

**BELGISCHE SENAAAT**

---

**ZITTING 2017-2018**

---

---

**10 OKTOBER 2017**

---

**Verzoek tot het opstellen van een informatieverlag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake de verbetering van de luchtkwaliteit, met het oog op de bevordering van de volksgezondheid**

**SÉNAT DE BELGIQUE**

---

**SESSION DE 2017-2018**

---

---

**10 OCTOBRE 2017**

---

**Demande d'établissement d'un rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'air, en vue de promouvoir la santé publique**

**Ingediend door de dames en de heren :  
*Déposée par Mesdames et Messieurs :***

Annemie MAES, Petra DE SUTTER, Philippe HENRY, Elisabeth MEULEMAN, Hélène RYCKMANS, Cécile THIBAUT ; Nadia EL YOUSFI, Christophe LACROIX, Karl-Heinz LAMBERTZ, Christiane VIENNE ; Bert ANCIAUX, Rob BEENDERS, Katia SEGERS, Güler TURAN, Bart VAN MALDEREN ; Christophe BASTIN, François DESQUESNES, Bertin MAMPAKA MANKAMBA, Véronique WAROUX.

## TOELICHTENDE NOTA

De luchtkwaliteit in België was in 2017 dramatisch slecht. Elke dag worden we geconfronteerd met berichten in de media over de erbarmelijke luchtkwaliteit : te veel fijnstof, te veel stikstofdioxiden, te veel ozon, smogalarm in de steden, kinderen die te veel vervuilende stoffen inademen op de achterbank, slechte luchtkwaliteit binnen in gebouwen en woningen, enz.

De twee hoofdoorzaken van ongezonde lucht zijn :

- het verkeer (dit is de grootste bron van stikstof-oxiden, elementair koolstof en ook een belangrijke structurele bron van CO<sub>2</sub>) ;
- verwarming door huishoudens, in het bijzonder verwarming met hout (belangrijkste bron van fijnstof, koolwaterstoffen, enz.).

De kwaliteit van de lucht is de afgelopen decennia in Europa gelukkig verbeterd, maar luchtverontreiniging blijft nog steeds de belangrijkste milieufactor die in verband wordt gebracht met vermijdbare ziekten en voortijdige sterfte, vooral bij kwetsbare groepen zoals kinderen en ouderen.

De vaststellingen uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken zijn hallucinant : kinderen hebben tussen de 1,3 en 1,5 keer meer kans op astma wanneer ze op minder dan 70 meter van een drukke weg wonen (in vergelijking met kinderen die op 300 meter van een drukke weg wonen).

Dagen met verhoogde pieken van fijnstof worden geassocieerd met een verhoogde kindersterfte.

Elk jaar sterven volgens de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) 3 343 Belgen aan de gevolgen van luchtvervuiling.

Het aantal vroegtijdige overlijdens door fijnstof wordt geschat op 400 000 per jaar in Europa. Dit aantal ligt tien maal hoger dan het aantal verkeersdoden.

De Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) concludeerde vijf jaar geleden al dat luchtvervuiling in 2050 de grootste milieugerelateerde doodsoorzaak ter wereld zal zijn.

## NOTE EXPLICATIVE

La qualité de l'air est extrêmement mauvaise en Belgique au cours de cette année 2017. Chaque jour, les médias publient des articles à ce sujet : les concentrations de particules fines, de dioxyde d'azote et d'ozone dans l'air sont excessives, il y a de plus en plus d'alertes au smog dans les villes, les enfants sont exposés à une quantité excessive de polluants sur la banquette arrière des voitures, la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments et des habitations est mauvaise, etc.

Les deux causes principales de la mauvaise qualité de l'air sont les suivantes :

- le trafic routier (qui est la principale source d'oxyde d'azote, de carbone élémentaire et aussi une source structurelle importante de CO<sub>2</sub>) ;
- le chauffage domestique, en particulier le chauffage au bois (qui est la principale source de particules fines, d'hydrocarbures, etc.).

Heureusement, la qualité de l'air s'est améliorée en Europe au cours des dernières décennies, mais la pollution atmosphérique demeure le principal facteur environnemental responsable de certaines maladies évitables et d'une mortalité précoce, surtout parmi les groupes vulnérables comme les enfants et les personnes âgées.

Les constats auxquels différentes études scientifiques aboutissent sont hallucinants : les enfants qui habitent à moins de 70 mètres d'une route à forte densité de circulation présentent 1,3 à 1,5 fois plus de risques de souffrir d'asthme (par rapport aux enfants habitant à 300 mètres d'une telle route).

Il existe une corrélation entre l'augmentation des concentrations de particules fines dans l'air et la hausse de la mortalité infantile.

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 3 343 Belges meurent chaque année des effets de la pollution de l'air.

Le nombre de décès précoces dus à la pollution de l'air par les particules fines est estimé à 400 000 par an en Europe. Ce nombre est dix fois plus élevé que le nombre de morts sur la route.

Il y a cinq ans déjà, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) tirait la conclusion qu'en 2050, la pollution atmosphérique serait la principale cause de mortalité liée à l'environnement dans le monde.

De Hoge Gezondheidsraad stelde tijdens hoorzittingen in de Senaat over milieugerelateerde chronische ziektes dat luchtverontreiniging in zeer veel landen een van de meest prangende problemen is en zal zijn (stuk Senaat, nr. 6-125/3).

In 2015 werd België door de Europese Commissie voor het Hof van Justitie van de Europese Unie gedaagd omdat ons land er onvoldoende in slaagt de concentraties van fijnstof in de lucht te verminderen. Begin 2017 bracht de Europese Commissie een landenrapport uit met een evaluatie van het Belgische milieubeleid. Daaruit bleek dat luchtvervuiling het grootste milieu-probleem is, met een jaarlijkse kost van minstens 8 miljard euro en 2,5 miljoen verloren werkdagen per jaar wegens ziekte.

Fijnstof is de belangrijkste boosdoener. Met 15 µg/m<sup>3</sup> PM<sub>2,5</sub> fijnstofpartikels zit België 50 % boven de WHO-grens voor fijnstof (PM staat voor *particulate matter*, PM<sub>2,5</sub> zijn deeltjes met een aerodynamische diameter kleiner dan 2,5 micrometer ofwel heel kleine deeltjes die diep kunnen doordringen in het longweefsel).

Maar ook stikstofoxiden (NO en NO<sub>2</sub>) en PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) brengen schade toe aan de gezondheid. Voor het schadelijke dieselloot zijn er nog steeds geen normen vastgelegd.

De gezondheidseffecten van fijnstof zijn niet min :

- op gebied van longziekten : astma, ontstekingen, verminderde longfunctie, verminderde longgroei bij kinderen ;

- op gebied van hart- en vaatziekten : aantasting van de bloedvaten, hogere bloeddruk en bloedstolsels (beroerte) ;

- op gebied van het zenuwstelsel : degeneratie en functievermindering ;

- in het algemeen : een verminderde levensverwachting.

In september 2015 publiceerden keuringsinstanties uit zes Europese landen, waaronder ook GOCA België (Groepering van erkende ondernemingen voor

Lors d'auditions qui ont eu lieu au Sénat au sujet des maladies chroniques liées à l'environnement (doc. Sénat, n° 6-125/3), le Conseil supérieur de la santé a souligné que la pollution atmosphérique est et sera l'un des problèmes les plus préoccupants dans de très nombreux pays.

En 2015, la Belgique a été assignée par la Commission européenne devant la Cour de Justice de l'Union européenne parce que notre pays ne parvient pas à réduire dans une mesure suffisante les concentrations de particules fines dans l'air. Au début de l'année 2017, la Commission européenne a présenté, dans son rapport sur la Belgique, une évaluation de la politique environnementale belge. Ce rapport indique que la pollution atmosphérique constitue le principal problème environnemental, avec un coût annuel de 8 milliards d'euros au minimum et la perte de 2,5 millions de journées de travail par an pour cause de maladie.

Les particules fines sont le principal facteur responsable de cette situation. Avec une concentration de 15 µg/m<sup>3</sup> de particules fines PM<sub>2,5</sub> dans l'air, la Belgique dépasse de 50 % la valeur limite fixée en la matière par l'OMS (PM signifie *particulate matter* ; les particules PM<sub>2,5</sub> sont des particules d'un diamètre aérodynamique inférieur à 2,5 micromètres ; il s'agit donc de minuscules particules qui peuvent pénétrer très profondément dans les tissus pulmonaires).

Mais les oxydes d'azote (NO et NO<sub>2</sub>) et les HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) nuisent eux aussi à la santé. Aucune norme n'a encore été fixée pour la suie de diesel, qui est nocive pour la santé.

Les effets des particules fines sur la santé ne sont pas négligeables dans plusieurs domaines :

- les maladies pulmonaires : asthme, inflammations, altération de la fonction pulmonaire, développement défaillant des poumons chez l'enfant ;

- les maladies cardiovasculaires : atteinte des vaisseaux sanguins, hypertension et formation de caillots (apoplexie) ;

- le système nerveux : dégénérescence et altération de la fonction ;

- l'état de santé en général : réduction de l'espérance de vie.

En septembre 2015, les autorités responsables en matière de contrôle technique de six pays européens – parmi lesquelles figurait aussi le GOCA Belgique (Groupement

autokeuring en rijbewijs), een uitgebreide studie over hun falende roettesten, het zogenaamde SET-rapport (*Sustainable Emission Testing*), omschreven als het grootste emissie-project voor voertuigen in Europa (meer dan 3 000 auto's werden getest, waaronder 1 654 diesels).

De keuringsinstanties erkenden dat ze jaren achterop liepen, stelden aan Europa voor om tot 7,5 maal scherper te mogen meten en de boordcomputers systematisch uit te lezen, zodat ze in staat zouden zijn om tenminste de uitstoot van auto's van tien jaar oud correct te meten.

In de SET-studie komen ook de misbruiken aan bod. Eén van die wijdverbreide misbruiken die in alle zes landen werd vastgesteld is het verwijderen van roetfilters. Het rapport werd vlak voor het *Dieseldgate*-schandaal voorgesteld aan Europa. In quasi alle andere Europese landen blijft het wachten op concrete acties. Nochtans zijn de keuringsinstanties perfect op de hoogte van het misbruik én zijn ze dus vragende partij om de achterhaalde roettest te verscherpen.

Het *Dieseldgate*-schandaal dat eind 2015 losbarstte en de verschillende debatten, onderzoeken en aanbevelingen die erop volgden tonen aan dat de « *Dieseldgate* » slechts het topje van de ijsberg is.

Er kan nog heel wat verbeterd worden om onze lucht proper te houden en het milieu en de burger te beschermen. De bevoegdheden om de vele oorzaken van het schandaal aan te pakken op ons land zijn heel sterk verspreid. Deze versnipperde bevoegdheden maken het niet gemakkelijk om onze lucht proper te houden en de burger en de volksgezondheid beter te beschermen.

Het is onbegrijpelijk dat de negenenvijftig aanbevelingen die werden opgesteld door de parlementsleden van zowel meerderheid als oppositie in de bijzondere commissie *Dieseldgate* in de Kamer van volksvertegenwoordigers slecht tot niet worden opgevolgd (stuk Kamer, nr. 54-1720/001).

Maar er is gelukkig ook wat hoop. Verschillende beleidsverantwoordelijken tonen de intentie om onze luchtkwaliteit te verbeteren.

des entreprises agréées de contrôle automobile et du permis de conduire) – ont publié une étude approfondie concernant leurs tests défaillants des émissions de particules ; il s'agit du rapport SET (*Sustainable Emission Testing*) qui s'inscrit dans le cadre du plus important projet de contrôle des émissions des véhicules en Europe (plus de 3 000 voitures ont été contrôlées, dont 1 654 roulant au diesel).

Ces autorités ont reconnu qu'elles avaient des années de retard et ont proposé aux instances européennes de procéder à des mesurages jusqu'à 7,5 fois plus rigoureux et de contrôler systématiquement les ordinateurs de bord des véhicules afin de pouvoir au moins mesurer correctement les émissions des véhicules de dix ans.

Le rapport SET traite aussi des pratiques abusives. L'une d'elles, largement répandues dans les six pays européens concernés, consiste à retirer le filtre à particules. Le rapport a été remis aux instances européennes juste avant que le scandale du *Dieseldgate* n'éclate. Dans la quasi-totalité des autres pays européens, on attend toujours que des mesures concrètes soient prises. Les autorités compétentes pour le contrôle technique sont pourtant parfaitement au courant de cette fraude et sont donc demandeuses de la mise en place de tests plus performants en matière d'émissions de particules.

Si le scandale du *Dieseldgate*, qui a éclaté fin 2015, et les divers débats, études et recommandations qui ont suivi ont révélé une chose, c'est bien que celui-ci n'est que la partie émergée de l'iceberg.

Nous pouvons encore améliorer beaucoup de choses pour préserver la qualité de notre air et protéger l'environnement ainsi que le citoyen. Les compétences nécessaires pour remédier aux nombreuses causes du scandale sont très morcelées dans notre pays. Compte tenu de ce morcellement, il n'est pas facile de préserver la qualité de l'air ni d'assurer une meilleure protection du citoyen et de la santé publique.

Il est incompréhensible que l'on n'ait guère – voire pas du tout – assuré le suivi des cinquante-neuf recommandations formulées par les parlementaires tant de la majorité que de l'opposition qui ont siégé à la commission spéciale de la Chambre des représentants chargée du suivi du dossier « *Dieseldgate* » (doc. Chambre, n° 54-1720/001).

Il y a heureusement aussi des raisons d'espérer. Plusieurs responsables politiques disent vouloir améliorer la qualité de l'air.

Mevrouw Marie-Christine Marghem, federaal minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, verklaarde in 2016 in de Commissie belast met de opvolging van de « *Dieselgate* » : « De problematiek van de luchtkwaliteit is één van mijn hoofdbekommernissen en vormt een belangrijke uitdaging voor België, en de kostprijs ervan, onder meer op het vlak van de gezondheidszorg is inderdaad buitensporig. Kwetsbare groepen, zoals jonge kinderen bij wie de longen nog niet volledig ontwikkeld zijn, zijn bijzonder gevoelig. Zij moeten effectief beter beschermd worden en in de eerste plaats door deze luchtverontreiniging te beperken. » (Kamer, *CRIV* 54 COM 092 van 11 februari 2015).

De minister kondigde in 2015 een nieuw federaal plan ter bestrijding van de luchtvervuiling aan, maar op dat plan blijft het nog steeds wachten.

Er lopen wel concrete initiatieven om onze lucht weer properder en gezonder te maken. Zowel het Vlaamse luchtkwaliteitsplan als de lokale plannen, waaronder voor de Antwerpse haven en de Gentse kanaalzone, zorgen ervoor dat de huidige Europese normen op jaarbasis gehaald worden.

Het nieuwe Brusselse lucht-, klimaat- en energieplan heeft dezelfde doelstelling. Het Waalse lucht-, klimaat- en energieplan dat in april 2016 werd aangenomen, bevat een hele reeks maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Recent werden er in het Waals Parlement hoorzittingen gehouden en een resolutie (stuk *Parlement wallon*, nr. 673 (2016-2017)) besproken om de luchtkwaliteit te verbeteren.

In steeds meer gemeenten en steden worden lage-emissiezones ingevoerd : sinds februari 2017 in Antwerpen, vanaf 2018 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar ook in Mechelen (zomer 2018) en Gent (vanaf 2020).

Er ontstaan ook van onderuit projecten om de situatie te monitoren en te sensibiliseren. Een mooi voorbeeld daarvan is het recent opgerichte *NO2 Pollution !* in Schaarbeek.

Grotere campagneprojecten zoals « *CurieuzeNeuzen* » en « *Airbezen* » zorgen voor bijkomende sensibilisering van de burgers.

En 2016, Mme Marie-Christine Marghem, ministre fédérale de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable, a déclaré ce qui suit au sein de la commission chargée du suivi du *Dieselgate* : « La problématique de la qualité de l'air est une de mes principales préoccupations et constitue un défi majeur pour la Belgique. Elle a en effet un coût exorbitant, notamment en matière de soins de santé. Les personnes plus vulnérables, comme les jeunes enfants dont les poumons ne sont pas encore totalement formés, sont particulièrement sensibles. Elles doivent être mieux protégées, et cette protection passe avant tout par une réduction de la pollution de l'air. » (*traduction*) (Chambre, *CRIV* 54 COM 092 du 11 février 2015).

La ministre a annoncé en 2015 un nouveau plan fédéral de lutte contre la pollution de l'air, mais il se fait toujours attendre.

Des initiatives concrètes sont néanmoins mises en œuvre en vue de rendre notre air plus pur et plus sain. Tant le plan flamand sur la qualité de l'air que les plans locaux, notamment ceux élaborés pour le port d'Anvers et la zone du canal à Gand, visent à faire en sorte que les normes européennes en vigueur soient respectées sur base annuelle.

Le nouveau plan bruxellois air-climat-énergie poursuit le même objectif. Le plan wallon air-climat-énergie, adopté en avril 2016, contient toute une série de mesures visant à améliorer la qualité de l'air. Récemment, des auditions ont été organisées et une résolution adoptée au Parlement wallon (doc. Parlement wallon, n° 673 (2016-2017)) dans le but d'améliorer la qualité de l'air.

Des zones à faibles émissions sont instaurées dans un nombre croissant de villes et de communes ou le seront : c'est le cas à Anvers depuis février 2017, dans la Région de Bruxelles-Capitale à partir de 2018, mais aussi à Malines (été 2018) et à Gand (à partir de 2020).

Des projets visant à assurer un suivi de la situation et à mener des actions de sensibilisation voient également le jour dans une démarche *bottom-up*. Le projet *NO2 Pollution !* récemment mis en place à Schaerbeek en est un bel exemple.

Des campagnes de grande envergure, telles que les projets « *CurieuzeNeuzen* » et « *Airbezen* », sont menées pour sensibiliser davantage les citoyens à la problématique.

De lokale concentraties, de pieken en de gedurige overschrijdingen van de WHO-normen, nopen echter tot bijkomende structurele maatregelen. Iedereen heeft immers onmiddellijk recht op gezonde en zuivere lucht, en niet enkel vanaf 2050.

Er lopen heel wat onderzoeken en er zijn veel wetenschappelijke gegevens voorhanden, maar het beleid gaat te traag.

Gezien de bevoegdheidsverdeling is er zowel veel overleg als een goede samenwerking tussen de verschillende overheden in ons land nodig om samen voor een propere lucht te zorgen. Het is echter net dat overleg en die samenwerking die niet ver genoeg gaan. Er is een gebrek aan daadkracht en structurele maatregelen.

Verontreinigde lucht stopt niet aan de grenzen. Iedereen heeft recht op gezonde, zuivere lucht. Niet enkel vanaf de verre toekomst, maar vandaag al. Het kan anders, en beter.

Overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoren het milieubeleid en de preventiemaatregelen inzake de volksgezondheid hoofdzakelijk tot de bevoegdheid van de Gewesten en Gemeenschappen. Zo worden de normen betreffende de kwaliteit van de lucht van de Europese richtlijn 2008/50/EG in België omgezet door de Gewesten.

Aangezien de Federale Staat en de Gewesten en de Gemeenschappen voor deze problematiek bevoegd zijn, is de Senaat de aangewezen plaats om een grondig en interessant debat te voeren over de levensbelangrijke lucht die we allen inademen.

De Senaat is het ideale forum om alle wetenschappelijke gegevens, kennis en aangetoonde problemen inzake dit thema in kaart te brengen en om te zetten in beleidsaanbevelingen. Er bestaat genoeg informatie om een degelijk, breed gedragen informatieverlag op te stellen en aanbevelingen te formuleren voor alle betrokken overheden. Een gecoördineerde aanpak om onze lucht weer proper te krijgen, is van levensbelang.

Les concentrations locales, les pics et les dépassements incessants des normes de l'OMS nécessitent cependant l'adoption de mesures structurelles complémentaires. En effet, tout le monde a le droit de respirer un air pur et sain dès à présent, et pas seulement à partir de 2050.

De multiples études sont en cours et de nombreuses données scientifiques sont déjà disponibles, mais la politique ne suit pas.

Vu la répartition des compétences, il convient d'organiser de nombreuses consultations ainsi qu'une bonne collaboration entre les différentes autorités de notre pays pour promouvoir ensemble un air plus pur. Or c'est précisément au niveau de ces consultations et de cette collaboration qu'il faut intensifier les efforts. La capacité d'action et les mesures structurelles sont insuffisantes.

L'air pollué ne s'arrête pas aux frontières. Tout le monde a droit à un air pur et sain, pas seulement dans un avenir lointain, mais dès à présent. Une approche différente et plus efficace est possible en la matière.

Conformément à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique environnementale et les mesures de prévention relatives à la santé publique sont des compétences qui relèvent essentiellement des Régions et des Communautés. Les normes relatives à la qualité de l'air fixées dans la directive européenne 2008/50/CE sont par exemple transposées en droit belge par les Régions.

Étant donné que l'État fédéral, les Régions et les Communautés sont compétents pour cette problématique, le Sénat est le lieu indiqué pour mener un débat intéressant et approfondi sur la question vitale de l'air que nous respirons tous.

Le Sénat est le forum idéal pour faire le point sur l'ensemble des données scientifiques, connaissances et problèmes identifiés et pour traduire les constatations en recommandations politiques. L'on dispose de suffisamment d'informations en la matière pour établir un rapport d'information étayé et bénéficiant d'un large soutien ainsi que pour élaborer des recommandations à l'attention de toutes les autorités concernées. Pour retrouver un air pur, il est vital de mener une action coordonnée.

**VERZOEK TOT HET OPSTELLEN VAN  
EEN INFORMATIEVERSLAG**

Overeenkomstig artikel 56, tweede lid, van de Grondwet en artikel 66 van het reglement van de Senaat, verzoeken wij de Senaat een informatieverslag op te stellen met als onderwerp :

« De noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake de verbetering van de luchtkwaliteit, met het oog op de bevordering van de volksgezondheid. »

6 juli 2017.

**DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN  
RAPPORT D'INFORMATION**

Conformément à l'article 56, alinéa 2, de la Constitution et à l'article 66 du règlement du Sénat, nous demandons au Sénat de rédiger un rapport d'information sur le sujet suivant :

« La nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'air, en vue de promouvoir la santé publique. »

Le 6 juillet 2017.