



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

Advies
betreffende het ontwerp van luchtkwaliteitsplan
en de uitstelaanvraag voor de normen van NO₂ in uitvoering
van artikel 22 van de Europese richtlijn 2008/50/EG betreffende de
luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

ADVIES

1. **Situering adviesvraag.** SARO ontving op 4 oktober 2011 een adviesvraag van minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege over het luchtkwaliteitsplan en de uitstelaanvraag voor de normen van NO₂ in uitvoering van artikel 22 van de Europese richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

De richtlijn betreffende luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa bevat luchtkwaliteitsnormen voor verschillende luchtverontreinigende polluenten waaronder NO₂ en NO_x. Ze vervangt de vroegere kaderrichtlijn luchtkwaliteit 96/69/EG en diverse dochterrichtlijnen waaronder richtlijn 1999/30/EG, waarin de huidige geldende normen van NO₂ en NO_x initieel opgenomen waren.

De meest kritische normen voor NO₂ gelden vanaf 1 januari 2010. De jaargrenswaarde wordt in Vlaanderen overschreden in Borgerhout en Luchtbal in respectievelijk de stad Antwerpen en de rand van de Antwerpse haven. Beide meetpunten zijn sterk verkeersgerichte meetpunten. In de andere Vlaamse zones worden er geen overschrijdingen gemeten van de jaargrenswaarde voor NO₂. Via modellering worden er bijkomende overschrijdingen vastgesteld, onder andere in Gent en Antwerpen. Niet alleen in deze grootsteden vallen knelpunten te verwachten. Uit de voorlopige resultaten van een onderzoek van de VMM met passieve NO₂-samplers blijkt dat in 2010 in verschillende steden knelpunten voorkomen. Bij een ongewijzigd beleid zullen in 2015 meer dan waarschijnlijk op verschillende locaties nog NO₂-knelpunten voorkomen. Uit analyse¹ blijkt dat de meeste knelpunten zich voordoen in de 13 centrumsteden, in de randgemeenten rond Brussel en in gemeenten waar drukke gewestwegen de bebouwde kern doorkruisen.

De richtlijn voorziet de mogelijkheid om voor de grenswaarden van NO₂ uitstel van inwerkingtreding aan te vragen. Voor de twee zones waar een overschrijding van de NO₂ grenswaarde wordt gemeten, wordt er in overeenstemming met de richtlijn uitstel gevraagd voor de inwerkingtreding van de grenswaarde tot 2015. De Europese Commissie koppelt aan uitstel wel een voorwaarde: er moet worden aangetoond dat met extra goedgekeurde maatregelen de grenswaarde zal gehaald worden in 2015. Zo dient, als onderdeel van de uitstelaanvraag, een luchtkwaliteitsplan te worden overgemaakt aan de Europese Commissie. In dit plan worden de maatregelen opgenomen die nodig zijn om in 2015 aan de normen voor NO₂ te voldoen. De maatregelen richten zich naar een aantal emittoren of doelgroepen meer bepaald verkeer, industrie, landbouw, huishoudens en tertiaire sector.

2. **Algemene bemerkingen.** Het spreekt voor zich dat het Vlaams gewest extra inspanningen zal moeten leveren om het gevraagde uitstel te verkrijgen tot 2015. Er zal in hoofdzaak moeten ingezet worden op de haven van Antwerpen, in het bijzonder op de uitvoering van het actieplan fijn stof en NO₂ in de Antwerpse haven en de stad Antwerpen en op extra maatregelen, zoals de invoering van Low Emission Zones (LEZ), in de Antwerpse haven.

Voor het overige worden heel wat algemene beleidsmaatregelen gekaderd met als beleidshorizon 2020 (Pact 2020-doelstellingen, VIA-projecten, duurzaam mobiliteitsplan Vlaanderen 2020). Volgens SARO zullen deze algemene beleidsmaatregelen geen wezenlijk effect hebben in 2015, zodat vooral op korte termijn moet worden ingezet op gebiedsspecifieke maatregelen.

SARO zal zich in voorliggend advies inlaten met de voorgenomen integratie van enerzijds MER-MOBER RUP en anderzijds de luchtkwaliteit binnen het ruimtelijk beleid.

3. **SARO vraagt actief betrokken te worden bij de integratie-oefening.**

SARO neemt akte van het feit dat:

- het luchtkwaliteitsaspect beter in rekening zal gebracht worden bij MER-procedures via de “luchttoets”;

¹ Analyse uitgevoerd door de afdeling LHRMG van het departement LNE. Hierbij werd eerst een selectie van potentiële NO₂-knelpunten gemaakt op basis van gegevens van het strategisch verkeersmodel van het Vlaams Verkeerscentrum en achtergrondgegevens, volgens een worst case scenario. Daarna werd binnen deze selectie een verfijning uitgevoerd waarbij de werkelijke straatconfiguratie nader in kaart werd gebracht en de concentratie in de geselecteerde knelpunten m.b.v. het CAR model werd berekend.

- het MER-richtlijnenboek Lucht wordt aangepast op basis van de resultaten van de studie *“Mogelijkheden integratie lokale luchtverontreiniging door verkeer in ruimtelijke instrumenten”* en dit *“in nauw overleg met het departement RWO, waarbij bijzondere aandacht gaat naar het onderscheiden van ruimtelijk vertaalbare maatregelen en (niet-ruimtelijk) flankerend beleid.”*
- er een apart richtlijnenboek voor MOBER zal worden opgemaakt voor niet-MER plichtige projecten. Luchtkwaliteit zal een onderdeel vormen van het aspect verkeersleefbaarheid en zal geïntegreerd worden in de verkeersleefbaarheidsindex.
- een brochure werd opgemaakt ten behoeve van de ruimtelijke planners: *“Duurzame ruimtelijke planning : maatregelen om de impact van verkeer op de luchtkwaliteit te verminderen”*. Deze brochure werd in het voorjaar van 2011 verspreid naar alle lokale overheden. Er worden drie verschillende niveaus van maatregelen vooropgesteld:
 - Maatregelen die de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen aanpakken (locatiebeleid, verweving van functies);
 - Maatregelen die het autoverkeer niet beperken, maar toch een impact hebben op de concentratie van de verontreiniging in de lucht (hoogte en breedte van straten en wanden, onderbrekingen, stadspleintjes, stadsbossen, groenbuffers, laanbomen en ander stedelijk groen, ..);
 - Maatregelen die niet zozeer een impact hebben op de concentratie van schadelijke stoffen in de lucht, maar eerder op de blootstelling van de bevolking aan de schadelijke stoffen (voorzieningen voor kwetsbare doelgroepen).
- Er wordt voorzien in opleidingen van stedenbouwkundige ambtenaren en ruimtelijke planners op alle bestuursniveaus. Bedoeling moet zijn om de milderende maatregelen uit de MER's beter door te vertalen naar maatregelen binnen het RUP.

Hogervermelde maatregelen zullen in de praktijk geen wezenlijk effect ressorteren tegen uiterlijk 2015, omdat men redelijkerwijze mag veronderstellen dat de nieuwe richtlijnen betrekking hebben op toekomstige projecten die in hoofdzaak na 2015 worden gerealiseerd. Eén en ander zal dus pas na 2015 effect kunnen ressorteren.

SARO dringt alvast aan op een grondig vooroverleg en wenst hierbij actief betrokken te zijn. Op heden werd SARO alvast niet betrokken bij de integratie-oefening, evenmin werd SARO in kennis gebracht van de integrale studie *“Mogelijkheden integratie lokale luchtverontreiniging door verkeer in ruimtelijke instrumenten”*. SARO betreurt deze evolutie, zeker nu gesteld wordt dat deze studie zal gebruikt worden ter voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte. SARO vraagt dat ze in kennis wordt gesteld van alle voorgenomen en al dan niet reeds afgesloten studies die aan de basis liggen van de voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte.

- 4. Integratie in een duurzaam ruimtelijk beleid, met voldoende aandacht voor denken in termen van “stromen”.** SARO dringt er op aan dat de problematiek inzake luchtkwaliteit op een geïntegreerde manier wordt ingebed in een duurzaam ruimtelijk beleid, waar meer aandacht wordt besteed aan het denken in termen van “stromen”.

Er worden steeds hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de leefomgeving. Het gaat daarbij zowel om het milieu (lucht, geluid, externe veiligheid, bodem, et cetera) als om de kwaliteit van de publieke ruimte en de gebouwen, de architectuur en stedenbouw. Nabijheid van groen in de leefomgeving is een belangrijke vestigingsfactor geworden. Deze ontwikkeling hangt samen met een bredere, maatschappelijke ontwikkeling waarbij groter belang wordt gehecht aan ‘secundaire’ levensbehoeften. Dit wordt onder meer gevoed door de economische transformatie van een industriële, door efficiency gedreven economie, naar een innovatieve, door kennis, communicatie en creativiteit gedreven economie.

De aantrekkelijkheid van een stad en haar regio en met name de kwaliteit van de gecombineerde leefomgeving van stad en land is een absolute voorwaarde geworden voor het succes van een stedelijke regio in de internationale concurrentiestrijd.

Verstedelijkingsprocessen leiden tot een concentratie van in- en uitgaande stromen. Hoe meer inwoners, hoe groter het volume van deze stromen. In theorie is die concentratie een goede zaak: door schaalvoordelen, een intensiever ruimtegebruik en een verkleining van afstanden is sprake van een efficiëntere inrichting van stromen.

In de praktijk gaat de stedelijke concentratie echter gepaard met een hoger consumptieniveau en daarmee met een toename van goederen- en grondstoffenstromen, zowel op het niveau van het individu als op het niveau van de stad als geheel. Hierdoor is de milieubelasting van steden omvangrijk. Deze milieubelasting wordt bovendien via stromen afgewenteld op andere gebieden, hogere schaalniveaus en volgende generaties.

Door een adequater stromenbeheer kan een positieve bijdrage geleverd worden aan duurzame ontwikkeling, niet alleen in ecologische zin, maar ook economisch en sociaal-cultureel. Een beter stromenbeheer, bijvoorbeeld via een efficiëntere onderlinge ruimtelijke afstemming van functies, leidt tot duurzaamheidswinst.

Dominant op heden is het wensbeeld van compacte steden in een open landschap. De werkelijke organisatie van de ruimte verloopt evenwel anders, namelijk via de onderlinge verknoping van stromen, zoals van informatie en communicatie, kapitaal, goederen en mensen, maar ook van energie, grondstoffen, water, afval, voedsel, lucht. Dergelijke stromen laten zich op hun beurt (deels) weer sturen door de kwaliteit van plekken: de aantrekkelijkheid, identiteit of functionaliteit van plekken bepaalt mede hoe stromen lopen. Plekken maken én beïnvloeden de stromen. Stromen en plekken kunnen dus niet los van elkaar worden gezien, maar moeten in hun onderlinge wisselwerking worden begrepen.

Stromen van informatie, mensen, energie, water, goederen, voedsel en dergelijke, houden niet op bij de administratieve of bebouwingsgrenzen van een gebied. Het denken in stromen en plekken in de planologie impliceert dat er over de grenzen van de eigen stad of het eigen stedelijk gebied moet worden heen gekeken. Waar komen de stromen (voedsel, hulpbronnen) vandaan en waar gaan zij naar toe? Dit is de vraag naar de 'footprint' van een regio.

- 5. Juridische rechtszekerheid – integratiespoor MER.** Tot slot wenst SARO te wijzen op een belangrijk knelpunt in de Vlaamse regelgeving inzake het integratiespoor voor MER's in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Volgens een recent (schorsings)arrest van de Raad van State is de huidige regelgeving onwettig (arrest nr. 214.791 van 12 augustus 2011 in de zaak A. 199.801/X-14.703). Er is dringend actie nodig om de rechtszekerheid in Vlaanderen te herstellen.