

CONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp Luchtbeleidsplan 2030

1. Situering

De afgelopen decennia slaagden zowel het Vlaamse Gewest als de Europese Unie er in de uitstoot van vervuilende stoffen naar de lucht sterk te verminderen en zo de kwaliteit van onze lucht te verbeteren. Toch heeft luchtverontreiniging nog steeds een belangrijke schadelijke impact op onze gezondheid en op het leefmilieu. Luchtverontreiniging is de belangrijkste milieugerelateerde oorzaak van vroegtijdige sterfte in de Europese Unie en in Vlaanderen.

In het als bijlage 1 toegevoegd voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 is gekozen voor een geïntegreerde aanpak door de beleidsaanpak voor het naleven van zowel de Europese emissieplafonds als de Europese luchtkwaliteitsnormen te integreren in één plan, waardoor zowel grensoverschrijdende, regionale als lokale lucht-kwaliteitsproblemen aangepakt worden.

Gezien luchtverontreiniging een belangrijk thema is in de Europese besluitvorming zet de Europese Unie in op verschillende instrumenten, zoals nationale emissieplafonds die vooral de grensoverschrijdende luchtverontreiniging moeten aanpakken, luchtkwaliteitsnormen die kwaliteitseisen stellen aan de lokale luchtkwaliteit en brongerichte maatregelen die lidstaten moeten helpen om emissieplafonds en luchtkwaliteitsnormen te respecteren. Het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 geeft invulling aan:

1. de NEC richtlijn. Met het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014 werd de Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG omgezet in het VLAREM. De NEC-richtlijn legt emissiereductiedoelstellingen vast per lidstaat voor vijf polluenten, met name zwaveloxiden (SO_x), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen exclusief methaan (NMVOS), ammoniak (NH_3) en fijn stof met een aerodynamische diameter tot $2,5 \mu\text{m}$ ($\text{PM}_{2,5}$). De richtlijn bevat een set doelstellingen die van kracht is vanaf 2020 en een tweede set vanaf 2030. De plafonds werden via een beslissing van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu van 4 mei 2017 verdeeld over de drie gewesten, zodat elk gewest zijn eigen reductiebeleid kan uitwerken;
2. de luchtkwaliteitsrichtlijnen. In de luchtkwaliteitsrichtlijnen 2008/50 en 2004/107 (beide omgezet in deel 2 van titel II van het VLAREM) worden voor een reeks polluenten maximale luchtconcentraties opgelegd, ter bescherming van de gezondheid en van het leefmilieu. Polluenten waarvoor luchtkwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld, zijn O_3 , PM_{10} en $\text{PM}_{2,5}$, NO_2 , SO_2 , CO, benzeen, benzo(a)pyreen (BaP) en de metalen lood (Pb), arseen

(As), cadmium (Cd) en nikkel (Ni). Voor kwik (Hg) zijn enkel meetverplichtingen opgenomen. Bij overschrijding van de grenswaarden vereisen deze richtlijnen de opmaak van actie-plannen om de overschrijdingen zo kort mogelijk te houden. Een lijst van de verschillende actieplannen met toelichting is opgenomen in het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030. Specifiek voor de luchtkwaliteitszone Antwerpen is in 2017 al een actieplan opgesteld en gerapporteerd aan de Europese Commissie. Gezien in het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 bijkomende maatregelen zijn opgenomen die een positieve impact hebben op de luchtkwaliteit in Antwerpen, is het aangewezen het plan voor de luchtkwaliteitszone Antwerpen te vervolledigen met bijkomende Vlaamse maatregelen en inzichten over effecten op lokaal niveau. Het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 omvat deze aanvullingen en zal dus eveneens fungeren als aanvulling bij het initiële actieplan voor de luchtkwaliteitszone Antwerpen.

In de Vlaamse beleidscontext zijn volgende elementen van belang voor het Luchtbeleidsplan 2030.

1. Op 13 januari 2017 heeft de Vlaamse Regering akte genomen van de mededeling van de 'eindrapporing en de stand van zaken in 2015 (2016) van het luchtkwaliteitsplan NO₂ en verdere aanpak' (VR 2017 1301 MED.0004). In de eindevaluatie van dit plan wordt ingegaan op de resterende overschrijdingen, de finale stand van zaken van de acties en het verdere traject. Om ervoor te zorgen dat de NO₂-grenswaarde overal zo snel mogelijk wordt gehaald, wordt gesteld dat lopende en op te starten acties uit dit plan verdergezet worden en dat nieuwe maatregelen zullen uitgewerkt worden. Deze nieuwe maatregelen worden opgenomen in een nieuw luchtbeleidsplan voor Vlaanderen tegen 2018/2019 met een doorkijk naar 2030/2050 als bijdrage aan de langetermijnvisie van de Vlaamse Regering rond luchtkwaliteit en gezondheid.
2. Met het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 wordt eveneens bijgedragen aan de langetermijnvisie van de Vlaamse Regering: "In 2050 is de vervuiling van de binnen- en buitenlucht onder controle en heeft deze geen negatieve invloed meer op de luchtkwaliteit; de kritische lasten voor zuur- en stikstofdepositie worden niet meer overschreden. De luchtvervuiling door antropogene bronnen, zoals industrie, landbouw en vervoer, is drastisch teruggebracht. De leefomgeving in Vlaanderen is groen, rustig en gezond. Ze heeft geen negatieve invloed op de gezondheid van haar bewoners en bevordert hun welzijn." Deze langetermijnvisie sluit aan bij de Europese doelstellingen om te evolueren naar een situatie waarbij de impact van luchtverontreiniging op de gezondheid verder verminderd wordt. Concreet streeft de Europese Commissie ernaar tegen 2050 de richtniveaus voor menselijke gezondheid van de Wereldgezondheidsorganisatie te bereiken en de grenzen aan de draagkracht van ecosystemen niet meer te overschrijden en tegen 2030 de gezondheidsimpact van luchtverontreiniging te halveren en het ecosysteemgebied waar de eutrofiëringgrenzen zijn overschreden met een derde te verminderen ten opzichte van 2005. De focus van het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 ligt op plaatsen waar mensen en ecosystemen zijn blootgesteld aan hoge niveaus van verontreinigende stoffen. We kiezen voor een geïntegreerde aanpak waarbij we niet enkel het emissiereductiebeleid en het luchtkwaliteitsbeleid integreren maar ook afstemmen op beleid in andere domeinen die een impact hebben op luchtverontreiniging, zoals het voorontwerp Klimaatbeleidsplan 2021-2030, het voorontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), de gezondheidsdoelstelling 'gezonder leven' en de binnenluchtkwaliteitsdoelstelling.
3. Inzake timing en procedure bepaalt de NEC-richtlijn 2016/2284 dat uiterlijk op 1 april 2019 een eerste nationaal programma ter beheersing van luchtverontreiniging aan de Europese Commissie moet bezorgd worden. Bij de opmaak van zowel het nationaal reductieprogramma als het luchtkwaliteitsplan moeten het publiek en de bevoegde autoriteiten geraadpleegd worden, zoals geregeld in de artikelen 2.5.2.4.3 en 2.10.3.1, §2, van titel II van het VLAREM:
 - de afdeling bevoegd voor luchtverontreiniging stelt het ontwerpplan op en kan daarbij de meest belanghebbende overheidsorganen, privaatrechtelijke organisaties en sociale en maatschappelijke groeperingen betrekken;

- het ontwerpplan wordt na goedkeuring door de Vlaamse Regering bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, in minstens twee kranten en via de website van het departement Omgeving;
- gelijktijdig wordt het ontwerp ook aan de SERV en de Minaraad bezorgd voor advies;
- het publiek en beide strategische adviesraden hebben minimum een maand na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad om opmerkingen te geven;
- het plan wordt in tweede lezing aan de Vlaamse Regering voorgelegd, samen met een verslag over hoe met de opmerkingen wordt omgegaan;
- het door de Vlaamse Regering goedgekeurd plan wordt nogmaals via de website, twee kranten en het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

Het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 richt zich op de verbetering van de kwaliteit van de buitenlucht in Vlaanderen en op pollutanten die ook gevat worden door het internationaal beleid, inzonderheid SO_x, NO_x, NH₃, NMVOS, O₃, PM, zwarte koolstof (BC), ultra fijne stofdeeltjes (UFP) en polyaromatische koolwaterstoffen (PAK's). Andere pollutanten die al voldoende gevat worden in andere actieplannen, zoals zware metalen, PCB's en dioxines, komen in het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 niet aan bod.

In lijn met de Europese doelstellingen en de langetermijnvisie van de Vlaamse Regering formuleert hoofdstuk 3 van het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 de volgende doelstellingen.

1. Op korte termijn (zo snel mogelijk) zorgen we ervoor dat nergens in het Vlaamse Gewest de Europese luchtkwaliteitsnormen en/of streefwaarden worden overschreden en dat de emissieplafonds voor 2020 worden gehaald.
2. Op middellange termijn (2030) kiezen we een gelijkaardig pad voor het Vlaamse Gewest als voor de Europese Unie en halveren we de gezondheidsimpact ten gevolge van luchtverontreiniging ten opzichte van 2005 en dringen we de oppervlakte van ecosystemen waar de draagkracht voor vermesting of verzuring wordt overschreden met een derde terug ten opzichte van 2005. We bereiken de emissieplafonds voor 2030.
3. Op lange termijn (2050) wordt de luchtvervuiling door antropogene bronnen, zoals industrie, landbouw en verkeer, drastisch teruggebracht. We streven ernaar dat de luchtkwaliteit in het Vlaamse Gewest geen significante negatieve invloed heeft op de gezondheid van de bewoners en dat de draagkracht van ecosystemen niet meer overschreden wordt.

Deze doelstellingen worden in voorliggend plan vertaald in concrete gezondheids-, ecosysteem- en emissiedoelstellingen voor de korte, de middellange en de lange termijn.

Hoofdstuk 4 van het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 gaat dieper in op de huidige toestand en de verwachtingen onder constant beleid. Door dalende emissies van de luchtpolluenten in het Vlaamse Gewest en de Europese Unie evolueerde de luchtkwaliteit in gunstige zin, waardoor in steeds meer Vlaamse meetposten de Europese luchtkwaliteitsnormen, streefwaarden en/of langetermijndoelstellingen gerespecteerd worden. De evolutie van de emissies en de luchtkwaliteit en de belangrijkste resterende knelpunten zijn in detail beschreven in hoofdstuk 6 van het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030.

Uit de cijfers over verwachtingen onder constant beleid blijkt dat het huidige beleid niet zal volstaan om de middellangetermijndoelstellingen te halen en dat in alle sectoren maatregelen zullen moeten genomen worden.

Het actieprogramma, dat hoofdstuk 5 van het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 vormt, omvat maatregelen voor mobiele bronnen met specifieke aandacht voor wegverkeer, dat het grootste aandeel in de emissies heeft, maar ook voor spoor, scheepvaart, luchtverkeer en machines. Voor de industrie wordt het huidige reductiebeleid aangehouden en worden op basis van kosten-effectiviteit bijkomende maatregelen voorzien. De maatregelen in de landbouwsector richten zich op de vermindering van de emissies van NH₃, dat bijdraagt tot de vorming van secundair stof in de

atmosfeer en tot vermestende en verzurende depositie. De belangrijkste aandachtspunten in de sector huishoudens en in de tertiaire sector zijn enerzijds de emissies door verbranding van hout (in kachels en open haarden) en anderzijds het gebruik van oplosmiddelhoudende producten.

Momenteel zijn er nog overschrijdingen van de NO₂-jaargrenswaarde in streetcanyons, langs drukke wegen en aan tunnelmonden. Door het geplande beleid zal de concentratie in deze knelpuntzones versneld dalen, zoals in detail weergegeven in hoofdstuk 6 van het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030. Als de maatregelen van het actieprogramma worden doorgevoerd, zullen de emissie-reducties ervoor zorgen dat de emissieplafonds vanaf 2020, 2025 en 2030 gerespecteerd worden.

De middellangetermijndoelstellingen inzake luchtkwaliteit, impact op gezondheid en impact op ecosystemen zullen eveneens kunnen gerealiseerd worden, hoewel de onzekerheid hier groter is.

Hoofdstuk 7 van het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 geeft weer hoe de monitoring en de evaluatie zullen gebeuren.

De als bijlage 2 toegevoegde Bijlage 1 bij het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 beschrijft de voornaamste aannames voor de scenario's.

De als bijlage 3 toegevoegde Bijlage 2 bij het voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 beschrijft de maatregelen genomen door de lokale besturen in de luchtkwaliteitszone BEF02A 'Agglomeratie Antwerpen'.

2. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist, met dien verstande dat deze beslissing geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt:

1. haar goedkeuring te hechten aan bovengenoemd voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, te gelasten:
 - 2.1 voornoemd voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 bij uittrekstel bekend te maken in het Belgisch Staatsblad en te zorgen voor de actieve consultatie van het publiek, gedurende een termijn van een maand, zoals bepaald in de artikelen 2.5.4.3, eerste lid, 2°, en 2.10.3.1, §4, van Titel II van het VLAREM;
 - 2.2 over voornoemd voorontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 het advies in te winnen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van een maand, zoals bepaald in artikel 2.5.4.3, eerste lid, 3°, van Titel II van het VLAREM;
 - 2.3 de adviezen en de resultaten van de consultatie te verwerken met het oog op het opmaken van de definitieve versie van het Luchtbeleidsplan 2030.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw