



Gezamenlijk briefadvies

Herziening Europese Luchtkwaliteitsrichtlijnen

Vlaamse standpuntbepaling bij het voorstel van richtlijn, van de Europese Commissie, betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

Datum van goedkeuring 15/09/2023

Datum goedkeuring SERV 18/09/2023

Volgnummer 2023 | 026

Coördinator + e-mailadres Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Julien Matheys, jmatheys@serv.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhail Demir
Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II Laan 7
1210 St. Joost-ten-Node

Uw bericht van

26 juni 2023
Datum
18 september 2023

Uw kenmerk

ZD/TDB
Contact e-mail
jan.verheeke@minaraad.be

Ons kenmerk

01/K2/2023
Contact telefoon
02/558.0136

Mevrouw de minister,

Op 26 juni 2023 ontving de Minaraad uw adviesvraag over de Vlaamse standpuntbepaling inzake (onder meer) de 'herziening Europese Luchtkwaliteitsrichtlijnen'. Deze adviesvraag kadert in het uw voornemen om voor relevante EU omgevingsdossiers de betrokken maatschappelijke groepen te consulteren om op tijd en met de nodige effectiviteit te wegen op de Belgische positie en op de Europese besluitvorming.

1. Situering

Op 22 oktober 2022 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel¹ voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Dit voorstel sluit aan bij het EU-actieplan "*Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil*"² Het voorstel voegt de bestaande twee richtlijnen uit 2004 en 2008³ samen tot één richtlijn. Volgens de Commissie heeft de herziening drie hoofddoelen:

- Ten eerste de EU-luchtkwaliteitsnormen meer in lijn brengen met de in september 2021 herziene advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).
- Ten tweede het verbeteren van het juridisch kader (bijvoorbeeld met betrekking tot boetes en publieksinformatie).
- Ten derde het beter ondersteunen van lokale autoriteiten bij het realiseren van een schonere lucht door middel van het aanscherpen van luchtkwaliteitsmonitoring, -modellering en -plannen.

De belangrijkste voordelen van dit voorstel zijn volgens de Commissie gerelateerd aan gezondheid (waaronder minder ziekte en vroegtijdige sterfgevallen, lagere gezondheidszorguitgaven, minder ziekteverzuim en een hogere productiviteit op het werk) en het milieu (waaronder minder ozongerelateerde oogstverliezen).

¹ COM(2022) 542 final/2 [EUR-Lex - 52022PC0542 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

² [EUR-Lex - 52021DC0400 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#). Het actieplan bevat o.a. de 2030-doelstellingen: een reductie met meer dan 55 % van de gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid (vroegtijdige sterfgevallen) en een reductie met 25 % van het aantal ecosystemen in de EU waar luchtverontreiniging de biodiversiteit bedreigt.

³ 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, en Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

De *fitness check* (REFIT)⁴ voorafgaand aan het *impact assessment*⁵ concludeerde dat de richtlijnen gedeeltelijk effectief zijn gebleken, maar dat nog niet alle doelen zijn behaald. Het aantal vroegtijdige sterfgevallen als gevolg van luchtverontreiniging ligt 70 % lager dan in de jaren negentig. Toch is de omgevingslucht op het Europese continent nog steeds te verontreinigd, wat ten koste gaat van de volksgezondheid en het milieu. PM_{2,5}, NO₂ en ozon op leefniveau zijn de schadelijkste verontreinigende stoffen voor de menselijke gezondheid.

In artikel 1 van het voorstel is de doelstelling opgenomen om de luchtverontreiniging tegen 2050 tot nul terug te brengen om ervoor te zorgen dat de luchtkwaliteit uiterlijk in 2050 zodanig is verbeterd dat de verontreiniging niet langer als schadelijk voor de gezondheid van de mens en het milieu wordt beschouwd.

In de tussentijd heeft de huidige herziening van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit volgende doelen:

- strengere luchtkwaliteitsnormen invoeren, waaronder nieuwe bindende grenswaarden voor concentraties van de volgende stoffen: fijnstof (PM_{2,5} en PM₁₀), zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂), benzeen, koolstofmonoxide (CO), lood, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen., die nauwer aansluiten bij de nieuwe WHO-richtsnoeren;
- steun verlenen voor de uitoefening van het recht op schone lucht en de toegang tot de rechter verbeteren;
- effectievere sancties en compensatieregelingen vastleggen voor als de luchtkwaliteitsregels worden overtreden;
- de regels voor monitoring en modellering van de luchtkwaliteit aanscherpen en zo preventieve actie en gerichte maatregelen ondersteunen;
- de vereisten voor de vaststelling, goedkeuring en uitvoering van wettige en doeltreffende luchtkwaliteitsplannen verduidelijken, met als doel inbreuken op de wetgeving te voorkomen en te verhelpen;
- de toegang tot en de kwaliteit van openbare informatie verbeteren.

Tabel 1: Bestaande en nieuw voorgestelde luchtkwaliteitsstandaarden vanaf 2030 en WHO advieswaarde (EU-doelstelling tegen 2050)

Stof en middelingstijd	Bestaande grenswaarde	Voorgestelde grenswaarde	WHO advieswaarde (EU doelstelling 2050)
PM_{2,5}			
Dag	-	25 µg/m ³ ; mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	15 µg/m ³ ; mag niet meer dan 3 tot 4 keer per kalenderjaar worden overschreden
Kalenderjaar	25 µg/m ³	10 µg/m ³	5 µg/m ³
PM₁₀			
Dag	50 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden	45 µg/m ³ ; mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	45 µg/m ³ ; mag niet meer dan 3 tot 4 keer per kalenderjaar worden overschreden
Kalenderjaar	40 µg/m ³	20 µg/m ³	15 µg/m ³
NO₂			
Uur	200 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	200 µg/m ³ ; mag niet meer dan 1 keer per kalenderjaar worden overschreden	200 µg/m ³

⁴ Geschiktheidscontrole van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit van 28 november 2019 (SWD(2019) 427 final).

⁵ SWD/2022/545 final (Impact assessment); SWD/2022/345 final (Summary of impact assessment); SWD/2022/542 final (Staff working document)

Dag	-	50 µg/m ³ ; mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	25 µg/m ³ ; mag niet meer dan 3 tot 4 keer per kalenderjaar worden overschreden
Kalenderjaar	40 µg/m ³	20 µg/m ³	10 µg/m ³

De Commissie heeft, ter onderbouwing van deze voorstellen, drie scenario's (en bijbehorende beleidsopties) onderzocht in haar effectbeoordeling. De drie opties verschillen in hun ambitie: "volledige afstemming" (I-1), "nauwere afstemming" (I-2) en "gedeeltelijke afstemming" (I-3). In het *impact assessment* toont de Commissie aan dat in alle scenario's de baten in termen van gezondheidswinst ruimschoots opwegen tegenover de kosten van de te nemen maatregelen⁶.

beleidsoptie	BAU	I-3	I-2	I-1
Waarde PM2,5 in 2030	20 µg/m ³	15 µg/m ³	10 µg/m ³	5 µg/m ³
totale bruto baten	12.114	32.362	41.829	45.003
mitigatiekosten	-560	-3280	-5580	-7020
administratieve kosten	-75	-76	-79	-106
totale netto baten	11.479	29.006	36.170	37.877
bruto baat	35.661	90.418	115.704	123.632

In absolute bedragen vertoont scenario I-1 (volledige implementatie) de grootste netto-baten, gevolgd door scenario I-2 ('nauwere afstemming') en scenario I-3 ('gedeeltelijk'). De relatieve verhouding tussen kosten en baten blijkt evenwel voordeliger uit te vallen voor scenario I-3, vervolgens scenario I-2 en dan scenario I-1.

beleidsoptie	BAU	I-3	I-2	I-1
kost versus bruto baat	5,24%	10,37%	13,53%	15,83%
bruto baat	1,75%	3,58%	4,66%	5,45%

De Commissie gaat ervan uit dat het in lijn brengen van de standaarden met de WHO-advieswaarden een politieke keuze is, met name met betrekking tot de vraag wanneer in de tijd welke advieswaarde gehaald zou moeten zijn. In haar beleidsvoorstel heeft de Europese Commissie gekozen voor scenario I-2.

2. Positieve appreciatie

Minaraad en SERV verwelkomen het voorstel van de Commissie voor een herziening van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit. Het terugdringen van luchtverontreiniging heeft ook grote positieve neveneffecten op het vlak van klimaatmitigatie, energiezekerheid en biodiversiteit. De raden onderschrijven ook het algemeen uitgangspunt van de Europese Commissie, met name het doel van nul-verontreiniging (*zero pollution*) in 2050 voor de hele leefomgeving, ook voor de luchtkwaliteit.

⁶ Zie ook toelichting in COM(2022) 542 final/2, p. 27 e.v. Zie ook Europese Commissie, *Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report accompanying the document proposal for a directive ... on ambient air quality and cleaner air for Europe*, [SWD \(2022\) 545 final, part 1/4](#), tabellen 7 en 8.

Volgens de impactanalyse van de Commissie zijn de voorgestelde luchtkwaliteitseisen haalbaar voor de Europese Unie. Zoals aangemerkt, scenario I-3 is proportioneel voordeliger (kosten/baten), Scenario I-1 is in absolute getallen voordeliger (baten – kosten); scenario I-2 situeert zich in beide opzichten ertussenin. De drie scenario's zijn aldus verdedigbaar. In die context bevelen de Raden het Vlaamse Gewest aan om bij die kwestie een houding aan te nemen die de voortgang van het Europese besluitvormingsdossier zou bevorderen.

Voor België of voor het Vlaamse Gewest zijn er evenwel geen concrete impactcijfers beschikbaar. Daarom vragen de raden een doorrekening op Vlaams niveau, zodat duidelijk is welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan het binnenkort geldende Europese kader. Hierbij mag een inschatting van de kosten en baten niet ontbreken en is het aangeraden dat deze doorrekening ook, via scenario's, simuleert hoe snel de WHO-doelstellingen bereikt kunnen worden met de voorziene set van maatregelen. Om de gezondheidsimpact van luchtverontreiniging sneller te minimaliseren, kan daarbij ook een simulatie gebeuren van de denkbare maatregelen die extra nodig zijn om de doelstellingen eerder te halen (vb. in 2040), zoals de RIVM dit voor Nederland deed met betrekking tot het perspectief '2030'⁷. Deze simulaties dienen gekoppeld te worden aan een socio-economische kosten-baten analyse van de in het onderzoek meegenomen maatregelen.

3. Europese aanpak

De verbetering van de luchtkwaliteit vereist een Europese aanpak, omdat luchtverontreiniging zich niet aan landsgrenzen houdt. Vlaanderen heeft te maken met verhoogde concentraties luchtverontreinigende stoffen vanwege uitstoot in andere landen, maar is tegelijk netto exporteur van luchtverontreiniging. De EU-wetgeving inzake luchtkwaliteit is een belangrijk en fundamenteel instrument gebleken om de luchtvervuiling in de EU terug te dringen. Hierop aanvullend, is – gezien de regionale en lokale bevoegdheden op vlak van mobiliteit en energie – bijkomend nationaal en lokaal luchtkwaliteitsbeleid cruciaal. Hiervoor verwijzen de Raden naar het gezamenlijk briefadvies over de mogelijke bijkomende maatregelen voor de reductie van stikstofoxiden en fijn stof⁸.

Om een gelijk speelveld te waarborgen en om er zeker van te zijn dat ook de emissies in andere landen dalen met minder grensoverschrijdende luchtverontreiniging als gevolg, ligt de voorkeur bij maatregelen in Europees en/of multilateraal verband. Een ambitieus bronbeleid is essentieel voor het bereiken van een goede luchtkwaliteit. De raden zijn dan ook voorstander van een complementaire aanpak van emissies in andere lopende herzieningstrajecten, zoals voor de Richtlijn Industriële Emissies (met als uitgangspunt BBT/BREF), de Nationale Emissiereductie (NEC)-richtlijn en bij andere initiatieven in het kader van de *Green Deal*. De verduurzaming van mobiliteit en transport (waaronder de luchtvaart, scheepvaart, spoorvervoer⁹) dringt zich ook op.

4. Normering

Minaraad en SERV kunnen zich vinden in de voorgestelde nieuwe Europese luchtkwaliteitsnormen voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen PM_{2,5}, PM₁₀, SO₂ en NO₂. Verlaging van de concentraties van deze stoffen levert de grootste gezondheidswinst op. De nieuwe standaarden komen

⁷ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0094.pdf>

⁸ [Mogelijke bijkomende maatregelen voor de reductie van stikstofoxiden en fijn stof \(met SALV en SERV\) – Minaraad](#)

⁹ Voor luchtvaart en scheepvaart is de internationale context van groot belang, nl. de afspraken binnen de *International Maritime Organisation* (IMO) en de *International Civil Aviation Organisation* (ICAO).

hoofdzakelijk neer op het halen van jaargemiddelde grenswaarden, overeenkomend met het door de WHO voorgestelde tussendoel IT4, aangevuld met daggemiddelde grenswaarden. Een bindend doel voor 2030, zoals nu wordt voorgesteld, houdt in dat de luchtkwaliteit in 2030 overal aan degrenswaarden moet voldoen, ook bij zeehavens, luchthavens, en in de directe nabijheid van bedrijven.

Het voorstel bevat ook verwijzingen naar streefwaarden terwijl het eerder de bindende grenswaarden zijn die het traject voor het samen-sporen met de WHO-richtlijnen zullen bepalen. Grenswaarden dienen dan ook de voorkeur te krijgen maar zijn mogelijk niet in elk geval de beste keuze. Een goede afweging en onderbouwing is nodig wanneer toch voor streefwaarden gekozen wordt.

Artikel 16 en 18 van het Commissievoorstel beschrijven uitstelmogelijkheden en het niet in aanmerking nemen van overschrijdingen door natuurlijke bronnen. Een heldere omschrijving van de desbetreffende situaties en de ontwikkeling van een mechanisme is nodig opdat de uitstelmogelijkheden en versoepelingen geen hypotheek leggen op het halen van de doelstellingen binnen de uiterste termijn, nl. 2050.

5. Monitoring en meting

De raden verheugen zich dat afgelopen juli de Verklaring van Budapest mee door België werd ondertekend, met het engagement om meer actie te ondernemen om de gezondheidseffecten van verontreiniging te verminderen. Ze wijzen op de opportuniteit die deze herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijn brengt om deze belofte waar te maken, en vragen bijkomende aandacht voor verontreinigende stoffen waarover de bezorgdheid toeneemt. Het voorstel bevat eerste stappen, zoals *“de inrichting van extra bemonsteringspunten voor niet-gereguleerde luchtverontreinigende stoffen waarover de bezorgdheid toeneemt, zoals ultrafijne deeltjes, zwarte koolstof, ammoniak (NH₃) of het oxidatiepotentieel van zwevende deeltjes, zal het wetenschappelijke inzicht in de gevolgen ervan voor de gezondheid en het milieu ondersteunen.”*

Om ervoor te zorgen dat de verzamelde gegevens over luchtverontreiniging voldoende representatief en vergelijkbaar zijn in de hele Europese Unie, is het belangrijk om gestandaardiseerde meet- en modelleringstechnieken en gemeenschappelijke criteria te gebruiken bij het meten en beoordelen van de luchtkwaliteit. De raden vragen daarom dat het voorstel een duidelijk kader bevat (met richtlijnen over aantal en locatie van meetstations), zodat er voldoende, accurate en vergelijkbare gegevens worden verzameld, inclusief gegevens over opkomende verontreinigende stoffen die aanleiding geven tot bezorgdheid. Zo kunnen de lokale gezondheidsautoriteiten adequaat geïnformeerd worden over de gezondheidsrisico's van lokale verontreiniging. Daarbij moet aandacht gaan naar kwetsbare bevolkingsgroepen, sterk verontreinigde gebieden en de blootstelling aan luchtverontreiniging bij sociale woningen, scholen, ziekenhuizen, woonzorgcentra, ... De meetstations moeten ook opkomende verontreinigende stoffen die aanleiding geven tot bezorgdheid monitoren.

De raden wijzen erop dat de definitie van kwetsbare groepen (art 4, 39e) in het Commissievoorstel beperkt is tot kwetsbaar op vlak van gezondheid, terwijl de definitie uitgebreid zou moeten worden om ook rekening te houden met kwetsbare personen vanuit een socio-economisch perspectief, zoals bijvoorbeeld personen die wonen in armere wijken met veel luchtvervuiling.

6. Publieksinformatie, alarmdrempel en informatiedrempel

De raden staan positief t.o.v. de voorgestelde maatregelen voor publieksinformatie en zijn voorstander van actuele en transparante communicatie over de luchtkwaliteit. Beter geïnformeerde mensen zijn veel gemotiveerder om actie te ondernemen en begrijpen dat hun levensstijl en consumptiepatronen gevolgen hebben voor de mate van verontreiniging. De raden bevelen aan om bij de communicatie alle actoren uit de gezondheidszorg te betrekken, zoals onder meer artsen en ziekenfondsen. De formuleringen hierover in het voorstel zijn onduidelijk geformuleerd (art. 19, 20, 22). Bovendien is het belangrijk dat extra aandacht uitgaat naar het bereiken van kwetsbare groepen.

Artikel 15 voorziet naast de bestaande alarmdrempels voor stikstofdioxide (NO₂) en zwaveldioxide (SO₂) ook in alarmdrempels voor kortetermijnmaatregelen in geval van piekverontreiniging door zwevende deeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}), aangezien verontreiniging door zwevende deeltjes grote gevolgen voor de gezondheid heeft. De toevoeging van alarmdrempels voor PM_{2,5} en PM₁₀ is een stap voorruit. Niettemin vragen de raden om de Europese PM₁₀-alarmdrempel van 90 µg/m³ te verlagen tot de waarde die reeds in Vlaanderen geldt, namelijk 70 µg/m³. Ook de opname van informatiedrempels voor PM_{2,5} en PM₁₀ is nodig. De 3 gewesten in België hanteren een drempel van 50 µg/m³ PM₁₀ en sinds 2019 ook een drempel van 35 µg/m³ voor PM_{2,5} voor het informeren van de bevolking.

7. Toegang tot de rechter

Minaraad en SERV kunnen zich vinden in de bepalingen met betrekking tot toegang tot de rechter. Wel moet er over gewaakt worden dat deze voor de verschillende toepassingen bv. (de herziening van) de Richtlijn Industriële Emissies en van de Richtlijn stedelijk afvalwater zoveel als mogelijk afgestemd en geharmoniseerd worden en congruent zijn met internationale kaders zoals het Verdrag van Aarhus.

8. Haalbaarheid voor Vlaanderen

Het door de Commissie voorgestelde pakket, is voor Vlaanderen in 2030 waarschijnlijk haalbaar door het uitvoeren van reeds voorgenomen beleid (inclusief het Luchtbeleidsplan 2030), met uitzondering van enkele specifieke locaties zoals tunnelmonden. De raden wijzen erop dat dit enkel geldt indien er bijkomende maatregelen genomen worden, zodat de doelstellingen uit het luchtplan behaald worden.

Met hoogachting,

Caroline Copers
Voorzitter SERV

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad