

**Mineraad
Milieu en Natuurraad van Vlaanderen**

**Advies
van 20 september 2006
over de implementatie van de vierde
Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit**

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Situering	4
3. Aanbevelingen	7

1. Inleiding

Op 28 juli 2006 vroeg de Vlaamse minister van Leefmilieu de Minaraad om advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

De wijziging van Vlarem II heeft als doelstelling de omzetting van de Europese Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht.

Omwille van de vakantieperiode werd de adviestermijn van een maand verlengd tot 15 september 2006.

2. Situering

- [1] **Vierde Dochterrichtlijn Lucht.** In september 1996 werd de Kaderrichtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit aangenomen (96/62/EG). Specifieke eisen met betrekking tot individuele verontreinigende stoffen worden vastgesteld door middel van dochterrichtlijnen¹.

De vierde en laatste dochterrichtlijn handelt over arseen (As), cadmium (Cd), kwik (Hg), nikkel (Ni) en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's). As, Cd, Ni en bepaalde PAK's zijn genotoxische carcinogenen voor de mens en dit houdt in dat er geen drempel kan worden vastgesteld waaronder deze stoffen geen risico voor de gezondheid inhouden. Kwik is een gevaarlijke stof voor de menselijke gezondheid en het milieu.

Aangezien de stoffen in kwestie carcinogenen zijn, is er geen veilige ondergrens m.b.t. de blootstelling aan deze verontreinigende stoffen. Richtlijn 2004/107/EG bevat de streefwaarden voor de concentratie van As, Cd, Ni en benzo(a)pyreen in de lucht die moeten gehaald worden tegen 31 december 2012. Er wordt geen waarde vastgelegd voor de emissies van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), maar benzo(a)pyreen (B(a)P) wordt gebruikt als marker voor het carcinogene risico van deze verontreinigende stoffen.

De dochterrichtlijn stelt ook gemeenschappelijke methoden en criteria vast voor de beoordeling van de concentraties van deze stoffen in de lucht en van de depositie. Ten slotte waarborgt de richtlijn dat adequate informatie inzake de concentratie en depositie wordt verkregen en voor de bevolking beschikbaar wordt gesteld.

De milieukwaliteitsnormen worden in deze dochterrichtlijnen vastgesteld voor de hele Europese Unie. De lidstaten kunnen strengere normen uitvaardigen. Het afzwakken van de normen is niet toegestaan.

Tabel 1. Streefwaarden voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen

Verontreinigende stof	Streefwaarde (*)
Arseen	6 ng/m ³
Cadmium	5 ng/m ³
Nikkel	20 ng/m ³
Benzo(a)pyreen	1 ng/m ³

(*) Voor het totale gehalte in de PM10-fractie, gemiddeld over een kalenderjaar.

Voor kwik is geen streefwaarde vastgesteld, maar wel een meetverplichting. De reden hiervoor is dat de Europese Commissie een strategie heeft uitgewerkt (COM(2005)20) met maatregelen die de gezondheid van de mens en het milieu moeten beschermen tegen het vrijkomen van kwik.

¹ De Richtlijn 1999/30/EG betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht is de eerste dochterrichtlijn en Richtlijn 2000/69, vastgesteld op 16 november 2000, is de tweede van die dochterrichtlijnen en bevat grenswaarden voor de concentraties van benzeen (art. 3 en bijlage I), en koolmonoxide (art. 4 en bijlage II) in de lucht. Derde dochterrichtlijn is de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht.

De normering is op volgende wijze tot stand gekomen:

- In de Kaderrichtlijn Lucht wordt bepaald dat dochterrichtlijnen een gedegen technische en wetenschappelijke rechtvaardiging moeten hebben. Technische werkgroepen bestaande uit deskundigen uit de lidstaten, de industrie, niet-gouvernementele organisaties, het Europees Milieuagentschap, de Wereldgezondheidsorganisatie en andere vertegenwoordigers van internationale wetenschappelijke groepen en de Commissie zijn bijeengekomen om de huidige stand van de kennis te beoordelen en om voor iedere verontreinigende stof een technisch document samen te stellen. Deze werkgroepen werden voorgezeten door deskundigen uit de lidstaten.
- In een volgende fase werkte de Commissie samen met het regionale Europees kantoor van de Wereldgezondheidsorganisatie. Deskundigen van het Europees Centrum voor Milieu en Gezondheid van de WHO namen deel aan bovengenoemde werkgroepen. Het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu (WCTEM) werd gevraagd zijn visie te geven op de beoordeling van wenselijke concentratieniveaus op basis van cancerogene en niet-cancerogene effecten.
- De luchtkwaliteitsdoelstellingen voor zware metalen en PAK's werden onderworpen aan een economische evaluatie. Als uitgangspunt werd een "business-as-usual" scenario genomen waarbij rekening werd gehouden met het beleid op Europees en internationaal niveau dat naar verwachting tegen 2010 voor aanzienlijke verdere emissiereducties zal zorgen.
- Het voorstel was onderwerp van overleg tijdens diverse bijeenkomsten van de stuurgroep voor "Schone lucht voor Europa" (Clean Air For Europe - CAFE) waar vertegenwoordigers van de lidstaten, de toetredingslanden en overige belanghebbenden de mogelijkheid hadden om kanttekeningen te maken.

[2] **Omzetting in Vlarem II.** Het voorstel tot wijziging van Vlarem II bevat de reglementering ter implementatie van de voornoemde dochterrichtlijn. Daartoe wordt er een nieuwe afdeling "Afdeling 2.5.7. Beoordeling en beheer van arseen, cadmium, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen en beoordeling van kwik" ingeschreven in deel 5 van titel II van het Vlarem. Een aantal nieuwe onderafdelingen bevat de eigenlijke streefwaarden, de meetstrategie en de specificaties omtrent meetmethodes en modellen, de rapportage aan de Europese Commissie, de wijze waarop de bevolking en relevante organisaties moeten worden ingelicht en de aanpassing van de bestaande grenswaarde van Cd aan de nieuwe meetmethode.

Tenslotte bevat het besluit een rechtzetting met een correcte verwijzing naar bijlage 2.5.2.

[3] **Situatie in Vlaanderen.** In 2004 zijn de industrie, het transport en de energiesector de belangrijkste bronnen van zware metalen in de lucht. Momenteel zijn de Ni-emissies voornamelijk afkomstig van de energiesector (56%) en de raffinaderijen en in mindere mate van de basischemie. Voor As en Cd is de basismetaalindustrie de belangrijkste bron, respectievelijk 82% en 81%. Voor wat betreft As is de non-ferro-industrie momenteel de belangrijkste emissiebron naar lucht. Huisvuilverbranding draagt algemeen genomen maar zeer beperkt bij tot de emissie van zware metalen in de lucht. De belangrijkste Hg-emissies worden veroorzaakt door de activiteiten van de energiesector, de chemie en de handel en diensten (afvalverwer-

kingsinstallaties en crematoria). Op basis van de gehanteerde schattingsmethodologie (bovengrens van het onzekerheidsinterval) is het hoofdaandeel van de Hg-emissies te wijten aan de energiesector (65,5 %, i.e. 893 kg). Echter, indien de emissies voor alle Vlaamse kolen centrales geschat worden aan de hand van de resultaten van de rookgasmetingen en rekening houdend met rookgaswassing of niet, wordt voor het jaar 2004 een Hg-emissie van ca. 150 kg bekomen.

De emissies in de lucht van alle gemeten zware metalen, met uitzondering van Zn en Hg, vertonen sinds 1995 een dalende trend. Voor een aantal metalen waaronder Cd en Ni is de toestand gedurende de laatste jaren gestabiliseerd.

De meetposten van zware metalen zijn opgesteld in functie van de Kaderrichtlijn Lucht en VLAREM titel II. Deze beogen de beoordeling van de algemene luchtkwaliteit in Vlaanderen. In de aandachtsgebieden (o.a. nabij non-ferrobedrijven) worden meerdere meetposten opgesteld om zo de verspreiding in de omgeving beter te kunnen nagaan. In de omgeving van ferro- en non-ferrobedrijven worden voor zware metalen in zwevend (As, Cd, Cr, Cu, Mn, Ni, Pb, Sb en Zn) en neervallend stof (As, Cd, Cu, Pb en Zn) verhoogde concentraties gemeten in vergelijking met stedelijke en achtergrondgebieden.

Volgens de Nota aan de Vlaamse Regering werden de streefwaarden As en Cd in 2005 overschreden in de omgeving van twee bedrijven uit de sector non-ferro, met name Metallo-Chimique en Umicore Hoboken.

In 2004 werden er voor As ook nabij andere bedrijven overschrijdingen gemeten, nl. Umicore Balen, Umicore Olen en Cumerio. In 2005 werd ter hoogte van Umicore Olen en Cumerio niet meer gemeten. In 2006 werden deze metingen weer opgestart.

De streefwaarde van Ni wordt overschreden ter hoogte van 1 bedrijf uit de sector ferro, met name Ugine&ALZ.

De streefwaarde van B(a)P wordt in Vlaanderen gerespecteerd. De hoogste concentratie wordt vastgesteld op 150 m van de teerraffinaderij VFT te Zelzate. Sinds kort is er echter een nieuwe PAK bemonstering- en meetmethode, waarbij ook de volledige gasfractie kwantitatief bemonsterd wordt. De tot nog toe gemeten concentraties met de klassieke methode zijn hoogstwaarschijnlijk onderschat.

3. Aanbevelingen

- [4] **Tijdige implementatie.** De Raad stelt vast dat de voorgestelde Vlarew-wijzigingen een letterlijke overname zijn van de dochterrichtlijn. De streefwaarden en bijbehorende einddatum worden onverkort overgenomen.

Deze dochterrichtlijn is op 26 januari 2005 gepubliceerd en moet uiterlijk op 17 februari 2007 in nationale wetgeving zijn geïmplementeerd. De Raad stelt vast dat, in tegenstelling tot de implementatie van vorige dochterrichtlijnen, de omzetting tijdig zal gebeuren.

- [5] **Standstill-beginsel in principe laten doorwerken in termijnen.** De dochterrichtlijn vermeldt bij de verschillende streefwaarden een termijn waarop de luchtkwaliteit uiterlijk aan de grenswaarden moet voldoen. Deze termijnen zijn in hun algemeenheid overgenomen.

De Raad is in principe van mening dat op grond van het standstill-beginsel de termijnen van de streefwaarden die nu reeds gehaald worden niet overgenomen moeten worden. In de praktijk blijkt echter dat nagenoeg alle streefwaarden overschreden worden. Voor B(a)P is dit, omwille van de gewijzigde bemonstering- en meetmethode, nog niet duidelijk.

- [6] **Anticipeer op aangekondigde Europese initiatieven.** De Thematische Strategie inzake luchtverontreiniging kondigt een stroomlijning aan van de huidige wetgeving inzake luchtkwaliteit met het oog op het verlichten van de administratieve lasten. Aan de strategie is een voorstel van richtlijn gekoppeld dat een versmelting beoogt van de kaderrichtlijn, de eerste, tweede en derde dochterrichtlijn en de beschikking inzake de uitwisseling van informatie. De vierde dochterrichtlijn zal later worden geïntegreerd via een vereenvoudigde codificatieprocedure. Het voorstel zorgt voor verduidelijking en vereenvoudiging, verouderde bepalingen worden geschrapt en de rapportage-eisen worden gemoderniseerd.

De Minaraad vraagt dat in de mate van het mogelijke al rekening gehouden wordt met de aangekondigde wijzigingen zoals het schrappen van overlappende bepalingen, het invoeren van elektronische hulpmiddelen en het internet voor gegevensverstrekking en verslaggeving. Bijzondere aandacht moet gaan naar een transparante en eenvoudige wijze van informatieverstrekking aan de bevolking. De bevolking wordt geconfronteerd met een hele reeks van meetgegevens. Er dienen immers gegevens te worden verstrekt over overschrijdingen van de luchtkwaliteitsdoelstellingen, met inbegrip van daadwerkelijke of voorspelde overschrijdingen van alarmdrempels en informatiedrempels, grenswaarden, concentratiebovengrenzen, streefwaarden, of langetermijndoelstellingen met betrekking tot de gereguleerde verontreinigende stoffen uit de verschillende dochterrichtlijnen.

- [7] **Bijkomende aandacht voor diffuse bronnen.** Industrie, energie, verkeer en consumenten vormen volgens MIRA-T de belangrijkste bronnen van zware metalen in de lucht². MIRA steunt zich hiervoor voornamelijk op data die afkomstig zijn van de emissie-inventaris lucht

² MIRA, Achtergronddocument 2005, Verspreiding van zware metalen.

van de VMM. Deze data omvatten in de eerste plaats emissiejaarverslagen en collectieve sectorale bijschattingen. Voor de inschatting van de emissies van wegverkeer werd gebruik gemaakt van het model MIMOSA III en de bevindingen uit het SUSATRANS-project.

De Raad wijst erop dat dit voornamelijk data zijn van geleide bronnen. De identificatie van diffuse bronnen en het aandeel dat deze diffuse bronnen betekenen in de totale uitstoot van zware metalen en PAK's is nog onvoldoende uitgevoerd en gekend. De Raad vraagt bijkomende aandacht voor deze diffuse bronnen.

- [8] Werk een actieplan uit voor kwik.** Voor kwik is geen streefwaarde vastgesteld, maar wel een meetverplichting. Dit betekent niet dat de emissie van kwik geen probleem vormt. Zo worden volgens het achtergronddocument bij MIRA-T in de directe nabijheid van de chlooralkali-industrie opmerkelijk hogere waarden opgemeten. Bovendien fluctueren de Hg-emissies sterk. Dit is deels toe te schrijven aan de sterke schommelingen van het steenkoolverbruik door de elektriciteitscentrales en de gewijzigde emissiefactoren die voor steenkool sedert 2002 gehanteerd worden. In een studie wordt gesteld dat de haalbaarheid van de langetermijndoelstelling voor Hg in Vlaanderen afhangt van de mate van afbouw van kolengestookte centrales³.

In een mededeling heeft de Europese Commissie begin 2005 een globale strategie voor kwik voorgesteld⁴. Deze strategie behelst naast een exportverbod van kwik tegen 2011 ook een verdere reductie van de Hg-emissies naar lucht en water.

De Raad vraagt dat Vlaanderen zich inschrijft in de strategie van de Europese Commissie en dat acties genomen worden om de betrouwbaarheid van de kwikmonitoring te verhogen.

- [9] Informatie voor de bevolking.** In de nieuwe onderafdeling 2.5.7.4. "Informatie voor de bevolking" wordt aangegeven hoe de bevolking geïnformeerd moet worden. Naast het publiek dienen ook specifieke organisaties geïnformeerd te worden, nl. milieuorganisaties, consumentenorganisaties, organisaties die de belangen van kwetsbare bevolkingsgroepen behartigen en andere relevante instanties voor de gezondheidszorg. De Raad meent dat onder deze laatste organisaties zeker het medisch-milieukundig netwerk in Vlaanderen behoort.

³ Callebaut K. & Vanhaecke P. (2001). Actualisatie van stofstroomdossiers voor Vlaanderen in het kader van de Derde Noordzeeverklaring groep metalen. Eindrapport maart 2001, studie in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij afdeling Kwaliteitsbeheer (Ecolas).

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Strategie van de Gemeenschap voor kwik, Samenvatting COM(2005)20.