Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

— het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen", en

— het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht"

(2000/C 51/03)

De Raad heeft op 13 oktober 1999 besloten, overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 november 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Chiriaco.

Tijdens zijn op 8 en 9 december 1999 gehouden 368e zitting (vergadering van 8 december) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 96 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. *Verzuring, troposferisch ozon en eutrofiëring van de bodem*

1.1.1. Verzuring, troposferisch ozon en eutrofiëring van de bodem zijn grensoverschrijdende problemen die met elkaar verband houden en die worden veroorzaakt door de uitstoot van zwaveldioxide (SO_2), stikstofdioxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH_3) alsmede afgeleide producten. Verzuring — d.w.z. de depositie van verzurende stoffen (SO_2, NO_x, NH_3) op vegetatie, oppervlaktewater, bodem en gebouwen — heeft gevolgen voor biologische populaties, bossen alsmede grondwater (corrosie van drinkwaterleidingen), en is bovendien schadelijk voor gebouwen en monumenten. Troposferisch ozon — een secundaire verontreiniging die ontstaat doordat precursoren zoals stikstofoxiden (NO_x) en vluchtige organische stoffen (VOS) onder invloed van zonlicht met elkaar reageren — is schadelijk voor het menselijke ademhalingsstelsel. Bovendien heeft het schadelijke gevolgen voor diverse landbouwgewassen en boomsoorten, tast het bouwmaterialen aan en draagt het bij tot klimaatverandering. Eutrofiëring, veroorzaakt door de depositie van stikstofverbindingen (NO_x en NH_3), leidt tot veranderingen in terrestrische ecosystemen zoals wijzigingen in de samenstelling van plantengemeenschappen en vermindering van de biodiversiteit, en draagt samen met verzuring en troposferische ozon bij tot de achteruitgang van bossen.

1.2. *De twee voorstellen van de Commissie*

1.2.1. Met de twee voorgestelde richtlijnen, over nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (de zgn. NEM-richtlijn) en over ozon in de lucht (de Ozonrichtlijn), worden deze milieuproblemen gezamenlijk aangepakt, om synergie-effecten te benutten en tot een coherente en kosteneffectieve aanpak te komen. De Commissie heeft de lidstaten, de industrie, NGO's en andere belanghebbenden in ruime mate bij de voorbereiding van deze voorstellen betrokken.[1] De landbouworganisaties, die wel degelijk een rol bij de implementatie van de voorstellen hebben te spelen, werden helaas niet geraadpleegd.

1.2.2. Op grond van vooraf vastgestelde milieudoelstellingen voor de lange en middellange termijn, worden in het NEM-voorstel nationale emissiemaxima voor SO_2, NH_3, NO_x en VOS vastgesteld, die vanaf 2010 niet meer overschreden mogen worden. Bij het vaststellen van de maxima voor iedere afzonderlijke lidstaat is rekening gehouden met de kosteneffectiviteit: afhankelijk van uiteenlopende milieuomstandigheden (zoals de verhouding emissiebronnen-receptoren) en het reductiepotentieel, maar ook van uiteenlopende uitvoeringskosten, verschillen de emissiemaxima van lidstaat tot lidstaat („gedifferentieerde aanpak"). Bij de uitvoering van de richtlijn moeten de lidstaten zelf beoordelen welke aanpak het beste is toegesneden op hun specifieke situatie, en de bijbehorende maatregelen nemen (subsidiariteit). Het NEM-voorstel, dat nauw verband houdt met de bestaande Europese milieuwetgeving en -beleid (zoals de verzuringsstrategie van de Commissie uit 1997 en het „Auto-Olie I"-pakket), dient in samenhang met het geplande nieuwe protocol inzake meerdere verontreinigende stoffen („Multi-pollutant protocol") in het kader van het ECE-Verdrag van de Verenigde Naties betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (CLRTAP) te worden bezien. In dit protocol zullen nationale emissiemaxima worden vastgesteld voor de meeste partijen bij het ECE-Verdrag, inclusief de lidstaten van de Europese Unie.

[1] Voor meer informatie en een uitgebreid rapport met de standpunten van deskundigen die bij de voorbereiding betrokken zijn geweest, zie de website van de Commissie op het adres http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm.

1.2.3. Terwijl de NEM-richtlijn betrekking heeft op emissies, worden in de voorgestelde Ozonrichtlijn — de derde „dochterrichtlijn" van de kaderrichtlijn Luchtkwaliteit uit september 1996 ([1]) — milieukwaliteitsnormen vastgesteld. In combinatie met de door de NEM-richtlijn beoogde emissiereductie van aan ozon gerelateerde stoffen (NO_x en VOS), worden in de voorgestelde Ozonrichtlijn lokale streefwaarden geïntroduceerd voor troposferisch ozon, ten einde de menselijke gezondheid en de vegetatie te beschermen. Bovendien bevat het voorstel vereisten voor de meting van ozonconcentraties in de lucht en de voorlichting daarover aan de bevolking.

1.2.4. De Commissie moet vóór 31 december 2004 verslag uitbrengen aan de Raad en het Parlement over de tenuitvoerlegging van beide richtlijnen; aan de hand hiervan kunnen de bepalingen van de richtlijnen worden bijgesteld. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de nieuwste wetenschappelijke inzichten en de ontwikkeling van nieuwe technologie, nieuwe beschikbare gegevens en nieuwe initiatieven, en dient gebruik te worden gemaakt van zo volledig mogelijke statistieken, dus ook m.b.t. natuurlijke en door de landbouw veroorzaakte emissies.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. *Algemene evaluatie*

Het Comité is verheugd over deze twee voorstellen van de Commissie, waarmee de lidstaten een referentiekader wordt geboden voor monitoring en uitwisseling van informatie, zodat overeenkomstig het streven naar duurzame ontwikkeling, aanvullende maatregelen kunnen worden genomen ter bescherming van de gezondheid van mens en milieu. Het wijst erop dat het voorstel voor de NEM-richtlijn zowel strookt met de ambities die de lidstaten bij het begin van de onderhandelingen over een „Multi-pollutant protocol" bij het VN/ECE-Verdrag hebben aangewezen (het zgn. Streefscenario of „guiding scenario"), als met de resolutie van het Europese Parlement over de communautaire verzuringsstrategie. ([2]) Het Comité betreurt echter dat de emissiereductie van de EU-lidstaten met dit protocol — hoewel het een stap in de goede richting is — waarschijnlijk veel minder ver gaat dan de door de Commissie voorgestelde streefwaarden.

2.2. *De doelstellingen*

Alvorens in te gaan op de specifieke inhoud van beide voorstellen, dient te worden stilgestaan bij de beoogde doelstellingen. Terwijl over de kwalitatieve langetermijndoelstellingen al min of meer consensus bestaat, bestaat over de vertaling hiervan in kwantitatieve langetermijn- en met name tussentijdse doelstellingen meer discussie. Dit vraagt een aantal politieke besluiten die deels worden beïnvloed door de verwachte kosten en baten van de verschillende opties. Hoewel de uitkomsten van de kosteneffectiviteitsanalyse en de kosten-batenverhouding in cijfers worden uitgedrukt, spelen ook hierbij politieke factoren een rol. Bovendien moet worden benadrukt dat de methodologie om de voordelen voor de gezondheid van mens en milieu te meten en om de kosten van schade aan gezondheid en milieu te internaliseren, continu wordt bijgesteld, en dat hiervoor extra aandacht en middelen nodig zijn. Maar het is duidelijk dat het niet volstaat, de gevolgen van de voorgestelde maatregelen aan de hand van louter economische overwegingen te meten.

2.2.1. De langetermijndoelstellingen

2.2.1.1. De langetermijndoelstelling — waarvoor nog geen einddatum wordt vastgesteld — houdt in dat de kritische belasting (voor verzuring en eutrofiëring) en het kritisch niveau ([3]) (voor ozon) niet worden overschreden, om de bevolking een doeltreffende bescherming te bieden tegen met luchtverontreiniging verband houdende gezondheidsrisico's. Deze kwalitatieve doelstelling, nl. om schadelijke effecten tot nul te beperken — een maatstaf voor de beoordeling van duurzame ontwikkeling — beantwoordt aan de verplichtingen van het Vijfde Milieuactieprogramma van 1993 ([4]), die onlangs nog door Raad en Parlement zijn bekrachtigd. ([5]) Het ESC stemt in met deze doelstelling, die het in tal van adviezen heeft bepleit.

2.2.1.2. De vertaling van de kwalitatieve langetermijndoelstelling in kwantitatieve doelstellingen is ongetwijfeld een van de cruciale punten van het onderhavige voorstel. Wat de concrete vaststelling van de kritische belasting voor verzuring en eutrofiëring betreft, wijst het Comité erop dat deze per ecosysteem/lidstaat zijn vastgesteld aan de hand van een internationaal aanvaarde methode. ([6]) De kwantitatieve langetermijndoelstellingen voor verzuring en eutrofiëring zijn dus gebaseerd op een solide wetenschappelijke basis, die internationaal erkenning geniet.

([1]) PB L 296 van 21.9.1996.
([2]) PB C 167 van 1.6.1998, blz. 133.
([3]) „Kritische belasting" is de kwantitatieve schatting van een blootstelling aan één of meer verontreinigende stoffen waaronder volgens de huidige kennis op nader gespecificeerde kwetsbare milieucomponenten geen significante schadelijke effecten optreden; „kritisch niveau" is de concentratie van verontreinigende stoffen in de atmosfeer waarboven volgens de huidige kennis voor receptoren als mensen, planten, ecosystemen of materialen er rechtstreekse schadelijke effecten kunnen zijn.
([4]) Zie Hoofdstuk 5.2, waarin de doelstelling wordt neergelegd de kritische belasting voor verzuring niet te overschrijden, zonder dat expliciet wordt verwezen naar het probleem van de eutrofiëring.
([5]) Zie art. 11, lid 2 van het Besluit van 24 september 1998 over de herziening van het Vijfde Actieprogramma — PB L 275 van 10.10.1998.
([6]) De kritische belasting wordt berekend door het „Coördinatiecentrum Effecten" van het CLRTAP-Verdrag.

2.2.1.3. Moeilijker is het, het kritisch niveau voor ozon t.b.v. de menselijke gezondheid en de vegetatie vast te stellen, omdat niet helemaal duidelijk is op welk niveau de schade voor de menselijke gezondheid tot nul beperkt blijft. De Commissie is echter van mening dat de door de WHO vastgestelde richtwaarde voor de gezondheid van de mens in de richtsnoeren van 1999 (120 g/m³ gemiddeld over 8 uur) als kritisch niveau kan worden beschouwd, hoewel hierbij een zekere mate van risico voor de bevolking wordt geaccepteerd. Het Comité wijst erop dat dit besluit overeenstemt met het Vijfde Milieuactieprogramma, waarin wordt bepaald dat de Europese Unie de richtwaarden van de WHO hanteert. Anders dan voor de menselijke gezondheid, heeft de WHO voor de vegetatie een aantal kritische niveaus vastgesteld, die de Commissie als langetermijndoelstellingen wenst over te nemen. Het Comité stemt in met de voorgestelde langetermijndoelstellingen m.b.t. de menselijke gezondheid en de vegetatie, zeker nu deze worden gesteund door het Wetenschappelijk comité voor toxiciteit, ecotoxiciteit en milieu, alle lidstaten en de belanghebbende milieu-NGO's. [1]

2.2.2. De tussentijdse doelstellingen

2.2.2.1. Aangezien algemeen wordt erkend dat het technisch en financieel moeilijk is de schadelijke effecten in de nabije toekomst tot nul te beperken, stelt de Commissie een reeks tussentijdse doelstellingen voor het jaar 2010 voor. De keuze van deze doelstellingen is uiteraard van cruciaal belang voor de uiteindelijke emissiereductie, de daaraan verbonden kosten en de baten voor het milieu.

2.2.2.2. Het Comité wijst erop dat de vaststelling van tussentijdse doelstellingen zowel een met kostenoverwegingen samenhangende „economisch/technische" dimensie heeft, als een reeks „politieke" besluiten vergt. Zonder op de details in te gaan, kan worden gesteld dat — met het scenario van de „maximaal haalbare reductie" als bovengrens — de tussentijdse doelstellingen op een zodanig niveau zijn vastgesteld dat de marginale- en totale emissiereductiekosten binnen redelijke grenzen blijven. [2] Deze kosten worden berekend met behulp van het RAINS-model, dat in het kader van het CLRTAP-verdrag is ontwikkeld en door alle lidstaten wordt geaccepteerd, zoals tevens blijkt uit het feit dat het onlangs is gebruikt bij de onderhandelingen over het „Multi-pollutant" protocol. Dit model, dat al acht jaar in gebruik is en continu wordt bijgesteld, kan nog verder worden verbeterd met het oog op de herziening van de richtlijn in 2004 en 2008.

2.2.2.3. Het ESC wijst er echter op dat de reductiekosten in het RAINS-model waarschijnlijk worden overschat, o.a. omdat het is gebaseerd op het pre-Kyoto energieverbruik, en omdat het alleen rekening houdt met technische („end-of-pipe") reductiemaatregelen, en dus niet ook met het reductiepotentieel van structurele veranderingen zoals een grotere energie-efficiëntie of het gebruik van alternatieve brandstoffen. In dit verband neemt het Comité nota van het aangekondigde „actieplan" ter uitvoering van de in Kyoto gemaakte afspraken [3], en is het van mening dat een reeks maatregelen in dit verband kan bijdragen tot een betere implementatie van onderhavige voorstellen.

2.2.2.4. Ondermeer tegen deze achtergrond steunt het ESC de door de Commissie voorgestelde tussentijdse doelstellingen. Met betrekking tot de streefwaarde voor ozon (120 g/m³) wijst het erop dat tal van ontwikkelde landen vergelijkbare of zelfs ambitieuzere streefwaarden hanteren of hebben gepland. Zo bedraagt de nationale norm voor ozon in het VK 100 g/m³ (8 uur), in Zwitserland 120 g/m³ (8 uur) en zal deze in Canada 130 g/m³ bedragen. Onlangs heeft de VS een norm van 160 g/m³ goedgekeurd; op het eerste gezicht kan deze coulantere norm van de VS voor ongelijke concurrentievoorwaarden zorgen. Er dient echter op te worden gewezen dat de ozonconcentraties in de VS momenteel aanzienlijk hoger liggen dan in de EU, zodat de vereiste emissiereductie in dezelfde orde van grootte ligt.

2.2.2.5. Met betrekking tot het gebruik van economische modellen zoals RAINS wijst het Comité erop dat zulke modellen weliswaar nuttig zijn als richtsnoer voor beleidsmakers bij het nemen van weloverwogen milieubesluiten, maar dat deze modellen niet voor de besluiten in de plaats mogen komen. In het verleden heeft het ESC er al vaker op gewezen dat de wetenschappelijke onderbouwing van milieubesluiten nooit honderd procent waterdicht kan zijn, en dat in geval van twijfel de milieubeginselen in art. 174, lid 2, van het EG-Verdrag als uitgangspunt dienen te worden genomen, en dan met name het „hoge beschermingsniveau", het beginsel „de vervuiler betaalt" en het „voorzorgsbeginsel". [4]

---

[1] Zie paragraaf 5.3 en 5.9 van de Toelichting.

[2] In principe wordt bij de tussentijdse doelstellingen dus geen rekening gehouden met de geschatte (marginale en totale) baten. Met andere woorden: deze doelstellingen zijn niet vastgesteld op grond van een „maximalisering van de totale baten", wat zou betekenen dat emissies zouden worden gereduceerd tot het niveau waarop de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale baten. Voor een gedetailleerde beschrijving van de algemene modelaanpak en de beginselen voor het vaststellen van de doelstellingen wordt verwezen naar de tussentijdse rapporten Cost-effective control of acidification and ground-level ozone van het International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Deze rapporten zijn verkrijgbaar op Internet, op http://www.iiasa.ac.at/-rains.

[3] Toespraak van Europees commissaris Wallström tot het Europees Parlement tijdens de plenaire vergadering te Straatsburg in oktober 1999.

[4] Zie de ESC-adviezen over het vierde en vijfde milieu-actieprogramma (PB C 180 van 8.7.1987 en C 287 van 4.11.1992) en het advies over de dochterrichtlijn inzake de luchtkwaliteit (PB C 214 van 10.7.1998).

2.2.2.6. In dit stadium wordt voor de eutrofiëring van de bodem nog geen aparte tussentijdse doelstelling geformuleerd. Wel stelt de Commissie voor, zo'n doelstelling bij de herziening in 2004 te overwegen. De reden voor dit uitstel wordt in het voorstel niet duidelijk. De Commissie stelt dat als de voorgestelde nationale emissiemaxima niet worden overschreden, de oppervlakte van ecosystemen in de Gemeenschap die aan eutrofiëring van de bodem worden blootgesteld, met 30% t.o.v 1990 zal afnemen. Het Comité betreurt het echter dat de Commissie geen tussentijdse doelstelling voor eutrofiëring heeft voorgesteld. In dit verband wijst het erop dat het geplande Multi-pollutant/Multi-effect protocol daar wel naar streeft.

2.3. *Middelen om de doelstellingen te verwezenlijken*

2.3.1. De door de Commissie gemaakte analyse laat zien dat om de tussentijdse doelstellingen te verwezenlijken, de emissiereductie verder dient te gaan dan het zgn. referentie- of „business as usual"-scenario, waarin vrijwel alle bestaande en in voorbereiding zijnde Gemeenschapswetgeving alsook nationale wetten en beleidsplannen zijn verwerkt.

2.3.2. De aanvullende emissiereductie zal in het kader van de voorgestelde nationale emissiemaxima worden nagestreefd. Deze nationale maxima — waarin ook rekening wordt gehouden met de emissiereducties die voortvloeien uit de wetgeving en beleidsplannen uit het referentiescenario — zijn vastgesteld op basis van een grondige analyse van een uit kostenoogpunt optimale verdeling van de emissiereducties over de lidstaten, wederom met behulp van het RAINS-model. Het ESC juicht deze gedifferentieerde aanpak voor de verwezenlijking van de tussentijdse doelstellingen toe, aangezien deze aanzienlijk minder kost dan een aanpak die is gebaseerd op emissiereducties met een ongedifferentieerd percentage. Niet mag worden vergeten, dat de emissiemaxima-aanpak de lidstaten de nodige flexibiliteit geeft om, rekening houdend met de specifieke nationale situatie, te bepalen welke maatregelen het meest geschikt zijn om de hun toegewezen emissiemaxima niet te overschrijden. Wel is het Comité van mening dat de Commissie een actieve coördinerende rol moet spelen bij de voorbereiding en actualisering van de nationale programma's (art. 6) en de emissie-inventarissen en -prognoses door de lidstaten (art. 7), om te zorgen voor een optimale beleidsmix van emissiereductiemaatregelen, om de stand van de implementatie te verifiëren en om zo nodig corrigerend op te treden.

2.3.3. De NEM-richtlijn is het belangrijkste instrument om de tussentijdse doelstellingen inzake verzuring en troposferisch ozon te helpen verwezenlijken. Voor ozon wordt deze aangevuld met een richtlijn over ozon in de lucht. Met dit voorstel voor een (derde) dochterrichtlijn inzake luchtkwaliteit komt de Commissie de verplichting uit de kaderrichtlijn Luchtkwaliteit uit 1996 na. Overeenkomstig de bepalingen van deze kaderrichtlijn worden in de voorgestelde ozonrichtlijn „streefwaarden" vastgesteld voor in 2010 te realiseren (lokale) ozonconcentraties voor de gezondheid van mens en vegetatie. Deze streefwaarden zijn afgeleid van de tussentijdse doelstellingen voor ozon (zie paragraaf 2.2.2). Dit betekent dat de voorgestelde nationale emissiemaxima voor verwezenlijking van de regionale streefwaarden zullen zorgen; om ervoor te zorgen dat deze waarden ook op lokaal niveau worden gehaald — d.w.z. om de lokaal veroorzaakte overschrijding te reduceren — moeten de lidstaten verdere maatregelen overwegen.

2.3.4. De Commissie heeft twee opties voor de formulering van de streefwaarden voor de gezondheid van de mens [1] overwogen; zij geeft er de voorkeur aan, deze te baseren op de langetermijndoelstelling voor ozon, nl. het WHO-richtsnoer. Gezien de motivering in paragraaf 5.3 van de toelichting en gezien het feit dat de meeste deskundigen — zo ook het Wetenschappelijk comité voor toxiciteit, ecotoxiciteit en milieu (CSTEE) — het Commissievoorstel steunen, stemt het ESC in met de voorgestelde doelstelling, met name vanwege de voordelen voor de gezondheid van de mens.

3. **Bijzondere opmerkingen**

3.1. Met betrekking tot de vaststelling en uitvoering van specifieke emissiereductiemaatregelen door de lidstaten (vgl. artikel 6 van het NEM-voorstel), dienen logische conclusies te worden getrokken uit de door de modellen naar voren gebrachte opties (paragraaf 2.5 van de Toelichting). Op die manier wordt ervoor gezorgd dat in alle sectoren de meest geschikte combinatie van nationale maatregelen wordt gegarandeerd en synergie-effecten worden bereikt. Investeringen en technologische innovatie dienen te worden omgebogen naar „duurzame groei" en in toenemende mate een preventief i.p.v. een corrigerend karakter te krijgen en te worden gecombineerd met bestaande inspanningen op het gebied van energiebesparing, alternatieve brandstoffen, duurzaam vervoer en duurzame mobiliteit, en de bevordering van „schone" productiemethoden en producten.

3.2. Met betrekking tot de instrumenten voor de uitvoering van de maatregelen, onderstreept het Comité de mogelijkheden die financiële instrumenten bieden. Mits goed vormgegeven kunnen heffingen en belastingen die stroken met bestaande wetgeving en de concurrentievereisten op een gemondialiseerde markt, zeer doeltreffende instrumenten zijn om milieudoelstellingen te verwezenlijken. [2] Deze heffingen en belastingen,

[1] Zie paragraaf 5.3 van de Toelichting.
[2] Zie bijvoorbeeld het verslag The use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998 van de Noordse Raad (Kopenhagen, 1999)

die op nationaal niveau worden vastgesteld, zouden misschien op Europees of internationaal niveau moeten worden gecoördineerd. Bovendien dient het gebruik van stimuleringsmaatregelen — in combinatie met heffingen en belastingen — om investeringen bij te sturen en technologische innovaties te bevorderen (zie par. 3.1) te worden overwogen. Daarnaast moeten steeds meer stimuleringsmaatregelen worden ontwikkeld voor bedrijven die afzien van niet-duurzame activiteiten (bijv. activiteiten die verzuring, ozon en eutrofiëring veroorzaken). Ten slotte dringt het ESC er bij de lidstaten op aan, de mogelijkheden van milieuconvenanten te bestuderen.

3.3. Het geplande Multi-pollutant protocol, waarbij ook de kandidaatlidstaten zijn betrokken, kan worden beschouwd als uitgangspunt voor verdere emissiereducties door deze landen in de toekomst, wanneer zij tot de EU toetreden. Eventueel zouden zij hun eigen, gefaseerde nationale emissiemaxima kunnen vaststellen. Aangezien maatregelen die vérder gaan dan de verplichtingen uit het protocol in deze landen waarschijnlijk zeer kosteneffectief zullen blijken te zijn, kan worden overwogen om tussen nu en het tijdstip van toetreding reeds aanvullende maatregelen aan te moedigen.

3.4. Het Comité juicht de verspreiding van continu bijgewerkte informatie over ozonconcentraties onder de bevolking (Ozonrichtlijn, art. 6) toe. Wel denkt het dat de „informatiedrempel", die primair op kwetsbare bevolkingsgroepen is gericht, door de lidstaten moet worden aangepast aan de klimatologische en geografische omstandigheden in hun land en de frequentie waarmee de drempel wordt overschreden, en eventueel zelfs onder de door de Commissie voorgestelde drempel van 180 g/m³ (gemiddeld per uur) dient te liggen. ([1])

3.5. Voorts kan worden gedacht aan campagnes voor voorlichting en educatie van de bevolking, om het bewustzijn en correcte gedragspatronen te stimuleren. Deze campagnes moeten in het teken staan van ziektepreventie, een thema dat in alle beleidstakken dient te worden geïntegreerd, vooral met het oog op de vervuiling in steden. Het „netwerk van duurzame steden" en de autovrije dagen die in enkele Europese steden zijn georganiseerd, dragen bij tot de bewustwording en het inzicht dat maatregelen om vervuiling terug te dringen bijdragen tot verbetering van de gezondheid.

([1]) Zie de jaarverslagen (1998 en zomer 1999) over de verontreiniging door troposferisch ozon in de EU. Afgelopen zomer is de informatiedrempel in bijna alle lidstaten van de Unie overschreden. De situatie was het meest kritiek in Italië, Griekenland, Frankrijk en Spanje, waar de burgers 40 à 68 dagen achtereen werden geïnformeerd over een sterke verontreiniging door ozon.

3.6. Ten slotte onderstreept het Comité het belang van een effectieve handhaving van de voorgestelde richtlijnen. In dit verband wijst het erop dat de Commissie in haar voorstel (art. 12 van de NEM-richtlijn en art. 13 van de Ozonrichtlijn) de lidstaten opdraagt sancties vast te stellen voor inbreuken op de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen. Het spreekt voor zich dat als een lidstaat zelf de richtlijnen niet naleeft, de Commissie actie moet ondernemen in het kader van haar rol als handhaafster van het Gemeenschapsrecht.

3.7. Verder is het Comité ingenomen met het op periodieke verslagen gebaseerde evaluatiemechanisme (art. 9 NEM-richtlijn). Op grond hiervan kan de Commissie wijzigingen voorstellen op de in bijlage I vervatte nationale emissiemaxima, waarbij zij rekening houdt met de in lid 1 genoemde factoren (waaronder de internationale verplichtingen in verband met klimaatverandering). In dit verband dient de verbetering van het RAINS-model bijzondere aandacht te krijgen.

4. **Richtsnoeren voor nationale maatregelen en programma's met het oog op de terugdringing van verontreinigende emissies**

4.1. In lijn met hetgeen hierboven (in par. 2.3.2) is uiteengezet over de noodzaak van een actieve coördinatie van de nationale programma's, geeft het Comité enkele richtsnoeren voor maatregelen die op nationaal, regionaal en lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd. In sommige gevallen kunnen nuttige synergie-effecten tot stand worden gebracht met maatregelen betreffende klimaatverandering. Het Comité wenst hier in latere adviezen op terug te komen.

1. *Vermindering van het energieverbruik in de vervoerssector*

Vooropgesteld dat de op grond van nationale en regionale wetgeving gefinancierde nationale en lokale programma's op vervoersgebied normaliter op verbetering van de energie-efficiëntie zijn gericht, denkt het Comité aan de volgende maatregelen:

— maximale cofinanciering van maatregelen ter bevordering van een duurzame mobiliteit in stedelijke gebieden en door de regio's aangewezen risicogebieden (luchtvervuiling). Deze maatregelen kunnen bestaan in:

  a) vaststelling en bijwerking van stedelijke verkeersplannen, met bijzondere aandacht voor de vermindering van de ozonconcentratie;

b) in steden en gebieden met minstens 500 000 inwoners: toepassing van intelligente vervoerssystemen, verwezenlijking of verbetering van „P+R"-voorzieningen, capaciteitsuitbreiding van het openbaar vervoer met elektrische/hybride of op gas rijdende voertuigen, reorganisatie van de goederendistributie door bedrijven te stimuleren op elektrische/hybride of op gas rijdende voertuigen over te schakelen;

— cofinanciering van de extra kosten voor het gebruik van zeer efficiënte brandstoffen in het openbaar vervoer en het bijbehorende wagenpark;

— cofinanciering bij de aankoop van elektrische/hybride en „schone" voertuigen ter aanvulling van het voertuigenpark en in het kader van de openbare dienstverplichting op kleinere eilanden;

— cofinanciering bij productie en aanschaf van door elektriciteit aangedreven tweewielers t.b.v. overheidsinstellingen en openbare nutsbedrijven.

2. *Opwekking van energie uit duurzame energiebronnen*

Vooropgesteld dat de opwekking van energie uit duurzame energiebronnen tevens in het kader van andere regelgevingen wordt gestimuleerd, denkt het Comité aan de volgende maatregelen:

— cofinanciering bij de bouw van installaties voor de opwekking van energie uit biomassa, liefst geïntegreerd met netwerken voor afstandsverwarming;

— cofinanciering bij de bouw van installaties voor het gebruik van zonne-energie;

— cofinanciering bij de installatie van fotovoltaïsche panelen voor de opwekking van elektriciteit;

— cofinanciering bij de bouw van installaties voor de benutting van windenergie, voor de productie van biobrandstoffen uit vast stadsafval en biogas op kleinere eilanden.

3. *Vermindering van het energieverbruik in de industriële, woon- en tertiaire sector*

Vooropgesteld dat terugdringing van het energieverbruik een doelstelling van veel programma's t.b.v. openbare en particuliere gebouwen en de industrie is, denkt het Comité aan de volgende maatregelen:

— cofinanciering van de totale of extra kosten van programma's ter stimulering van een efficiënt elektriciteitsgebruik en een terugdringing van het verbruik in particuliere woningen, kantoren, openbare gebouwen en bedrijfsgebouwen.

Deze programma's kunnen betrekking hebben op:

a) uitvoering van energie-audits;

b) maatregelen t.b.v. het woningbestand;

c) initiatieven op het stuk van het beleid inzake stadsvernieuwing en een duurzame ruimtelijke ordening;

d) bevordering en verspreiding van verwarmings- en airconditioningsystemen en elektrische installaties met een hoog rendement in woningen, kantoren en openbare gebouwen;

e) toepassing van elektrische installaties met een hoog rendement in de industrie;

— cofinanciering van de extra kosten van programma's ter stimulering van het gebruik van milieuvriendelijke brandstoffen en een efficiënt brandstofgebruik in de industrie.

4. *Emissiereducties buiten de energiesector*

De volgende maatregel wordt voorgesteld:

— cofinanciering van programma's voor de terugdringing van de uitstoot van ammoniak in de veehouderij.

5. *Nationale programma's voor informatie over klimaatverandering*

— cofinanciering van programma's voor voorlichting aan het publiek en bevordering van „best practices" en gedragscodes met het oog op een grotere energie-efficiëntie en emissiereductie;

— cofinanciering van programma's voor voorlichting aan het publiek door exploitanten van personen- en goederenvervoersdiensten, ter bevordering van efficiëntere en schonere vervoerwijzen;

— cofinanciering van programma's voor voorlichting aan het publiek door exploitanten van op biomassacentrales, ter bevordering van afstandsverwarming.

6. *Nationale programma's voor onderzoek op het gebied van klimaatverandering*

— het opzetten van een „basisproject" om de vorderingen van het emissiereductieprogramma te meten en te controleren, zoals wordt opgedragen door het klimaatveranderingsverdrag, het Kyoto-protocol en de besluiten van de Europese Unie; dit kan gebeuren door de emissie-gegevens regelmatig bij te werken en op nationaal niveau te archiveren, digitale simulaties van klimaatveranderingen te maken en bijbehorende klimaatscenario's uit te werken;

— cofinanciering van toegepast onderzoek op het gebied van nieuwe technologie met een hoog energierendement en

weinig schadelijke emissies voor WKK-toepassingen in de industrie en elders, alsmede installaties voor de vergassing van emulsies en residuen;

— cofinanciering van toegepast onderzoek op het gebied van „schone" vervoerwijzen en -technologie.

Brussel, 8 december 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De verwerking van verpakkingsafval van levensmiddelen en non-food-producten"

(2000/C 51/04)

Op 29 april 1999 heeft het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn Reglement van Orde besloten, een advies op te stellen over „De verwerking van verpakkingsafval van levensmiddelen en non-food-producten".

De Afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 november 1999 goedgekeurd (rapporteur: de heer Verhaeghe).

Tijdens zijn 368e zitting (vergadering van 8 december 1999) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór, bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. Met dit initiatiefadvies wil het ESC een bijdrage leveren aan de discussie die momenteel op een aantal EU-fronten wordt gevoerd over de recycling van afval en dan vooral verpakkingsafval. Daarbij gaat het allereerst over de discussie over de geplande herziening van Richtlijn 94/62/EG inzake verpakkingen en verpakkingsafval. Deze Richtlijn moet er vooral voor zorgen dat 25 à 45 gewichtsprocent van al het verpakkingsafval wordt gerecycled. In de vijf jaar van haar bestaan heeft zij de hoeveelheid niet teruggewonnen verpakkingsafval helpen terugdringen en voor een beter beheer van huishoudafval gezorgd. Hieruit blijkt wel dat de Richtlijn in haar huidige vorm [1] een eerste stap in de goede richting is. Verder moet dit advies worden gezien tegen de achtergrond van het debat binnen het aan het begin dit jaar opgezette „Recycling Forum" — dat beoogt eind 1999 een aantal concrete aanbevelingen te doen aan de Commissie over hoe de problemen van de recyclingindustrie in de EU kunnen worden aangepakt — en het gevolg dat de Commissie aan die aanbevelingen zal geven in de vorm van een mededeling aan Raad en EP.

1.2. Uiteraard is het niet de bedoeling het grondige werk van het Recycling Forum — dat zich vooral met concrete economische, technologische en wettelijke aspecten van afvalrecycling bezighoudt — nog eens over te doen. Evenmin wil het ESC een advies uitbrengen over het voorstel tot herziening van Richtlijn 94/62/EG; hierover zal het zich op een later tijdstip buigen. In plaats daarvan wil het ESC in dit advies aandacht besteden aan de onderliggende kwesties die het lot — zowel het succes als het gebrek hieraan — van de recyclingsector bepalen. Aangezien de natuurlijke hulpbronnen uitgeput raken en het milieu behouden dient te blijven, is het van belang dat wat afvalrecycling betreft een pro-actieve, toekomstgerichte en op de ontwikkeling van afzetmarkten afgestemde aanpak wordt gevolgd. Aan de economische aspecten van de recycling van verpakkingsafval mag echter niet voorbij worden gegaan. Het begrip duurzame ontwikkeling omvat immers zowel milieu- als economische aspecten.

[1] Wij verwijzen hier ook naar het ESC-advies van 24 maart 1993 over het richtlijnvoorstel van de Raad inzake verpakkingen en verpakkingsafval, dat van grote invloed is geweest op de de huidige Richtlijn