



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

Advies over het Voorontwerp van federaal plan ter bestrijding van verzuring en troposferische ozon

- **Gevraagd door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, mevrouw Magda Aelvoet, in een brief zonder datum, door de Raad ontvangen op 22 februari 2000**
- **Vorbereid door de Werkgroep Energie en Klimaat**
- **Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 4 april 2000**

Inhoud

1. Samenvatting van het advies [1]
2. Advies
 - 2.1. Inleidende opmerking [2]
 - 2.2. Context [3 - 4]
 - 2.3. Algemene opmerkingen [5 -18]
 - 2.4. Specifieke opmerkingen [19 -31]
3. Bijlagen
 - 3.1. Vergaderingen
 - 3.2. Deelnemers
 - 3.3. Gebruikte afkortingen

1. Samenvatting van het advies

- [1] De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling spreekt zich in dit advies uit over het *Voorontwerp van federaal plan ter bestrijding van verzuring en troposferische ozon*. Hij meent dat de verwezenlijking van de doelstellingen die erin geformuleerd worden, een eerste positieve stap zal zijn ter voorkoming van hinder te wijten aan ozon en verzuring, maar dat deze doelstellingen op lange termijn ontoereikend zullen zijn. De Raad adviseert tot structurele maatregelen, alsook tot de integratie van het beleid inzake de problematiek van broeikasgassen, ozon en verzuring. Hij acht een grote samenhang tussen alle institutionele actoren van het land eveneens noodzakelijk en wenst dat er



inspanningen geleverd worden met het oog op een *nationaal* plan ter bestrijding van luchtvervuilers (broeikasgassen, ozon en verzuring).

2. Advies

2.1. Inleidende opmerking

- [2] Op 22 februari 2000 ontving de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) van de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, een verzoek tot advies inzake *het Voorontwerp van federaal plan ter bestrijding van verzuring en troposferische ozon (vop)*. In dit verzoek vraagt de Minister het advies tegen medio april te formuleren. De Raad merkt op dat de termijn om dit advies te formuleren erg kort was. Elk Raadslid moet genoeg tijd krijgen om een standpunt in te nemen en de werkgroep belast met de voorbereiding van het advies moet over voldoende tijd beschikken om een akkoord te bereiken, zeker als het om een complex onderwerp gaat. In het bijzonder heeft deze zeer korte termijn de Raad niet toegelaten een diepgaande discussie over de verdere reductieobjectieven van deze vervuilende gassen. De Raad behoudt zich het recht voor zich over dit onderwerp in een later advies uit te spreken. De Raad meent dat de problematiek van de troposferische ozon en verzuring onrustwekkend is en begrijpt dat dringende acties zich opdringen. De Raad meent dat een raadpleging van alle sociale actoren noodzakelijk is om klaarheid te brengen bij de politieke beslissing in deze domeinen. Hij vraagt om te worden geraadpleegd meer bepaald n.a.v. de uitwerking van het Belgische standpunt over deze vraagstukken in de internationale onderhandelingen.

2.2. Context

- [3] Op 13 november 1979 werd het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (LRTAP) in Genève door de landen van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) ondertekend. Sindsdien zijn er diverse protocollen aan toegevoegd. Het recentste, het Protocol van Göteborg, dateert van 30 november 1999. Dit Protocol gaat van de verontrustende vaststelling uit dat de voor de gezondheid en plantengroei kritische verzuringsbelasting, voedingsstikstofbelasting en ozonniveaus in de meeste Europese landen nog steeds worden overschreden. Het adviseert nationale emissieplafonds die tegen 2010 bereikt moeten worden en die de verzuring, eutrofiëring en troposferische ozon tegenover 1990 moeten verlagen. Voor België betekent dit een daling van 72 % voor zwavelemisies (SO₂), van 47 % voor stikstofoxides (in NO₂-equivalenten), van 31 % voor ammoniak (NH₃) en van 56% voor vluchtige organische stoffen (VOS), wat algemeen genomen met de aan de Europese Gemeenschap opgelegde reductiepercentages overeenstemt (behalve voor ammoniak, waar de reducties die van België gevraagd worden procentueel tweemaal hoger liggen). Deze akkoorden lijken slechts overgangsmaatregelen te zijn en vormen nog maar het begin van een internationaal onderhandelingsproces dat op middellange en lange termijn moet worden voortgezet. Er zouden trouwens heel binnenkort grotere reducties door de Europese Gemeenschap ingevoerd kunnen worden.
- [4] Deze internationale verbintenissen hebben tot doel de verzuring en blootstelling aan ozon te verminderen. *Het Voorontwerp van federaal plan ter bestrijding van verzuring en troposferische ozon* wil in dat opzicht een instrument zijn: een strategie bepalen die een drastische vermindering van bovenvermelde luchtvervuilers beoogt. Het heeft uitsluitend betrekking op de ter zake bevoegde federale overheden.



2.3. Algemene opmerkingen

- [5] De Raad meent dat de effectieve verwezenlijking van de in het Voorontwerpplan geformuleerde doelstellingen inzake emissiereducties een stap in de goede richting zullen zijn om de gevolgen van verzuring en overmatige troposferische ozon te voorkomen. Hij verleent dus zijn steun aan de concretisering van hetgeen in het Voorontwerpplan wordt voorgesteld. Toch meent de Raad dat het Voorontwerpplan verschillende zwakke punten vertoont. Hij wil dan ook een zeker voorbehoud en bepaalde opmerkingen formuleren.

2.3.1. De noodzakelijke globale aanpak van de problemen

- [6] De Raad meent dat de ozon- en verzuringsproblematiek in het ruimere kader van de duurzame ontwikkeling geplaatst moet worden. De verontreinigende stoffen waarvan in het Voorontwerpplan sprake is, veroorzaken rechtstreeks of onrechtstreeks schade aan de gezondheid van burgers, de landbouw, aan het evenwicht van de ecosystemen en de materialen. De situatie in België is in dit opzicht erg onrustwekkend. De in te voeren maatregelen moeten in een globaler kader geïntegreerd worden. Ook is het nodig het vorige plan van 1996 te evalueren en de oorzaken van eventueel falen ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen te onderzoeken.
- [7] De Raad meent meer bepaald dat het beheer van deze problematiek ook in dat van de emissies van broeikasgassen ingevoegd moet worden. Vaak liggen dezelfde oorzaken aan de basis van beide problemen. Acties bestemd voor één type van emissie zullen dus positieve of negatieve gevolgen hebben voor de andere.

2.3.2. De noodzakelijke samenhang tussen de verschillende beleidsniveaus

- [8] Het beheer van de luchtvervuilers vereist de samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus in België: het federale, regionale, communautaire en lokale. Er moet een samenhang tussen de doelstellingen en middelen van de verschillende niveaus bestaan. Deze is noodzakelijk voor het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen, in het belang van allen en met respect voor ieders bevoegdheden. De Raad wenst dat er inspanningen worden geleverd met het oog op een nationaal plan ter bestrijding van de luchtvervuilers (broeikasgassen, ozon en verzuring).

2.3.3. De noodzakelijke structurele wijzigingen

- [9] In de mate dat de gebruikte gegevens voor de evaluatie van de achteruitgang van de ecosystemen correct zijn, zou de realisatie van de doelstellingen van Göteborg in 2010 voor België immers de oppervlakte van huidige ecosystemen die niet tegen verzuring beschermd zijn slechts met de helft, en de blootstelling van personen aan ozon slechts met tweederden doen afnemen, terwijl voor België de gemiddelde indexen voor blootstelling aan ozon voor de bevolking en plantengroei de hoogste in Europa zijn (IIASA-gegevens). De Raad beveelt in het bijzonder aan dat de geldigheid van de gegevens over de Belgische ecosystemen zouden worden geverifieerd.
- [10] De emissieplafonds voor zwaveloxides, stikstofoxides en vluchtige organische stoffen vervullen die welke door het Protocol van Kyoto inzake broeikasgassen werden vastgelegd. De wil om deze doelstellingen te bereiken moet noodgedwongen met structurele hervormingen gepaard gaan die gericht zijn op het vervoer en, ruimer gezien, op ons consumptiegedrag en de productie van energie.



- [11] De Raad meent dat een structurele daling van het energiebruik noodzakelijk zal zijn om de doelstellingen van Göteborg en Kyoto, alsook de toekomstige doelstellingen met een meer dwingend karakter, te verwezenlijken. Er moet enorm veel aandacht besteed worden aan rationeel energieverbruik en het invoeren van technieken zoals "integrated Ressource Planning", "Third Party Financing" en "Least Cost Planning". Een structurele investering in rationeel energiegebruik dringt zich op.
- [12] Er bestaan alternatieven voor de huidige consumptie- en productiewijzen, zij moeten verder ontwikkeld en bevorderd worden. Ze moeten in elk geval worden geëvalueerd aan de hand van criteria die tegelijk met het milieu en de sociale en economische dimensies rekening houden.

2.3.4. De noodzakelijke mentaliteitsverandering

- [13] Het is tevens noodzakelijk dat men bij het invoeren van een beleid op de steun van alle actoren kan rekenen. Bij elk beleid moeten bewustmaking en informatie dus hoog in het vaandel staan. Het gaat er immers om de actoren tot een nieuw gedrag aan te sporen, wat niet kan als ze niet weten wat er op het spel staat en ze zich niet van hun verantwoordelijkheid bewust zijn. Er moet in de eerste plaats een mentaliteitsverandering bij de energieverbruiker teweeggebracht worden (particulieren, ondernemingen, overheidsinstellingen). Het informeren van de burger moet een prioriteit zijn, met een dubbel oogmerk. Enerzijds moet dit hem de instrumenten verschaffen waarmee hij zijn consumptiegedrag, in het algemeen, en zijn energie- en transportgebruik, in het bijzonder, in vraag kan stellen. Anderzijds moet het de alternatieven aanmoedigen die hij ter beschikking heeft om een ander consumptiegedrag aan te nemen.
- [14] De Raad adviseert eveneens tot grootschalige informatie- en bewustmakingscampagnes. De Raad staat gunstig tegenover acties die het Voorontwerpplan aanbeveelt (vop, actie TR.6 en EN.5), maar zou ze graag uitgebreid zien tot andere productiewijzen van luchtvervuilers (in het bijzonder solventen) en verder nog tot andere consumptiewijzen. Deze campagnes moeten door aanzienlijke budgetten ondersteund worden, tussen de verschillende beleidsniveaus gecoördineerd worden en van professionele communicatiebronnen en -instrumenten gebruik kunnen maken. Ze moeten in dezelfde integratieoptiek als die van de problematiek inzake ozon, verzuring en broeikasgassen worden opgevat.

2.3.5. De noodzakelijke evaluatie van de kosten/batenverhouding van de in te voeren maatregelen

- [15] De reducties die in de doelstellingen van het Voorontwerp worden vastgelegd, kunnen niet lineair op alle actoren toegepast worden, zowel wat de zwavel- en stikstofoxiden als de vluchtige organische stoffen betreft. De Raad adviseert tot de evaluatie van het kosten/batenrapport van de in te voeren maatregelen aan de hand van criteria die met het milieu en de sociale en economische dimensies rekening houden om ze op deze drie vlakken optimaal toe te passen. De Raad vindt het wenselijk de toepassingsgeschiktheid van de mathematische modellen te bestuderen die het IIASA gebruikt voor landen met een klein oppervlak zoals België. Door de knowhow van de federale administraties te consolideren, plaatsen we onszelf in een sterkere positie om met de internationale instanties te onderhandelen.
- [16] Ook hier dient men een geïntegreerd beheer van het beleid ter voorkoming van verontreiniging te bekijken als een mogelijke piste voor het optimaliseren van de kosten-batenverhouding van de in te voeren maatregelen om onze internationale verbintenissen na te komen. Er moet een voluntaristisch wettelijk en financieel kader komen dat belangrijke investeringen in rationeel energieverbruik structureel bevoordeelt.



2.3.6. De noodzakelijke bijkomende middelen voor de administratie

- [17] De Raad meent dat het welslagen van het Plan bijkomende menselijke en logistieke middelen voor de betrokken administraties vereist. De vereiste middelen die in het Voorontwerpplan zijn opgenomen zijn te laag ingeschat. De knowhow van de administraties inzake de complexe problematiek van de luchtvervuilers moet uitgediept worden. Het is trouwens van het allergrootste belang dat België zijn positie versterkt om de internationale onderhandelingen te volgen en voor te bereiden. Daarnaast is er een bijzondere inspanning nodig om de consument in te lichten.
- [18] Inspanningen ter bevordering van de samenwerking en samenhang tussen de verschillende betrokken departementen, verdienen aanmoediging. De verantwoordelijkheden van de verschillende medespelers in de verwezenlijking van het beleid moeten duidelijk bepaald zijn om de evaluatie, waarvan in het Voorontwerpplan (vop 4.2) sprake is, te vergemakkelijken. Dit is zeker wenselijk temeer daar een globale aanpak van de problemen noodzakelijk is.

2.4. Specifieke opmerkingen

2.4.1. Internationale verbintenissen (vop 3.1, INT.1 tot INT.4)

- [19] De Raad betreurt de vertraging die de ratificering van de Protocollen die het Voorontwerpplan vermeldt (vop, INT1 en INT3), heeft opgelopen. Deze uitzonderlijke vertragingen van België in bepaalde ratificeringen dreigen ons land in een slecht daglicht te stellen bij de internationale instellingen. De oorzaken van die vertragingen zouden moeten geëvalueerd worden zodat we er nuttige lessen uit kunnen trekken.
- [20] De Raad verheugt zich over de nakende goedkeuring door België van het Protocol van Göteborg en vraagt dat het Voorontwerpplan duidelijk de referentie jaren (vop, INT.4) zou vermelden voor de berekening van de emissieplafonds opgenomen in het Protocol van Göteborg, alsook in welk jaar de doelstellingen bereikt moeten worden.
- [21] De Raad adviseert bovendien tot de omzetting van de termijnen van de richtlijn 99/13/EG van 11 maart 1999 betreffende de vluchtige organische stoffen.

2.4.2. Transportbeleid (vop 3.2, TR.1 tot TR.6)

- [22] De Raad keurt de uitvoering van de in het Voorontwerpplan vermelde maatregelen goed (vop, TR.1 tot TR.6), maar is de mening toegedaan dat de vermindering van wegen- en luchtverkeer noodzakelijk zal zijn om de doelstellingen op het gebied van transport te bereiken. Hij verwijst hiervoor naar het gedeelte in zijn advies over het Voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling van april 2000. Hij herinnert er tevens aan dat hij een nationaal Mobiliteitsplan nodig acht en met aandrang wenst hierover te worden geraadpleegd.

2.4.3. Energiebeleid (vop 3.3, EN.1 tot EN.5)

- [23] De Raad meent dat we om de emissie van verontreinigende gassen te verminderen niet buiten een structurele vermindering van het energieverbruik zullen kunnen als we de in het Voorontwerpplan vooropgestelde doelstellingen willen verwezenlijken. Hij verwijst hiervoor naar het onderdeel van zijn advies over het Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling van april 2000, dat gewijd is aan energie.



- [24] In dit kader moet men overgaan tot de analyse van de potentiële gevolgen van het voornemen om van het nucleaire procédé voor elektriciteitsproductie af te stappen. Als de elektriciteit die vandaag via een nucleair procédé geproduceerd wordt, door middel van niet-nucleaire technologieën (met fossiele energie) zou geproduceerd worden, zou dit bij constant verbruik een aanzienlijk surplus aan emissie van verontreinigende gassen en broeikasgassen tot gevolg hebben. Dit bevestigt duidelijk dat het energieverbruik aanzienlijk moet verminderen en dat er dringend hernieuwbare energiebronnen ontwikkeld moeten worden.
- [25] Voor de maatregelen ter verlaging van het zwavelgehalte in stookolie en zware olie (vop, EN. 3 en EN.4) en de fiscale maatregelen die er betrekking op hebben, past het rekening te houden met de emissies uit de volledige levenscyclus van het product (met name deze die met de ontzwaveling te maken hebben) en met de kosten-batenverhouding van deze maatregelen vergeleken met andere. Harmonisering van de normatieve en fiscale maatregelen op Europees niveau moet worden overwogen om mogelijk negatieve gevolgen voor de concurrentie en handel te voorkomen. Tot slot moeten we ervoor zorgen dat het risico op verhoogde fraude bij toepassing van een andere accijnsvoet wordt beperkt.
- [26] Er moet op toegezien worden dat de voorschriften inzake beheersing van emissie van vluchtige organische stoffen als gevolg van de opslag of distributie van brandstoffen worden toegepast, met name de besluiten ter omzetting van de richtlijn 94/63/EG (zie hierover het Advies van de Raad inzake vluchtige organische stoffen uit benzine van 14 december 1999).

2.4.4. Landbouw (vop 3.4)

- [27] De Raad herinnert eraan dat verontreiniging te wijten aan ozon de plantengroei beïnvloedt en de land- en bosbouwproductiviteit aantast. De Raad betreurt dat de problemen in verband met eutrofiëring die leiden tot een verlies aan biodiversiteit, niet vermeld staan. Naar aanleiding hiervan adviseert hij een verstrenging van de productnormen voor veevoeders om verontreinigend afval van landbouwbedrijven te beperken. Zij moeten erop gericht zijn de te grote hoeveelheid voedingsproteïnen in veevoeders te beperken. Deze heeft tot gevolg dat de hoeveelheid ammoniak in agrarisch afvalwater verhoogt en werkt eutrofiëring van de waterlopen in de hand.

2.4.5. Leefmilieu (vop 3.5, ENV.1 tot ENV.4)

- [28] Inzake de promotie van milieuvriendelijke verven en vernissen (vop, actie ENV. 2), moeten alle potentiële gebruikers-actoren (professionele of privé) over deze producten ingelicht worden en ertoe aangezet hen te gebruiken. Het fiscaal beleid en de wet op de productnormen zijn mogelijke instrumenten om deze doelstellingen te bereiken.
- [29] Aangaande de uitwerking van een beleid voor solventhoudende producten (vop, actie ENV. 3), meent de Raad dat er moet gekozen worden voor een beleid dat aanzet tot recycling van producten en voor de meest schadelijke solventen het gebruik van vervangingsoplossingen bevordert.



2.4.6. Financiën (vop 3.6, FIN.1 tot FIN.3)

- [30] De groene fiscaliteit moet in het kader van een beleid ter voorkoming van luchtvervuiling als instrument worden ingezet als blijkt dat ze op economisch, sociaal en ecologisch gebied beter scoort dan andere instrumenten. De groene fiscaliteit omvat o.a. ecotaks, voorheffing op energie en CO₂, gedifferentieerde accijnstarieven, milieutaksen, milieubijdragen van gezinnen en verhoogde aftrek van investeringen. De Raad spreekt zich gunstig uit over de invoering van een gedifferentieerde fiscaliteit die rekening houdt met de gevolgen voor het leefmilieu. Ze moet echter wel compatibel zijn met de Europese voorschriften en mag het concurrentie-evenwicht niet verstoren. Hij verwijst in het bijzonder naar zijn advies inzake energiefiscaliteit van 1999.

2.4.7. Formele opmerkingen

- [31] Wat ENV 2 betreft, vertonen de Franse en Nederlandse versies een gebrek aan samenhang. Er is blijkbaar een contradictie tussen de FIN 2-maatregel en paragraaf 392 van het Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling.

3. Bijlagen

3.1. Vergaderingen

Dit advies werd tijdens de vergaderingen van de werkgroep Energie en Klimaat van 9 en 17 maart 2000 voorbereid.

3.2. Deelnemers

Stemgerechtigde leden en hun plaatsvervangers

- Professeur Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU, voorzitter van de werkgroep (Université catholique de Louvain, UCL)
- De heer Dirk VAN EVERCOOREN, vice-voorzitter van de werkgroep (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)
- De heer Roger AERTSENS (Federatie der Chemische Nijverheid, Fedichem)
- De heer Alfons BEYERS (Boerenbond)
- Mevrouw Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Madame Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleum Federatie, BPF)
- Monsieur Bernard HUBERLANT (Greenpeace)
- Monsieur Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie)
- De heer Guido JANSSEN (Boerenbond)
- Monsieur Eric LAITAT (Faculté des sciences agronomiques de Gembloux, FUSAGx)
- De heer Bart MARTENS (Bond Beter Leefmilieu)
- De heer Erik PAREDIS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- Madame Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- De heer Frank SCHOONACKER (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit, SPE)
- Mevrouw Lutgart SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- De heer Jol VAN ASSCHE (Bond Beter Leefmilieu)
- Monsieur Alexis van DAMME (Electrabel)
- De heer Dirk VAN HESSCHE (Federatie der Chemische Nijverheid, Fedichem)



Andere deelnemers

- Monsieur Henri BERNARD (Comité National de l'Energie, CNE)
- Monsieur Gabriel MICHAUX (Ministère des Affaires Economiques)
- Mevrouw Katja ROGGEN (Federale Diensten voor het Leefmilieu)
- Madame Anne-France WOESTIJN (Services fédéraux pour les Affaires environnementales)

Personeel van het secretariaat van de Raad

- Monsieur Marc DEPOORTERE, Collaborateur scientifique
- De heer Jan DE SMEDT, Permanent secretaris

3.3. Gebruikte afkortingen

- vop: *Voorontwerp federaal plan ter bestrijding van verzuring en troposferische ozon*
- IIASA: International Institute for Applied System Analysis, u vindt nuttige informatie op volgende site: <http://www.iiasa.ac.at/>
- LRTAP-Verdrag: verdrag over "Long-range transboundary Air Pollution", de teksten van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand en bijhorende protocollen vindt u op het volgende adres: <http://www.unece.org/env/lrtap>.