

Advies

Visie Zeer Zorgwekkende Stoffen

Advies over de conceptnota “visie zeer zorgwekkende stoffen”

Datum van goedkeuring Dinsdag 9/11/2023

Volgnummer 2023 | 041

Coördinator + e-mailadres Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Advies	5
1 Situering.....	5
2 Aanbevelingen	7
2.1 Algemene appreciatie.....	7
2.2 Afbakening.....	7
2.3 Doelstellingen en tijdspad	8
2.4 De vier centrale werven	9
2.5 <i>Governance</i>	13
Bibliografie	15

Krachtlijnen

De Vlaamse overheid heeft conceptnota “visie ZZS” vastgesteld met als doel tegen 2050 de verontreiniging met ‘zeer zorgwekkende stoffen’ (ZZS) terugbrengen zodat nog slechts sprake is van aanvaardbare risico’s. In de conceptnota is ook een actieplan voor de periode 2023-2024 opgenomen.

De raden zijn positief over de visietekst met o.a. een goede balans tussen acties op korte en lange termijn, een geïntegreerde benadering en een Europees perspectief. Ze hebben echter nog vragen, opmerkingen en aanbevelingen over de visie.

Ze vragen verduidelijking wat wel en niet in rekening is gebracht, bv zijn alle blootstellingswegen en potentiële receptoren al in kaart gebracht? Ze pleiten dat Vlaanderen de beleidsontwikkeling van nabij opvolgt en de positie van Vlaanderen op Europees vlak versterkt. De herziening van REACH is niet langer opgenomen in het werkprogramma van deze Europese Commissie. De raden vragen zich af welke implicaties dit heeft op het voorliggende plan. Vlaanderen moet blijven aansturen op de herziening van de REACH-regelgeving en hierbij een voortrekkersrol opnemen.

Een versterkte handhaving moet zorgen voor een gelijk speelveld voor spelers van binnen en buiten de EU. De nood hieraan zal in de toekomst nog groeien naarmate de circulaire economie aan kracht wint. De link met circulaire economie mag nadrukkelijker in de visie aan bod komen.

Positief is dat de visie rekening houdt met de EU-beleidsdocumenten en doelstellingen erin. Wel vragen ze te verduidelijken wat juist begrepen moet worden onder “aanvaardbare niveaus”. De conceptnota is ambitieus, maar is nog geen beslist beleid. Het is belangrijk dat ook de volgende stappen blijven komen, onder andere door initiatieven vanuit de Hub en het voorzien van de nodige middelen.

De raden vinden het belangrijk dat er daadwerkelijk werk gemaakt wordt van een versterkte samenwerking zowel internationaal als met de federale overheid om tot de nodige maatregelen te komen.

Het concept van milieu- en gezondheidsgebruiksruimte moet verder verkend en geconcretiseerd worden om milieubescherming te waarborgen. Handhaving en controle doorheen de waardeketen zijn essentieel en er moet prioriteit gegeven worden aan maatregelen voor productcategorieën die kwetsbare bevolkingsgroepen treffen.

De raden wijzen m.b.t. tot inventarisatie en monitoring op het belang van een gemeenschappelijk dataplatform over chemische stoffen, rekening houdend met de vele Europese databanken die er in dit verband al bestaan.

De raden pleiten voor een sterk mandaat en de nodige omkadering voor beheerders van het plan en vragen zich af wie de evaluatie van het plan zal uitvoeren en hoe de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid worden gewaarborgd. Tot slot benadrukken ze de noodzaak aan een robuust kader om toekomstige uitdagingen te kunnen absorberen.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	19 juli 2023
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir , Vlaams minister bevoegd voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen voor het milieubeleid, artikel 11.2.1., §1, 1°: “ uit eigen beweging of op verzoek advies uit te brengen over de hoofdlijnen van het milieubeleid of over het beleid betreffende het milieuaspect van duurzame ontwikkeling”.
Adviestermijn	20 oktober 2023. Uitstel werd aangevraagd en verkregen.
Samenwerking	SERV
Overlegcommissie	Wg Hinder en SERV ENO
Vergaderingen: soort + datum	Hoorzitting op 18 september 2023, werkgroepsvergadering op 12 oktober, schriftelijke procedure van 24 oktober tot 7 november.
Betrokken experts	Op de hoorzitting werd toelichting gegeven en/of standpunt ingebracht door dr. Hans Reynders (Dpt. Omgeving), Isabel De Boosere (FOD Volksgezondheid, Voedselketen en Leefmilieu), Jurgen Bral (Bond Beter Leefmilieu), Pieter Ledeganck (Gezinsbond), Tine Cattoor (Essenscia)

De Minaraad en SERV ontvingen de adviesvraag over de conceptnota “Visie Zeer Zorgwekkende Stoffen” eind juli 2023.

Op 18 september 2023 organiseerde de Minaraad een themadag “Milieugezondheid, zeer zorgwekkende stoffen en de rol van humane biomonitoring” waar Dr. Hans Reynders (dept. Omgeving) en Isabel De Boosere (FOD volksgezondheid) een toelichting verzorgden, gevolgd door een paneldebat.

Advies

1 Situering

[1] **Voorafgaand proces.** Op 18 november 2022 presenteerden de ministers voor Volksgezondheid en voor Omgeving gezamenlijk een mededeling¹ betreffende de aanpak van de aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie PFOS/PFAS². Bij die nota stak een bijlage³, waarin men deze aanbevelingen hernam en er de stand van zaken van besprak. Vervolgens was er het op 16 december 2022 uitgebrachte en recent goedgekeurde actieplan PFAS⁴, dat korte-termijn-acties bevat met betrekking tot deze aanbevelingen. Een en ander heeft, zoals aangekondigd, de aanloop gevormd voor een breder beleid over 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS), dat wordt geschetst in de visienota die voor advies voorligt en die is opgemaakt vanuit de combinatie van omgevings- en preventief gezondheidsbeleid.

[2] **Afbakening Zeer Zorgwekkende Stoffen.** De afbakening van het begrip 'zeer zorgwekkende stoffen' vormt een eerste stap in de visienota. ZZS zijn stoffen met specifieke 'gevaareigenschappen' die ernstige effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu. Het gaat bijvoorbeeld om stoffen die erg persistent zijn (niet snel afbreken) en opstapelen in het lichaam, kankerverwekkende stoffen, stoffen die giftig zijn voor de voortplanting. Ook stoffen die de hormonale werking kunnen verstoren vallen onder de definitie.

De basis voor de lijst ZZS wordt gevormd door Europese regelgeving en verdragen. De Vlaamse overheid zal evenwel criteria vastleggen voor identificatie én voor het stellen van prioriteiten, o.a. op basis van relevantie voor de Vlaamse situatie (blootstelling) en geschatte impact op mens of milieu. Een eerste Vlaamse lijst van ZZS zal in het voorjaar van 2024 beschikbaar zijn⁵.

[3] **Centrale doelstelling.** De Vlaamse overheid verklaart tegen 2050 de verontreiniging van lucht, water en bodem met ZZS zodanig te willen terugdringen dat slechts nog sprake zou zijn van *aanvaardbare risico's* voor mens en omgeving.

[4] **Een systeemaanpak met vier inhoudelijke krachtlijnen.** In de conceptnota wordt een systeemaanpak voorgesteld, gebaseerd op vier inhoudelijke krachtlijnen.

Bij de krachtlijn 'uitfaseren' wordt opgemerkt dat de beleidsinstrumenten hiertoe vooral op het Europese niveau zitten. Daarom wil men vooral inzetten op versterkte

¹ https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1669317845/Mededeling_aan_Vlaamse_Regering_-_Aanpak_aanbevelingen_Parlementaire_Onderzoekscommissie_PFAS_-_18.11.2022_s9qbto.pdf

² <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1622062>

³ https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1669317846/Rapporteringsdocument_aanbevelingen_Parlementaire_Onderzoekscommissie_PFAS_-_18.11.2022_gl4jhy.pdf

⁴ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/52548>

⁵ Nota vlareg, p 2

(internationale) samenwerking en via het Vlaams innovatiebeleid innovatieve productietechnieken voor alternatieve, ZZS-vrije producten stimuleren

De tweede krachtlijn, **‘voorkomen en beperken’** is veel uitgebreider, en mikt op het versterken van het vergunningen- en handhavingsbeleid. Daarbij wil men:

- inzetten op innovatieve meetmethoden;
- nieuwe concepten verkennen, concretiseren en integreren in onze regelgeving;
- inzetten op BBT- en BREF-studies met aandacht voor ZZS;
- verhoogde aandacht voor ZZS in MER's realiseren;
- een programmawerking opbouwen voor uitvoering van evaluaties en bijstelling van milieuvorwaarden;
- en de inspanningen voor toezicht verhogen.

De derde krachtlijn **‘inventariseren en beheersen’** is gericht op monitoring en rapportering. Daarbij ligt de focus op het Vlaams Humaan Biomonitoring Programma, het bepalen van de gezondheidsimpact van ZZS en het afbakenen van milieugezondheidskundige aandachtsgebieden.

Bij de laatste krachtlijn **‘saneren – verwijderen en herstellen’** ligt de focus op een systematische actieve bodem- en (grond)watersanering, het beheersen van bodem- en (grond)waterverontreiniging en een veilige verwerking en vernietiging van ZZS-houdende afvalstoffen. De start is het ontwikkelen van meetmethoden en het verzamelen van data.

[5] **Uitwerking van de governance.** In de visie wordt ruim ingegaan op de werking van en omheen de ‘Hub ZZS’. Dit is een formele netwerkstructuur tussen verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid die een geïntegreerde benadering van een Vlaams beleid rond Zeer Zorgwekkende Stoffen moet uitstippelen.

[6] **Actieplan periode 2023 – 2024** Tenslotte is er in bijlage ook een actieplan voor de periode 2023-2024 opgenomen met 41 extra acties. Het gaat om acties gericht op de uitwerking van een volwaardig beleidsplan ZZS in de volgende legislatuur en *no-regret* acties om ZZS uit de omgeving te weren of blootstelling hieraan te beperken. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt specifiek gewezen op de volgende acties:

- aanpak voor minimalisatie van ZZS emissies uitwerken;
- oprichten van een kruispuntbank omgeving voor geïntegreerde milieu-informatie;
- opstart van het kenniscentrum innovatieve saneringstechnieken (KIS);
- internationale kennisuitwisseling ;
- vastleggen van een gezondheidsdoelstelling ZZS en voorbereiden van een beleidsplan ZZS.

2 Aanbevelingen

2.1 Algemene appreciatie

- [7] **Positieve algemene appreciatie.** De raden vinden het positief dat de visietekst er is en menen dat er een goede balans gevonden is tussen acties op korte en lange termijn. Het is ook positief dat er open wordt nagedacht om verschillende beleidscompartimenten samen te brengen: water- en bodembeleid, productbeleid, innovatiebeleid, afvalbeleid, etc. Belangrijk is ook dat het Europees perspectief aan bod komt en dat de samenhang tussen de Europese nulverontreinigingsvisie (*'zero pollution'*) en de Vlaamse duurzaamheidsdoelstelling beoogd wordt.

Niettemin hebben de raden bij de visie nog heel wat vragen, opmerkingen en aanbevelingen.

2.2 Afbakening

- [8] **Verduidelijk wat wel en niet in rekening is gebracht.** In hun eerder advies over het PFAS-actieplan vroegen de raden *“een integraal en samenhangend beleid. Daarbij moet de focus gaan naar het beoordelen van het geheel aan risico's voor mens en milieu. Het ZZS-beleid is compartiment-overschrijdend. De risico's beperken zich niet tot emissies naar lucht en lozingen in water maar ook andere aspecten zijn belangrijk: bodem, recyclage en afvalverwerking, voedselveiligheid, etc. Hiertoe bestaan nu verschillende wettelijke kaders en plannen die zorgen voor een brede inzet op het beperken van risico's van chemische stoffen op verschillende plaatsen in de keten. Het afstemmen van en de samenhang tussen deze kaders en plannen moet een prioriteit worden”*.

De raden stellen vast dat er stappen gezet zijn in de goede richting. Dit is positief. De vraag blijft of alle blootstellingswegen en potentiële receptoren al in kaart zijn gebracht. Ook is het voor de raden nog niet duidelijk in welke mate de impact op fauna en flora en de potentiële blootstellingsroutes in kaart zijn gebracht.

- [9] **Vlaanderen moet leiderschap tonen in cruciale EU-dossiers.** Vlaanderen behoort tot de Europese top op vlak van productie, verwerking en export van chemische stoffen. Op Europees vlak zijn heel wat initiatieven lopende zoals REACH 2.0 en het PFAS-uitfaseringsvoorstel.

Om deze positie te behouden en te verstevigen vragen de raden dat het Vlaamse Gewest de beleidsontwikkeling van nabij opvolgt, (mee) de leiding neemt op Europees vlak in cruciale dossiers en de belangen en bezorgheden (bv. *level playing field*, handhaving) van Vlaanderen meeneemt in de besprekingen bij de Belgische standpuntbepaling.

- [10] **ZZS en circulaire economie.** Vlaanderen streeft naar een volledig circulaire economie in 2050. Hierin wordt er zo min mogelijk afval aangemaakt en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. In een veilige circulaire economie zijn volgens de raden de risico's van schadelijke stoffen in (hergebruikte) materialen aanvaardbaar voor mens en milieu. Stoffen met zeer zorgwekkende eigenschappen mogen in 2050 niet meer worden

gebruikt in materialen en producten tenzij er geen andere mogelijkheid kan ontwikkeld worden en het product onmisbaar is. De ZZS mogen er niet uit vrijkomen, ook niet bij het hergebruik.

Er moet volgens de raden ingezet worden op de ontwikkeling van veilige chemische en niet-chemische alternatieven en vervangingsmiddelen, die de gezondheid en het milieu beschermen, en die leiden tot minder afval, recycling met minder schadelijke chemicaliën, en efficiënt gebruik van hulpbronnen. Hierbij zal steeds rekening gehouden moeten worden met “essential use concept”. De raden kijken uit naar de richtsnoeren die later dit jaar nog zal gepubliceerd worden.

- [11] **ZZS en handhaving.** Alle chemische stoffen, materialen en producten die in de EU worden geproduceerd of op de Europese markt worden gebracht, dienen volledig te voldoen aan de informatie-, veiligheids- en milieueisen van de EU. De strategie voor duurzame chemische stoffen stelt dat bijna 30% van alle waarschuwingen over gevaarlijke producten op de markt te maken heeft met risico's verbonden aan chemische stoffen, waarbij bijna 90% van deze producten van buiten de EU afkomstig is.⁶ Dit brengt specifieke uitdagingen met zich mee voor de import van goederen en de online verkoop.

De raden wijzen op het belang van een versterkte handhaving doorheen de waardeketen om te zorgen voor een gelijk speelveld voor spelers van binnen en buiten de EU. De raden vragen uitdrukkelijk om een goede samenwerking op te zetten met de federale overheid inzake de controle van niet-EEA geproduceerde goederen en recyclaten. De nood hieraan zal in de toekomst nog groeien naarmate de circulaire economie aan kracht wint en ook naarmate meer buitenlandse spelers recyclet op de markt zullen brengen.

De afvalsector wordt geconfronteerd met afvalstoffen die “legacy”-stoffen⁷ bevatten. De risico's hangen mede af van de eigenschappen (bv. persistente versus niet-persistent) en de blootstelling. Om te komen tot een veilige circulaire economie is het noodzakelijk om te faciliteren en te controleren dat door de hele productketen correcte en volledige informatie gedeeld wordt over de gebruikte stoffen, inclusief ZZS.

2.3 Doelstellingen en tijdspad

- [12] **Doelstellingen op verschillende niveaus.** Op EU-vlak vormen verschillende beleidsdocumenten een doelstellingenkader voor ZZS: De *Green Deal*⁸ bevat het streven om vervuiling tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu. Dit is verder uitgewerkt in het *“EU-actieplan: verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul”*. De *zero pollution ambition* wordt omschreven als: *“lucht-, water- en bodemverontreiniging worden teruggedrongen tot een niveau dat niet langer als schadelijk voor de gezondheid en de natuurlijke ecosystemen wordt beschouwd en dat de grenzen van onze planeet in acht*

⁶ COM(2020) 667 final

⁷ Legacy-stoffen zijn stoffen waarvan het gebruik in het verleden was toegelaten, maar waarvan het gebruik nu is verboden of beperkt. De stoffen kunnen echter wel nog aanwezig zijn in producten die op de afvalmarkt terechtkomen.

⁸ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

neemt, waardoor een gifvrij milieu wordt gerealiseerd tegen 2050.”⁹. De Strategie voor duurzame chemische stoffen¹⁰ vormt naar eigen zeggen een noodzakelijke eerste stap in de richting van de Europese ambitie om alle verontreiniging tot nul terug te dringen en van de daarmee samenhangende doelstellingen van de Biodiversiteitsstrategie en de Strategie “van boer tot bord”¹¹.

De visie stelt: *“Met het Vlaamse ZZS-(emissie)beleid hebben we tot doel het weren van deze ZZS uit onze leefomgeving, zodat in 2050 lucht-, water-, en bodemverontreiniging worden teruggedrongen tot aanvaardbare niveaus voor mens en omgeving. Het is een beleid dat zowel in lijn ligt met de Europese nulverontreinigingsvisie, als met de Vlaamse duurzaamheidsdoelstelling”*.

De raden vinden het positief dat de visie rekening houdt met de beleidsdocumenten en doelstellingen erin. Wel vragen ze verder uit te werken en te verfijnen in het licht van een verdere kennisopbouw wat juist begrepen moet worden onder “aanvaardbare niveaus”.

- [13] **Vervolgstappen zijn essentieel.** De conceptnota is ambitieus, maar is nog geen beslist beleid. Het is volgens de raden dan ook belangrijk dat ook de volgende stappen blijven komen, onder andere door initiatieven vanuit de Hub en het voorzien van de nodige middelen. Er is nog veel werk voor de boeg om de visie om te zetten in beleid (decreet, aanpassingen MER, aanpassingen omgevingsvergunningendecreet...). De voortgang moet regelmatig getoetst worden. Hiervoor kan het nodig zijn om prioriteiten (voorrang voor ZZS waarbij de grootste milieu- en/of gezondheidswinst geboekt kan worden) en tussentijdse doelstellingen te formuleren.

2.4 De vier centrale werven

2.4.1 Uitfasering

- [14] **Versterk de afstemming met andere beleidsniveaus voor een coherent productbeleid.** Het Vlaamse Gewest heeft beperkte mogelijkheden om producten die ZZS bevatten uit te faseren, aangezien de belangrijkste instrumenten zich op het Europese niveau bevinden en in mindere mate op federaal niveau. Afstemming met het Europese en federale niveau is dan ook terecht een aandachtspunt in de visie. Een duurzaam productbeleid moet er immers voor zorgen dat producten die in de EU en België in de handel worden gebracht, duurzamer worden en de circulariteitstoets doorstaan, zodat zowel productie als consumptie milieuvriendelijker worden en afval en verontreiniging tot een minimum worden beperkt.

⁹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰ (COM(2020) 667)

¹¹ De “van boer tot bord”- en biodiversiteitsstrategieën hebben als doelstelling de verontreiniging door pesticiden in lucht, water en bodem tegen 2030 worden vermindert door het totale gebruik en gevaar ervan met 50 % te verlagen, met inbegrip van de gevaarlijkste pesticiden.

¹² Vizier 2030: Doelstelling 41 heeft tot doel om tegen 2030 te komen tot een milieuvriendelijk beheer van chemicaliën en andere potentieel schadelijke stoffen alsook en van alle afval gedurende hun hele levenscyclus, en de uitstoot aanzienlijk beperken in lucht, water en bodem om hun negatieve invloeden op de menselijke gezondheid en het milieu zoveel mogelijk te beperken.

De raden vinden het belangrijk dat er werk gemaakt wordt van een versterkte internationale samenwerking en van de samenwerking met de federale overheid, om daadwerkelijk tot de nodige maatregelen te komen. Van belang is ook dat rekening gehouden wordt met al bestaande plannen/acties om bepaalde categorieën ZZS te beperken of uit te faseren.

- [15] **Groepsrestrictie is positief en leer uit eerdere ervaringen.** De visie verwijst naar de ‘Strategie voor duurzame chemische stoffen’ en de daarin opgenomen geleidelijke verschuiving van de beoordeling en regulering van individuele chemische stoffen naar de regulering van groepen.

Groepsrestricties kunnen volgens de raden een voordeel vormen op vlak van harmonisatie, (evaluatie)snelheid en het vermijden van regrettable substitution, maar leerlessen uit PFAS-restrictievoorstel kunnen worden getrokken om inefficiënties te vermijden in toekomstige groepsrestrictievoorstellen."

- [16] **Zet in op een ambitieuze herziening van REACH.** Het voorstel voor de herziening van de huidige REACH-wetgeving kadert binnen de Europese *Green Deal* en heeft tot doel om mens en milieu te beschermen tegen gevaarlijke chemische stoffen. Daarnaast wil REACH innovatie stimuleren om zo veiligere en duurzamere alternatieven te ontwikkelen. Om de nieuwe en verscherpte doelstellingen te behalen, is een herziening van de al bestaande REACH-wetgeving volgens de Europese Commissie noodzakelijk. In 2022 verzamelde de Commissie al reacties vanuit het middenveld via een stakeholderbevraging. Begin maart 2023 gaf de Commissie een *update* over het REACH-herzieningsvoorstel aan de milieucommissie van het Europees Parlement. De Commissie zou haar voorstel tot herziening lanceren in het vierde kwartaal van 2023. Er zijn evenwel signalen dat deze herziening wordt uitgesteld of zelfs op de lange baan wordt geschoven.

De raden stellen vast dat de herziening niet is opgenomen in het werkprogramma van deze Europese Commissie. De raden vragen zich af welke implicaties dit heeft op het plan Zeer Zorgwekkende stoffen en stelt dat dit niet hoeft te betekenen dat dit plan minder ambitie zou moeten vertonen. Niettemin vragen de raden dat het Vlaamse Gewest blijft aandringen op de herziening van de REACH-regelgeving en hierbij een voortrekkersrol opneemt. Zodra het REACH-traject zich in een eindfase bevindt, dient de visie en het beleid proactief herzien en bijgewerkt te worden.

2.4.2 **Voorkomen en beperken**

- [17] **Systeembenadering.** Zeer zorgwekkende stoffen hebben een impact op verschillende beleidsdomeinen, waardoor een geïntegreerde aanpak aanbevolen is. De visie stelt *“als aanvulling op onze huidige geïntegreerde benadering om emissies in milieucompartimenten te voorkomen en te beheersen, wordt gestart met het verder verkennen en het meer concretiseren van de toepassing van het concept milieu- en gezondheidsgebruiksruimte”*.

Wat de concepten ‘milieugebruiksruimte’ en ‘systemische aanpak’ concreet betreft verwijzen de raden naar een eerder advies over de modernisering van de MER *“De raden*

kijken uit naar de verkenning en concretisering van het concept milieu- en gezondheidsgebruiksruimte. Om in een hoog niveau van milieubescherming te voorzien, beoogt de milieubeoordeling, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken op de gezondheid van de mens en op de leefomgeving, een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. De afweging van deze belangen vormt een uitdaging in een context van toenemende druk op de leefomgeving. De raden nemen er akte van dat het beleid inzet op het evalueren van welke (bijkomende) druk een bepaald gebied nog aankan, op vlak van milieu en gezondheid, rekening houdend met de al aanwezige verontreiniging en risico's. Zij zijn van oordeel dat deze oefening op doordachte wijze dient te gebeuren waarbij een breed gedragen stakeholders overleg omtrent dit onderwerp een belangrijke meerwaarde biedt. De raden kijken dan ook uit naar de uitkomsten van deze uitdagende verkenning."

Van belang is ook dat het ZZS-beleid ook doorwerking krijgt in andere beleidsdomeinen. Hiervoor zijn reeds aanzetten gebeurd bijvoorbeeld via de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van wijzigingsdecreet betreffende het preventieve gezondheidszorg waarin wordt verduidelijkt dat in het Preventiedecreet een beleid gevoerd wordt rond 'humaan' zeer zorgwekkende stoffen¹³.

- [18] **Versterken van vergunningen- en handhavingsbeleid is noodzakelijk.** Het voorkomen en beperken van emissies en verliezen van ZZS naar het milieu bij de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten zal volgens de visie bij voorrang gereguleerd worden door middel van algemene of sectorale milieuvoorwaarden of andere sectorale regelgeving en waar nodig met bijzondere milieuvoorwaarden. Het beleidsplan ZZS zal een programmakader vormen voor de uitvoering van evaluaties door de vergunningverlenende overheden in functie van de beheersing van ZZS, rekening houdende met de lokale milieu- en gezondheidsgebruiksruimte.

De raden vragen hierbij aandacht voor een adequaat risicobeheer. In hun advies over de nota Risicobeheer¹⁴, hebben de raden eerder benadrukt dat *"wanneer er een ernstig risico mogelijk is, wetenschappelijke onzekerheid niet mag gebruikt worden als reden om kosteneffectieve maatregelen ter voorkoming van het mogelijke risico uit te stellen. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is immers complementair/aanvullend op een preventief beleid, waarbij op basis van voldoende wetenschappelijke kennis over de potentieel schadelijke impact van een risico preventieve maatregelen genomen worden. In hetzelfde advies hebben de raden ook de visie van de Europese Commissie onderschreven, waar die stelt dat het voorzorgsprincipe niet mag leiden tot willekeur. Maatregelen moeten beantwoorden aan uitgangspunten inzake proportionaliteit, geen*

¹³ Op voorstel van de Minaraad wordt definitie van ZZS herwerkt naar: *humane zeer zorgwekkende stof: een stof waarbij humane toxiciteit vermoed wordt of vastgesteld is, die relevant is voor een Vlaamse setting en die voldoet of mogelijk voldoet aan een of meer van de criteria, vermeld in artikel 57 van Verordening nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie;"*

¹⁴ <https://www.minaraad.be/themas/hinder/nota-risicobeheer>

discriminatie, samenhang, inschatting van de socio-economische impact, voortschrijdend wetenschappelijk inzicht en duidelijkheid over wie de taak heeft om wetenschappelijk bewijs te verstrekken¹⁵. Deze uitgangspunten zijn in het bijzonder belangrijk voor die gevallen waar de wetenschappelijke zekerheid nog ontbreekt. De raden missen dan ook antwoorden op de vragen welk beschermingsniveau wordt beoogd; en hoe bepaald zal worden welke maatregelen proportioneel zijn ten opzichte van dit gewenste beschermingsniveau”¹⁶?

De visienota heeft terecht aandacht voor handhaving die er mee moet voor zorgen dat de productie en het in de handel brengen van chemische stoffen en het vrijkomen en verwijderen ervan aan de voorschriften voldoen. Hiervoor zullen verschillende handhavingsinitiatieven geïnitieerd worden ten aanzien van bedrijven waar ZZS-emissies plaatsvinden. De raden vragen transparantie over de controles en de resultaten ervan rekening houdend met enerzijds de openbaarheid van milieu-informatie en anderzijds de privacy en gegevensbescherming.

- [19] **Stem het beleid af op kwetsbare bevolkingsgroepen.** Kwetsbare bevolkingsgroepen — zoals kinderen, zwangere vrouwen en ouderen — zijn bijzonder gevoelig voor chemische stoffen met bepaalde gevaarlijke eigenschappen.

De raden steunen dan ook het in kaart brengen van de concentraties van verschillende ZZS in het binnenmilieu van kinderdagverblijven, al kan deze actie ook uitgebreid worden naar scholen.

Bij de verdere ontwikkeling van het ZSS-beleid moet o.a. prioriteit gegeven worden aan maatregelen voor productcategorieën die kwetsbare bevolkingsgroepen treffen. Binnen de bestaande testvoorschriften moet ook aandacht besteed worden aan kwetsbare bevolkingsgroepen. Specifieke kwetsbaarheden moeten geïntegreerd worden, meer bepaald voor stoffen die bijvoorbeeld giftig zijn voor het immuunsysteem, de neurologische ontwikkeling en de voortplanting. Voor het doelgroepenbeleid kwetsbare personen kan inspiratie gehaald worden bij de kindnorm¹⁷. De doelstellingen en maatregelen hieruit kunnen als toetsingskader dienen tegen 2050.

2.4.3 Inventariseren

- [20] **Verfijn en maak doelstellingen inzake blootstelling meer concreet van zodra dit kan.** Er zijn opnieuw veel acties rond inventarisatie in het voorliggende plan, de raden hernemen hun aanbeveling uit het advies over het PFAS-actieplan: *“de raad vraagt om te komen tot concrete doelstellingen. Het plan bevat geen meetbare of gekwantificeerde doelstellingen over blootstelling, aanwezigheid in het milieu, saneringen, ... De raden begrijpen dit, gezien de stand van de kennis in dit dossier, maar vragen dat dit wél opgenomen zal*

¹⁵ COM(2000)1 6.3

¹⁶ Zie ook COM(2000)1 6.3.1. Proportionaliteit

¹⁷ <https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/Paginas/Kindnorm.aspx>

worden in de komende versies van het plan, voortbouwend op de inzichten die het gevolg moeten zijn van de vele acties inzake kennisopbouw en inventarisatie."

De raden wijzen m.b.t. inventarisatie en monitoring op het belang van een gemeenschappelijk dataplatform over chemische stoffen. Deze platformen dienen gebruik te maken van de reeds bestaande platformen (ECHA, SCIP, ... database) Een dubbele rapporteringsplicht moet absoluut vermeden worden. Dit om het delen, de toegankelijkheid en het hergebruik van informatie over chemische stoffen uit alle bronnen te vergemakkelijken. Belangrijk is dat dat het beschermen van vertrouwelijke informatie gewaarborgd wordt.

2.4.4 **Saneren van verontreinigde locaties en de behandeling of verwijdering van afvalstoffen**

- [21] **Neem ZZS-saneringsbeleid mee in de evaluatie van het Bodemdecreet** Via een systematische actieve bodem- en (grond)watersanering, het beheersen van bodem- en (grond)waterverontreiniging en een veilige verwerking en vernietiging van ZZS-houdende afvalstoffen wil de visienota de verontreinigingsgraad van ZZS in ons leefmilieu verminderen. Voor bodemsanering zal maximaal ingezet worden op de bestaande instrumenten.

De raden hebben vernomen dat een evaluatie van het Bodemdecreet lopende is. De specifieke problematiek van het saneren van ZZS-locaties moet zeker een prioriteit zijn bij deze evaluatie. Elementen die aan bod kunnen komen zijn de aanpak (risico-gebaseerd of zijn er nog andere pistes, houdt model S-risk voldoende rekening met de specificiteit van ZZS), nood aan een rechtszekere oplossing (gebruik van normen, etc.), de termijnen (2036 haalbaar of niet, ...), het inspelen op voortschrijdende inzichten, het ontwikkelen van werkbaar kader voor het enorm aantal ZZS, etc.

- [22] **Verwijdering ZZS hangt samen met risico op blootstelling:** In een circulaire economie is het van essentieel belang om de productie en het gebruik van secundaire grondstoffen te stimuleren en om ervoor te zorgen dat zowel primaire als secundaire materialen en producten altijd veilig zijn. Producten met ZZS moeten soms vernietigd worden maar wel enkel als deze een risico vormen. Indien deze producten evenwel behandeld kunnen worden zodat het blootstellingsrisico aanvaardbaar is, is hergebruik en recyclage te verkiezen.

2.5 **Governance**

- [23] **Bewaak samenhang en de integratie tussen de verschillende domeinen en garandeer de uitvoeringscapaciteit.** De raden vinden het een bijzonder belangrijk punt dat dit plan het gevolg is van een samenwerking over beleidsdomeinen heen: deze samenwerking is gestoeld op de inspanningen van alle betrokken entiteiten om voorbij de eigen bevoegdheden te kijken.

De raden vragen een sterk mandaat voor beheerders van het plan en de nodige omkadering. Een volwaardig beleidsplan en actieplan behelst middelen, personeel,

opvolging, evaluatie. De raden vragen om deze uitvoeringscapaciteit uit te bouwen in de volgende legislatuur.

Naast financiering, vraagt de uitvoering van de acties ook voldoende personeelscapaciteit. De raden vragen om ook die te verzekeren, en wijzen op de grote uitdagingen ter zake bij de ambtshalve uitvoering van bodemonderzoeken, voorzorgsmaatregelen en bodemsaneringen.

- [24] **Betrek de stakeholders en werk de evaluatie verder uit.** De visienota en de bijhorende acties mogen niet beperkt blijven tot de administraties. Het is belangrijk om ook de industrie, middenveld, provincies en gemeenten verder te engageren, zowel voor de verdere uitwerking van de acties in het plan, als voor de daadwerkelijke uitvoering ervan. Idealiter waren deze stakeholders al betrokken geweest bij het opstellen van de voorliggende visienota.

Voor stakeholderbetrokkenheid zal een klankbordgroep worden opgericht die 2 maal per jaar geconsulteerd wordt i.v.m. de voortgang en evaluatie van acties. Waar nodig kan de klankbordgroep ook geconsulteerd worden bij de uitvoering van specifieke acties. De voorliggende visienota is vrij vaag over hoe een dergelijke evaluatie wordt aangepakt. Worden de stakeholders van de verschillende acties betrokken? Wie gaat de evaluatie uitvoeren? Hoe wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid verzekerd?

Voor veel burgers en andere betrokkenen blijkt de relatie tussen gebruik, blootstelling, normen en risico's onduidelijk. Burgers hebben behoefte aan transparante, correcte en goed begrijpbare informatie. Volgens de raden is een goed communicatie essentieel voor het creëren van een draagvlak.

- [25] **Zorg voor robuust kader dat nieuwe uitdagingen kan absorberen.** Gelet op de complexiteit, de betrokkenheid van verschillende actoren, de nood aan een gecoördineerde aanpak binnen de Vlaamse overheid en met andere bestuursniveaus werd voor de PFAS-problematiek een opdrachthouder aangesteld.

Het aanstellen van de opdrachthouder voor PFAS was begrijpelijk gezien de specifieke situatie. De raden vragen de uitwerking van een beleid en kader dat een antwoord kan bieden wanneer zich in de toekomst gelijkaardige situaties zich voordoen.

Bibliografie

- [2023|23](#) – Advies van 29 juni 2023 Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, wat betreft de lokale besturen, de initiatieven met betrekking tot biotische factoren, de initiatieven met betrekking tot fysische en chemische factoren, de initiatieven met betrekking tot gezondheidsimpact door klimaatverandering en de verwerking van persoonsgegevens
- [2023|12](#) – Advies van 30 maart 2023 Actieplan PFAS 2022-2024
- [2023|05](#) – Advies van 6 februari 2023 Besluit tijdelijk handelingskader PFAS
- [2021|07](#) – Advies van 11 maart 2021 Ontwerp stroomgebiedsbeheerplannen (2022 – 2027)
- [2015|12](#) – Advies van 21 mei 2015 Ontwerp van besluit over milieukwaliteitsnormen water voor gevaarlijke en prioritair stoffen
- [2012|49](#) - Advies van 5 juli 2012 De selectieprocedure en de voorgestelde selectie voor biomerkers op te nemen in het Vlaamse Humane Biomonitoringsprogramma