

Fiche 3: Richtlijn zware metalen

Titel:

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische koolwaterstoffen in de lucht

Datum Raadsdocument: 18 juli 2003
Nr Raadsdocument: 11645/03
Nr Commissiedocument: COM(2003)423 def
Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM i.o.m. EZ, V&W, FIN, VWS, en IPO

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep milieu; Milieuraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het richtlijnvoorstel betreft de 4^e dochterrichtlijn luchtkwaliteit onder de kaderrichtlijn luchtkwaliteit, waardoor nu alle stoffen die in de kaderrichtlijn zijn genoemd via richtlijnen zijn gedekt. Het voorstel bevat een luchtkwaliteitsnorm voor benzo(a)pyreen (BaP, indicator voor alle PAK¹) in de vorm van een streefwaarde en daarnaast meet- en rapportageverplichtingen voor BaP, arseen, cadmium, nikkel en kwik. Wanneer de streefwaarde voor BaP wordt overschreden moeten kosteneffectieve maatregelen worden genomen om de concentratie onder de streefwaarde te brengen. Ten slotte verplicht de richtlijn tot informatieverstrekking aan de bevolking (informatie over concentratie in de lucht en depositie, gezondheidsrisico's en bestrijdingsmaatregelen).

Eerdere conceptvoorstellen bevatten ook luchtkwaliteitsnormen voor cadmium, arseen en nikkel (overeenkomend met de nu voorgestelde beoordelingsdrempels), maar omdat deze waarden zelfs met 'best available technology' (BAT) rond bepaalde grote industriële bronnen niet haalbaar waren en industriële bronnen voor deze stoffen de enige belangrijke bronnen van vervuiling zijn is hiervan afgezien, aangezien via de IPPC-richtlijn² voor deze bronnen reeds BAT vanaf 2007 is vereist. Voor PAK (BaP) is de streefwaarde bij bepaalde industriële bronnen ook niet haalbaar, maar daar zijn naast industriële bronnen ook diffuse bronnen (verkeer en houtkachels) een belangrijke bron van vervuiling. Daarom is hier wel gekozen voor een luchtkwaliteitsnorm maar dan in de vorm van een streefwaarde in plaats van een grenswaarde zoals bij de andere dochterrichtlijnen (met uitzondering van ozon).

Rechtsbasis van het voorstel: artikel 175, lid 1 EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Raad: gekwalificeerde meerderheid; EP: co-decisie

Instelling nieuw Comitologie-comité:

geen; op grond van kaderrichtlijn luchtkwaliteit al ingesteld

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Positief; het voorstel vloeit voort uit de kaderrichtlijn luchtkwaliteit welke de Commissie verplicht tot het uitbrengen van een voorstel voor een richtlijn met luchtkwaliteitsnormen. Bij de stoffen uit het Commissievoorstel voor een 4^e dochterrichtlijn is sprake van grensoverschrijdende luchtverontreiniging waardoor in principe regeling op Europees niveau wenselijk is.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Het voorstel verplicht tot zeer grote extra meetinspanning voor PAK (benzo(a)pyreen) (in de orde van grootte van M€ 0,5 tot M€ 1) voor rekening van het rijk (RIVM-meetnet); personele capaciteit voor decentrale overheid en rijksoverheid voor extra rapportageverplichtingen die afwijken van andere stoffen van overige dochterrichtlijnen (kosten zijn waarschijnlijk zeer beperkt omdat dit meeloopt in rapportages voor andere dochterrichtlijnen luchtkwaliteit).

¹ Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen

² Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

- Wijziging van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm) zoals dat luidt na de wijziging daarvan die momenteel in voorbereiding is op verzoek van de Tweede Kamer ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit (Stb. 2001, 269) en ter implementatie van de 2e en 3e EG-dochterrichtlijn luchtkwaliteit - geplande inwerkingtreding 1 januari 2005) en
- wijziging van de Regeling luchtkwaliteit (eveneens nog in voorbereiding in samenhang met genoemde wetswijziging).

De streefwaarde voor BaP zal worden opgenomen in de Wm. De meet- en rapportageverplichtingen in de Regeling luchtkwaliteit.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

18 maanden na inwerkingtreding. Gezien het feit dat de Tweede Kamer heeft gekozen voor implementatie van EG-dochterrichtlijnen luchtkwaliteit bij wet zal onder meer een wetswijziging nodig zijn voor de implementatie van de 4e dochterrichtlijn luchtkwaliteit. De implementatietermijn van 18 maanden zal - alleen al gezien de benodigde proceduretijd voor een wetswijziging - naar verwachting te kort zijn.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Het voorstel voor de 4^e dochterrichtlijn wijkt qua systematiek en definities sterk af van de voorgaande dochterrichtlijnen en de kaderrichtlijn zodat dit voorstel zal leiden tot aanzienlijk meer inspanning voor wat betreft implementatie in wetgeving, monitoring en rapportage.

Deze afwijkingen zijn in de laatste fase van de totstandkoming van het voorstel zonder raadpleging van de experts in de lidstaten door de Commissie doorgevoerd. In eerdere conceptversies van de richtlijn waren deze nog wel min of meer in lijn met de kaderrichtlijn en andere dochterrichtlijnen. Dit betreft:

- definities streefwaarde en beoordelingsdrempel (wijken af van voorgaande richtlijnen)
- monitoringsverplichtingen: in agglomeraties altijd meten; geen mogelijkheid om via gebruik modellen aantal meetstations te verminderen; geen systeem met onderste en bovenste beoordelingsdrempel;
- meetverplichting voor metalen terwijl er geen norm is;
- rapportage afhankelijk van overschrijding beoordelingsdrempels i.p.v. overschrijding luchtkwaliteitsnormen

Met name voor wat betreft monitoring leidt de verplichting tot meting van benzo(a)pyreen in alle agglomeraties ongeacht de concentratie, waarbij geen mogelijkheid is om via modellering het aantal stations te beperken, tot een zeer forse extra meetinspanning in orde van grootte van 0,5 tot 1 miljoen euro per jaar voor Nederland. De systematiek van een onderste en een bovenste beoordelingsdrempel van voorgaande dochterrichtlijnen zou ook hier moeten worden gebruikt zodat bij lage concentraties geen metingen verplicht zijn.

De hoogte van de streefwaarde voor BaP komt overeen met de in Nederland gehanteerde MTR-waarde (= maximaal toelaatbaar risico) voor BaP. De Nederlandse streefwaarde (lange termijn doelstelling voor beleid) ligt een factor 100 lager en stemt qua carcinogeen risico voor de mens overeen met het carcinogeen risico dat in de EU voor andere carcinogene stoffen uitgangspunt is voor beleid (o.a. benzeen). Dit pleit er voor om naast de streefwaarde in EU-verband ook een lange termijn doelstelling op te nemen.

De meetverplichtingen voor de zware metalen zijn van belang voor de ontwikkeling van depositienormen [hoeveelheid verontreiniging die per m² vanuit de lucht op de bodem mag komen] ter bescherming van milieu en gezondheid via de voedselketen (waaraan door de UNECE in samenwerking met de EU [Clean Air for Europe (CAFE)-programma] aan wordt gewerkt, maar principieel is het vreemd dat er een meetverplichting is terwijl er geen norm is. Wel dient kritisch te worden gekeken naar de meetverplichtingen voor metalen, en in hoeverre (m.n. voor kwik) deze werkelijk in alle lidstaten noodzakelijk zijn. Voor bijv. het gebiedsoppervlak van kleine lidstaten zoals de Baltische staten en de Benelux lijkt 1 meetstation voor kwik per lidstaat te veel.

De termijn voor implementatie van de richtlijn (18 maanden) geeft voor Nederland problemen gezien het feit dat een wetswijziging noodzakelijk is.