



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Advies**

*van 5 juli 2001*

**over milieukwaliteitsdoelstellingen lucht**

**2001 | 25**

D/2001/7080/A25

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31

## 1. Inleiding

Op 12 juni 2001 ontving de MiNa-Raad van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw een adviesvraag over een wijziging van Vlarem II met het oog op de implementatie van de richtlijn 1999/30/EG van de raad van 22 april 1999 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes van lood in de lucht. De adviestermijn bedraagt 1 maand.



## 2. Situering

[1] **Richtlijn 1999/30/EG.** De richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999 bevat grenswaarden en overschrijdingsmarges voor de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>) en lood en alarmdrempels voor zwaveldioxide en stikstofdioxide. Daarnaast zijn regels opgenomen over de beoordeling van de luchtkwaliteit met behulp van metingen en berekeningen, de informatievoorziening aan de bevolking, het opstellen van plannen ter verbetering van de luchtkwaliteit en instandhouding van goede luchtkwaliteit. Ook voor de kleinere fractie van zwevend stof, PM<sub>2,5</sub>, is er een opvolging van de luchtkwaliteit gevraagd, zonder dat er in een eerste fase grenswaarden vastgesteld zijn.

Het voorstel tot wijziging van Vlarem II bevat de reglementering ter implementatie van de voornoemde richtlijn (verder te noemen: dochterrichtlijn). Deze richtlijn is de eerste zogenaamde dochterrichtlijn die voortvloeit uit richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (verder te noemen: kaderrichtlijn). In de kaderrichtlijn heeft de Europese Unie de uitgangspunten voor het luchtkwaliteitsbeleid vastgelegd. Daarin zijn grondbeginselen opgenomen van een gemeenschappelijke strategie voor het vaststellen van grenswaarden voor de luchtkwaliteit ter bescherming van mens en milieu, alsmede een programma waarin de Europese Unie zich ten doel stelt om voor 13 luchtverontreinigende stoffen voorstellen te formuleren voor grenswaarden voor de buitenluchtkwaliteit.

De in 1999 tot stand gekomen dochterrichtlijn voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood vervangt, na een overgangperiode, eerdere richtlijnen van de Europese Unie die grenswaarden voor de betreffende stoffen bevatten. Mede ter implementatie van die eerdere richtlijnen zijn in Vlarem II milieukwaliteitsdoelstellingen opgenomen. Ten gevolge van de inwerkingtreding van de dochterrichtlijn is aanpassing van dit besluit nodig.

[2] **Voorbereidende studie.** De studie die in opdracht van de Europese Commissie werd uitgevoerd naar aanleiding van deze dochterrichtlijn<sup>1</sup> gaf een overzicht van de kosten en de baten die verbonden zijn aan de invoering van grenswaarden voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, PM<sub>10</sub> en Pb. De auteurs van deze studie merkten op dat men in bepaalde gevallen (bv. voor PM<sub>10</sub>) over relatief weinig gegevens beschikte. Ook stelden ze dat de baten onderschat zijn omdat men zich heeft beperkt tot gezondheid en nieuwe gebouwen en materialen<sup>2</sup>. Voordelen voor het culturele erfgoed, landbouwgewassen en ecosystemen zijn niet in rekening gebracht. Bepaalde baten zijn overigens ook moeilijk in monetaire termen uit te drukken (bv. schade aan biodiversiteit). Zelfs ten aanzien van de verminderde impact op gezondheid vermoedt de studie een onderschatting omdat enkel rekening werd gehouden met de impact in steden. Uit tabel 1 blijkt dat op Europees vlak desalniettemin de baten bij invoering van de grenswaarden heel wat groter zijn dan de kosten (met uitzondering van Pb).

**Tabel 1: Kosten en baten van reductiemaatregelen voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, pm<sub>10</sub>, Pb<sup>3</sup>**

	Geschatte kosten (miljoen ECU)	Geschatte baten (miljoen ECU)
SO <sub>2</sub>	4 - 48 (21)	83 - 3.783
NO <sub>x</sub>	5 - 285 (79)	408 - 5.900
PM <sub>10</sub>	50 - 300 (87 - 225)	5.007 - 51.246
Lood	12-40	3,2 - 5,8

Het is ook van belang om op te merken dat de studie zich beperkt heeft tot het berekenen van de kosten en baten van de vooropgestelde doelstellingen voor 2010 (voor bv. PM<sub>10</sub> heeft dit betrekking op fase 2, m.a.w. de strengere normen die nog niet vervat zijn in de dochterrichtlijn – zie verder).

[3] **Normen in latere fase evalueren.** De Commissie heeft haar besluitvorming over het richtlijnvoorstel gebaseerd op de uitkomsten van deze studie. Als gevolg van bepaalde onzekerheden en onder druk van bepaalde Lidstaten, besloot de Commissie de normstelling voor zwevende deeltjes in 2 fasen te knippen. De dochterrichtlijn voorziet met name dat de Commissie de grenswaarden voor PM<sub>10</sub> voor de tweede fase zal bestuderen om deze verplicht te stellen. Bovendien zou de Commissie in voorkomend geval bijzondere aandacht schenken aan de vaststelling van grenswaarden voor PM<sub>2,5</sub> of andere fracties van zwevende deeltjes.

1) Olsthoorn, (X.) et al., *Economic evaluation of air quality targets for sulphur dioxide, nitrogen dioxide, fine*

*and suspended particulate matter and lead*, European Commission, DG XI, 1997.

2) Olsthoorn, (X.) et al., p. 71.

3) Olsthoorn p. 72.

De Commissie ging ervan uit dat de NO<sub>2</sub>-grenswaarde gerealiseerd kan worden door een combinatie van maatregelen bij primair het verkeer (tol/rekeningrijden en stimulering LPG/CNG bussen) en, indien noodzakelijk, aanvullende maatregelen bij stationaire bronnen. Om tegemoet te komen aan de wensen van sommige lidstaten werd artikel 10 van de richtlijn opgenomen, dat stelt dat de voorgenomen evaluatie in 2003 kan leiden tot een voorstel ter bevestiging of tot wijziging van de normstelling voor stikstofdioxide. Overigens plant de Commissie, volgens een recente mededeling – COM (2001) 245 – in 2004 de opmaak van een thematische strategie waarin onder meer een gedetailleerde evaluatie komt van de effectiviteit van de bestaande Europese regelgeving en de nationale programma's inzake de problematiek van de luchtverontreiniging in het algemeen, rekening houdende met de kwetsbare groepen (CAFE-programma – Clean Air For Europe).

- [4] **Grenswaarden.** De dochterrichtlijn kent grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10) en lood. Grenswaarden geven een niveau van de buitenluchtkwaliteit aan dat, in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu in zijn geheel, binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden. De grenswaarden gelden voor de buitenlucht voor het gehele grondgebied van de lidstaten. Op de werkplek gelden de grenswaarden niet.

De grenswaarden uit de dochterrichtlijn zijn overgenomen in het voorstel tot wijziging van de VlareM 11-reglementering. Zij treden in de plaats van de tot dusverre geldende grenswaarden.

- [5] **Overschrijdingsmarges.** In aanvulling op de grenswaarden kent de dochterrichtlijn overschrijdingsmarges. Met de overschrijdingsmarges wordt een percentage van de grenswaarde aangegeven waarmee de grenswaarde tijdelijk overschreden mag worden, zonder dat de dochterrichtlijn verplicht tot het opstellen van een programma van maatregelen. Dit percentage neemt af met het vorderen van de jaren. Overstijgen de concentraties evenwel het niveau van de grenswaarde plus de overschrijdingsmarge, dan dienen plannen opgesteld te worden die erop gericht zijn binnen een daarvoor opgestelde termijn aan de grenswaarden te voldoen.

Door de overschrijdingsmarges te hanteren wordt voorkomen dat maatregelen getroffen moeten worden in situaties waarin de luchtkwaliteit ten gevolge van het generieke beleid naar verwachting zodanig zal verbeteren dat de luchtkwaliteit binnen de gestelde termijnen aan de grenswaarden zal voldoen zonder aanvullende lokale maatregelen. In gevallen waarin één of meer grenswaarden worden overschreden, zal het bovendien niet altijd mogelijk zijn om zodanige voorzieningen te treffen dat op het moment van de invoering van de regelgeving aan de grenswaarden wordt voldaan. Dat heeft tijd nodig. Dat vereist maatregelen waaraan een voorbereidings- en uitvoeringstijd verbonden is. Met deze omstandigheden wordt ook door het hanteren van de overschrijdingsmarges rekening gehouden. Daardoor wordt ruimte gegeven om maatregelen voor te bereiden en uit te

voeren. Voorwaarde is wel dat op de in de dochterrichtlijn vermelde tijdstippen aan de grenswaarden wordt voldaan. De concrete maximale overschrijdingsmarges zijn ook in de dochterrichtlijn vastgelegd.

- [6] **Meting parameter PM.** Voor zwevende deeltjes gemeten als  $PM_{10}$  was tot nu toe in Vlaanderen geen wettelijke norm van kracht. Bij de implementatie van de betreffende oorspronkelijke richtlijn voor zwevende deeltjes is er destijds voor gekozen om de luchtkwaliteit te beoordelen op grond van de in de richtlijn gestelde normen voor zwevende deeltjes, zoals gemeten met de “zwarte rook” methode. De dochterrichtlijn hanteert echter de  $PM_{10}$ -meetmethode voor de grenswaarden en de metingen. Uit praktische overwegingen wordt het wenselijk geacht om één meetmethode te hanteren voor het bepalen of de luchtkwaliteit voldoet aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes uit de oorspronkelijke richtlijn en uit de dochterrichtlijn. Hiertoe biedt de richtlijn de mogelijkheid om de normen uit de oorspronkelijke richtlijn te vertalen naar  $PM_{10}$ -concentraties. De op deze wijze afgeleide  $PM_{10}$ -normen liggen echter aanzienlijk boven de huidige niveaus van luchtverontreiniging en ruim boven de niveaus die thans vanuit gezondheidskundig oogpunt acceptabel geacht worden. Daarom is de praktische betekenis van de oorspronkelijke normen voor zwevende deeltjes zeer beperkt. Realisering van de nieuwe normen voor  $PM_{10}$ , die uiterlijk in 2005 bereikt dienen te zijn (vanaf 2001 worden voortschrijdende overschrijdingsmarges gehanteerd), wordt evenwel - gezien de omvang van gezondheidseffecten die geassocieerd wordt met dit type luchtverontreiniging - van groot belang geacht. De inspanningen van de overheden dienen er dan ook op gericht te zijn om de voor het jaar 2005 geldende normen zo spoedig mogelijk te realiseren.

Voor de kleinere fractie van zwevend stof,  $PM_{2,5}$ , is er een opvolging van de luchtkwaliteit gevraagd, zonder dat er in een eerste fase grenswaarden vastgesteld zijn.

- [7] **Alarmdrempels.** Voor zwaveldioxide en voor stikstofdioxide kent de dochterrichtlijn ook alarmdrempels. Daarmee wordt een niveau aangeduid waarboven een kortstondige blootstelling risico's voor de gezondheid van de mens inhoudt en bij overschrijding maatregelen genomen moeten worden. In het Vlaamse beleid worden al langer soortgelijke drempels gehanteerd. In het ozonbeleid gelden drempels om aan te geven wanneer de bevolking in geval van verhoogde concentratie wordt gewaarschuwd.
- [8] **Richtwaarden.** In tegenstelling tot de eerdere richtlijnen van de Europese Unie op het gebied van luchtkwaliteit en tot Vlare II, kent de dochterrichtlijn geen richtwaarden. Richtwaarden geven in die oudere richtlijnen een niveau aan ter verbetering van de bescherming van de gezondheid van de mens en zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan de milieubescherming op lange termijn. De waarden liggen op een lager niveau dan de grenswaarden en hebben een andere status. Met deze waarden moet rekening gehouden worden, maar er kan gemotiveerd van worden afgeweken. In navolging van de dochterrichtlijn zijn niet langer richtwaarden voor zwaveldioxide en stikstofdioxide opgenomen. Richtwaarden zijn wel opgenomen in het DABM.

- [9] **Controle van de luchtkwaliteit.** In artikel 6 van de kaderrichtlijn en artikel 7 van de dochterrichtlijn is vastgelegd op welke wijze de beoordeling van de luchtkwaliteit dient plaats te vinden. Beoordeling van de luchtkwaliteit moet plaatsvinden voor het gehele Vlaamse grondgebied. Daarbij is de mate van inspanning en nauwkeurigheid om de luchtkwaliteit vast te stellen afhankelijk van de heersende concentratie in relatie tot de grenswaarde.

Metingen zijn verplicht in agglomeraties en in zones waar de grenswaarden worden benaderd of overschreden. Van benadering van de grenswaarde is sprake als de concentratie hoger is dan de bovenste beoordelingsdrempel (overeenkomend met een in de dochterrichtlijn bepaald percentage van de grenswaarde). Wanneer metingen verplicht zijn en dit de enige bron van gegevens is omtrent concentraties zijn een minimum aantal meetstations per zone en agglomeratie vereist, afhankelijk van het inwoneraantal per zone of agglomeratie. Wat betreft de controle van grenswaarden voor ecosystemen is het aantal stations afhankelijk van de oppervlakte van het betrokken gebied. Wanneer naast metingen ook andere technieken voor de beoordeling van de luchtkwaliteit worden gebruikt (bijvoorbeeld luchtkwaliteitsmodellen), is er geen verplicht aantal meetstations voorgeschreven maar dienen metingen en andere technieken wel aan bepaalde kwaliteitscriteria te voldoen.

Wanneer de concentratie onder de bovenste beoordelingsdrempel ligt maar boven de onderste beoordelingsdrempel (overeenkomend met een in de dochterrichtlijn bepaald percentage van de grenswaarde), mag een combinatie van metingen en modellen worden gebruikt waarbij geen eisen zijn gesteld wat betreft de nauwkeurigheid en het aantal meetstations.

Ligt de concentratie onder de onderste beoordelingsdrempel dan zijn geen metingen vereist en kan worden volstaan met technieken als modellen of objectieve ramingen.

Voor de stoffen waarvoor een alarmdrempel is vastgesteld - zwaveldioxide en stikstofdioxide - zijn in agglomeraties metingen altijd verplicht.

- [10] **Rapportage.** De dochterrichtlijn (artikel 9, zesde lid) regelt in combinatie met de kaderrichtlijn luchtkwaliteit (artikel 11) welke gegevens de lidstaten aan de Europese Commissie moeten rapporteren. Jaarlijks dient voor 1 oktober aan de Europese Unie bericht te worden in welke zones en agglomeraties de grenswaarden en overschrijdingsmarges worden overschreden, in welke mate, wanneer en ten gevolge waarvan.

Binnen twee jaar nadat een overschrijding is geconstateerd van een grenswaarde die met onmiddellijke ingang van kracht is, of van de overschrijdingsmarge indien de grenswaarde eerst op termijn van kracht wordt, dient in een plan aangegeven te worden welke maatregelen getroffen worden om herhaling te voorkomen of overschrijding (op termijn) te beëindigen (artikel 8, derde lid, en artikel 11, eerste lid, onderdeel a, onder iii, van de kaderrichtlijn). Iedere drie jaar dient vervolgens voor 1 oktober een verslag gezonden te worden over de luchtkwaliteit in alle zones (artikel 11, eerste lid, onder c, van de kaderrichtlijn). Tevens dient iedere drie jaar gerapporteerd te worden omtrent de voortgang

van de uitvoering van de plannen (artikel 11, eerste lid, onderdeel a. onder iv, van de kaderrichtlijn).

- [11] **Het informeren van het publiek.** In de dochterrichtlijn is aan lidstaten de taak opgedragen ervoor te zorgen dat er recente informatie voor het publiek beschikbaar is over de concentraties van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>) en lood in de lucht. Daarbij wordt aangegeven met welke frequentie die informatie moet worden bijgewerkt. In geval alarmdrempels worden overschreden dient de informatie uitgebreid te worden.

### 3. Opmerkingen

- [12] **Algemeen.** De MiNa-Raad stelt vast dat de voorgestelde Vlarem-wijzigingen een letterlijke overname zijn van de dochterrichtlijn. De kaderrichtlijn werd reeds eerder omgezet via wijzigingen in Vlarem II. Intussen is er ook een tweede dochterrichtlijn van de kaderrichtlijn lucht in werking getreden (Richtlijn 2000/69/EG)<sup>4</sup>. Deze richtlijn stelt grenswaarden vast voor benzeen en koolmonoxide in lucht en moet uiterlijk op 13/12/2002 omgezet zijn.
- [13] **Milieukwaliteitsnormen.** Op 5 april 2001 stelde de MiNa-Raad een advies vast over de band tussen Milieu en Gezondheid. In dit uitgebreid advies besteedt de MiNa-Raad ruim aandacht aan de problematiek van de milieukwaliteitsnormen.
- [14] **Nijpe implementatie van de dochterrichtlijn.** Conform artikel 2.2.2. van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (dd. 5 april 1995) dient elk ontwerp van besluit tot vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen door de Vlaamse regering meegedeeld te worden aan de Milieu- en Natuurraad (MiNa-Raad) van Vlaanderen en SERV. Deze brengen een met redenen omkleed advies uit binnen een vervaltermijn van 2 maanden na ontvangst van het ontwerp. Het artikel bepaalt verder dat de Vlaamse regering deze adviestermijn kan inkorten indien dit vanwege door internationale verplichtingen opgelegde termijnen noodzakelijk is.

De MiNa-Raad meent dat randvoorwaarden voor het inkorten van de adviestermijn niet vervuld zijn. De richtlijn werd op 22 april 1999 goedgekeurd. De richtlijn werd van kracht

<sup>4</sup>) Richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en de

Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor

benzeen en koolmonoxide in de lucht.

op 19 juli 1999 en dient geïmplementeerd te worden tegen 19 juli 2001. Vlaanderen had 2 jaar de tijd om deze richtlijn om te zetten.

De Raad stelt vast dat de adviestermijn niet ingekort wordt vanwege door internationale verplichtingen opgelegde termijnen maar vanwege de laattijdigheid waarmee aanvang gemaakt is om de ontwerpbesluiten op te stellen en/of goed te keuren. De Raad betreurt sterk dat de Vlaamse overheid er niet in slaagt om op tijd een ontwerpbesluit voor advies voor te leggen. De Raad betreurt ook sterk dat deze wijziging van Vlarem II niet aangeprepen is om ook deze dochterrichtlijn m.b.t. benzeen en koolmonoxide in lucht om te zetten. De Raad vraagt met aandrang om een snellere aanpak zodat de adviestermijn gerespecteerd kan worden.

[15] **Vlarem II en Decreet algemene bepalingen milieubeleid op elkaar afstemmen.** De implementatie van de Europese kaderrichtlijn en dochterrichtlijn gebeurt in Vlarem II door een letterlijke overname.

De MiNa-Raad stelt vast dat sommige Vlarem II -bepalingen verschillen van de bepalingen in het Decreet algemene bepalingen milieubeleid. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen m.b.t. de definities inzake grens- en richtwaarden, kent het DABM geen overschrijdingsmarges en is er geen volledige afstemming tussen het systeem van herstelplannen in DAPM en de maatregelen die getroffen moeten worden bij overschrijding van grenswaarden in Vlarem II.

Met betrekking tot de verschillen inzake grens- en richtwaarden tussen DABM en Vlarem II stelt Luc Lavreysen in zijn bijdrage in Jaarboek Milieurecht 1998<sup>5</sup> dat de kaderrichtlijn een stapje verder gaat door niet alleen de juridische draagwijdte van de desbetreffende waarden te omschrijven, maar ook iets te zeggen over het niveau van milieubescherming dat zij moeten bieden. Anderzijds stemt het begrip "richtwaarde" van het DABM overeen met het begrip "streefwaarde" van de richtlijn. Hij stelt zich ook de vraag of het wel zinvol was in Vlarem II de definities van de kaderrichtlijn over te nemen en die van het Decreet te schrappen. Door het schrappen van de decretale definities verdwijnen zij immers niet uit de rechtsorde en decretale definities staan in de hiërarchie van de normen nu eenmaal hoger staan dan de Vlarem II -definities. Om dit probleem op te lossen wordt de voorkeur gegeven om enkel die elementen van de definities van de richtlijn over te nemen die een meerwaarde inhouden t.o.v. wat in het Decreet staat, met name de aanduiding van het niveau van de respectievelijke waarden. Er bestaat overigens geen bezwaar tegen dat iets in Vlaanderen een richtwaarde genoemd wordt wat op Europees vlak bekend staat als een streefwaarde.

De kader- en dochterrichtlijn introduceren het systeem van overschrijdingsmarges. Het DABM bevat geen systeem van overschrijdingsmarges maar verhindert zeker niet dat dit

5) Deketelaere K. (et.al), Jaarboek milieurecht 1998.

systeem in Vlare II wordt opgenomen. Het systeem van overschrijdingsmarges kan in principe van toepassing zijn voor alle milieucompartimenten zodat een veralgemening via DABM aangewezen zou zijn.

Vlare II bevat in onderafdelingen 2.5.3.6. en 2.5.3.7. maatregelen die getroffen moeten worden om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd en die van toepassing zijn in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarden. Luc Lavreysen stelt in zijn bijdrage dat *“Beide onderafdelingen kunnen gezien worden als een nadere uitwerking, op het gebied van luchtverontreiniging van artikel 2.2.7. van het Decreet van 5 april 1995. Het ware dan ook beter geweest dat de terminologie van het Decreet, die het in dit verband heeft over herstelprogramma’s, zou zijn gehanteerd.”*

De MiNa-Raad vraagt dat Vlare II zowel aan de Europese richtlijnen als aan het DABM zou beantwoorden. Aanpassingen aan Vlare II en eventueel aan het DABM moeten gebeuren, rekening houdende met:

- de richtlijnen “minimumrichtlijnen” zijn. Dit betekent dat het DABM aangepast moet worden aan de elementen van de richtlijn die een meerwaarde inhouden t.o.v. het DABM en die betrekking hebben op het decreet (cfr. niveau van een grenswaarde bij de definitie van grenswaarde);
- elementen uit de richtlijn die een meerwaarde betekenen voor alle milieucompartimenten zouden in het DABM opgenomen kunnen worden (bv. systeem van overschrijdingsmarges);
- het DABM van hogere rechtsorde is dan Vlare II. De inhoud van Vlare II dient afgestemd te worden op DABM (bv. terminologie i.v.m. herstelprogramma’s). Van belang hierbij is dat richtlijnen niet letterlijk moet worden overgenomen in de interne rechtsorde. Het is enkel vereist dat het met de richtlijn beoogde resultaat volledig wordt bereikt.

Tenslotte wijst de MiNa-Raad er nogmaals op dat rechtsgrondslag van de milieukwaliteitsnormen in Vlare II niet het Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM) is maar wel overeenstemmende kaderwetten.<sup>6</sup> Reeds in zijn Advies over Milieu en Gezondheid toonde de Raad zich voorstander om de huidige bepalingen m.b.t. milieukwaliteitsnormen uit Vlare II te baseren op het DABM en niet langer op een reeks andere sectorale wetten en decreten.

[16] **Termijn waarop de luchtkwaliteit uiterlijk aan de grenswaarden moet voldoen.** De dochterrichtlijn vermeldt bij de verschillende grenswaarden een termijn waarop de luchtkwaliteit uiterlijk aan de grenswaarden moet voldoen. Deze termijnen zijn in hun algemeenheid overgenomen.

6) Wet van 28 december 1994 op de bescherming van de oppervlakte- hinder, Decreet van 24 januari 1984  
 bestrijding van de luchtverontreini- wateren tegen verontreiniging, houdende maatregelen inzake  
 ging, Wet van 26 maart 1971 op de Wet van 18 juli 1973 op de geluids- grondwaterbeheer.

De MiNa-Raad is van mening dat op grond van het standstill beginsel de termijnen van grenswaarden (uurgemiddelde of daggemiddelde) die nu reeds gehaald worden niet overgenomen moeten worden. Grenswaarden die hiervoor in aanmerking komen zijn: de uurgrenswaarde voor NO<sub>2</sub> (in 2010) en de jaargrenswaarde voor PM<sub>10</sub> (2005).

- [17] **Hoogte van de normen.** Zowel de kader- als de dochterrichtlijn zijn gebaseerd op Art. 130 s (huidige Art. 175) van het Europese Verdrag en zijn dus minimumrichtlijnen. Art. 176 (ex. Art. 130 T) bepaalt dat de beschermende maatregelen die worden vastgesteld cfr. Art. 175 (ex. Art. 130 s), niet beletten dat Lidstaten verdergaande beschermingsmaatregelen treffen.

De toelichtende nota aan de Vlaamse regering bij het voorstel tot wijziging van VlareM bevat een hoofdstuk met socio-economische elementen. Dit hoofdstuk bevat o.a. een eenzijdig beeld van de kosten die de implementatie van de dochterrichtlijn veroorzaakt terwijl de batenzijde niet vermeld wordt. De Raad betreurt dit sterk.

De Raad meent daarentegen dat gezien de gunstige kosten/baten-verhouding uit de Europese studie (cfr. paragraaf 2), onderzocht moet worden of verdergaande normen aangewezen zijn. Enerzijds kan gelet op de kosten/baten-verhouding op Europees niveau gedacht worden aan strengere normen. Anderzijds zou op Vlaams niveau daartoe nagegaan moeten worden of de gunstige kosten/baten-verhouding ook voor Vlaanderen/België geldig is.

In het algemeen voorziet de dochterrichtlijn in een evaluatie van de normering en bestaat op het niveau van de lidstaat de mogelijkheid voor strenge normen daar het een minimumrichtlijn betreft. Zonodig kunnen overgangperiodes in acht worden genomen. Vanuit een visie op (middel)lange termijn en vanuit de te verwachten Europese ontwikkelingen (zie CAFE programma) dient men bijvoorbeeld tenminste de indicatieve normen voor PM<sub>10</sub> als richtwaarde voorop te stellen.

- [18] **Overschrijdingsmarges.** In het voorstel tot wijziging van VlareM zijn de overschrijdingsmarges net zoals in de richtlijn in algemene bewoordingen aangegeven, vb: “50 % bij de inwerkingtreding van deze richtlijn op 1 januari 2001 en daarna om de twaalf maanden met een gelijkblijvend jaarpercentage afnemend tot 0% uiterlijk 1 januari 2010.”

De MiNa-Raad vraagt zich af of het niet aangewezen zou zijn om per jaar de optelling van grenswaarde plus de overschrijdingsmarge weer te geven. Daardoor ontstaat een overzichtelijk beeld van waarden waar de overheden zich in de loop der jaren op moeten richten.

- [19] **Grenswaarden voor ecosystemen.** De dochterrichtlijn voorziet uitdrukkelijk in grenswaarden voor ecosystemen en vegetatie. Het voorstel van wijziging van VlareM neemt deze grenswaarden over. In de toelichting wordt echter vermeld dat de grenswaarden voor ecosystemen niet in aanmerking komen in Vlaanderen aangezien het monsterne-

mingspunt zich op een afstand van bepaalde verontreinigingsbronnen dient te bevinden en representatief moet zijn voor de luchtkwaliteit in een gebied van 1.000 km<sup>2</sup> 7.

De MiNa-Raad wijst erop dat lidstaten kunnen bepalen dat een monsternemingspunt op kortere afstand gelegen mag zijn of representatief mag zijn voor de luchtkwaliteit in een minder groot gebied in het licht van de geografische omstandigheden. Uit de toelichtende nota valt niet af te leiden of de Vlaamse overheid deze piste onderzocht heeft. De Raad vraagt dat deze piste onderzocht zou worden of verduidelijkt zou worden waarom deze piste niet gehanteerd wordt. In Nederland werd die piste onderzocht en kwam men tot de conclusie dat één gebied in aanmerking komt voor grenswaarden voor ecosystemen. Anderzijds wijst de Raad erop dat m.b.t. de berekening van de oppervlakte van een representatief gebied ook rekening gehouden moet worden met grensoverschrijdende gebieden.

[20] **Afschaffen differentiatie van grenswaarden.** In Vlare<sup>m</sup> 11 zijn momenteel onder artikel 2.5.1.2. bepalingen opgenomen betreffende milieukwaliteitsnormen voor beschermingszones en speciale beschermingszones. Deze specifieke milieukwaliteitsnormen werden ingevoegd op basis van artikel 4 van de richtlijnen 80/779/EEG en 85/203/EEG inzake luchtkwaliteitsnormen voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes enerzijds en stikstofdioxide anderzijds. In de Vlaamse wetgeving werd dit voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> en zwevende deeltjes vertaald naar grenswaarden die overeenkomen met de richtwaarden voor de beschermingszones en grenswaarden die overeenkomen met 80% van de grenswaarden voor speciale beschermingszones. Het voorstel van wijziging van Vlare<sup>m</sup> stelt voor om vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe grenswaarden de bepalingen van SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> en zwevende deeltjes van artikel 2.5.1.2 van Vlare<sup>m</sup> 11 omtrent grenswaarden in beschermingszones en in speciale beschermingszones op te heffen. De nieuwe grenswaarden van de dochterrichtlijn luchtkwaliteit zouden volgens de toelichting immers gelijkwaardig of strenger zijn. Uit een analyse zou blijken dat de toekomstige grenswaarden voor een gelijkwaardige bescherming van de beschermingszones en speciale beschermingszones zouden kunnen zorgen. Het behouden van de huidige grenswaarden zou tevens meer werk impliceren daar er getoetst dient te worden met andere grenswaarden op basis van andere percentielen.

De MiNa-Raad kan a priori niet akkoord gaan met de algemene regel dat geen gebiedsgerichte normering meer nodig is omdat de grenswaarden in het algemeen verstrengd worden tot op het niveau van de gebiedsgerichte normering. De Raad meent dat net zoals

7) Bijlage VI, I, b), 1ste alinea stelt industriële installaties of autosnelwegen kunnen bepalen dat een monsternemingspunt op kortere afstand gelegen bevinden. Ter indicatie: een monsternemingspunt moet zich op een zodanige plaats bevinden dat het representatief is voor de luchtkwaliteit in een gebied van 1000 km<sup>2</sup> daaromheen. De lidstaten mag zijn of representatief mag zijn voor de luchtkwaliteit in een minder groot gebied in het licht van de geografische omstandigheden. “

bij de algemeen geldende normering nagegaan moet worden of de bestaande gebiedsgerichte normering niet bijgesteld moet worden (o.a. op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten). Deze evaluatie ontbreekt momenteel. Een gebiedsgerichte normering in Vlaanderen dringt zich in welbepaalde gevallen zeker op. Zo heeft o.m. de Vlaamse regering in het MiNa-plan 2 besloten tot een gebiedsgericht beleid om verzuringsgevoelige gebieden beter te beschermen.

- [21] **Informereren van de bevolking.** Het is niet duidelijk via welke kanalen de bevolking in het algemeen geïnformeerd zal worden. Dat geldt in het bijzonder indien de alarmprempels voor zwaveldioxide en stikstofdioxide worden overschreden.

De MiNa-Raad meent dat teletekst, internet en radio belangrijke kanalen zijn. Via teletekst en internet kan continu actuele informatie van het gewestelijk luchtmeetnet luchtkwaliteit gegeven worden ten aanzien van zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM10) en lood. Als voor één of meer van de stoffen een grenswaarde wordt overschreden zou de gepresenteerde informatie meer gedetailleerd moeten zijn en breder gecommuniceerd moeten worden. De informatie die via het internet wordt verspreid kan nog uitgebreider zijn en zou moeten voldoen aan de eisen die de dochterrichtlijn aan informatievoorziening stelt.

- [22] **Overige dochterrichtlijnen.** Naast voorliggende dochterrichtlijn voorziet de kaderrichtlijn nog in een aantal andere dochterrichtlijnen.

Zo is er de ontwerprichtlijn inzake ozon<sup>8</sup>. Hierbij dient opgemerkt dat, zelfs na volledige implementatie van de huidige regelgeving en de reducties zoals vooropgesteld door de NEC-richtlijn, er nog steeds een blootstelling zal zijn aan concentraties hoger dan deze vooropgesteld door de WGO.

Een voorstel voor een vierde Dochterrichtlijn (grenswaarden voor PAK's, Cadmium, Nikkel en Arseen en Kwik) wordt verwacht in de loop van het najaar 2001 (tijdens het Belgische voorzitterschap). Gezien deze Dochterrichtlijn al vertraging heeft opgelopen, vraagt de MiNa-Raad dat België van het Voorzitterschap gebruik maakt om bij de Commissie aan te dringen op een snelle afronding van de procedure en vaststelling van de ontwerprichtlijn.

De MiNa-Raad pleit voor een snelle omzetting van dochterrichtlijnen van zodra ze door de EU worden vastgesteld. Wel dient rekening gehouden te worden met eventueel reeds bestaande Vlaamse milieukwaliteitsdoelstellingen en met het standstill beginsel.

8) COM (2000) 613def, Gewijzigd VAN DE RAAD betreffende ozon in voorstel voor een RICHTLIJN VAN de lucht.  
HET EUROPEES PARLEMENT EN

[23] **Voorstellen van de CEM inzake normering PM<sub>10</sub>, benzeen, vinylchloride, PAK's asbest en dioxinedepositie.** De MiNa-Raad wijst verder ook nog op een reeks aanbevelingen die destijds (december 1998) door de CEM zijn geformuleerd<sup>9</sup>. In dit rapport formuleert de CEM voorstellen voor normering voor PM<sub>10</sub>, benzeen, vinylchloride, PAK's asbest en dioxinedepositie. Deze normering werd onderbouwd door diverse wetenschappelijke studies van het VITO<sup>10</sup>.

De MiNa-Raad stelt vast dat de aanbevelingen van de CEM (en de grote hoeveelheid menskracht en middelen die ermee gepaard gingen) inzake milieukwaliteitsnormen dode letter zijn gebleven. De Raad vraagt dat de Vlaamse regering op korte termijn de inspanningen van de CEM zou valoriseren. Onder meer vraagt de Raad dat Vlaanderen van het Europese Voorzitterschap gebruik maakt om in Europees verband een initiatief te starten voor de normering van stoffen die niet in de kaderrichtlijn zijn vernoemd.

[24] **Besluit.** De MiNa-Raad betreurt sterk de laattijdigheid van de Vlaamse overheid voor implementatie van de dochterrichtlijn. Hierdoor kan de wettelijk voorziene adviestermijn niet gerespecteerd worden. Temeer omdat dit voorstel van besluit een letterlijke overname is van de dochterrichtlijn en er een termijn van twee jaar voorzien was om de dochterrichtlijn te implementeren. De MiNa-Raad pleit voor een snelle omzetting van dochterrichtlijnen van zodra ze door de EU worden vastgesteld. De MiNa-Raad vraagt bovendien dat de Vlaamse regering op korte termijn de aanbevelingen van de CEM inzake kwaliteitsnormen zou valoriseren. De MiNa-Raad vraagt hierbij uitdrukkelijk om meer oog te hebben voor de baten die regelgeving inzake luchtverontreiniging met zich meebrengt.

Met betrekking tot de voorliggende wijziging van Vlarem II meent de Raad dat:

- Er afstemming moet komen tussen Vlarem II en het Decreet algemene bepalingen milieubeleid (cfr. definities, ...);
- Het decreet algemene bepalingen als rechtsgrond zou moeten fungeren voor de milieukwaliteitsdoelstellingen in Vlarem II en niet langer een reeks andere sectorale wetten en een decreet;
- De termijnen uit de dochterrichtlijn van grenswaarden (uurgemiddelde of daggemiddelde) die nu reeds gehaald worden, mogen niet overgenomen worden. Het aangeven van een tijdstip in de toekomst waarop aan de grenswaarden voldaan zou moeten worden, zou een afzwakking van de reeds bereikte waarden betekenen en is strijdig met het standstill beginsel;

9) Commissie evaluatie milieu-uitvoeringsreglementering, Eindverslag over de evaluatie van de milieukwaliteitsdoelstellingen, december 1998.

Nouwen, (J.) & Schoeters, (G.), Voorstel van normen voor dioxines in lucht en depositie, studie uitgevoerd in opdracht van de VMM, VITO, Mol, februari 1998.

Milieukwaliteitsnormen voor asbest in omgevingslucht, studie uitgevoerd in opdracht van de VMM, VITO, februari 1998.

10) Cornelis, (C.), De Fré, (R.),

Berghmans, (P.), Pauwels (J.),

- Onderzocht zou moeten worden in welke mate verdergaande of gebiedsgerichte (ecosysteem)normen opgesteld moeten worden;
- Aangewezen is om per jaar de optelling van grenswaarde plus de overschrijdingsmarge weer te geven. Daardoor ontstaat een overzichtelijk beeld van waarden waar de overheden zich in de loop der jaren op moeten richten;
- Duidelijk gesteld moet worden via welke kanalen de bevolking in het algemeen geïnformeerd zal worden en in het bijzonder indien de alarmdrempels voor zwaveldioxide en stikstofdioxide worden overschreden.

Daarnaast beveelt de MiNa-Raad aan dat onmiddellijk de nodige maatregelen getroffen zouden worden om, overeenkomstig de bepalingen uit de kader- en dochterrichtlijn, de grenswaarden (voorlopig met overschrijdingsmarges) zo snel mogelijk te halen (waar dit niet het geval is).

Ten slotte verwacht de MiNa-Raad dat met het oog op het realiseren van de kwaliteitsdoelstellingen van deze dochterrichtlijn en van toekomstige dochterrichtlijnen en het belang van Europese maatregelen in deze context België een pro-actievere en meer stimulerende houding aan zal nemen binnen de Europese Ministerraad ten opzichte van alle Europese regelgeving die een reductie van luchtverontreinigende stoffen beogen (NEC-richtlijn, auto-oil, zwavel in brandstoffen, richtlijn grote stookinstallaties,...).