



Vlaams
Parlement

ingediend op **1799** (2018-2019) – Nr. 1
10 januari 2019 (2018-2019)

Voorstel van resolutie

van Wouter Vanbesien, Elisabeth Meuleman en Johan Danen

betreffende het openen van de politieke dialoog
met de Europese Commissie
over het verbeteren van de Europese luchtkwaliteit

TOELICHTING

Ondanks enkele successen blijft luchtverontreiniging de voornaamste omgevingsfactor die bijdraagt tot vermijdbare ziekten en voortijdige sterfte, met name bij kwetsbare groepen. Daarnaast zijn er bredere nadelige gevolgen voor de maatschappij als geheel, door de grote impact op onder meer de gezondheidszorg, natuur, economie en landbouw.

Luchtverontreiniging is geen onvermijdelijk gegeven. Er zijn heel wat maatregelen waarmee op relatief korte termijn de enorme maatschappelijke schade kan worden teruggedrongen. Het gaat zowel om zeer concrete en gerichte acties, als om een algemene aanscherping van de wettelijke normen voor luchtkwaliteit tot het niveau waarop gezondheidsrisico's minimaal zijn.

De gezondheidsimpact van luchtvervuiling*Voortijdige sterfte*

Uit studies van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) blijkt dat in Europa de vervuiling door fijnstof alleen al, de gemiddelde levensverwachting met bijna één jaar doet dalen.¹ Het effect van fijnstof in steden is nog veel groter: de WHO heeft berekend dat als de meest vervuilde steden in de Europese Unie de aanwezigheid van fijnstof drastisch zouden reduceren, de gemiddelde levensverwachting in die steden met bijna twee jaar zou toenemen. Hoewel fijnstof de grootste impact heeft op het aantal voortijdige sterfgevallen, behoren ook stikstofdioxide (NO₂) en ozon (O₃) tot de vormen van luchtverontreiniging met een grote impact op de levensverwachting.

Op basis van de recentste schattingen van het Europees Milieuagentschap (EMA) blijkt dat in 2015 in de 28 landen van de Europese Unie samen naar alle waarschijnlijkheid 391.000 mensen vroegtijdig zijn gestorven door de overmatige aanwezigheid van fijnstof met een doorsnede van minder dan 2,5 µm (PM_{2,5}).² Voor NO₂ wordt dat aantal op ongeveer 76.000 geschat, terwijl door O₃ ongeveer 16.400 burgers vroegtijdig zijn gestorven. In België zouden in 2015 ongeveer 7400 inwoners vroegtijdig gestorven zijn door PM_{2,5}, ongeveer 1500 door NO₂ en meer dan 200 door O₃. Voor datzelfde jaar schatte de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) het aantal vroegtijdige overlijdens door PM_{2,5} in Vlaanderen op ongeveer 4100, door NO₂ tussen 1800 en 3600, en door O₃ op een honderdtal.³ De onderzoeken zijn weliswaar gebaseerd op verschillende methoden en komen daardoor tot licht verschillende schattingen. Er moet ook rekening mee worden gehouden dat het aantal doden door fijnstof en het aantal doden door NO₂ niet zomaar mogen worden opgeteld. Toch is het duidelijk dat zowel in Vlaanderen als in heel Europa het aantal voortijdige sterfgevallen door luchtvervuiling enorm is.

Nog duidelijker wordt de impact van luchtvervuiling als het aantal verloren levensjaren in rekening worden gebracht, dat zijn de jaren van potentieel leven die verloren zijn gegaan door een voortijdige dood. Het gaat dan om een schatting van het gemiddelde aantal jaren dat iemand normaal gezien zou hebben geleefd als hij of zij niet te vroeg was overleden. Die maatstaf houdt rekening met de leeftijd waarop sterfgevallen zich voordoen en weegt zwaarder door voor sterfgevallen op

¹ WHO Regional Office for Europe, OECD (2015). Economic cost of the health impact of air pollution in Europe. Clean air, health and wealth. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

WHO Regional Office for Europe (2018). Air quality: data and statistics (<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/data-and-statistics>).

² European Environment Agency (2018). Air quality in Europe – 2018 report. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

³ Vlaamse Milieumaatschappij (2018), Jaarrapport Lucht. Emissies 2000-2016 en luchtkwaliteit 2017.

jongere leeftijd en is lager voor sterfgevallen op latere leeftijd. Daardoor geeft die schatting meer genuanceerde informatie dan louter de vaststelling van het aantal voortijdige sterfgevallen. Het EMA schat dat in 2015 in de hele Europese Unie meer dan vier miljoen levensjaren verloren zijn gegaan door PM_{2,5}, bijna 800.000 door NO₂ en bijna 200.000 door O₃.⁴ Voor België schat het EMA het aantal verloren levensjaren door PM_{2,5} op 77.600, door NO₂ op 16.200 en door O₃ op 2400.

Ziekte

De impact van luchtvervuiling is niet alleen af te meten aan het aantal voortijdige sterfgevallen of aan het aantal verloren levensjaren. Luchtvervuiling heeft ook grote gevolgen voor de levenskwaliteit. Zo stelt de VMM het volgende:

“Luchtvervuiling kan leiden tot diverse gezondheidsklachten van uiteenlopende aard en ernst. Hierbij denken we aan symptomen gaande van hoesten tot chronische luchtweginfecties met hospitalisatie tot gevolg. Ook cardiovasculaire aandoeningen worden toegeschreven aan een slechte luchtkwaliteit. Verder heeft luchtvervuiling een nadelig effect op zwangere vrouwen en op het geboortegewicht van hun baby's. Een ander voorbeeld zijn ozonpieken die korte termijneffecten veroorzaken zoals respiratoire effecten, longfunctievermindering en een verhoogde hospitalisatie van personen ouder dan 65 jaar.”⁵

Volgens de WHO zijn hartaandoeningen en beroertes de meest voorkomende oorzaken van een vroegtijdige dood te wijten aan luchtvervuiling, gevolgd door diverse longziekten en longkanker.⁶ De organisatie stelt dat zowel de korte- als de langetermijnblootstelling van kinderen en volwassenen aan luchtverontreiniging kan leiden tot een verminderde longfunctie, luchtweginfecties en zwaardere astma. Zo hebben kinderen die opgroeien naast een drukke verkeersader, dubbel zoveel kans om aandoeningen van de luchtwegen te ontwikkelen als kinderen die in een rustiger straat wonen. Blootstelling aan luchtverontreiniging heeft niet alleen nadelige gevolgen voor de vruchtbaarheid van vrouwen, het verloop van de zwangerschap en de gezondheid van pasgeboren baby's, maar ook voor de verdere ontwikkeling van kinderen.

Bovendien zijn er steeds meer aanwijzingen dat luchtvervuiling een aanzienlijke rol speelt bij minder voor de hand liggende aandoeningen. Zo heeft het Internationaal Agentschap voor Kankeronderzoek luchtverontreiniging in het algemeen en fijnstof in het bijzonder als kankerverwekkend geclassificeerd.⁷ Volgens het Royal College of Physicians kan luchtvervuiling mogelijk zelfs een rol spelen bij de ontwikkeling van diabetes type 2.⁸ De WHO stelt bovendien dat er indicaties zijn dat luchtvervuiling een negatieve impact heeft op de ontwikkeling van obesitas, systemische ontsteking, veroudering, de ziekte van Alzheimer en dementie in het algemeen.⁹

Aantasting van ecosystemen

Luchtvervuiling tast niet alleen direct de menselijke gezondheid aan. Het is ook een belangrijke factor in de degradatie van andere elementen van de menselijke leefomgeving, en het schaadt het dierlijke en plantaardige leven.¹⁰ Stikstofoxiden

⁴ European Environment Agency (2018).

⁵ Vlaamse Milieumaatschappij (2018).

⁶ WHO Regional Office for Europe, OECD (2015); WHO Regional Office for Europe (2018).

⁷ International Agency for Research on Cancer (2016). Outdoor Air Pollution. IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, Volume 109. Genève: WHO Press.

⁸ Royal College of Physicians (2016). Every breath we take: the lifelong impact of air pollution. Report of a working party. Londen: RCP, 2016; Royal College of Physicians (2018). Reducing air pollution in the UK: Progress report 2018. Londen: RCP, 2018.

⁹ WHO Regional Office for Europe (2013). Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project Technical Report. Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.

¹⁰ Vlaamse Milieumaatschappij (2018).

veroorzaken, samen met zwaveldioxide en ammoniak, vermesting en verzuring in ons leefmilieu. Vermesting en verzuring veranderen en verarmen de aanwezige vegetatie in het ecosysteem doordat ze de gevoeligheid van veel plantensoorten voor milieufactoren zoals vorst en droogte vergroten, alsook de gevoeligheid voor de impact van levende organismen als bacteriën en insecten. Die verarming heeft een vanzelfsprekende impact op het aanwezige dierlijke leven, en daarmee op het volledige geïnterconnecteerde web van leven dat ons ecosysteem uitmaakt.

Ozon beschadigt planten, remt hun groei af en beperkt hun totale biomassa. Op die manier vormt ozon een remmende factor op de opbrengst van landbouwgewassen, maar het is evengoed kwalijk voor de gezondheid van loofwouden en als zodanig voor het ecosysteem als geheel.

Lacunes in het Europese beleidskader

Een aanzienlijk deel van de concrete beleidsinstrumenten om de luchtkwaliteit te verbeteren behoort tot de nationale en regionale bevoegdheden. Het informatieverslag over luchtkwaliteit van de Senaat van 13 juli 2018 schetst daarvoor een aantal belangrijke stappen en maatregelen.¹¹ Maar daarbovenop is een duidelijk, ambitieus en strikt gehandhaafd Europees kader essentieel. Luchtvervuiling houdt zich immers per definitie niet aan landsgrenzen. Bovendien vereist een doeltreffend luchtvervuilingsbeleid dermate ingrijpende maatregelen dat het handhaven van een gelijk speelveld in alle lidstaten van de Europese Unie essentieel is.

De Europese Commissie gaf in de mededeling 'Een Europa dat beschermt: schone lucht voor iedereen' van 17 mei 2018 zelf aan dat het verbeteren van de luchtkwaliteit in de Unie een absolute prioriteit moet zijn. De Commissie gaat in die mededeling het engagement aan om een strenger en strikter handhavingsbeleid te voeren tegenover lidstaten die zich nog niet hebben geconformeerd aan de Europese luchtkwaliteitsnormen. België heeft begin november 2018 nog een schriftelijke aanmaning van de Europese Commissie ontvangen omdat het de Europese regels niet gerespecteerd heeft; voor Vlaanderen was dat vanwege de gebrekkige maatregelen om stikstofdioxide te reduceren in de Antwerpse regio.

Een (verlate) striktere handhaving van de geldende regels is evenwel niet voldoende. De geldende Europese regels zijn immers veel minder strikt dan de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie. En zelfs als die regels zouden worden nageleefd, zouden veel van de bovengenoemde gezondheids- en maatschappelijke problemen toch blijven bestaan. In het programma 'Schone lucht voor Europa' dat de Commissie in 2013 heeft gelanceerd, erkent ze dat "te gepasten tijde een aanpassing van de normen voor omgevingsconcentraties aan de WHO-richtsnoeren" noodzakelijk zou zijn. Doordat de focus bleef liggen op het handhaven van de huidige, op politieke compromissen gebaseerde normen, zijn er sindsdien geen initiatieven meer in die richting ondernomen.

In september 2018 maakte de Europese Rekenkamer een grondige evaluatie van het Europese beleidskader rond luchtkwaliteit en kwam tot de conclusie dat "EU-maatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid tegen luchtverontreiniging niet de verwachte impact (hebben) gehad. De aanzienlijke menselijke en economische kosten zijn nog niet tot uitdrukking gekomen in toereikende maatregelen in de hele EU."¹²

¹¹ Senaat (2018). De verbetering van de luchtkwaliteit. Informatieverslag van 13 juli 2018.

¹² Europese Rekenkamer (2018). Speciaal Verslag: Luchtverontreiniging: onze gezondheid nog steeds onvoldoende beschermd. Luxemburg: ECA, p. 48.

Volgens de Europese Rekenkamer faalt het Europese beleid op de volgende vijf fronten:

- 1° de luchtkwaliteitsnormen van de EU werden bijna twintig jaar geleden vastgesteld en enkele daarvan zijn veel minder streng dan de richtsnoeren van de WHO en het niveau dat werd voorgesteld op basis van het meest recente wetenschappelijke bewijs over de gevolgen voor de menselijke gezondheid;
- 2° hoewel de luchtkwaliteit beter wordt, voldoen de meeste lidstaten nog steeds niet aan de luchtkwaliteitsnormen van de EU en nemen ze te weinig doeltreffende maatregelen om de luchtkwaliteit voldoende te verbeteren. De luchtverontreiniging kan worden onderschat als ze niet op de juiste locaties wordt gemonitord. Luchtkwaliteitsplannen – een belangrijk vereiste van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit – leverden vaak niet de verwachte resultaten op;
- 3° de Commissie stuit op beperkingen bij de monitoring van de prestaties van de lidstaten. De daaropvolgende handhaving door de Commissie kon er niet voor zorgen dat de lidstaten de grenswaarden voor de luchtkwaliteit, zoals die in de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit zijn vastgesteld, naleefden. Ondanks het feit dat de Commissie tegen een groot aantal lidstaten juridische stappen heeft ondernomen en in het gelijk werd gesteld, blijven de lidstaten de grenswaarden voor de luchtkwaliteit regelmatig schenden;
- 4° veel EU-beleidsmaatregelen hebben een effect op de luchtkwaliteit, maar door de aanzienlijke menselijke en economische kosten komt het belang van het verbeteren van de luchtkwaliteit nog onvoldoende tot uitdrukking in sommige EU-beleidsmaatregelen. Klimaat en energie, vervoer, industrie en landbouw zijn beleidsterreinen van de EU die een rechtstreekse impact op de luchtkwaliteit hebben. Keuzes die worden gemaakt ter uitvoering van dat beleid kunnen dan ook nadelige gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit. Er wordt vastgesteld dat rechtstreekse EU-financiering voor het verbeteren van de luchtkwaliteit nuttige steun kan bieden, maar dat de gefinancierde projecten niet altijd voldoende doelgericht waren. Daarnaast waren er ook enkele goede projecten, onder meer enkele projecten die in het kader van het LIFE-programma (LIFE: L'Instrument Financier pour l'Environnement) werden ondersteund;
- 5° bewustmaking en voorlichting spelen een cruciale rol bij het aanpakken van luchtverontreiniging, een urgente kwestie op het gebied van de volksgezondheid. De laatste tijd zijn burgers steeds meer betrokken geraakt bij kwesties rond de luchtkwaliteit. In verschillende lidstaten zijn burgers naar nationale rechters gestapt: die bevestigden dat burgers recht hebben op schone lucht. Toch kan worden vastgesteld dat de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit het recht van burgers op toegang tot de rechter minder uitdrukkelijk beschermt dan andere milieuriichtlijnen. De informatie over de luchtkwaliteit die aan burgers werd verstrekt, was soms onduidelijk.

Aanbevelingen voor een levensreddend Europees beleid

De Europese Rekenkamer doet een aantal concrete aanbevelingen voor maatregelen op Europees niveau die de luchtkwaliteit in de hele Europese Unie, dus ook in Vlaanderen, op relatief korte termijn substantieel zouden kunnen verbeteren. De Europese Commissie heeft het engagement op zich genomen om met die aanbevelingen rekening te houden tijdens de geschiktheidscontrole van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit in 2019 en later.¹³

1. Ambitieuze herziening van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit

De Commissie moet de onderstaande kwesties aanpakken bij het opstellen van haar voorstel voor de wetgever.

¹³ Europese Commissie (2018). Antwoorden op het speciaal verslag over luchtverontreiniging van de Europese Rekenkamer (<http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/air-quality-23-2018/nl/#chapter6>).

- a) Ze moet overwegen om de EU-grens- en streefwaarden (voor PM, SO₂ en O₃) te actualiseren, in overeenstemming met de meest recente richtsnoeren van de WHO. Ze moet het aantal keer dat concentraties de normen voor PM, NO₂, SO₂ en O₃ mogen overschrijden, beperken. Daarnaast moet ze een grenswaarde voor de korte termijn voor PM_{2,5} vaststellen, alsook alarmdrempels voor PM.
- b) Ze moet de luchtkwaliteitsplannen verbeteren, met name door ze resultaat-gerichter te maken, en door te vereisen dat er jaarlijks een uitvoeringsverslag over wordt uitgebracht en dat ze zo nodig worden geactualiseerd. Het aantal luchtkwaliteitsplannen per luchtkwaliteitszone moet worden beperkt.
- c) Ze moet de vereisten voor het plaatsen van industriële en verkeersgerichte meetstations nauwkeuriger vaststellen, zodat de hoogste blootstelling van de bevolking aan luchtverontreiniging beter kan worden gemeten. Daarnaast moet ze een minimumaantal meetstations per soort vaststellen (verkeersgericht, industrieel of achtergrondstation).
- d) Ze moet de mogelijkheid hebben om aanvullende meetstations te vereisen als ze dat noodzakelijk acht om de luchtverontreiniging beter te kunnen meten.
- e) Ze moet de datum voor het rapporteren van gevalideerde gegevens die momenteel valt op 30 september van jaar n+1, vervroegen tot ten minste 30 juni van jaar n+1 en ze moet expliciet vereisen dat de lidstaten actuele (realtime)gegevens verstrekken.
- f) Ze moet uitdrukkelijke bepalingen opnemen die het recht van burgers op toegang tot de rechter waarborgen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2022.

2. Prioritering en mainstreaming van luchtkwaliteit in het EU-beleid

Om de luchtkwaliteit verder te integreren in het EU-beleid, moet de Commissie haar eigen beleid beoordelen en aanpassen.

- a) Ze moet een ander EU-beleid voeren, dat aandacht heeft voor elementen die nadelig kunnen zijn voor de luchtkwaliteit, en ze moet maatregelen nemen om dat beleid beter af te stemmen op de doelstelling 'schone lucht'.
- b) Ze moet zorgen voor relevante financiering ter ondersteuning van EU-luchtkwaliteitsdoelstellingen om luchtverontreiniging tegen te gaan, met name vervuiling als gevolg van PM-, NO_x- en SO₂-emissies.

Streefdatum voor de uitvoering: 2022.

3. Doeltreffender actie van de Commissie

De Commissie moet de onderstaande acties ondernemen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

- a) Ze moet de beste praktijken delen van lidstaten die de vereisten van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit succesvol in hun luchtkwaliteitsplannen hebben geïntegreerd, ook met betrekking tot kwesties zoals informatie die relevant is om te monitoren. Daarnaast moet ze zorgen voor gerichte begrote korte-termijnmaatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en geplande reducties van concentratieniveaus op specifieke locaties.

- b) Ze moet elk stadium van de inbreukprocedure actief beheren, zodat knelpunten sneller kunnen worden opgelost of kunnen worden voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie.
- c) Ze moet op het gebied van samenwerking en gezamenlijke activiteiten haar medewerking verlenen aan lidstaten die het meest te lijden hebben onder grensoverschrijdende luchtverontreiniging binnen de EU. Daarbij behoort ook de invoering van relevante maatregelen in de luchtkwaliteitsplannen van die lidstaten.

Streefdatum voor de uitvoering: 2020.

4. Betere bewustmaking en voorlichting van de bevolking

Om de kwaliteit van de informatie voor de burgers te verbeteren, moet de Commissie de onderstaande acties ondernemen.

- a) Ze moet met de hulp van gezondheidswerkers de belangrijkste informatie identificeren en verzamelen. Het gaat onder meer om gegevens over de gevolgen voor de volksgezondheid en aanbevelingen voor een gedragsverandering. Samen met de autoriteiten van de lidstaten moet ze die informatie beschikbaar stellen voor de burgers.
- b) Ze moet de lidstaten ondersteunen bij het toepassen van beste praktijken om met de burgers te communiceren en hen te betrekken bij aangelegenheden die verband houden met de luchtkwaliteit.
- c) Ze moet jaarlijks ranglijsten publiceren van luchtkwaliteitszones waar de meeste en de minste vooruitgang is geboekt, en de beste praktijken delen die worden toegepast door de meest succesvolle locaties.
- d) Ze moet een onlinetool ontwikkelen waarmee burgers inbreuken op de luchtkwaliteitsregels kunnen melden en waarmee ze feedback aan de Commissie kunnen bezorgen over kwesties die verband houden met de luchtkwaliteitsmaatregelen van de lidstaten.
- e) Ze moet de lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van gebruiksvriendelijke instrumenten voor de publieke toegang tot informatie over de luchtkwaliteit en de monitoring ervan, bijvoorbeeld smartphoneapps en/of speciale pagina's op de sociale media.
- f) Ze moet samen met de lidstaten proberen te komen tot eensgezindheid over het harmoniseren van de luchtkwaliteitsindices.

Streefdatum voor de uitvoering: 2022.

Wouter VANBESIEN
Elisabeth MEULEMAN
Johan DANEN

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de vele vroegtijdige sterfgevallen door luchtvervuiling;
 - 2° de brede gezondheidsimpact van luchtvervuiling;
 - 3° de maatschappelijke impact van een gebrekkige luchtkwaliteit;
 - 4° de gevolgen van luchtvervuiling voor het duurzaam functioneren van ecosystemen;
- overwegende dat de lokale, regionale, nationale en Europese overheden elk een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de luchtkwaliteit;
- roept de Europese Commissie op om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, en met name in te zetten op:
 - 1° een ambitieuze herziening van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit;
 - 2° de prioritering en mainstreaming van luchtkwaliteit in het EU-beleid;
 - 3° het ondernemen van doeltreffendere acties voor het verbeteren van de luchtkwaliteit;
 - 4° een betere bewustmaking en voorlichting van de bevolking;
- vestigt er de aandacht op dat het belangrijk is dat een concreet stappenplan wordt uitgetekend om op korte termijn te evolueren naar de luchtkwaliteitsnormen van de Wereldgezondheidsorganisatie als uitgangspunt voor het beleid;
- gaat het engagement aan om zo snel mogelijk gevolg te geven aan bestaande en toekomstige Europese regelgeving in verband met luchtkwaliteit;
- vraagt de Europese Commissie deze resolutie te behandelen in het kader van de politieke dialoog en aan te geven hoe ze er rekening mee zal houden;
- vraagt de voorzitter van het Vlaams Parlement deze resolutie aan de Europese Commissie te bezorgen.

Wouter VANBESIEN
Elisabeth MEULEMAN
Johan DANEN