

**BIJLAGE 1 - WETENSCHAPPELIJK EN JURIDISCH KADER**

(Wouter Arrazola de Oñate, Dirk Avonts, Greet Bergmans)

**Inhoud**

1	Wetenschappelijk kader	p. 1
	Luchtvervuiling	p. 1
	Geluidsoverlast	p. 2
	Wegverkeer schaadt de gezondheid	p. 2
	Beleidsopties	p. 3
	Referenties	p. 4
2	Juridisch kader	p. 5
	Mobiliteit	p. 6
	Ruimtelijke ordening	p. 7
	Milieu	p. 8
	Synthese	p. 9

**1 Wetenschappelijk kader**

Volgens een recent rapport van de Vlaamse Milieumaatschappij veroorzaken milieufactoren 8% van de ziektelast in Vlaanderen. Driekwart van deze ziektelast komt op rekening van verkeersgerelateerde luchtvervuiling. Vooral bij cardiovasculaire aandoeningen en kankers spelen milieu-invloeden een belangrijke rol. Blootstelling aan fijn stof (Particulate Matter: PM10 en PM2,5), ultrafijn stof en elementair koolstof (EC) vormen de belangrijkste boosdoeners, gevolgd door lawaai en het verblijf in ruimtes met tabaksrook (1).

**Luchtvervuiling**

*'Zoals inademen van tabaksrook is luchtvervuiling een goed gedocumenteerde oorzaak van ziekte en sterven. In tegenstelling tot roken is luchtvervuiling echter geen eigen keuze in levensstijl maar een onvrijwillige, alomtegenwoordige blootstelling aan het leefmilieu die in principe heel de populatie aantast van in de baarmoeder tot op het einde van het leven. De uitstoot van verbrandingsgassen vanuit auto's, vrachtwagens, schepen en krachtcentrales is momenteel de belangrijkste bron van luchtvervuiling.'* Dat schrijft de European Respiratory Society in haar Witboek Longziekten (2).

Luchtvervuiling is een complex mengsel van honderden toxische stoffen die zich vastzetten op minuscule koolstofdeeltjes. Bij het inademen komen deze chemische stoffen, samen met de stofdeeltjes (fijn stof en ultrafijn stof) in de longen terecht. Het lichaam reageert prompt via een 'ontstekingsreactie'. Als de vervuiling van de lucht permanent is, zal de ontstekingsreactie blijven bestaan, wat kan leiden tot chronische longziekten, zoals astma en COPD (Chronic Obstructive Pulmonary Disease). De ontstekingsreactie, opgewekt door het inademen van vervuilde lucht, blijft niet beperkt tot de longen maar breidt zich ook uit naar andere organen: hersenen, hart en bloedvaten. Daardoor speelt luchtvervuiling ook een belangrijke rol bij het ontstaan van hart- en vaatziekten, zoals hartinfarct en hersentrombose. Tevens zijn er sterke aanwijzingen voor een negatief effect op de neurologische gezondheid (3).

Vorig jaar klasseerde de Wereldgezondheidsorganisatie dieseluitlaat als kankerverwekkende stof voor de mens. Dit jaar bestempelden de experts van de WGO ook luchtvervuiling in het algemeen als 'met zekerheid kankerverwekkend voor de mens'. Luchtvervuiling is een oorzakelijke factor bij het ontstaan van longkanker en zeer waarschijnlijk ook voor blaaskanker. Bovendien wordt fijn stof als aparte component van luchtvervuiling beoordeeld als verwekker van longkanker: hoe hoger de concentratie van ingeademd fijn stof, hoe groter de kans op het ontstaan van longkanker (4).

Hiermee wordt luchtvervuiling gezien als even kankerverwekkend als het inademen van tabaksrook. De overheid heeft, terecht, stringente maatregelen genomen om de blootstelling aan tabaksrook te beperken. Er is eenzelfde noodzaak om de bevolking te beschermen tegen blootstelling aan luchtvervuiling ingevolge verbrandingsgassen en fijn stof.

De longen van kinderen zijn bijzonder gevoelig voor de effecten van luchtvervuiling. Permanente blootstelling aan zelfs lage dosissen luchtvervuiling beperken de ontwikkeling van de longen bij opgroeiende kinderen (5). Ook is aangetoond dat kinderen die leven in gebieden met vervuilde lucht een hoger risico hebben op het ontwikkelen van allergieën en astma. Kinderen zijn vatbaarder dan volwassenen voor de negatieve gezondheidseffecten van luchtvervuiling (6). De afstand tot een drukke verkeersweg is de meest betrouwbare indicator om het effect van verkeersgerelateerde luchtvervuiling te evalueren.

De toenemende aandacht voor de gezondheidseffecten van luchtvervuiling komt ook naar voor in een proactief advies dat de Vlaamse Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (SARWGG) richtte aan de Vlaamse regering. Deze adviesraad bracht op 27 juni 2013 een rapport uit, dat werd goedgekeurd door alle leden. *‘Luchtverontreiniging is in een regio als Vlaanderen één van de belangrijkste ziektedeterminanten. De Europese Clean Air for Europe (CAFE) studie van de Europese Commissie gaf aan dat het verlies aan levensverwachting te wijten aan PM2,5 fijn stof voor de Belgische burger gemiddeld 13,2 maanden bedraagt. Voor een verstedelijkt gebied als Antwerpen bedraagt de vermindering van de levensverwachting maar liefst 3 jaar’* (3).

#### Geluidsoverlast

Eén Vlaming op 5 voelt zich ernstig gehinderd door geluidsoverlast veroorzaakt door verkeer, treinen of vliegtuigen (7). Geluidsoverlast is een miskende ‘vervuiler’ en schaadt de gezondheid. Het gehoor vangt altijd geluiden op en de hersenen verwerken deze informatie continu. Een aanhoudende te hoge geluidsintensiteit, overdag of ’s nachts, veroorzaakt een aanhoudende prikkeling van het autonoom zenuwstelsel en zet ook het endocrien systeem onder druk met een ontregeling van de hormoonbalans die instaat voor de reacties op stress. De gevolgen zijn sluipend en ondermijnd voor de gezondheid: slaapverstoring, hypertensie, concentratieproblemen, leerstoornissen, en versnelde cognitieve achteruitgang bij ouderen (8).

#### Wegverkeer schaadt de gezondheid

Vanuit het standpunt van volksgezondheid is wegverkeer de belangrijkste bron van luchtvervuiling en omgevingslawaai in Vlaanderen. Door toename van het verkeer neemt deze gecombineerde ‘vervuilingsbron’ nog steeds toe. Bovendien stijgt het aantal getroffen door verdere verstedelijking, en dat in de hele Europese regio. Tien jaar geleden (2002) was 26 % van de stedelijke bevolking blootgesteld aan langdurige (>35 dagen) overschrijdingen van fijn stof concentraties boven de dagelijkse limiet (EU-norm), terwijl momenteel (in 2011) 33 % van de stadsbewoners blootgesteld zijn aan dergelijke overschrijdingen (9).

Maar niet iedereen ervaart dezelfde schadelijke effecten van het verkeer. De laatste tien jaar stapelen de wetenschappelijke bewijzen zich op dat een aantal groepen in de samenleving extra kwetsbaar zijn. In de eerste plaats: opgroeiende kinderen en ouderen (3, 4,5). Ook personen met een chronische aandoening zijn extra gevoelig voor de negatieve effecten, vooral op het vlak van cardiovasculaire complicaties (10). Daarbij komt dat psychiatrische patiënten en personen met een mentale beperking gevoeliger zijn voor de negatieve effecten van bijvoorbeeld verkeerslawaai (11). Door de vergrijping van de samenleving en de toename van chronische ziekten, neemt de groep kwetsbare personen steeds toe. Op basis van de gezondheidsenquête van 2008 wordt geschat dat deze kwetsbare groep momenteel 30 tot 40 % van de bevolking uitmaakt.

Het toenemend autoverkeer komt onvermijdelijk meer en meer in conflict met de groei van de bevolking, de bevolkingsdensiteit (door gebrekkige ruimtelijke ordening), de stijgende levensverwachting en de toename van kwetsbare groepen in onze samenleving.

### Beleidsopties

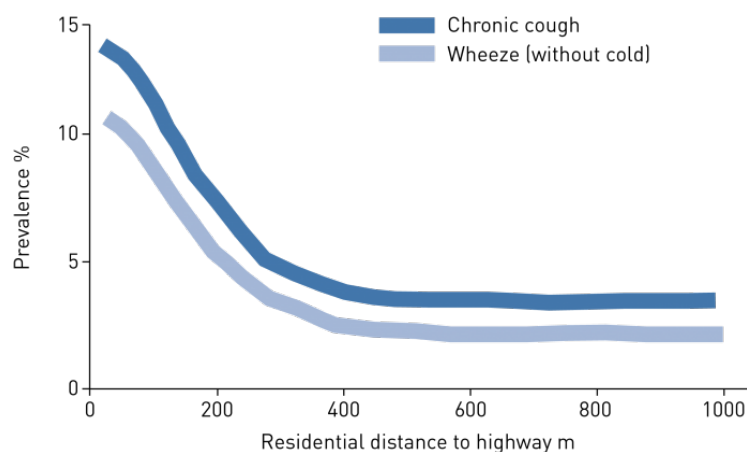
Maatregelen om verkeersgerelateerde luchtvervuiling en de geluidsbelasting te verbeteren zijn onontbeerlijk. Tegelijk is het noodzakelijk om de ruimtelijke ordening te sturen vanuit een gezondheidsperspectief: zo weinig mogelijk gezondheidsschade berokkenen aan kwetsbare personen. Dit ligt helemaal in lijn met het recente proactief advies van de Vlaamse Strategische Adviesraad (cf. supra): *‘Om de gezondheidsschade ten gevolge van luchtpollutie op lokale schaal op drastische wijze te verminderen, moet er een zo groot mogelijke scheiding zijn tussen leef- en woonomgeving en verkeer. Hierbij moet extra aandacht uitgaan naar stedelijke kernen en omgevingen met gebouwen bedoeld voor kwetsbare groepen’* (3).

Enkele concrete maatregelen voorgesteld door de Strategische Adviesraad zijn:

- Terugdringing van de verdieselijking via fiscale incentives, door afstemming met de andere overheden
- Luchtkwaliteitsbeleid moet afgestemd worden op gezondheidsbeleid
- Ruimtelijke ordening moet in functie zijn van de vermindering van de uitstoot door voertuigen
- Gebouwen met kwetsbare personen en groepen moeten op voldoende afstand gelegen zijn van drukke verkeersassen (ziekenhuizen, scholen, woonzorgcentra, kinderopvanginitiatieven, ...)
- Er is nood aan een expliciete gezondheidseffectenrapportage. Regelgeving moet opgemaakt en een jongere- en kind-effectenrapportage moet plaatsvinden (zoals bepaald door het decreet 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid).

De beste maat voor de graad van schadelijkheid van autoverkeer is de afstand tot de verkeersweg. Wetenschappers nemen aan dat wonen op minstens 1,5 km afstand van een drukke verkeersweg geen schadelijk effect meer genereert, ook niet bij kwetsbare personen. Van 0 tot 1500 m is er een progressieve afnemende gradiënt van schadelijk gezondheidseffect (5). De eerste 300 tot 500 meter naast de verkeersweg worden aanzien als de meest gezondheidsbelastende plekken om te wonen en te leven (2).

Uit een recente Eurobarometer blijkt dat er bij de bevolking zeker een draagvlak is voor maatregelen om luchtvervuiling terug te dringen. Iets meer dan de helft van de Europeanen vindt dat de luchtkwaliteit er is op achteruitgegaan. Een meerderheid vindt dat er te weinig gedaan wordt om goede luchtkwaliteit te promoten. De impact van verkeer (auto's, vrachtwagens en scheepvaart) op de luchtkwaliteit wordt door maar liefst 96% van de ondervraagden onderkend (12).



Deze figuur is gebaseerd op een onderzoek in Zwitserland: hoe dichters mensen bij een drukke verkeersweg wonen, hoe vaker ze klagen over hoesten of een piepende ademhaling. Deze frequentiecurve vertoont dezelfde vorm als de verspreiding van ultrafijne deeltjes, dieselrook, koolstofmonoxide en andere pollutanten van uitlaatgassen. Het getoonde verband tussen ademhalingsklachten en afstand tot de verkeersweg, is gecorrigeerd voor andere risicofactoren die aanleiding kunnen geven tot hoesten of een piepende ademhaling. De figuur is gebaseerd op volgende publicatie: Hazenkamp-von Arx et al., 2011.

## **Referenties**

(1): Buekers J, Torfs R, Deutsch F, Lefevre W, Bossuyt M. **Inschatting ziektelast en externe kosten veroorzaakt door verschillende milieufactoren in Vlaanderen**. Studie uitgevoerd door VITO in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij VMM, MIRA O&O Rapport. Eindverslag 2012/MRG/R/187. Juli 2012.

(2): <http://www.erswhitebook.org/>

(3): Strategische Adviesraad Welzijn Gezondheid Gezin. **De impact van luchtvervuiling op de (volks)gezondheid en de nood aan nieuwe beleidsperspectieven**. Brussel, 27 juni 2013. SARWGG\_Luchtpollutie\_gezondheid\_20130627\_ADV\_DEF.

(4): [http://www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/pr221\\_E.pdf](http://www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/pr221_E.pdf)

(5): Gauderman, McConnell, Gilliland, et al. **Association between Air Pollution and Lung Function Growth in Southern California Children**. Am J Respir Crit Care Med Vol 162. pp 1383–1390, 2000. Internet address: [www.atsjournals.org](http://www.atsjournals.org).

(6): Mehta S, Shin H, Burnett R, et al. Ambient particulate air pollution and acute lower respiratory infections: a systematic review and implications for estimating the global burden of disease. Air Qual Atmos Health (2013) 6:69–83. DOI 10.1007/s11869-011-0146-3

(7): Vlaamse Milieumaatschappij. Geluidsdruk door wegverkeer – actualisering van geluidsdrukniveaus door wegverkeer op basis van geluidskaarten en berekening van potentiële hinder. Onderzoeksrapport Mira/2012/05, december 2011.

(8): WHO European Centre for Environment and Health, Bonn Office, WHO Regional Office for Europe. **Burden of disease from environmental noise** Quantification of healthy life years lost in Europe. World Health Organization 2011.

(9): European Environment Agency. **Air quality in Europe – 2013 report**. EEA Report, No 9/2013.

(10): Nichols JL, Owens EO, Dutton SJ and Luben TJ. Systematic review of the effects of black carbon on cardiovascular disease among individuals with pre-existing disease. Int J Public Health (2013) 58:707–724. DOI 10.1007/s00038-013-0492-z.

(11): van Kamp I, Davies H. **Noise and health in vulnerable groups: A review**. Noise Health 2013;15:153-9.

(12): Europese Commissie. **Attitudes of Europeans towards air quality, report, Flash Eurobarometer 360**. Januari 2013, p187: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_360\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf).

## 2 Juridisch kader

Verkeerswegen bevinden zich op de snijlijn tussen wetgeving met betrekking tot mobiliteit, ruimtelijke ordening en milieu. In geen van deze domeinen wordt momenteel een oplossing geboden voor de effecten die verkeersemisies hebben op de gezondheid. Nochtans hebben wij allen overeenkomstig art. 23 van de Grondwet recht op de bescherming van onze gezondheid en de bescherming van een gezond leefmilieu.

Art. 23 van de Grondwet stelt:

*"Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.*

*Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.*

*Die rechten omvatten inzonderheid:*

*[...]*

*2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;*

*3° het recht op een behoorlijke huisvesting;*

*4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;*

*[...]"*

Deze bepaling moet ook worden gelezen tegen de achtergrond van art. 7bis van de Grondwet:

*"Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen generaties."*

Het recht op de bescherming van de gezondheid en van een gezond leefmilieu houdt een standstill-verplichting in. De bepaling verbiedt dat het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.<sup>1</sup>

De in art. 23 GW gewaarborgde rechten kunnen echter niet rechtstreeks door de burger worden ingeroepen.<sup>2</sup> In art. 23 GW wordt immers niet bepaald wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren<sup>3</sup>. Het komt toe aan de bevoegde wetgever om de voorwaarden voor de uitoefening van die rechten te bepalen. Het grondwettelijk recht op een gezonde leefomgeving moet dan omgezet en geconcretiseerd worden in rechtstreeks toepasbare wetten, decreten en besluiten.<sup>4</sup> In wezen is de wetgever verplicht dit te doen. Als grondrecht dringt art. 23 GW zich op aan de wetgever als doelstelling van algemeen belang.<sup>5</sup> De overheid moet de bescherming van de gezondheid en van een gezond leefmilieu in acht nemen in haar beleid en overheid kan verantwoordelijk zijn wanneer ze nalaat de rechten van de burgers behoorlijk te beschermen.<sup>6</sup> Tot nu toe zijn er echter geen gerechtelijke uitspraken die deze verantwoordelijkheid ook echt hard maken. Hoewel verschillende milieuverenigingen al geprobeerd hebben om het grondwettelijk recht op een gezonde leefomgeving in te roepen als juridische grond om een bepaalde overheidsbeslissing ongedaan te maken, werd daar nog nooit rechtstreeks op ingegaan. Het grondwettelijk recht op een gezonde leefomgeving is dan ook niet rechtsreeks afdwingbaar. Vast staat dat burgers geen

<sup>1</sup> o.a. Grondwettelijk Hof, 2/2011, 8/2011, 20/2011, 75/2011, 135/2006, 137/2006, 87/2007, 121/2008, 94/2010, ....

<sup>2</sup> J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu 1999, p. 166, nr. 1.

<sup>3</sup> Grondwettelijk Hof, 135/2011, 27 juli 2011, overweging B.5.1.

<sup>4</sup> Grondwettelijk Hof, 151/2003, 26 november 2003, overweging B.16.3.

<sup>5</sup> Grondwettelijk Hof, 69/2005, 20 april 2005, overweging B.17.2.

<sup>6</sup> RvS 187.998, 17 november 2008.

instrument in handen hebben om bescherming tegen luchtvervuiling en omgevingslawaai ingevolge verkeer af te dwingen.

In de praktijk in Vlaanderen blijft de bescherming van het recht op gezondheid en een gezond leefmilieu in relatie tot verkeersemisies dan ook dode letter. De vraag moet gesteld worden of de stand-stillverplichting ook niet dusdanig moet worden begrepen dat art. 23 van de Grondwet wordt geschonden indien het geboden beschermingsniveau in aanzienlijke mate vermindert net door het uitblijven van wetgeving; door een aanzienlijke achteruitgang van de lucht- en geluidskwaliteit door onvoldoende maatregelen te nemen om dit tegen te gaan. Is er geen sprake van nalatigheid: de (reeds te zwakke) Europese milieukwaliteitsnormen worden overschreden zonder dat er een afdoende remediëring tegenover staat.

### Mobiliteit

Op papier wordt reeds jaren gestreefd naar een trendbreuk richting duurzame mobiliteit, doch de realisatie in de praktijk blijft hopeloos achter. Vier opeenvolgende mobiliteitsdecreten waren sedert het eerste mobiliteitsdecreet van 20 april 2001 nodig vooraleer daadwerkelijk werd overgegaan tot de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA)<sup>7</sup>. Het duurde bovendien tot het huidige mobiliteitsdecreet van 20 maart 2009 vooraleer, naast het garanderen van de basismobiliteit, ook milieudoelstellingen in de wetgeving rond mobiliteit werden opgenomen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het huidige Mobiliteitsdecreet werd de mobiliteitsproblematiek scherp gesteld in relatie tot de gezondheidskost (op dat ogenblik geënt op cijfers van 2002): *'Mobiliteit biedt heel wat kansen en mogelijkheden voor burgers en organisaties. Mobiliteit is echter geen doel op zich maar moet strategisch beschikbaar zijn. Tezelfdertijd leidt een onvoldoende gestuurde ontwikkeling van mobiliteit tot het gegeven dat we soms met zijn allen stil staan. Dit verwijst naar het gegeven dat naast de grote maatschappelijke baten, mobiliteit ook aanzienlijke maatschappelijke kosten veroorzaakt. In 2002 verloren we in de files negen miljoen uren. Dat kostte de samenleving in België 114 miljoen euro of 460.000 euro per werkdag. De jaarlijkse milieuschade bedraagt jaarlijks enkele honderden miljoenen euro. De Vlaming verliest gemiddeld twee gezonde levensjaren door luchtvervuiling.'*<sup>8</sup>

De vereiste uitvoerende daadkracht om op basis van dit inzicht het geschetste probleem aan te pakken blijkt echter niet voorhanden. Hoewel er op basis van het huidige Mobiliteitsdecreet een Vlaams Mobiliteitsplan moest zijn eerst tegen 31 december 2010 en vervolgens tegen 31 december 2012, bleef een niet-goedgekeurd ontwerp van 17 oktober 2003, met doelstellingen geformuleerd tegen 2010, tot voor kort de meest actuele versie van een (nooit definitief vastgesteld) mobiliteitsplan. Krachtens art. 5 Mobiliteitsdecreet is het net in dit mobiliteitsplan dat het mobiliteitsbeleid en de aanverwante beleidsdomeinen op elkaar afgestemd moeten worden. Art. 7, §3 verduidelijkt dat het alleszins bepalingen moet bevatten die de afstemming regelen met de ruimtelijke structuurplannen en de milieubeleidsplannen.

Ondertussen wordt wel gewerkt aan een nieuw mobiliteitsplan. Reeds in 2009 werden teksten ter advies voorgelegd. Het advies van de Mina-raad van 29 oktober 2009<sup>9</sup> stelt echter terecht dat het milieubeleid in dit plan niet aan bod komt. De Mina-raad dringt aan op afstemming met de

---

<sup>7</sup> Op 20 april 2001 werd het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen goedgekeurd. Er werd echter geen uitvoering gegeven aan de oprichting van de mobiliteitsraad. Het decreet van 30 april 2004 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen vormde een ogenschijnlijke doorstart. Maar ook dat decreet werd nooit in werking gesteld. In 2006 boog het Vlaams Parlement zich opnieuw over de kwestie wat resulteerde in het decreet van 7 juli 2006 tot oprichting van de mobiliteitsraad van Vlaanderen. Ook dat decreet is nooit in werking gesteld. Finaal werd op 20 maart 2009 het decreet betreffende het mobiliteitsbeleid goedgekeurd. Deze maal werd de mobiliteitsraad Vlaanderen (MORA) wel daadwerkelijk opgericht.

<sup>8</sup> Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het mobiliteitsbeleid, stuk 2031/1, p. 3

<sup>9</sup> [www.minaraad.be/adviezen/2009/mobiliteitsplan-vlaanderen](http://www.minaraad.be/adviezen/2009/mobiliteitsplan-vlaanderen)

beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en milieu. Op 25 oktober 2013 werd een nieuw ontwerp van mobiliteitsplan vastgesteld.

De noodzaak aan een geïntegreerde benadering wordt dus nadrukkelijk aangegeven, doch tot op heden niet omgezet in de praktijk. Bovendien ontbreken kwalitatieve criteria zowel in de voorgeschreven mobiliteitsplanning als in de -monitoring.<sup>10</sup> Het vaststellen van een plan blijkt reeds een moeizaam proces te zijn. Het uitblijven van een daadwerkelijke integratie van aspecten van mobiliteit, ruimtelijke ordening en milieu hoeft dan ook niet te verwonderen.

### Ruimtelijke ordening

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) vermeldt heldere principes over wat moet worden verstaan onder een goede ruimtelijke ordening. Bij het nemen van beslissingen over vergunningsaanvragen moet onder andere rekening gehouden worden met de mobiliteitsimpact, hinderaspecten, gezondheid, de gevolgen voor het leefmilieu, sociale en economische gevolgen, ... (art. 1.1.4 en art. 4.3.1, §2, 1° VCRO). Deze principes werken echter nauwelijks door in de vergunningspraktijk. Ook deze voorschriften zijn te vaag om rechtstreeks afdwingbaar te zijn.

Ruimtelijke ordening en milieubeleid staan vandaag de facto los van mekaar. Dit komt, wederom, sterk tot uiting in de mobiliteitsaspecten. Er blijft onduidelijkheid binnen welk van beide vergunningen de verschillende verkeersaspecten (parkeergelegenheid, ontsluiting, draagkracht van de omgeving voor bijkomend verkeer, hinder ingevolge bijkomend verkeer, ...), beoordeeld moeten worden, met heel wat onduidelijkheid en betwistingen tot gevolg. Indien voor een project geen milieuvergunning of milieueffectenrapport vereist is wordt de verkeersimpact vaak geheel niet in rekening gebracht.<sup>11</sup>

Zo oordeelde de Raad van State op 20 december 2010<sup>12</sup> dat de geldende luchtkwaliteitsnormen de overheid niet hoeven te hinderen bij het vaststellen van ruimtelijke ordeningsplannen die bij hun realisatie een overschrijding van de geldende grenswaarden tot gevolg zouden kunnen hebben ingevolge verkeerstoename / verkeersaanzuigend effect. In de redenering van de Raad van State diende men de milieuproblemen voortvloeiend uit een ruimtelijk ordeningsplan te remediëren via de actieplannen voorzien in de milieuwetgeving.

In het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen is er het inzicht dat verkeerswegen onze ruimte structureren. De benadering blijft echter hoofdzakelijk verkeers-functioneel, zonder rekening te houden met de wisselwerking tussen bestemmingsgebieden. De bepalingen van het RSV zijn bovendien niet rechtstreeks afdwingbaar. Terecht wordt in de rechtsleer geconcludeerd: *'Waar de algemene systematiek op het niveau van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen al niet eenvoudig te onderkennen valt, is het nog moeilijker om een overzicht te krijgen over het geheel van de uitvoeringsplannen die de weginfrastructuur wel op een rechtszekere wijze dient te bepalen. Het is bevreemdend dat de Vlaamse wetgever geen klare algemene kijk mogelijk maakt op die uitvoeringsplannen die in de hoogste mate rechtszekerheid moeten bieden ... en er zich tegelijk over beklagt dat elk infrastructuur initiatief dreigt te verzanden in een juridisch steekspel.'*<sup>13</sup>

Het is onder invloed van steeds strenger wordende Europese richtlijnen dat het tij stilaan keert. Voor infrastructuurprojecten zoals belangrijke verkeerswegen moet voorafgaandelijk aan het

<sup>10</sup> P. DE SMEDT, D. HOLEMANS en L. WACKENIER, "Hoe stuurt het nieuwe mobiliteitsrecht ruimtelijke ordening? Overzicht en evaluatie van de relatie tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit in het licht van een vernieuwde mobiliteitsregelgeving", *TROS* 2010, 99, nr. 35.

<sup>11</sup> Mogelijk zal dit verbeteren indien de 'omgevingsvergunning' - een procedurele samensmelting van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning - wordt ingevoerd. Het ontwerpdecreet is echter voornamelijk gericht op een louter stroomlijning van de procedures.

<sup>12</sup> RvS nr. 209.869, 20 december 2010.

<sup>13</sup> T. EYSKENS, "Weginfrastructuur in planologie", *TROS* 2013, p. 37, nr. 84.

beslissingsproces een milieueffectenrapport opgesteld worden. Daarin wordt ook een prominente plaats toegekend aan de gezondheid van de mens. Deze MER-verplichting heeft een bijzondere evolutie op gang gebracht, niet in het minst omdat burgers uit een dergelijk MER wel degelijk rechten kunnen putten. Bij het nemen van een beslissing in een MER-plichtig project is de overheid verplicht om rekening te houden met het MER (cf. art. 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995). Een MER heeft echter 'slechts' de status van beleidsadvies, zodat er mits motivering, van afgeweken kan worden.

De Raad van State is op grond hiervan wel al overgegaan tot vernietiging van (delen van) ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zo werd in een ruimtelijk uitvoeringsplan voorzien in een nieuw woongebied in Kontich langs de E19. Uit het MER bleek echter dat het geluidsniveau in dit woongebied te hoog zou zijn. Het MER voorzag als mogelijke milderende maatregel de bouw van geluidsschermen langs de E19. In het RUP werden deze geluidsschermen niet opgelegd. Evenmin werd gemotiveerd waarom deze niet voorzien werden. Door het ontbreken van die motivering werkten bevindingen van het MER aldus de Raad van State dus onvoldoende door bij de vaststelling van het RUP.<sup>14</sup>

Deze verplichting kan echter niet verhinderen dat voorzieningen die op zichzelf geen aanzienlijke milieu-effecten genereren, maar wel negatieve milieu-effecten ondervinden, nog steeds zonder nadere toetsing vergund en gebouwd worden.

Nieuwe woonzones, scholen, ziekenhuizen worden nog steeds al te dicht bij drukke verkeerswegen voorzien ondanks vaststaande overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen. Er zijn ook op dit vlak geen afdwingbare normen voorhanden.

Dat het ook anders kan blijkt uit het Nederlandse Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) van 1 december 2008. In dit besluit wordt voorzien dat op minder dan 300 meter van de rand van een rijksweg geen gevoelige bestemmingen gerealiseerd mogen worden. Uitbreidingen zijn maar mogelijk tot 10%. Hetzelfde geldt op 50 meter van de rand van een provincieweg indien er op die plaats sprake is van een overschrijding of dreigende overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen.

## Milieu

De milieuwetgeving bepaalt dat moet worden gewaakt over een gezonde leefomgeving. Art. 23, 4° van de Grondwet wordt nader uitgewerkt in art. 1.2.1 van het Milieubeleidsdecreet dat ook de bescherming van de gezondheid vooropstelt en stelt dat moet worden gestreefd naar een hoog beschermingsniveau berustend op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten.

De vooropgestelde principes zijn dus ook hier zeer duidelijk, maar te vaag om zich rechtstreeks op te kunnen beroepen. Evenmin bieden zij een oplossing voor verkeersemisies. De Vlaamse milieuwetgeving bepaalt zeer gedetailleerde milieukwaliteitsnormen, ook voor geluid en luchtkwaliteit. De milieukwaliteitsnormen voor lucht en geluid moeten globaal worden bereikt via actieplannen (cf. infra). Er zijn echter maar concreet afdwingbare bepalingen ten aanzien van inrichtingen die voor hun exploitatie een milieuvergunning nodig hebben; niet voor verkeerswegen dus. Nochtans zijn deze de voornaamste bron van luchtvervuiling in Vlaanderen.

Interessant is dat voor de naleving van de luchtkwaliteitsnormen in Vlarem II wordt voorzien in speciale beschermingszones: *'zone waarin de te verwachten toename van de verontreiniging ten gevolge van stedelijke en industriële ontwikkelingen moet worden beperkt of voorkomen'*. De zones Antwerpen, Gent en Brussel-rand worden aldus aangeduid. Desondanks zijn de reeds bestaande

---

<sup>14</sup> RvS nr. 217.128, 6 januari 2012; zie ook RvS nr. 217.133, 6 januari 2012; RvS nr. 201.965, 17 maart 2010; RvS nr. 201.966, 17 maart 2010.



overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen klaarblijkelijk geen drempel om bijkomende of capaciteitsverhogende verkeersinfrastructuur goed te keuren in die speciale beschermingszones. Er is geen enkele afdwingbaarheid, zoals blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State.<sup>15</sup> Van een standstil is evenmin sprake. Deze normen blijken geen breekpunt te zijn bij het vergunnen van verkeerswegen.

Onder impuls van Europese richtlijnen wordt gewerkt aan een globale verbetering van de luchtkwaliteit en het omgevingsgeluid. Door de opmaak van geluidsbelastingskaarten, geluidsplanning en geluidsactieprogramma's, hetzij luchtkwaliteitsplannen en luchtactieprogramma's. Dit kader komt positief over: de verplichtingen gelden nadrukkelijk voor de omgeving van drukke verkeerswegen en dichtbevolkte agglomeraties; er wordt in kaart gebracht welke en hoeveel kwetsbare bevolkingsgroepen mogelijk blootgesteld worden aan omgevingslawaai; de integratie van milieu, ruimtelijke ordening en mobiliteit wordt uitdrukkelijk vooropgesteld (art. 1.1.2 Vlarem II). Dit principieel positieve kader werkt echter ook weer niet door in de praktijk. De luchtkwaliteit en het omgevingslawaai gaan er ondanks al dit planwerk niet op vooruit. De verplichting van de overheid om actieplannen op te stellen geeft de burger bovendien nog geen recht om maatregelen te eisen.

De Vlaamse milieuwetgeving vormt geen dwingende grondslag om een vergunning voor een school, ziekenhuis, ... te weigeren omwille van het geluidsniveau of de luchtkwaliteit op die locatie ingevolge de nabijheid van een drukke verkeersweg. Bij gebreke aan toetsing worden ook geen remediërende maatregelen opgelegd.

Dit kan anders zoals blijkt uit een Nederlands voorbeeld. Woningen in de buurt van luchthavens worden daar op kosten van de overheid geïsoleerd tegen geluidshinder. Sinds 1997 werden meer dan 12.500 objecten rond de luchthavens Schiphol, Rotterdam en Eelde geïsoleerd op kosten van de overheid.

### Synthese

De beschikbare wetgeving met betrekking tot mobiliteit, ruimtelijke ordening en milieu biedt dus onvoldoende oplossingen voor het probleem van verkeersemisies. Een dwingende doorwerking van milieunormen bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor een verkeersweg is er niet. Evenmin spelen milieukwaliteitsnormen dwingend mee bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor een school, ziekenhuis, kinderdagverblijf, ... Bij de beoordeling van de 'verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening' wordt hooguit de impact van de nieuwe constructie of functie op de omgeving onderzocht. De vraag wat de omgevingskwaliteit is en de impact hiervan op deze constructie of functie komt niet aan bod.

Dit conflicteert sterk met de wetenschap dat een verkeersweg emissies veroorzaakt die de gezondheid ernstig kunnen schaden. In de praktijk blijkt dus dat burgers geen instrument in handen hebben om de bescherming van een gezonde leefomgeving, de bescherming van hun gezondheid en een gezonde huisvesting af te dwingen. De huidige rechtsbescherming volstaat hoegenaamd niet.

Ons wetgevend kader en daarmee samenhangend het denkkader waarbinnen onze beleidsmakers beslissingen over onze publieke ruimte moeten nemen is dan ook achterhaald.

In het licht van de wetenschappelijke bevindingen over de gezondheidsgevolgen van luchtvervuiling en lawaai door verkeer en gelet op art. 23 van de Grondwet, is het noodzakelijk dat onze overheid werk maakt van een wetgevend kader dat de bescherming van de gezondheid van en een gezonde

---

<sup>15</sup> RvS nr. 209.869, 20 december 2010. De geldende luchtkwaliteitsnormen hoeven de overheid niet te hinderen bij het vaststellen van ruimtelijke ordeningsplannen die bij hun realisatie een overschrijding van de geldende grenswaarden tot gevolg zou kunnen hebben.

leefomgeving garandeert voor haar burgers, en de burger ook de instrumenten aanreikt om de bescherming van de gezondheid afdwingbaar te maken.

Het is evident dat daarbij in eerste instantie een brongerichte aanpak wordt uitgewerkt; dat maatregelen worden genomen die de verkeersemisies zelf terugdringen. Het Mobiliteitsdecreet vormt daartoe het geëigende instrument. Na jaren van stilstand moet het beleid hierin daadkracht tonen. Zo nodig moet gezocht worden naar bijkomende juridische hefboomen om dit te realiseren.

Daarnaast is het noodzakelijk dat er wettelijk afdwingbare normen en maatregelen komen ter bescherming van de gezondheid tegen luchtvervuiling en geluidsoverlast ingevolge het wegverkeer, minstens voor de bevolkingsgroepen die hiervoor het meest gevoelig zijn. De ruimtelijke ordening speelt hierin een sleutelrol.

De bescherming van de gezondheid en een gezond leefmilieu vergt een geïntegreerde benadering van milieudoelstellingen, ruimtelijke planning, verkeersstromen en mobiliteit.