



Briefadvies

Gezondheidsdoelstelling Milieugezondheidszorg

Ontwerp gezondheidsdoelstelling Milieugezondheidszorg

Datum van goedkeuring 7/02/2024

Volgnummer 2023 | 008

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

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Hilde Crevits
Viceminister-president van de Vlaamse
Regering
Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin
Koning Albert II laan 15 bus 520
1210 Brussel

Uw bericht van

21 december 2023

Datum

07 februari 2024

Uw kenmerk

//

Contact e-mail

francis.noyen@minaraad.be

Ons kenmerk

01/K2/2024/069

Contact telefoon

02/558.0136

Mevrouw de minister,

Op 21 december 2024 ontving de Minaraad uw adviesvraag over de ontwerp gezondheidsdoelstelling Milieugezondheidszorg. Ook het strategisch plan, een verslag van het participatief traject over de totstandkoming en een verslag van de gezondheidsconferentie hierover werden aan de Minaraad bezorgd. De adviestermijn bedraagt 30 dagen. Een verlenging van de adviestermijn vanwege de kerstvakantie werd aangevraagd en verkregen.

1. Situering

Om prioriteiten te leggen binnen het preventieve gezondheidsbeleid werkt de Vlaamse overheid met gezondheidsdoelstellingen. Dat zijn specifieke, meetbare en algemeen aanvaarde doelstellingen die men in een bepaalde periode wil realiseren om gezondheidswinst op bevolkingsniveau te realiseren. Gezondheidsdoelstellingen worden geformuleerd door een gezondheidsconferentie, die tegelijk ook de wetenschappelijk onderbouwde strategie voorstelt om de doelstelling te realiseren.

Een gezondheidsdoelstelling wordt door de Vlaamse Regering 'aanvaard' en door het Vlaams Parlement 'goedgekeurd'. Eenmaal goedgekeurd, biedt zo'n doelstelling het kader voor het milieugezondheidsbeleid van de volgende jaren: "Alle organisaties die gesubsidieerd worden door de Vlaamse regering voor taken van preventieve gezondheidszorg, zijn ertoe gehouden hun medewerking te verlenen aan de realisatie van de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen".¹

Op 4 december 2023 werd aldus tijdens een conferentie de eerste Vlaamse gezondheidsdoelstelling Milieugezondheidszorg voorgesteld. Milieugezondheidszorg. Het is deze zesde doelstelling² die nu mede aan de Minaraad wordt voorgelegd voor advies.

¹ De wettelijke basis hiertoe is gelegen in artikel 13 en volgende van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid (Preventiedecreet).

² De vijf voorgaande zijn: [Gezondheidsdoelstelling Vaccinaties](#), [Gezondheidsdoelstelling Bevolkingsonderzoeken naar kanker](#), [Gezondheidsdoelstelling Zelfdoding](#), [Gezondheidsdoelstelling Ongevallen in de privésfeer](#), [Gezondheidsdoelstelling Gezonder leven](#).

De hoofddoelstelling Milieugezondheidszorg luidt: *“Tegen 2030 is er een gunstige tendens van de milieu-gerelateerde ziektelast van de Vlaming. De Vlaamse Regering streeft naar een gezonder leven voor de Vlaming door de impact te verlagen van de klimaatverandering, de blootstelling aan zeer zorgwekkende stoffen en van factoren die de leefomgevingskwaliteit bepalen zoals lucht- en geluidspollutie.”.*

Aangezien deze doelstelling betrekking heeft op drie uiteenlopende thema's, worden er voor elk thema een overkoepelende thematische doelstelling alsook thematische subdoelstellingen geformuleerd, die elk bijdragen tot de hoofddoelstelling.

Deze drie overkoepelende thematische doelstellingen zijn:

- Doelstelling klimaat en gezondheid: *“Tegen 2030 wilt de Vlaamse Regering de impact van klimaatstressoren op de volksgezondheid beperken en de klimaatacties ondersteunen die, blootstelling aan klimaatstressoren – nu en in de toekomst – verminderen en die direct een indirecte gezondheidswinst creëren (win-win).”*
- Doelstelling leefomgevingskwaliteit: *“Tegen 2030 wenst de Vlaamse Regering te streven naar een gezonde leefomgevingskwaliteit in Vlaanderen. Men streeft naar de geluids- en luchtkwaliteitsdoelstellingen van de Wereldgezondheidsorganisatie en de groenregel 3/30/300.”*
- Doelstelling zeer zorgwekkende stoffen: *“Tegen 2030 streeft de Vlaamse Regering naar een aanvaardbaar gezondheidsrisico van prioritaire Zeer Zorgwekkende Stoffen voor elke Vlaming in ondersteuning van de 2050-visie ‘Op weg naar een veilig Vlaanderen voor Zeer Zorgwekkende Stoffen’.”*

2. Relevantie van wat voorligt

De afgelopen decennia zijn er inspanningen geleverd met resultaat, om de schade door milieuverstoring aan de Europese volksgezondheid te beperken. Tussen 2005 en 2021 is bijvoorbeeld het aantal sterfgevallen in de EU als gevolg van PM_{2,5} met 41% gedaald. Ondanks deze inspanningen waren er, volgens de meest recente schattingen van het EEA in 2021 ten minste 253,000 sterfgevallen in de EU toe te schrijven aan blootstelling aan fijn stof (PM_{2,5}). Stikstofdioxideverontreiniging leidde tot 52,000 sterfgevallen en kortdurende ozonverontreiniging tot 22,000 sterfgevallen³.

Wanneer als indicator “verloren gezonde levensjaren” (DALY's) gahanteerd wordt⁴, blijkt dat milieuverstoringen door 17 pollutanten in Vlaanderen resulteert in een totale jaarlijkse gezondheidsimpact van gemiddeld 158.500 DALY's⁵. Deze sterfgevallen of verloren levensjaren kunnen verminderd worden door de kwaliteit van het milieu te verbeteren. Bovendien kan onze omgeving ook aanvullende positieve effecten hebben en kan ze bijdragen aan een langer en gezonder leven.

Met deze hoofddoelstelling Milieugezondheidszorg en het bijhorende plan beantwoordt de Vlaamse Regering de oproep van de Wereldgezondheidsorganisatie en het COP Health Program dat besproken

³ EEA, Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2023, Briefing no. 23/2023

⁴ Buekers, J., Van de Vel, K. & Cops, J. (2021). Actualisatie indicator verloren gezonde levensjaren (DALY's) door milieuverstoringen in Vlaanderen. Studie in opdracht van Milieurapport Vlaanderen, Vlaamse Milieumaatschappij.

⁵ De algemene luchtpolluenten (fijn stof, stikstofdioxide en ozon) vertegenwoordigen samen met geluid 129.312 DALY's of circa 82% van de som gerelateerd aan deze 17 pollutanten.

wordt op de klimaattop in Dubai om de impact van de klimaatverandering op de volksgezondheid te beperken, te monitoren en te remediëren.

3. Appreciatie en aanbevelingen

De algemene doelstelling wordt onderschreven

De Minaraad onderschrijft de Vlaamse gezondheidsdoelstelling Milieugezondheidszorg, hoewel deze doelstelling eerder (te) algemeen is geformuleerd. Zoals bij elk doelgericht beleid is het ook in deze context van belang om zo veel mogelijk vanuit een 'S.M.A.R.T.'⁶-benadering te willen werken.

In dit licht is het goed te noteren dat er thematische subdoelstellingen in beeld worden gebracht en dat er bijhorende indicatoren zullen worden opgemaakt, wat de algemene doelstelling concreter maakt en verduidelijkt. De Raad vindt het positief dat er aldus resultaatsverbintenissen zullen ontstaan, wat maakt dat ook de resultaten van het beleid gemeten zullen moeten worden. Niettemin vraagt de Raad meer duidelijkheid inzake hoe deze doelbepaling, opvolging en evaluatie concreet zal verlopen – in het bijzonder: wat het tijdsplan is binnen de welke de indicatoren tot stand zullen komen en hoe men hieraan concrete streefcijfers zal koppelen.

Het voorzorgsprincipe – bijkomend principe, mits goede duiding

Het strategisch plan dat de gezondheidsdoelstelling vertaalt in preventiestrategieën, indicatoren en mogelijke acties vanuit het preventieve Gezondheidsbeleid wordt verwelkomd en biedt een kader en een startpunt voor toekomstig beleid. Zeven leidende principes⁷ geven richting aan het strategisch plan, waaronder 'health in all policies'. De Raad is van mening dat een goede implementatie van deze principes een houvast biedt om de Vlamingen tegen 2030 gezonder te laten leven.

De Raad is voorstander van de introductie van een extra principe, namelijk het voorzorgsprincipe, hoewel dit principe niet absoluut is. In een advies over de Nota Risicobeheer heeft de Raad al gewezen op het belang van het voorzorgsbeginsel⁸. Tegelijk onderschrijft de Raad ook de visie en de uitgangspunten van de Europese Commissie, waar die stelt dat het voorzorgsprincipe niet mag leiden tot disproportionele of onfaire maatregelen.⁹ Die uitgangspunten zijn in het bijzonder belangrijk voor die gevallen waar de wetenschappelijke zekerheid nog ontbreekt.

⁶ S.M.A.R.T.: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

⁷ Deze principes zijn: Modulaire en evidence-based aanpak, Proportioneel universalisme, Streven naar gedragsverandering, Health in all Policies vanuit het One Health-principe, Datagedreven inzichten, Sustainable development goals en Positieve visie.

⁸ <https://www.minaraad.be/themas/hinder/nota-risicobeheer>. Met name heeft de Raad 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.”*

⁹ Zie COM(2000)1 6.3. Maatregelen moeten met name beantwoorden aan uitgangspunten inzake proportionaliteit, geen discriminatie, samenhang, inschatting van de socio-economische impact, voortschrijdend wetenschappelijk inzicht en duidelijkheid over wie de taak heeft om wetenschappelijk bewijs te verstrekken.

Thematische prioritering verdedigbaar – maar uitbreiding denkbaar

Het plan gaat uit van drie prioritaire thema's. Dit is verdedigbaar op basis van zowel de geschatte gezondheidsimpact als de verwachte impact van de maatregelen.

De Raad vraagt dat bij eventuele hernieuwingen van deze doelstelling in de toekomst¹⁰ aanvullende thema's of focuspunten aan bod kunnen komen. Thema's of focuspunten die overwogen kunnen worden zijn onder andere: antimicrobiële resistentie, impact van bestuivers op voeding (potentiële verschraving voedingsaanbod), eiwittransitie, zoönosen, geurhinder, lichthinder, link met biodiversiteit, impact van lokale landbouwproductie (en een robuust voedselveiligheidssysteem). Tijdens deze planfase moet hiervoor de nodige informatie verzameld worden zodat indien gewenst acties snel opgestart kunnen worden.

Gegeven die reeks mogelijke thema's, wenst de Minaraad dat het niet blijft bij een "eventuele hernieuwing", maar dat er wel degelijk gewerkt wordt aan een hernieuwing. De Raad vraagt dan ook naar het tijdsplan van deze hernieuwing en naar de wijze waarop met die extra thema's zal worden omgesprongen. Vanwege de grote hoeveelheid mogelijke thema's, is het evenwel een belangrijk vraagstuk hoe hierin zal worden geprioriteerd.

Verband met andere beleidsdomeinen en -velden – maar ook die zijn in ontwikkeling

Andere beleidsdomeinen en actoren hebben 'gezondheid' reeds impliciet, soms zelfs expliciet opgenomen in hun beleid, visie en doelstellingen. Omzeggens alle beleidsdomein kunnen immers positief bijdragen aan gezondheid, net zoals dat gezondheid ook ten goede komt aan de doelstellingen van alle andere beleidsdomeinen en van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen.

Het strategisch plan verwijst wat dat betreft naar bestaande initiatieven zoals de conceptnota "visie ZZS", het Vlaams Luchtbeleidsplan 2030, het Vlaams Energie- en Klimaatbeleidsplan 2021-2030 (VEKP) en het Vlaams Klimaatadaptatieplan, het NEHAP- (*National Environment and Health Action Plan*), het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de Richtlijn Industriële Emissie. Dit is vanzelfsprekend, omdat deze initiatieven maatregelen bevatten met potentieel een gunstige impact op de gezondheid. De Minaraad wijst er echter op dat de aangehaalde lopende initiatieven geactualiseerd moeten worden, bijvoorbeeld het Luchtbeleidsplan 2030. Bovendien ontbreken er nog initiatieven zoals het Vlaams strategisch plan ter uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik, het Nationaal Actieplan voor de Reductie van Pesticiden (NAPAN), het federaal reductieplan voor biociden, enzovoort.

Het belang van doorwerking vanuit het strategisch plan naar andere initiatieven

De relevante gezondheidsaspecten moeten worden meegenomen bij de opmaak van dergelijke beleidsplannen enerzijds, anderzijds zal de Gezondheidsdoelstelling in ruime mate worden gerealiseerd door een correcte uitvoering van de bestaande initiatieven. De Raad vindt het belangrijk dat de samenhang, afstemming en doorwerking tussen het strategisch plan en de andere initiatieven wordt gegarandeerd. De Minaraad is ervan overtuigd dat er zeker nog winst te behalen valt door gezondheid op een meer structurele manier te integreren. Hierbij moet ervoor worden gewaakt dat de acties in het strategisch plan voldoende rekening houden met de verschillende beleidsinitiatieven,

¹⁰ Zie het ontwerpplan, p. 10: "Bij eventuele hernieuwingen van deze doelstelling in de toekomst zullen aanvullende thema's of focuspunten aan bod kunnen komen."

om dubbel werk en overlapping te vermijden. De centrale vraag is hoe de wisselwerking en afstemming in de praktijk moeten worden gerealiseerd.

Vooreerst moet gestreefd worden naar een vruchtbare relatie tussen de planfiguren. Naast een structurele input vanuit de gezondheidsadministratie bij de opmaak en evaluatie van plannen, pleit de Minaraad voor de opname van gezondheidsindicatoren in de bestaande initiatieven: het moet zoveel als mogelijk gaan om concrete streefcijfers en tijdsaders, zodat betekenisvolle evaluatie mogelijk wordt.

Een ander belangrijk aspect is ook de doorwerking van gezondheidsaspecten in de vergunningen en de m.e.r. De Minaraad uit zijn appreciatie voor de actie die erop is gericht om meer aandacht te geven aan klimaatgezondheid in verband met milieu-effect-rapportage en vergunningverlening.¹¹ Eerder stelde de Minaraad ter zake¹²: *“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. 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”*¹³?

Als derde vindt de Raad dat de in dit strategisch plan voorgestelde acties nog sterk georiënteerd zijn op monitoring, dataverzameling en sensibilisering. Uiteindelijk hoort *preventieve* gezondheidszorg echter ook te leiden tot *het wegnemen of mildereren van de oorzaken* van de in dit plan behandelde categorie van gezondheidsproblemen. In dit licht verwacht de Minaraad dat er ook passende brongerichte maatregelen geïntroduceerd zullen worden, hetzij in uitvoering van voorliggend plan, in de diverse te betrekken beleidsdomeinen, naargelang wie hiertoe bevoegd is.¹⁴

Voor de doorwerking van het een en ander in de vergunningverlening is het belangrijk dat er voldoende capaciteit is vrijgemaakt om op een zinvolle manier invulling te geven aan de advies-verlenende taak die de gezondheidsinstantie in dit verband hoort te vervullen.

Verdere verbreding van de participatieve aanpak nodig

De Minaraad waardeert het brede participatieve proces dat voorafging aan de formulering van gezondheidsdoelstellingen. Uit de interviewlijst blijkt echter voorsnog een lage betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de opmaak van het plan. Het is belangrijk om bij de verdere uitwerking van het

¹¹ [Ontwerpplan, p. 42.](#)

¹² MINARAAD en SERV (2023), [Advies 2023 | 027 over de Modernisering milieueffectrapportage](#), Brussel, 21 september 2023

¹³ Zie ook COM(2000)1 6.3.1. Proportionaliteit

¹⁴ Het kan gaan om beleidsvelden in het omgevingsbeleid, maar ook om bv. mobiliteits- en transportbeleid, of, op federaal niveau, het productbeleid.

plan en de acties alle stakeholders actief te betrekken. Het bedrijfsleven zal een belangrijke actor zijn voor verschillende acties.

De Raad vraagt in dat verband ook dat bij de ex ante en bij de ex post evaluatie en bij de design van de concrete acties niet alleen de gezondheidsvoordelen, maar ook de sociaaleconomische impact in kaart worden gebracht.

Met hoogachting,

i.o.v. Erik Grietens
Voorzitter Minaraad