

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Standpunt Vlaamse Regering inzake voorstel richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking)
 - Uitstel actualisatie Luchtbeleidsplan

Samenvatting

De Vlaamse Regering zet haar standpunt uiteen over de lopende discussies rond de herziening van de richtlijnen luchtkwaliteit en beschrijft de impact van deze herziening op het Vlaamse luchtbeleidsplan.

Op 26 oktober 2022 publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot herziening van de richtlijnen luchtkwaliteit. De besprekingen in de raads werkgroep leefmilieu werden begin 2023 opgestart en in juni 2023 werd over dit dossier een oriënterend debat gehouden in de raad leefmilieu. Het Europees parlement nam op 13 september 2023 een hele reeks amendementen aan.

Een belangrijk aandachtspunt voor Vlaanderen is dat de manier waarop wordt omgegaan met resultaten van modellering duidelijk wordt omschreven in de richtlijn. Aan de ene kant moet het gebruik van modellering aangemoedigd worden, om de kennis hierover te vergroten. Aan de andere kant is het belangrijk dat een level playing field gecreëerd wordt en dat lidstaten of regio's die al zeer fijschalige modellering doen, zoals Vlaanderen, hier niet voor gestraft worden doordat ze op basis hiervan beoordeeld worden, terwijl dat niet gebeurt voor lidstaten die niet modelleren.

Verder zijn vanuit Vlaanderen een aantal (kleinere) aandachtspunten meegegeven zoals verder opgenomen.

Hoofdstuk VII van het voorstel betreft toegang tot de rechter (art. 27), schadevergoeding (art. 28) en sancties (art. 29). Hier is het belangrijk dat deze bepalingen passen binnen de bestaande verdragsrechtelijke basis en dat ze maximaal worden afgestemd op gelijkaardige bepalingen in andere richtlijnen die momenteel worden onderhandeld (industriële emissies, stedelijk afvalwater).

Bijlage I bij het voorstel bevat de luchtkwaliteitsnormen die vanaf 2030 zouden van kracht worden. Terwijl voor sommige pollutanten de normen in het voorstel niet of amper worden aangescherpt t.o.v. de geldende normen (ozon, metalen, benzo(a)pyreen, CO) of de voorgestelde normen nu al ruim worden nageleefd (SO₂), worden de normen wel sterk aangescherpt voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5}. Dit zijn de pollutanten waarmee de hoogste gezondheidswinst wordt gehaald. De voorgestelde normen blijven nog ruim boven de advieswaarden van de WGO. Vlaanderen is van

oordeel dat - gezien het grote buitenlandse aandeel in de concentraties in Vlaanderen – de nieuwe normen sterk zullen bijdragen aan een verbetering van de Vlaamse luchtkwaliteit, de gezondheid van de Vlaming, de Vlaamse natuur en de opbrengsten van gewassen voor de Vlaamse landbouw. Op basis van een uitgebreide en gedetailleerde analyse zijn de voorgestelde normen haalbaar voor Vlaanderen. Vlaanderen wenst daarom het voorstel te aanvaarden. Een verdere aanscherping van de normen, zoals gevraagd door enkele stakeholders in België en Vlaanderen, is niet mogelijk.

Waar dat nodig is opdat voldoende lidstaten het voorstel steunen, moet worden ingezet op een verruiming van de flexibiliteitsbepalingen eerder dan op een afzwakking van de normen. Tegelijkertijd moet er streng gewaakt worden over de toepassing van deze flexibiliteitsbepalingen om misbruik te vermijden en om te vermijden dat het ambitieniveau van de richtlijn ondergraven wordt, wat door het grote aandeel van de buitenlandse bijdrage aan de concentraties in Vlaanderen een negatieve impact zou hebben op Vlaanderen.

Het [Vlaams Luchtbeleidsplan 2030](#) werd door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 25 oktober 2019. Dit plan bevat doelstellingen op de korte, middellange (2030) en lange (2050) termijn én een uitgebreid pakket aan maatregelen om de luchtverontreiniging in Vlaanderen aan te pakken en zo de impact van luchtverontreiniging op onze gezondheid en het leefmilieu verder te verminderen. Het plan geeft uitvoering aan de luchtkwaliteitsrichtlijn en aan de richtlijn inzake nationale emissieplafonds.

Het plan voorziet in een tweejaarlijkse voortgangsrapportering en een vierjaarlijkse grondige evaluatie en actualisatie. De eerste grondige evaluatie was voorzien voor begin 2023. Om snel te kunnen inspelen op de lopende herziening van de luchtkwaliteitsnormen, wordt de actualisatie van het luchtbeleidsplan uitgesteld tot 2024. Dat heeft geen invloed op het naleven van de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn nationale emissieplafonds.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Deze nota heeft betrekking op het beleidsdomein Omgeving. Het dossier kadert binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake de bescherming van het leefmilieu, meer bepaald de verbetering van de luchtkwaliteit.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 25 oktober 2019 keurde de Vlaamse Regering het Luchtbeleidsplan 2030 definitief goed (VR 2019 2510 DOC.1118/1, verder: LBP). Dit plan geeft uitvoering aan de Europese richtlijnen 2008/50/EG (luchtkwaliteitsrichtlijn) en 2016/2283 (nationale emissieplafonds).

Het plan bevat doelstellingen op korte, middellange (2030) en lange (2050) termijn:

- Op korte termijn (zo snel mogelijk) zorgen we ervoor dat nergens in Vlaanderen de Europese luchtkwaliteitsnormen en/of streefwaarden worden overschreden.
- Op middellange termijn (2030) kiezen we een gelijkaardig pad voor Vlaanderen als voor Europa en halveren we de gezondheidsimpact ten gevolge van luchtverontreiniging ten opzichte van 2005 en dringen we de oppervlakte van ecosystemen waar de draagkracht voor vermessing of verzuring wordt overschreden met een derde terug ten opzichte van 2005. We bereiken de emissieplafonds voor 2030.

- Op lange termijn (2050) wordt de luchtvervuiling door antropogene bronnen, zoals industrie, landbouw en verkeer, drastisch teruggebracht. We streven ernaar dat de luchtkwaliteit in Vlaanderen geen significante negatieve invloed heeft op de gezondheid van haar bewoners en dat de draagkracht van ecosystemen niet meer overschreden wordt.

Het plan voorziet in een periodieke monitoring en evaluatie:

- in april 2021 wordt het eerste voortgangsrapport opgemaakt en vervolgens elke twee jaar. Het eerste voortgangsrapport werd op 16 juli aan de Vlaamse Regering voorgelegd¹.
- om de vier jaar, en voor het eerst begin 2023, zal een grondige evaluatie gebeuren waarbij we naast de rapportering voorzien in de tweejaarlijkse voortgangsrapporten eveneens geactualiseerde luchtkwaliteitsprognoses voor het jaar 2030 - voor zover beschikbaar - en hieruit afgeleide evolutie en prognoses voor de indicatoren opnemen alsook een stand van zaken over de uitvoering van de maatregelen.

Op 26 oktober 2022 publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot herziening van de bestaande richtlijnen inzake de luchtkwaliteit (naast 2008/50 ook nog 2004/107). Het huidige voorstel bevat o.a. een aanscherping van de luchtkwaliteitsnormen met een inwerkingtreding vanaf 2030. Zodra deze bijgestelde luchtkwaliteitsnormen van kracht zijn, zal hier aan getoetst worden en dit heeft bijgevolg impact op de doelstellingen van het Luchtbeleidsplan.

Het Europese parlement nam over dat voorstel op 13 september een standpunt in. De besprekingen binnen de raad lopen nog. Het Spaanse voorzitterschap mikt op een akkoord via Coreper in november of ten laatste op de raad leefmilieu van december.

De Minaraad en SERV gaven een gezamenlijk briefadvies. In dit document wordt het kader van de herziening geschetst net als de stand van zaken van de besprekingen. De belangrijkste resultaten van de analyse van het voorstel en de impact en de haalbaarheid ervan voor Vlaanderen worden besproken. Het advies van Minaraad en SERV wordt toegelicht en op basis van al deze elementen wordt een voorstel geformuleerd voor een Vlaamse standpunt over de herziening. De impact van het lopende proces op de monitoring en evaluatie in het kader van het LBP wordt toegelicht.

2 INHOUD

A. KADER

Luchtkwaliteitsrichtlijnen

De richtlijnen 2008/50 en 2004/107 stellen luchtkwaliteitsnormen vast voor 12 pollutanten (SO₂, NO₂, PM₁₀, PM_{2,5}, ozon, benzeen, lood, CO, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen. De richtlijnen leggen ook vast hoe en waar de luchtkwaliteit voor deze pollutanten moet gemeten worden en welke informatie publiek beschikbaar moet worden gesteld. Lidstaten moeten bovendien luchtkwaliteitsplannen opstellen om ervoor te zorgen dat de normen worden nageleefd of om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

Ondanks de verbetering in de luchtkwaliteit waartoe (onder meer) deze richtlijn geleid heeft, is luchtverontreiniging nog steeds verantwoordelijk voor ca. 300.000 vroegtijdige overlijdens per jaar in de EU en talrijke gevallen van astma, cardiovasculaire aandoeningen en longkanker, ook in Vlaanderen. Luchtverontreiniging is nog steeds de belangrijkste omgevingsgerelateerde oorzaak van vroegtijdige overlijdens. Daarnaast heeft luchtverontreiniging een belangrijke impact op het leefmilieu door onder meer verzuring, vermesting en ozonschade. Een belangrijk deel van de luchtverontreiniging in Vlaanderen is afkomstig uit het buitenland. Als dichtbevolkte regio hebben

¹ <https://www.vmm.be/publicaties/vlaams-luchtbeleidsplan-2030-voortgangsrapport>

wij daarom baat bij Europese initiatieven om in de ganse EU de luchtkwaliteit te verbeteren en zo het grensoverschrijdende transport van luchtverontreiniging te verminderen.

Op 26 oktober 2022 publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot herziening van deze richtlijnen, waarbij beide richtlijnen worden samengevoegd in één richtlijn. Het voorstel:

- Scherpt de luchtkwaliteitsnormen aan om die (meer) in lijn te krijgen met de advieswaarden van de wereldgezondheidsorganisatie (WGO); de nieuwe normen zijn van kracht vanaf 2030;
- Voorziet een regelmatige herziening van de normen, in functie van de nieuwste wetenschappelijke kennis;
- Past het wetgevende kader aan, met veel aandacht voor de bepalingen rond toegang tot justitie, schadevergoeding, effectieve bestraffing en betere publieke informatie over luchtkwaliteit;
- Verduidelijkt de bepalingen rond monitoring, modellering en luchtkwaliteitsplannen.

Richtlijn emissieplafonds

Richtlijn 2016/2283 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC: nationale mission ceilings) legt aan elke EU-lidstaat procentuele emissiereductieverplichtingen op voor vijf pollutanten. Om de twee jaar moeten emissieprognoses worden gerapporteerd in zowel een basisscenario als een beleidsscenario en om de 4 jaar moet een NEC-programma worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe de reductieverplichtingen zullen worden nageleefd. Concreet houdt dat in dat waar de emissieprognoses uit het BAU-scenario (Business As Usual, gaat uit van het al vastgestelde beleid) niet voldoen om de reductiedoelstellingen na te leven, bijkomende maatregelen moeten worden uitgewerkt en de impact van die maatregelen op de prognoses moet in rekening worden gebracht in een beleidsscenario (BEL). Het eerste Belgische NEC-programma werd, zoals opgelegd door de richtlijn, aan de Commissie gerapporteerd op 31 maart 2019. Voor Vlaanderen vormde het Luchtbeleidsplan 2030 (zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering) de basis voor de maatregelen en emissieprognoses uit het BAU- en BEL-scenario. Na tweede lezing door de Vlaamse Regering werd het definitief Luchtbeleidsplan aan de Commissie bezorgd.

Luchtkwaliteit in Vlaanderen

België verkreeg 5 jaar uitstel tot 2015 voor de inwerkingtreding van de jaargrenswaarde voor NO₂, die desondanks hierna nog werd overschreden. Vlaanderen heeft hiervoor een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie ontvangen (dd. 18 februari 2021). De Europese Commissie stelt uitdrukkelijk dat de overschrijdingen van de NO₂-jaargrenswaarde in Vlaanderen te wijten zijn aan bovenmatige NO_x-emissies van het wegverkeer en dat de maatregelen tot reductie van NO_x-emissies uit wegverkeer op heel korte termijn moeten worden geconcretiseerd. De Europese Commissie heeft sindsdien geen verdere juridische stappen gezet.

Ook Greenpeace diende een ingebrekestelling in gericht aan de Vlaamse minister voor Omgeving, Natuur en Landbouw gezien zij van mening waren dat het Luchtbeleidsplan van 2019 niet voldeed aan de Europese vereisten inzake het opstellen van een luchtkwaliteitsplan (artikel 23 van de Europese richtlijn 2008/50/EG). De rechter oordeelde hierbij dat er een tijdsschema moest worden gekoppeld aan de maatregelen die tot doel hebben de overschrijding van de luchtkwaliteitsnorm voor de NO₂-jaargrenswaarde zo kort mogelijk te houden. Naar aanleiding hiervan keurde de Vlaamse regering op 11 maart 2022 een addendum goed waarin een tijdspad werd opgenomen voor de maatregelen die op korte termijn een effect hebben op een daling van de NO_x-emissies. Verder werd in deze uitspraak het Vlaams gewest opgedragen om niet enkel de meetresultaten van de vaste meetpunten, maar ook resultaten van modelleringen te rapporteren aan de Europese Commissie.

Tegen 31 maart van dit jaar moest een geactualiseerd Belgisch NEC-programma worden gerapporteerd. Tegen 15 maart moesten al emissieprognoses worden gerapporteerd. Daaruit bleek dat het BAU-scenario, en dus de maatregelen die nu al vastgelegd zijn, voor België volstaat om de NEC-reductiedoelstellingen te halen. Daarom werd in het geactualiseerde NEC-programma, dat begin

april 2023 aan de Commissie werd overgemaakt in het daartoe bestemde formaat, enkel een geactualiseerd BAU-scenario opgenomen. Dit bevatte zowel de actualisatie van de emissies als doorrekening naar de luchtkwaliteit (op 4 km x 4 km) en waar nodig een actualisatie van de informatie die in 2019 werd gerapporteerd voor het BAU-scenario.

B. BESPREKING HERZIENING LUCHTKWALITEITSRICHTLIJN

Het voorstel voor de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen werd, samen met de bijhorende impactanalyse, door de Commissie voorgesteld in de raads werkgroep leefmilieu op 18 november 2022 en op de raad leefmilieu van 20 december 2022. De besprekingen in de raads werkgroep zijn pas onder het Zweedse voorzitterschap van start gegaan. Tijdens de eerste vier vergaderingen (van januari tot april) werd de tekst doorlopen en konden de lidstaten eerste reacties geven. In de drie volgende vergaderingen (mei en juni) werden de bepalingen uit hoofdstuk I (algemene bepalingen) en hoofdstuk II (beoordeling van de luchtkwaliteit) met de bijhorende bijlagen uitgebreider besproken aan de hand van *steering notes* en een eerste voorstel voor een compromistekst. Hoewel nog een aantal zaken moet worden uitgeklaard, lijken de standpunten van de verschillende lidstaten voor deze twee hoofdstukken al in grote mate te convergeren.

Op de raad leefmilieu van 20 juni 2023 werd een oriënterend debat gehouden over het voorstel aan de hand van twee vragen die door het Zweedse voorzitterschap werden geformuleerd. Na de raads vergadering werd het voorstel opgepikt door het Spaanse voorzitterschap, dat in juli nog twee raads werkgroepen over dit dossier hield waar de overige hoofdstukken uitgebreid besproken werden. Op basis van alle voorgaande bespreken publiceerde het Spaanse voorzitterschap op 11 september een voorstel tot compromistekst dat werd besproken binnen de raads werkgroep op 18 en 19 september.

Het Europese parlement nam een standpunt in op 13 september, met de publicatie van een uitgebreide lijst van amendementen. Zonder in te gaan op de details van dit standpunt, kan meegegeven worden dat het parlement het commissievoorstel op heel wat punten (normen, meetverplichtingen, rapportering) aanscherpt.

De Vlaamse Regering en VMM hebben ernstige twijfels bij de haalbaarheid van WHO-normen tegen 2035, onder andere gelet op het ontbreken van Europese bronmaatregelen zoals een doorgedreven EURO 7 normering. De Vlaamse Regering merkt dienaangaande op dat het standpunt van het Europees Parlement ook niet aan een ernstige impactanalyse is onderworpen.

Als onder het Spaans voorzitterschap in de tweede helft van 2023 een algemene benadering wordt gevonden in de Raad, zal van België worden verwacht dat het de trilogie met de Commissie en het Parlement tot een goed einde brengt tegen midden maart 2024. Zo kan dit dossier worden afgerond vóór het Europees Parlement zijn werkzaamheden stopzet voor deze legislatuur.

C. STAKEHOLDEROVERLEG HERZIENING LUCHTKWALITEITSRICHTLIJN

Op 7 juni 2023 ging een stakeholderoverleg door over dit dossier op Belgisch niveau. De Belgische piloot (VMM) lichtte het voorstel toe, gevolgd door een presentatie over de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging (door Prof. B. Nemery) waarna een aantal stakeholders (Onafhankelijke Ziekenfondsen (OZ), Canopea & BBL, Voka-Alfaport en Voka & UWE) hun aandachtspunten presenteerden. Het overleg werd bijgewoond door 32 aanwezigen.

In de presentaties werd veel aandacht besteed aan de sociale, maatschappelijke én economische kost van luchtvervuiling. Een verbetering van de luchtkwaliteit zal o.m. leiden tot een significante daling van de gezondheidskost, onder meer door een daling van het aantal raadplegingen van de

(huis)arts. De baten ten gevolge van de verbetering van de luchtkwaliteit overstijgen de kosten. Er wordt tevens benadrukt dat vooral (sociaal) kwetsbare groepen baat hebben bij een betere luchtkwaliteit. Zowel het OZ als de milieubeweging pleiten voor een volledige afstemming van de normen op de WGO-advieswaarden.

Voor VOKA is het voorliggende voorstel voor 2030 realistisch, maar het voornemen om tegen 2050 zero pollution te bereiken ambitieus. Het is belangrijk dat de bepalingen in alle lidstaten op eenzelfde manier worden geïmplementeerd om een gelijk speelveld te creëren. Alfaport schetst welke mogelijke maatregelen binnen de scheepvaart worden bestudeerd en benadrukt het belang van het invoeren van o.m. walstroom.

D. VLAAMSE ANALYSE VAN HET VOORSTEL VOOR HERZIENING LUCHTKWALITEITSRICHTLIJN

Alvorens in te gaan op twee belangrijke elementen van het voorstel (hoofdstuk VII en de luchtkwaliteitsnormen), worden enkele andere aandachtspunten vermeld. Het advies van de Minaraad en de SERV (hierna: 'de raden') van 18 september 2023 wordt geïntegreerd in deze analyse.

Globale analyse

Het voorstel komt in belangrijke mate tegemoet aan de aandachtspunten die België heeft geformuleerd tijdens de voorafgaande fitness check van de huidige luchtkwaliteitsrichtlijnen. Die waren: de luchtkwaliteitsnormen meer in lijn brengen met de WGO-advieswaarden, het principe van de gemiddelde blootstellingsindicator uitbreiden naar andere pollutanten dan PM_{2,5}, meer aandacht voor modellering en indicatieve metingen, de bepalingen rond metingen en plannen door alle lidstaten op dezelfde manier laten invullen en informatie- en alarmdrempels opnemen voor fijn stof.

De raden geven positieve appreciatie voor het voorstel en wijzen op de grote positieve neveneffecten ervan op het vlak van klimaatmitigatie, energiezekerheid en biodiversiteit en onderschrijven het doel om tegen 2050 nul-verontreiniging voor de hele leefomgeving, dus ook luchtkwaliteit, te bereiken. Dat doel is ook verankerd in het Vlaamse luchtbeleidsplan.

Een belangrijk punt is de rol van modellering. Aan de ene kant is het belangrijk dat het gebruik ervan wordt uitgebreid, om de kennis te vergroten, aan de andere kant moet erover gewaakt worden dat het niet leidt tot ongelijke behandeling. De modelonzekerheden zijn immers nog groot, de kwaliteit van de modellen van de verschillende lidstaten verschilt sterk. Bovendien doen sommige lidstaten en regio's, zoals Vlaanderen, al heel wat modellering op een zeer gedetailleerd niveau, terwijl er in andere lidstaten nog amper gemodelleerd wordt. Wanneer een lidstaat ervoor kiest om het aantal meetstations te verminderen en in de plaats te modelleren (zoals voorzien in art. 9), is het evident dat de modellering gebruikt wordt als basis voor de evaluatie van de normen, maar waar een lidstaat op eigen initiatief en bovenop alle meetverplichtingen modelleert, zouden deze resultaten louter het eigen gebruik moeten dienen en niet mogen aangewend worden voor evaluatie van de normen. De tekst van het voorstel moet op dit punt verduidelijkt worden.

Verder zijn vanuit Vlaanderen de volgende aandachtspunten opgeworpen:

- de evaluatie van de alarmdrempels voor PM kan beter gebeuren op basis van voorspellende modellering (wat al gebeurt in België) dan op basis van metingen om een spoedige actie te garanderen.
- Aan de vraag om informatiedrempels op te nemen voor PM (zoals al van toepassing in België) is niet tegemoet gekomen en de voorgestelde alarmdrempel voor PM₁₀ ligt hoger dan de drempel al in België gebruikt wordt.
- Het voorstel stelt dat ook wanneer de aangescherpte normen die vanaf 2030 van kracht zouden zijn al in de periode vóór 2030 (en dus voor ze van kracht zijn) overschreden worden, een luchtkwaliteitsplan moet worden opgesteld. In het geval van een beperkte

overschrijding leidt dit tot een hoge administratieve last die niet in verhouding staat tot de baten.

- De in het voorstel opgenomen vervroeging van de rapporteringsdeadline naar eind april is niet haalbaar.

De twee eerste punten komen ook aan bod in het advies van de raden. De evaluatie van de alarmdrempels op basis van modellering is in de raad intussen als mogelijkheid, maar niet als verplichting, opgenomen in de tekst. Voor het opnemen van informatiedrempels voor PM of het aanscherpen van de alarmdrempels was er onvoldoende steun. Hier in deze fase van de onderhandelingen op aandringen lijkt weinig zinvol. Het derde punt werd meermaals aangehaald op de raads werkgroep, maar kreeg geen steun van de andere lidstaten. Het vierde punt werd opgenomen in het compromisvoorstel van het Spaanse voorzitterschap.

Een nieuw element in het voorstel zijn de verplichtingen rond het monitoren van stoffen waarvoor geen luchtkwaliteitsnormen zijn opgenomen (zoals UFP, BC, NH₃ of Hg). Deze verplichtingen hebben hoofdzakelijk tot doel om, in lijn met de aanbevelingen van de WGO, de wetenschappelijke kennis over deze stoffen te vergroten. De raden vragen hierbij ook aandacht voor opkomende stoffen die aanleiding geven tot bezorgdheid. Op de raad leefmilieu van 20 juni vroeg België ook om in de richtlijn stoffen als PFAS op te nemen. Deze vraag heeft echter geen steun gekregen van andere lidstaten en het lijkt op dit moment dan ook niet zinvol om hier verder op aan te dringen.

De raden vragen om bij de monitoring meer aandacht te hebben voor kwetsbare groepen, waarbij ook naar socio-economische kwetsbaarheid moet worden gekeken. Dat element is tot nu niet aan bod gekomen bij de besprekingen binnen de raad en het is ook niet zinvol om dat in deze fase van de besprekingen nog op te werpen. Het komt wel aan bod in de amendementen van het parlement en hier kan bij de trilogie dan ook de nodige aandacht aan gegeven worden.

Conclusie: bij de verdere onderhandelingen zal aangedrongen worden op het verder verduidelijken van de bepalingen rond modellering.

Hoofdstuk VII

Hoofdstuk VII van het voorstel betreft toegang tot de rechter (art. 27), schadevergoeding (art. 28) en sancties (art. 29). Terwijl art. 27 en art. 28 nieuwe elementen zijn, zit art. 29 al deels vervat in de bestaande richtlijnen.

Art. 27 bepaalt dat leden van het publiek toegang tot de rechter moeten hebben wanneer zij van oordeel zijn dat de bepalingen inzake luchtkwaliteitsplannen niet afdoende zijn geïmplementeerd. Het vertaalt de bepalingen uit het verdrag van Aarhus naar EU-regelgeving. Art. 28 bepaalt dat wie gezondheidsschade ondervindt door een schending van de bepalingen rond de luchtkwaliteitsplannen (en dus niet van de bepalingen inzake de normen) en een causaal verband tussen beide kan aannemelijk maken hiervoor moet worden gecompenseerd. NGO's mogen hierbij optreden voor natuurlijke personen. Art. 29 stelt dat sancties moeten worden opgelegd wanneer natuurlijke of rechtspersonen bepalingen in uitvoering van deze richtlijn overtreden.

Tijdens de onderhandelingen heeft België gepleit voor een maximale afstemming van deze bepalingen op gelijkaardige bepalingen in andere dossiers, zoals de Richtlijn Industriële Emissies, waarbij wel rekening moet gehouden worden met de verschillende doelstellingen van de dossiers.

Vlaanderen vraagt een integrale handhaving van de bestaande rechtsbeschermingsregels die zijn afgesproken in internationaal en Europeesrechtelijk verband en vraagt zich derhalve af of dergelijke specifieke bepalingen in de Luchtkwaliteitsrichtlijn wel een meerwaarde hebben.

Conclusie: bij de verdere onderhandelingen zal aangedrongen worden op een maximale afstemming met andere lopende dossiers (industriële emissies, stedelijk afvalwater) binnen de geldende internationale kaders.

De luchtkwaliteitsnormen (bijlage I)

Bijlage I bij het voorstel bevat de luchtkwaliteitsnormen. Naast een tabel met de normen die nu al van kracht zijn, is ook een tabel opgenomen met normen die vanaf 2030 zouden van kracht worden. Terwijl voor sommige polluenten de normen in het voorstel niet of amper worden aangescherpt t.o.v. de geldende normen (ozon, metalen, benzo(a)pyreen, CO) of de voorgestelde normen nu al ruim worden nageleefd (SO₂), worden de normen wel sterk aangescherpt voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5}. Dit zijn de polluenten met de hoogste gezondheidsimpact. De voorgestelde normen blijven evenwel nog ruim boven de advieswaarden van de WGO.

Een belangrijk aandeel van de verontreiniging in Vlaanderen is afkomstig uit het buitenland. Voor NO₂ ligt dat aandeel rond 35%, voor PM loopt dat op tot 70%. Voor de evolutie van de buitenlandse emissies werd een emissiescenario uit 2020 gebruikt. Dat houdt nog geen rekening met o.a. het Fit for 55-pakket en is dus vrij conservatief.

Voor heel wat polluenten worden de voorgestelde normen vanaf 2030 nu al gehaald (CO, benzeen, Pb, Cd, Ni, B(a)P). Voor As wordt de norm nog in één meetpunt overschreden, maar daarvoor is in de vergunning van het nabijgelegen bedrijf het halen van de norm (die nu al in de richtlijn staat als streefwaarde) als bijzondere voorwaarde opgenomen.

Voor de stoffen NO₂, PM_{2,5} en PM₁₀ werd het voorstel in detail geanalyseerd. De evaluatie gebeurde aan de hand van een uitgebreide en gedetailleerde modellering van de verwachte luchtkwaliteit in 2030, waarbij drie scenario's werden bekeken:

1. Een scenario dat uitgaat van het bestaande beleid
2. Een scenario dat bovenop dat bestaande beleid ook het maatregelenpakket in rekening brengt dat is opgenomen in het Luchtbeleidsplan 2030 zoals dat in 2019 werd goedgekeurd.
3. Een scenario dat hierbovenop nog een aantal andere maatregelen invoert waar veelal al een eerste akkoord is over bereikt maar nog niet of zeer recent formeel zijn goedgekeurd (zoals de maatregelen uit de goedgekeurde PAS, de nieuwe Green deal binnenvaart, Europese regelingen rond walstroom en een aantal reductiemaatregelen op industriële installaties die recent voorzien zijn).

Omdat België (net als heel wat andere lidstaten) in de besprekingen het standpunt inneemt dat voor de beoordeling van de luchtkwaliteit moet gekeken worden naar de meetpunten, wordt voor de analyse gekeken naar de verwachte concentraties in de meetpunten zoals die in 2021 werden gerapporteerd (die ook voldoen aan de bepalingen in het voorstel). Uit de analyse blijkt:

- Dat de normen voor PM₁₀ in de meetpunten in 2030 al met het bestaande beleid zullen gehaald worden;
- Dat voor PM_{2,5} met het bestaande beleid de normen al in 42 van de 45 meetpunten zullen gehaald worden. Bij implementatie van het maatregelenpakket uit scenario 2 worden ze in alle meetpunten gehaald.
- Dat voor NO₂ in het tweede scenario in ca. 85% van de meetpunten de norm wordt gehaald en in het derde scenario worden nog op slechts 2 meetpunten (van de 94) beperkte overschrijdingen gemodelleerd. Het betreft een passieve sampler aan een tunnelmond, waar we weten dat het model de concentraties (sterk) overschat en een zeer nipte overschrijding (20,6 µg/m³, t.o.v. een grenswaarde van 20) in de Antwerpse haven. Aan de dichtstbij gelegen woningen zou de norm wel al gehaald worden.
- Dat ook de verplichtingen inzake de reducties van de achtergrondconcentraties voor NO₂ en PM_{2,5} gehaald worden in het tweede scenario. Die verplichtingen zijn trouwens een noodzakelijke inspanning om de eigen Vlaamse langetermijndoelstelling uit het luchtbeleidsplan (bereiken WGO-advieswaarden tegen 2050) binnen bereik te houden.

Op basis van de uitvoerige analyse en gelet op de conservatieve aannames voor de buitenlandse emissies, wordt geoordeeld dat de voorgestelde normen voor Vlaanderen haalbaar en dus realistisch zijn.

De raden wijzen erop dat volgens de impactanalyse van de COM de drie bestudeerde scenario's (waarvan het uiteindelijk voorstel overeenkomst met het middelste scenario) haalbaar en verdedigbaar zijn. Ze kunnen zich vinden in de voorgestelde nieuwe luchtkwaliteitsnormen voor de belangrijkste stoffen PM_{2,5}, PM₁₀, SO₂ en NO₂ en spreken hun voorkeur uit voor het gebruik van grenswaarden boven streefwaarden. De raden bevelen aan om een houding aan te nemen die de voortgang van het Europese besluitvormingsdossier bevordert.

Bovendien kan het grensoverschrijdende transport van verontreiniging enkel verminderd worden door voldoende strenge luchtkwaliteitsnormen op Europees niveau vast te leggen, wat, gezien het grote buitenlandse aandeel in de concentraties in Vlaanderen, sterk zal bijdragen aan een verbetering van de Vlaamse luchtkwaliteit. Ook de raden wijzen op het belang van een Europese aanpak van luchtverontreiniging.

In de Belgische tussenkomst op de raad Leefmilieu van 20 juni werd al gewezen op de mogelijkheden tot uitstel die art. 18 van het voorstel biedt. Hierbij werd een voorkeur uitgesproken om de resterende probleemgebieden aan te pakken met de mogelijkheden om uitstel te krijgen, in plaats van door het ambitieniveau van de normen te verlagen. Dat uitstel zou immers slechts gelden voor bepaalde gebieden, waarvoor een uitstel kan verantwoord worden, terwijl een verlaging van het ambitieniveau van de normen ineens voor het ganse EU-grondgebied zou gelden. De raden wijzen ook op deze mogelijkheden voor flexibiliteit en pleiten voor een heldere omschrijving ervan om het halen van de doelstellingen voor 2050 niet te hypothekeren.

Conclusie: Vlaanderen pleit voor het behouden van de normen uit het commissievoorstel en stelt zich flexibel op over de mogelijkheden tot uitstel waar dat nodig is om andere lidstaten over de streep te trekken. Tegelijk moeten de voorwaarden tot uitstel voldoende duidelijk omschreven worden en is een goede evaluatie van een aanvraag ervoor noodzakelijk. Een verdere aanscherping van de normen, zoals gevraagd door enkele stakeholders in België en Vlaanderen (zie punt 4), is evenwel niet mogelijk.

E. ANDERE ELEMENTEN UIT HET ADVIES VAN DE RADEN

In het advies van de raden wordt een aantal zaken aangehaald die weliswaar van belang zijn, maar niet rechtstreeks te maken hebben met de standpuntbepaling voor het voorliggende voorstel.

De raden stellen dat er geen cijfers beschikbaar zijn over de impact van het voorstel op Vlaanderen. Uit het vorige hoofdstuk blijkt al dat de impact van een aantal beleidsscenario's op de luchtkwaliteit is doorerekend.

De raden vragen ook een simulatie van wanneer de WGO-doelstellingen kunnen bereikt worden. De analyses die tot nu gebeurden, waren gericht op de evaluatie van de doelstellingen voor 2030. Een verdere vooruitblik is niet haalbaar op korte termijn, omdat er geen voldoende betrouwbare emissieprognoses beschikbaar zijn voor de periode na 2030 – niet voor Vlaanderen, maar ook niet voor het buitenland. De komende jaren zal hier werk van gemaakt worden. In dit kader kan wel verwezen worden naar de zeer uitgebreide impactanalyse die het voorstel van de Commissie vergezelde en waar in figuur A5.9 te zien is dat zelfs in een scenario waarin alle mogelijke technische maatregelen geïmplementeerd worden, de WGO-advieswaarde voor PM_{2,5} niet overal wordt nageleefd. Deze berekening houdt geen rekening met bv. gedragswijzigingen en is dus louter indicatief, maar toont wel aan dat het niet voor de hand ligt om de WGO-advieswaarden (veel) voor 2050 te bereiken.

Daarnaast wijzen de raden ook op het belang van bijkomend beleid in diverse domeinen. De hierboven vermelde analyses houden daar uiteraard rekening mee. Het belang van ambitieus

bronbeleid is bovendien een continu Vlaams en Belgisch aandachtspunt en in de diverse lopende Europese dossiers wordt hier dan ook zoveel mogelijk op aangedrongen.

F. IMPACT OP DE ACTUALISATIE VAN HET LUCHTBELEIDSPLAN 2030

In het Luchtbeleidsplan 2030 is voorzien dat over dit plan om de 2 jaar een voortgangsrapportage zal gebeuren en dat het plan zelf om de 4 jaar geactualiseerd wordt.

Op 16 juli 2021 werd het eerste voortgangsrapport aan de Vlaamse Regering voorgelegd. De publicatie van het voortgangsrapport 2023 is voorzien voor september. In dat rapport zal de voortgang besproken worden van de maatregelen die in het LBP zijn opgenomen en zal gekeken worden naar de voortgang van het halen van de in het plan vooropgestelde doelstellingen.

Normaal gezien zou in 2023 ook een actualisatie van het LBP goedgekeurd worden. Dit wordt uitgesteld naar 2024 om zo spoedig mogelijk te kunnen inspelen op de resultaten van de lopende herziening van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen en dan vooral op een eventuele aanscherping van de luchtkwaliteitsnormen hierin. In de actualisatie van het LBP zal een evaluatie worden opgenomen van de stappen die nodig zijn om te voldoen aan de aangescherpte luchtkwaliteitsnormen.

Aangezien voor de update van het NEC-programma het BAU-scenario volstaat, heeft dit uitstel geen impact op de Europese verplichtingen die voortvloeien uit de NEC-richtlijn.

G. BIJLAGEN

- Commissievoorstel voor de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijn (incl. bijlagen)
- Advies van Minaraad en SERV over de herziening
- Compromis-tekst Spaans voorzitterschap 11 september 2023 voor de herziening

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en houden geen enkel budgettair of financieel engagement in. Derhalve dient de onderhavige nota op grond van artikel 43,§3,4° van het Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 niet aan de Inspectie van Financiën worden voorgelegd.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget van de Vlaamse overheid, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de lokale besturen.

4 VERDER TRAJECT

- Belgische standpuntvorming inzake de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen
- Europese standpuntvorming inzake de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen
- trilogen tussen de Europese raad, het Europees parlement en de Europese Commissie
- actualisatie LBP op basis van de definitieve richtlijn

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan de bovenvermeld standpunten inzake de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen;
- 2° het vastgestelde standpunt door de betrokken kabinetten en administraties uit te dragen bij de onderhandelingen over de Belgische standpuntvorming inzake de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen;
- 3° de actualisatie van het Luchtbeleidsplan uit te stellen tot na de publicatie van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR