

Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over het ontwerp van het Nationaal actieplan Leefmilieu Gezondheid

- **gevraagd door de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, de heer Jef Tavernier, in een brief van 16 oktober 2002**
- **voorbereid door de werkgroep *Wetenschappelijk onderzoek en duurzame ontwikkeling***
- **goedgekeurd door de algemene vergadering van 17 december 2002 (zie bijlage 1)**
- **de originele taal van dit advies is het Frans**

Inhoudsopgave

1. Samenvatting

1.1. Samenvatting van de algemene opmerkingen

1.2. Samenvatting van de opmerkingen over de zeven aanbevelingen voorgesteld in het Plan

2. Context

2.1. Internationale context

2.2. Europese context

2.3. Belgische context

3. De voorstellen en aanbevelingen van het Plan

4. Algemene opmerkingen

4.1. Prioriteiten vastleggen, concreter zijn

4.2. De overzichtsstaat verbeteren en vervangen door een inventaris van gevalsstudies

4.3. Het analysekader uitbreiden

4.4. De kosten ramen

4.5. De Belgische wetenschappelijke kringen nauwer betrekken

4.6. Andere actoren betrekken

4.7. Voldoende middelen investeren

4.8. Een methodologie voor de uitvoering en de evaluatie van het plan invoeren

5. Antwoorden op de vier vragen gesteld door de minister

5.1. Vraag 1: sluiten de conclusies van document II aan op de analyse van de Raad?

5.2. Vraag 2: wat vindt de raad van de benadering in zeven aanbevelingen, aangegeven in document III?

5.3. Vraag 3: gelet op de beslissing van de GICLV over de aanbevelingen, welke prioriteiten schuift de Raad dan naar voor voor gezamenlijke milieu-gezondheidsacties tussen de diverse bevoegdheidsniveaus?

5.4. Vraag 4: gelet op de beslissing van de GICLV betreffende de aanbevelingen en acties 250 tot 276 van het FPDO, wat zijn dan de prioriteiten die de Raad naar voor zou schuiven voor milieu-gezondheidsacties op federaal niveau?

6. Bijzondere opmerkingen

6.1. Toezien op de rechtszekerheid

6.2. Opmerking over de bijlage bij document III

7. Bijlagen

Bijlage 1: Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 17 december 2002

Bijlage 2: Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

Bijlage 3: Personen die hebben meegewerkt aan de voorbereiding van dit advies

1. Samenvatting

- [1] De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (de FRDO, de Raad) spreekt zich in dit advies uit over het ontwerp van Nationaal actieplan Leefmilieu-Gezondheid (het Plan) in antwoord op een adviesvraag van minister Tavernier in een brief van 16 oktober 2002.
- [2] Hoofdstuk 2 schetst kort de context waarin het Plan is opgemaakt. Hoofdstuk 3 somt de zeven aanbevelingen van het Plan op en wijst erop dat ze niet allemaal hetzelfde politiek statuut hebben. Het advies van de FRDO zelf bestaat uit twee grote delen. Het eerste deel (hoofdstuk 4) verzamelt de algemene opmerkingen over het hele Plan. Het tweede deel (hoofdstuk 5) geeft de antwoorden van de FRDO op de vier vragen die de minister in zijn adviesverzoek stelde.

1.1. Samenvatting van de algemene opmerkingen

- [3] De FRDO heeft erkenning voor de omvang en de kwaliteit van het werk geleverd voor de opstelling van de documenten die hij ter advies ontving. De Raad meent evenwel dat die documenten nog vele lacunes vertonen en slechts een uitgangspunt vormen die in de latere versies van het Plan invulling moeten krijgen. De FRDO meent dat de aanbevelingen voorgesteld in het ontwerpplan te algemeen zijn en onvoldoende opgebouwd zijn rond concrete maatregelen en acties. Een dergelijke benadering is beslist nuttig, maar vormt niet echt een plan. **Een Plan Leefmilieu-Gezondheid zou enerzijds prioriteiten en doelstellingen moeten vastleggen en anderzijds concrete maatregelen en acties moeten voorstellen**, met name inzake preventiebeleid, aansluitend op de maatregelen die de federale Regering voor dit Plan heeft vastgelegd in het federale Plan voor duurzame ontwikkeling 2000-2004.
- [4] Om te helpen bij de afbakening van die prioriteiten en doelstellingen, meent de FRDO dat een **inventaris van gevalsstudies** i.v.m. de milieu-gezondheidsproblematiek die zich de voorbije jaren in België hebben voorgedaan, noodzakelijk is.
- [5] Voor de diverse voorgestelde acties en maatregelen acht de FRDO het noodzakelijk aan te geven **wie voor de uitvoering verantwoordelijk is**, een nauwkeurige planning op te stellen die is gestructureerd rond tussentijdse en definitieve doelstellingen, en de nodige middelen per doelstelling vast te leggen. De FRDO meent dat parallel daarmee een

evaluatiemethodologie moet worden opgesteld **voor de verwezenlijking van de doelstellingen**, beoogd door die maatregelen en aanbevelingen.

- [6] De FRDO stelt voor om al die punten nauwkeurig en concreet uit te werken in de latere versies van het Plan.
- [7] Niettemin vreest de FRDO dat dit Plan gebukt dreigt te gaan onder onvoldoende middelen (zowel mensen als financiële middelen), vooral voor de coördinatie, terwijl die coördinatie net een essentiële voorwaarde is voor het welslagen van het Plan.
- [8] De inspanning die bij de opstelling is geleverd om de documenten van het Plan eenvoudiger te maken, verbeteren wellicht de toegankelijkheid en de communicatie verbeteren. De FRDO meent evenwel dat het analysekader in het Plan verder uitgediept moet worden om beter rekening te houden met de complexe relaties tussen milieu en gezondheid. Daarbij moet eveneens een hiërarchie tussen de problemen worden ingevoerd en moeten de omstandigheden worden toegelicht wanneer het voorzorgsbeginsel gehanteerd moet worden (zie in dat verband het advies van de FRDO van 17 oktober 2000 over het gebruik van het voorzorgsbeginsel).
- [9] Naar de mening van de FRDO is het integratieprincipe van de drie componenten van duurzame ontwikkeling onvoldoende aanwezig in het Ontwerpplan: een evaluatie van de sociale en economische impact van de volksgezondheidsproblemen gekoppeld aan het leefmilieu ontbreekt (hoewel die was gevraagd in § 259 van het federale Plan voor duurzame ontwikkeling).
- [10] De FRDO betreurt dat de Belgische wetenschappelijke wereld niet nauwer is betrokken bij de opmaak van het Plan. Ruimer gezien, moeten de andere actoren betrokken bij de milieu-gezondheidsproblematiek nauwer meewerken aan de opmaak van latere plannen.

1.2. Samenvatting van de opmerkingen over de zeven aanbevelingen voorgesteld in het Plan

- [11] De FRDO betreurt dat de zeven aanbevelingen in het Ontwerpplan niet hetzelfde statuut hebben en dat alleen de eerste drie aanbevelingen zijn goedgekeurd. Dat mag niet tot gevolg hebben dat de aspecten behandeld in de andere vier aanbevelingen (namelijk sensibilisering, communicatie, vorming en preventie) worden uitgehouden.
- [12] Het Plan wijst in zijn eerste aanbeveling op een noodzakelijke coördinatie tussen de diverse institutionele actoren die in het Samenwerkingsakkoord zal worden vastgelegd. De FRDO duidt op de incoherentie tussen de coördinatie die in het Plan wordt geëist en de krappe middelen die worden toegewezen aan de Cel leefmilieu-gezondheid, die een deel van die coördinatie voor haar rekening moet nemen.
- [13] De FRDO meent dat de diagnose van het Plan inzake de ontwikkeling van databanken gezondheid-leefmilieu correct is. De FRDO is van mening dat de uitvoering van die tweede aanbeveling essentieel is en prioritair moet zijn.
- [14] Voor wat betreft de afbakening van de researchprioriteiten gedetailleerd in de derde aanbeveling, stelt de FRDO de oprichting van een wetenschappelijk platform "leefmilieu-gezondheid" voor. Parallel daarmee moet een beroep worden gedaan op participatieve processen om bij te dragen tot de vastlegging van die prioriteiten. De FRDO kan een rol spelen als klankbord tussen onderzoekers en de burgermaatschappij.
- [15] De FRDO meent dat de politieke pijlers inzake preventie, communicatie, vorming, sensibilisering en voorlichting, essentieel zijn voor het welslagen van het Plan en stelt een reeks bijzondere aanbevelingen voor in paragraaf 65 tot 77 van zijn advies.

2. Context

[16] De relatie tussen leefmilieu en volksgezondheid werd geleidelijk en op verschillende niveaus uitgediept. Het gedeelte "referentiedocument" van het Plan Leefmilieu-Gezondheid geeft een uitgebreid verslag van de problematiek, wat bijzonder nuttig is om de evolutie van het concept en de uitvoering in de Belgische institutionele context te begrijpen. Hieronder bekijken we alleen de recente elementen die het kader schetsen van het Plan waarover de FRDO in dit advies een uitspraak moet doen.

2.1. Internationale context

[17] In 1989 organiseert de Wereldgezondheidsorganisatie Europa (WHO Europe) in Frankfurt am Main de eerste interministeriële conferentie "leefmilieu-gezondheid". De lidstaten van de WHO Europe – waaronder België – keuren er het Europees Protocol over Leefmilieu en Gezondheid goed. Dat protocol legt de algemene principes vast die de volksgezondheid linken met het sociaal-economische aspect en het leefmilieu. Dat thema wordt behandeld in hoofdstuk 8 van Agenda 21, die in Rio in 1992 wordt goedgekeurd.

[18] In 1994 heeft in Helsinki de tweede interministeriële conferentie "leefmilieu-gezondheid" van de Wereldgezondheidsorganisatie Europa (WHO Europe) plaats. België verbindt zich ertoe om tegen 1997 een nationaal Plan leefmilieu-gezondheid (gekend onder de Engelse afkorting NEHAP, *National Environmental and Health Action Plan*) op te stellen.

[19] Uit de recente Wereldtop in Johannesburg blijkt hoe actueel deze problematiek wel blijft, wat ter zake resulteert in hoofdstuk VI van de conclusies (*Gezondheid en duurzame ontwikkeling*).

2.2. Europese context

[20] Op Europees niveau wordt de leefmilieu-gezondheidsproblematiek ervaren als uiterst belangrijk voor de burgers. Van alle factoren die de levenskwaliteit beïnvloeden, staat gezondheid op de tweede plaats (na het geweld), terwijl de aantasting van het milieu op de zesde plaats staat (na werkloosheid, armoede en drugs)¹.

[21] Het thema leefmilieu-gezondheid is één van de vier grote prioritaire actiedomeinen van het zesde Milieuactieprogramma, opgesteld in 2001. Daarin benadrukt men de nood aan een meer globale aanpak van deze problematiek op Europees niveau. De Europese strategie leefmilieu-gezondheid is op drie pijlers gebouwd:

- de uitwisseling van informatie en ervaring om al die kennis samen te brengen
- een coördinatie van de acties om de synergie tussen de diverse strekkingen qua milieubeleid te verbeteren voor wat hun impact op de volksgezondheid betreft
- de optimalisering van de bestaande middelen en researchprogramma's.

De eerste concrete maatregelen zijn gepland voor juli 2006.

[22] Het Europese beleid inzake de vaststelling van drempels en plafonds steunt zowel op impactstudies als op ruimer opgevatte studies die rekening houden met de volksgezondheid.

¹ Volgens de resultaten van de eurobarometer 51.1, 1999

2.3. Belgische context

- [23] Ingevolge de verbintenis die België in 1994 in Helsinki aanging, heeft het in 1995 opgerichte Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) zijn Stuurgroep Volksgezondheid-Leefmilieu (SGVL) de opdracht gegeven om een nationaal Plan leefmilieu-gezondheid op te maken. De stuurgroep keurde in 1999 de structuur voor een ontwerp van Plan leefmilieu-gezondheid goed en besloot een Redactiecomité op te richten, samengesteld uit 12 leden die de diverse besturen vertegenwoordigen die bevoegd zijn voor milieu en gezondheid (federaal, communautair en gewestelijk niveau).
- [24] De samenstelling van een Belgisch nationaal Actieplan Leefmilieu-Gezondheid is inderdaad een complex proces. De bekommernissen inzake volksgezondheid en milieubescherming moeten daarin met elkaar verzoend worden en dus moet men de samenwerking verzekeren tussen de diverse Belgische overheidsniveaus die in deze aangelegenheden bevoegd zijn: de federale Staat, de drie Gewesten en de drie Gemeenschappen. De drie Gewesten en de federale Staat hebben bevoegdheden inzake leefmilieu. De situatie is iets complexer voor wat betreft het gezondheidsbeleid, waar de bevoegdheden zijn verdeeld onder de federale Staat, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies (Franse, Vlaamse en gemengde) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- [25] De gemengde Interministeriële conferentie Leefmilieu uitgebreid naar Volksgezondheid (GICLV), samengesteld uit de Interministeriële conferentie voor Leefmilieu en de ministers van Volksgezondheid, is de plaats waar overleg tussen de federale Overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen inzake leefmilieu en gezondheid concreet vorm krijgt. De conferentie vergaderde voor de eerste keer op 31 januari 2001. Ze heeft de opdracht om de vorderingen van het Plan Leefmilieu-Volksgezondheid en de uitvoering ervan op te volgen.
- [26] Het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling van 2000 deed concrete voorstellen inzake het milieu-gezondheidsbeleid (§ 252 tot 276). Het herinnerde aan de verbintenissen die België in 1994 heeft aangegaan en bevestigde de afronding van het Nationaal Actieplan Leefmilieu-Gezondheid tegen eind 2000 (§ 250 en 251).

3. De voorstellen en aanbevelingen van het Plan

- [27] Het ontwerp van het nationale Actieplan Leefmilieu Gezondheid maakt op de eerste plaats een staat op van de gezondheids- en milieuproblematiek in België (documenten I en II):
- de institutionele en administratieve structuren en bevoegdheden van België in deze aangelegenheden
 - de huidige en toekomstige maatregelen gepland door de diverse bevoegde bestuursniveaus
- [28] Daarna volgen zeven kaderaanbevelingen (document III)
- Een functionele samenwerking opzetten tussen de bestaande structuren inzake leefmilieu en gezondheid
 - Databanken m.b.t. alle milieu- en gezondheidsaspecten ontwikkelen en beheren
 - De researchprioriteiten voor de relaties tussen leefmilieu en gezondheid vastleggen
 - Een preventiebeleid uitstippelen voor de relaties tussen leefmilieu en gezondheid
 - De communicatie over de relaties tussen leefmilieu en gezondheid verzorgen
 - De ontwikkeling van specifieke cursussen en opleidingen over de relaties tussen leefmilieu en gezondheid steunen
 - Sensibiliseren en voorlichten over de relaties tussen leefmilieu en gezondheid

- [29] Elk van die aanbevelingen wordt omgezet in acties die op korte, middellange en lange termijn genomen moeten worden.

Aanbevelingen 2 en 3 (en in zekere mate ook aanbeveling 4) hebben veeleer betrekking op research en meting, terwijl aanbevelingen 5, 6 en 7 (en in zekere mate ook aanbeveling 4) op sensibilisering, communicatie en voorlichting slaan.

Aanbeveling 1 is een aanbeveling van een meer politieke aard en zal concreet vorm krijgen in een specifiek Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende leefmilieu en gezondheid. Dat akkoord plant in artikel 8 de oprichting van een Cel leefmilieu-gezondheid, een orgaan ter voorbereiding van de gemengde Interministeriële conferentie Leefmilieu uitgebreid naar Volksgezondheid (GICLV).

- [30] Die zeven aanbevelingen hebben niet allemaal hetzelfde politieke statuut. Op haar vergadering van 2 oktober 2002 heeft de GICLV aanbeveling 1, 2 en 3 van het Plan goedgekeurd. Voor wat betreft aanbevelingen 4 tot 7, verbinden de GICLV-leden zich ertoe om *"aan de realisatie van die aanbevelingen te werken in strikte naleving van hun bevoegdheden"*.

4. Algemene opmerkingen

- [31] De FRDO erkent de omvang en de kwaliteit van het werk geleverd voor de opstelling van de documenten die hij ter advies ontving, ondanks de bijzonder krappe middelen die daarvoor zijn uitgetrokken. Toch meent de Raad dat het Planontwerp nog vele lacunes vertoont, die in latere versies invulling moeten krijgen. In die geest kan het ontwerp dat ter advies aan de FRDO wordt voorgelegd, slechts een basis vormen die verbeterd en geleidelijk concreter moet worden. De staat opgemaakt in het Plan toont evenwel aan dat de situatie in België zorgwekkend genoeg is om niet langer te dralen met de uitvoering van het Plan.

4.1. Prioriteiten vastleggen, concreter zijn

- [32] De FRDO meent dat het voorgelegde document een analyse maakt van de situatie en zeer algemene aanbevelingen doet die helaas nog niet op concrete maatregelen aansluiten. Een dergelijke benadering is beslist nuttig, maar vormt niet echt een plan. Een Plan leefmilieu-gezondheid zou concrete aanbevelingen moeten doen en prioriteiten vastleggen, zoals de Regering dat benadrukt in haar federaal Plan voor duurzame ontwikkeling 2000-2004 (cf. de voornaamste pijlers die de Regering in § 253 tot 261 van het federaal plan voor duurzame ontwikkeling uitgewerkt wil zien). In zijn huidige versie gaat het Plan nog niet in die richting. De FRDO hoopt dat die lacunes in de latere versies van het Plan zullen worden ingevuld.

- [33] De FRDO benadrukt met name de noodzaak om een preventieve visie voor het milieu- en gezondheidsbeleid aan te nemen en uit te werken met concrete acties. In de lijn van de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie moet een preventief beleid inzake gezondheid noodzakelijk gepaard gaan met en ondersteund worden door concrete acties om de milieuvervuiling terug te dringen, gebaseerd op een wetenschappelijke aanpak. Die acties, upstream t.a.v. de milieu- en gezondheidsproblematiek, zijn prioritair. De FRDO betreurt dat de enige maatregel aanbevolen in het Plan die expliciet naar deze noodzaak verwijst, een maatregel op lange termijn is (aanbeveling 4, maatregel 7).

4.2. De overzichtsstaat verbeteren en vervangen door een inventaris van gevalsstudies

- [34] Door zijn hoge bevolkingsdichtheid, de intensiteit van de industrie-, landbouw- en bouwactiviteiten en zijn ruimtelijk ordeningsbeleid, is België een land met heel specifieke kenmerken. Die bijzonderheden hebben een aanzienlijke impact op het leefmilieu en op

de volksgezondheid. De FRDO acht het noodzakelijk om een inventaris op te stellen van gevalsstudies i.v.m. milieu-gezondheidsproblemen die zich de voorbije jaren in België hebben voorgedaan op lokaal, gewestelijk of nationaal niveau. De typerende informatie moet voor elk geanalyseerd geval gecentraliseerd worden: de diagnose, de geplande en/of getroffen maatregelen, en een evaluatie van die maatregelen.

Die inventaris ontbreekt in het plan. De FRDO betreurt dat, want een dergelijk middel zou bijdragen tot een betere kwaliteit van de voorgestelde oplossingen. De FRDO stelt voor dat die inventaris als een van de eerste opdrachten wordt toevertrouwd aan de Cel leefmilieu-gezondheid gepland in het Samenwerkingsakkoord.

4.3. Het analysekader uitbreiden

[35] De inventaris van de gevolgen voor de gezondheid vermeld in het Plan, is op twee vlakken voor verbetering vatbaar. Enerzijds moet die inventaris hiërarchisch ingedeeld worden, aangezien niet alle waargenomen gevolgen even belangrijk zijn. Anderzijds, hoewel het beslist nuttig en noodzakelijk is dat er inspanningen zijn geleverd om de opstelling van de Plandocumenten eenvoudiger te maken, wat de toegankelijkheid en de communicatie kan verbeteren, meent de FRDO toch dat het Plan nog beter rekening kan houden met de complexe verbanden tussen leefmilieu en gezondheid. Dat kan ondermeer door de identificatie van de risico's en hun verspreidingswijze, de meting van de blootstelling, het inzicht in de dosis-effectverhoudingen en de kwantificering van de effecten.

[36] Parallel daarmee moet, wanneer ernstige en/of onomkeerbare schade vermoed wordt of als wetenschappelijke onzekerheid heerst, of nog wetenschappelijke onwetendheid of besluiteloosheid in de systeemkeuze², het voorzorgsbeginsel worden toegepast volgens de voorwaarden die de FRDO vastlegt in zijn advies van 17 oktober 2000 over de mededeling van de Europese Commissie betreffende het gebruik van het voorzorgsbeginsel.

Het analysekader moet uitgebreid worden om met die diverse elementen rekening te houden.

4.4. De kosten ramen

[37] De FRDO meent dat het Plan gepaard moet gaan met een raming van de ecologische, sociale en economische kosten veroorzaakt door milieugebonden volksgezondheidsproblemen in België. De FRDO herinnert eraan dat de Regering om dergelijke kwantificering verzoekt in § 259 van haar federaal Plan voor duurzame ontwikkeling. Een kostenraming voor de uitvoering van het Plan is eveneens noodzakelijk. De FRDO stelt voor om die ramingen toe te vertrouwen aan de Cel leefmilieu-gezondheid gepland in het Samenwerkingsakkoord.

4.5. De Belgische wetenschappelijke kringen nauwer betrekken

[38] De FRDO betreurt dat de Belgische wetenschappelijke kringen niet nauwer zijn betrokken bij de opstelling van het Plan. De omvang van het wetenschappelijke werk voor de voorbereiding van het Plan is onderschat, terwijl de verworven kennis en de competentie van de wetenschappelijke middelen van het land onvoldoende zijn geïntegreerd.

² Deze complexe concepten worden nauwkeurig gedefinieerd in het advies van de FRDO van 17 oktober 2000 over de mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel (paragraaf 10)

4.6. Andere actoren betrekken

[39] Het kader waarin de bevestigingen worden georganiseerd, moet in de toekomst aangepast worden om de andere betrokken milieu- en gezondheidsactoren beter te integreren.

4.7. Voldoende middelen investeren

[40] De FRDO meent dat het Plan gebukt dreigt te gaan onder onvoldoende middelen (zowel mensen als financiële middelen) voor de research en de uitvoering, maar vooral om de coördinatie te verzorgen.

4.8. Een methodologie voor de uitvoering en de evaluatie van het plan invoeren

[41] Voor de diverse voorgestelde aanbevelingen moeten er concrete maatregelen worden opgemaakt, gekoppeld aan acties. Hierbij meent de FRDO dat bepaalde punten toelichting verdienen:

- wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen
- een nauwkeurige planning opmaken, gestructureerd rond tussentijdse en definitieve doelstellingen en
- per doelstelling de nodige middelen beschikbaar stellen.

De FRDO meent dat parallel daarmee een evaluatiemethodologie moet worden opgesteld om na te gaan of de doelstellingen die de maatregelen en aanbevelingen beogen, effectief zijn bereikt. De FRDO stelt voor deze punten op te helderen in latere versies van het Plan.

5. Antwoorden op de vier vragen gesteld door de minister

[42] In zijn adviesverzoek stelde de minister eveneens vier vragen. In de volgende paragrafen worden elementen van antwoorden aangereikt.

5.1. Vraag 1: sluiten de conclusies van document II aan op de analyse van de Raad?

[43] De FRDO meent dat de principes van duurzame ontwikkeling explicieter in het Plan naar voor moeten komen, zoals dat reeds gevraagd werd in het federaal plan voor duurzame ontwikkeling 2000-2004 (§ 239). Het Plan had moeten verwijzen naar de principes van duurzame ontwikkeling (zie o.a. *Federaal rapport over de duurzame ontwikkeling*, Planbureau, 1999). Die principes reiken tegelijk een analysekader voor problemen aan en een evaluatiooster voor de uitvoeringsvoorwaarden van het Plan.

[44] De FRDO vindt dat de meeste van die principes wel vermeld worden in het Plan, met name het principe van de informatietoegankelijkheid. Toch is het voorzorgsbeginsel in een milieucontext onvoldoende uitgewerkt (zie § 33 van dit advies). Het principe van de integratie van de drie bouwstenen van de duurzame ontwikkeling is bovendien onvoldoende aanwezig, aangezien een evaluatie van de sociale en economische impact van milieugebonden volksgezondheidsproblemen ontbreekt. Tot slot moet het gelijkheidsprincipe beter uitgewerkt worden, met meer aandacht voor de meest kwetsbare personen (sociaal achtergestelde personen, zwangere vrouwen, kinderen, senioren). Voor wat betreft dat laatste punt, moet worden benadrukt dat het Plan bestemd is voor alle categorieën van de bevolking.

5.2. Vraag 2: wat vindt de raad van de benadering in zeven aanbevelingen, aangegeven in document III?

- [45] De FRDO meent dat die aanbevelingen erg algemeen blijven en niet aansluiten op concrete maatregelen. Beide handicaps ondermijnen uiteraard de kwaliteit en de potentiële efficiëntie van het Plan in zijn huidige versie.

5.21. Eerste aanbeveling van het Plan: tot stand brengen van een functionele samenwerking tussen de bestaande milieu- en gezondheidsstructuren

- [46] Significant is dat het Plan begint met een lange beschrijving van de institutionele situatie die de milieu-gezondheidsproblematiek kenmerkt in België. Die hoofdstukken zijn bijzonder nuttig, want ze wijzen op de complexiteit van de verdeelde bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In die context is coördinatie vitaal voor de goede uitvoering van het Plan. Een Samenwerkingsakkoord moet concrete fundamenten vastleggen voor een gecoördineerd beheer van de milieu- en gezondheidsbelevingsvormen tussen de diverse verantwoordelijke Belgische instellingen.
- [47] De institutionele coördinatie moet gepaard gaan met een coördinatie tussen de besturen, de onderzoeksmiddelen, de personen die verantwoordelijk zijn voor de inzameling van de gegevens en de communicatie-actoren.
- [48] De Cel leefmilieu-gezondheid, gepland in het Samenwerkingsakkoord, zal in die processen een essentiële rol moeten spelen. Het permanent secretariaat van die cel zal minimaal bestaan uit één persoon van niveau A en twee personen van niveau B (artikel 18 van het Samenwerkingsakkoord). De FRDO vreest dat die middelen pover dreigen uit te vallen in vergelijking met de enorme inzet. De FRDO wijst op de incoherentie tussen de diagnose van het Plan (die bewijst hoe essentieel coördinatie wel is) en de krappe middelen die daarvoor worden uitgetrokken.
- [49] Daarnaast is het essentieel dat dit orgaan, eens het ingevoerd is, de dossiers kan opvolgen door actief mee te werken aan de Europese en internationale besprekingen, om aldus een coördinatie op nationaal niveau te verzekeren (dubbel werk vermijden) en een goede kennis over de bestaande situatie te verwerven.
- [50] Het federale niveau staat borg voor de verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgelegd in internationale protocols en overeenkomsten, terwijl het beleid van elk gewest en elke gemeenschap zijn eigen behoeften reflecteert. Het blijkt dus mogelijk om nationale, becijferde doelstellingen te bepalen en/of te coördineren. Die doelstellingen moeten worden gecoördineerd met de bestaande gewestelijke en/of Europese doelstellingen. De afbakening van dergelijke nationale doelstellingen kan een stimulerende werking hebben tussen de gewesten en gemeenschappen, vooral wanneer dergelijke indicatoren bestaan op een grensoverschrijdend niveau.
- [51] Het Samenwerkingsakkoord kan ook een coördinatie mogelijk maken tussen de diverse deelstaten om de nationale doelstellingen te bereiken.
- [52] De FRDO meent dat naast het Samenwerkingsakkoord “doorgeefluiken” moeten bestaan tussen de politieke besluitvormers, de wetenschappers en de burgermaatschappij. Hier moet worden verwezen naar het advies van de FRDO over de indicatoren, dat wijst op een ernstig tekort aan deze “doorgeefluiken”. Deze actoren betrekken en doen meewerken, kan helpen om bepaalde doelstellingen te bereiken, zoals transparantie, de verspreiding van de informatie en de wetenschappelijke en democratische legitimiteit...

- [53] In het bijzonder moeten onnodige overlappingsen vermeden worden, met name inzake gegevens en wetenschappelijk onderzoek. Prioritair moeten gemeenschappelijke methodologieën vastgelegd worden.

5.22. Tweede aanbeveling van het Plan: ontwikkelen en beheren van databanken voor alle aspecten van milieugezondheid

- [54] De FRDO meent dat de diagnose in het Plan over deze materie correct is. Aan deze essentiële aanbeveling moet worden voldaan om een milieu-gezondheidsbeleid tot een goed einde te kunnen brengen.
- [55] Volgens de FRDO moeten eerst en vooral de materiële en organisatorische voorwaarden voor een goede onderzoekswerking gegarandeerd worden om snel de specifieke indicatornetwerken voor de milieu-gezondheidsproblematiek te kunnen opzetten. De rol van die indicatoren is essentieel en vervult meerdere functies: diagnose, hulp bij de besluitvorming, opvolging en evaluatie van het beleid, communicatie en sensibilisering.
- [56] In België worden de gegevens ingezameld door diverse instanties volgens uiteenlopende methodologieën en doelstellingen. De mogelijkheid moet worden geboden (technisch, methodologisch en institutioneel) om die databanken te koppelen en vooral om correlaties tussen de toestand van het milieu en de gezondheid aan het licht te brengen. Daarom moeten de voorwaarden gewaarborgd worden voor een coördinatie en coherentie tussen de gegevens, de methodologieën en de gebruikte modelberekeningen. De databanken die België wilt aanleggen, moeten worden ontworpen in de context van werkzaamheden die op Europees en internationaal niveau gaande zijn. Ze moeten geïntegreerd kunnen worden in bestaande initiatieven.
- [57] De controle van de kwaliteit van die databanken ontstaan uit het coördinatieproces is een essentiële voorwaarde voor het welslagen.
- [58] Vanuit het standpunt van de gebruikers van die databanken, is het onontbeerlijk dat de momenteel slecht gekende en versnipperde informatie beschikbaar wordt gesteld voor de diverse actoren naargelang hun noden. In het bijzonder moeten de financiële en materiële obstakels voor een optimale toegang tot die gegevens worden opgeheven. Bovendien moet met diverse technische elementen rekening gehouden worden om het delen van die informatie te verbeteren, zoals de eenvormigheid van de gebruikte eenheden.
- [59] Hoe dan ook moet bij de samenstelling van databanken worden toegezien op de bescherming van de privacy.

5.23. Derde aanbeveling van het Plan: vastleggen van onderzoeksprioriteiten voor de relaties tussen milieu en gezondheid

- [60] De derde aanbeveling is toegespitst op de bepaling van prioriteiten voor het onderzoek naar de relaties tussen leefmilieu en gezondheid. Deze bepaling is uiteraard noodzakelijk, maar volstaat niet. De hele wetenschappelijke gemeenschap (alle onderzoeksactoren) moeten rond deze problematiek gemobiliseerd worden. In dat licht zou het nuttig zijn een netwerk op te richten van universitaire en andere instellingen die actief zijn op dat vlak, met de medewerking van instellingen die het wetenschappelijk onderzoek beheren, bijvoorbeeld in de vorm van een wetenschappelijk "milieu-gezondheidsplatform", waar problemen op een interdisciplinaire manier worden besproken en geanalyseerd. Het platform *indicatoren voor een duurzame ontwikkeling* opgericht door de DWTC of de gewestelijke initiatieven zoals het *steunpunt gezondheid en milieu*, kunnen als model dienen.
- [61] De volgende opdrachten zouden aan dat platform kunnen worden toevertrouwd:

- een synthese maken van de onderzoeken gedaan in België en in het buitenland
- het onderzoek in België coördineren, prioriteiten vastleggen en onderzoeksprogramma's voorstellen
- advies geven over bepaalde internationale projecten en analyseren hoe België zich daarin kan inschakelen
- als contactpunt fungeren tussen wetenschappers die elkaar nooit of zelden ontmoeten, zoals dokters, milieuspecialisten en andere wetenschappers uit de meer fundamentele research (biologen, fysici) om deze gemeenschappelijke problematiek te bespreken.

Dat platform zal moeten samenwerken met de Cel leefmilieu-gezondheid, gepland in het Samenwerkingsakkoord.

- [62] De afbakening van die researchprioriteiten is ook een politieke keuze. Om die keuze een rechtmatige grond te geven, moet ze op diverse elementen gebaseerd zijn:
- criteria van wetenschappelijke aard, waarbij de kwaliteit (*peer review...*) en de transparantie van de informatie gewaarborgd blijft
 - gebruik van participatieve processen om de prioriteiten te helpen bepalen.
- [63] De FRDO meent dat voor de afbakening van de researchprioriteiten een interactie tussen drie polen erg nuttig zou zijn: de pool "onderzoek" (gestructureerd rond het platform), de pool "politieke besluitvorming" (de GICLV, ondersteund door de Cel leefmilieu-gezondheid) en de pool gevormd door de burgermaatschappij. De FRDO zou daarin een rol kunnen spelen, namelijk nagaan hoe die laatste interactie vorm kan krijgen. Onderzoekers zitten in een bevoorrechte positie als burgers en professionals.
- [64] In alle gevallen moeten de researchprioriteiten op een transparante manier worden vastgelegd en op objectieve (kwalitatieve en kwantitatieve) elementen steunen.

5.24. Vierde aanbeveling van het Plan: ontwikkelen van een preventiebeleid voor de relaties tussen leefmilieu en gezondheid

- [65] De FRDO meent dat de uitvoering van de vierde aanbeveling essentieel is; alle actoren moeten erbij worden betrokken.

5.241. over de eerstelijnsactoren

- [66] Betreffende maatregel 2 (op korte termijn) – die erin bestaat de nodige middelen te ontwikkelen om alle eerstelijnsactoren uit de gezondheid en het milieu optimaal in te zetten – spelen de artsen een essentiële rol om deze vierde aanbeveling goed uit te werken. Zij vervullen immers een dubbele functie:
- ze verstrekken informatie aan hun patiënten (neerwaartse verspreiding van de informatie)
 - ze verzamelen informatie en kunnen eventuele onregelmatigheden melden ("*early warning*", opwaarts doorspelen van de informatie).
 - Toch is het essentieel dat de (opwaarts) overgebrachte boodschap wordt opgesteld in overleg met alle interveniënten, en op betrouwbare informatie berust.
- [67] De informatisering zal een essentiële rol spelen in de opwaartse overbenging van de informatie; het vertrouwelijke karakter van de gegevens moet echter bewaard blijven.

5.242. Over de impactstudies

- [68] Betreffende maatregel 3 (op middellange termijn) – die erin bestaat het aspect "gezondheid" in de praktijk te integreren in de milieu-impactstudies – kan de aanwending van de erkende kennis en de bestaande bibliografie hierbij helpen, aangezien ze eventu-

ele onzekerheden of het gebrek aan wetenschappelijke kennis aan het licht kunnen brengen.

- [69] De vermelde gegevens in de milieu-impactstudie kunnen de autoriteiten toelaten om bijvoorbeeld uitstootnormen die de onderneming zou moeten respecteren, op te stellen. De epidemiologische studies met een ruimer spectrum moeten de verantwoordelijkheid blijven van de publieke autoriteiten.
- [70] Wat meer specifiek de milieuverantwoordelijkheid van bedrijven betreft, zijn er binnen de FRDO twee meningen.
1. Een bedrijf dat zijn uitbatingsvergunning in acht neemt, is niet aansprakelijk voor eventuele schade, uitgezonderd gevallen van onachtzaamheid
 2. Bij eventuele schade is het niet noodzakelijk te bewijzen dat een bedrijf de wet heeft overtreden, op een onachtzame manier heeft gehandeld of een rechtsmisbruik heeft gepleegd, om dat bedrijf aansprakelijk te stellen.
- [71] Inzake de vastlegging van normen is het integratieprincipe van de drie componenten van de duurzame ontwikkeling bijzonder belangrijk. Bovendien moet onterechte concurrentievervalsing worden vermeden die uit strengere normen kunnen voortvloeien. Er moet een evenwichtige keuze gemaakt worden tussen de economische ongemakken van eventuele concurrentievervalsing die kan ontstaan door strengere normen en de voordelen die daaruit kunnen voortvloeien voor de maatschappij, het leefmilieu en de volksgezondheid.

5.243. Over de blootstellings- en impactindicatoren

- [72] Betreffende maatregel 4 (op middellange termijn) – die erin bestaat een netwerk voor *monitoring* in te voeren –, benadrukt de FRDO dat de overheden de impactindicatoren voor hun rekening moeten nemen, gelet op de complexiteit om ze op te stellen (bij voorkeur op Europees niveau, in samenwerking met de lokale overheden).

5.25. Vijfde aanbeveling van het Plan: communiceren over de relaties tussen milieu en gezondheid

- [73] De FRDO meent dat een aanzienlijke behoefte aan informatie bestaat, waaraan moet voldaan worden met behulp van de meest krachtige middelen. Toch moet erover gewaakt worden dat de bestaande kanalen optimaal worden benut om aan die informatiebehoefte te voldoen. Sommige bestaande middelen worden immers weinig gebruikt of zijn niet erg bekend bij de bevolking.
- [74] Daarnaast en meer algemeen moet de communicatie gebeuren in samenwerking met alle actoren en interveniënten.

5.26. Zesde aanbeveling van het Plan: ondersteunen van de ontwikkeling van opleidingen en specifieke vormingen op het vlak van de relaties tussen leefmilieu en gezondheid

- [75] De FRDO erkent een evident tekort aan bestaande opleidingen inzake milieu-gezondheidsrelaties, deels te wijten aan een tekort aan opleiders die bekommerd zijn om deze problematiek. De FRDO steunt daarom bij de maatregelen opties 1 en 3 die betrekking hebben op algemene opleidingen. Tegelijk is het noodzakelijk om ook de interdisciplinaire benaderingen te bevorderen.
- [76] Voor wat betreft maatregelen 2 en 4 – die meer specifiek op de professionals zijn gericht – moeten ook hier alle partners van de duurzame ontwikkeling worden betrokken. Parallel daarmee moet de integratie van gegevens worden bevorderd, terwijl de communicatie

tussen de interveniënten wordt verbeterd en de competenties naar behoren worden gelokaliseerd.

5.27. Zevende aanbeveling van het Plan: sensibilisatie en educatie op het vlak van de relaties tussen leefmilieu en gezondheid

[77] Het accent moet bovenal liggen op een valabele inhoud, die steunt op wetenschappelijke gronden en uitgewerkt werd door alle interveniënten. De doorgestuurde informatie moet wetenschappelijk gevalideerd zijn. Onzekerheden of kennistekorten moeten eventueel ook worden benadrukt.

5.3. Vraag 3: gelet op de beslissing van de GICLV over de aanbevelingen, welke prioriteiten schuift de Raad dan naar voor voor gezamenlijke milieu-gezondheidsacties tussen de diverse bevoegdheidsniveaus?

[78] De FRDO betreurt dat de zeven aanbevelingen in het Planontwerp niet hetzelfde statuut hebben en dat alleen de eerste drie aanbevelingen door de GICLV zijn goedgekeurd. Dat mag niet tot gevolg hebben dat de aspecten behandeld in de andere vier aanbevelingen (namelijk sensibilisering, communicatie, vorming en preventie) worden uitgehold.

[79] Volgens de FRDO moeten er prioritair twee acties worden gevoerd voor gezamenlijke milieu-gezondheidsacties tussen de diverse bevoegdheidsniveaus:

- het Plan grondiger uitwerken
- meer concrete maatregelen voorstellen (zoals, onder andere, de maatregelen opgelegd door het federaal plan voor duurzame ontwikkeling)

[80] Van alle aanbevelingen goedgekeurd door de GICLV (met name aanbevelingen 1 tot 3), meent de FRDO dat prioriteit moet worden verleend aan de opbouw van correcte informatie door een gecoördineerde inzameling van gegevens, methodologieën en gevalsstudies.

[81] Wanneer de kwaliteit van die informatie is verbeterd, moet erop worden toegezien dat de informatie op een doeltreffende en efficiënte manier naar het publiek en de betrokken instellingen wordt verspreid.

[82] Beide acties zijn mobiliserende uitdagingen voor de diverse betrokken bevoegdheidsniveaus. Ze moeten aansporen om op een gecoördineerde manier te handelen.

5.4. Vraag 4: gelet op de beslissing van de GICLV betreffende de aanbevelingen en acties 250 tot 276 van het FPDO, wat zijn dan de prioriteiten die de Raad naar voor zou schuiven voor milieu-gezondheidsacties op federaal niveau?

[83] De FRDO meent dat deze vraag niet relevant is. De acties 250 tot 276 zijn goedgekeurd door de federale Regering. De FRDO vindt het niet logisch om prioriteiten te stellen voor acties die reeds vastliggen in het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling om het Plan leefmilieu-gezondheid te structureren, met name de onderzoekspijlers (paragraaf 254 tot 262 van het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling) en de sectorale acties (paragraaf 265 tot 274 van het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling). Deze beslissingen moeten concreet worden toegepast en opgenomen in het nationaal Plan leefmilieu-gezondheid.



6. Bijzondere opmerkingen

6.1 *Toezen op de rechtszekerheid*

[84] Een inspanning moet geleverd worden om de gebruikte termen en concepten nauwkeurig en systematisch te definiëren, om alle onduidelijkheid in de interpretatie te voorkomen. Zo bijvoorbeeld de uitdrukking "medische milieukunde". Het Plan kan verwijzen naar internationale definities.

6.2. *Opmerking over de bijlage bij document III*

[85] Indien een uitvoerige lijst wenselijk is, moet deze worden opgesteld op een evenwichtige manier, met vermelding van alle actoren die bij de milieu-gezondheidsproblematiek betrokken zijn.

6. Bijlagen

Bijlage 1. Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 17 december 2002

3 van de 4 voor- en ondervoorzitters

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

5 van de 6 vertegenwoordigers van de NGO's voor milieubescherming

G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), V. Kochuyt (Birdlife Belgium), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF), R. Moreau (Greenpeace Belgium), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

3 van de 6 vertegenwoordigers van de NGO's voor ontwikkelingssamenwerking

B. Bode (Broederlijk Delen), S. Englebienne (Oxfam-Solidarité), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)

de 2 vertegenwoordigers van de NGO's die de belangen van verbruikers verdedigen

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties)

3 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties (*)

F. Philips (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties (*)

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

4 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven)

Totaal: 26 van de 38 stemgerechtigde leden (*)

(*) momenteel moeten de werknemersorganisaties nog 2 vertegenwoordigers voordragen en de werkgeversorganisaties 1 vertegenwoordiger.

Bijlage 2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep energie en klimaat kwam samen op 11 en 22 oktober evenals op 8 en 18 november 2002 om dit advies voor te bereiden.

Bijlage 3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

Jean-Pascal van Ypersele de Strihou (Université catholique de Louvain, UCL) - voorzitter,
Roger Aertsens (Fedichem) - ondervoorzitter

Isabelle Chaput (FEB), Patrick Degand (Fedichem), Jo Dewulf (Universiteit Gent), Emmanuel D'leteren (ULB), Geert Fremout (VODO), Dirk Knapen (BBL), Jacques Malengreaux (ELECTRABEL), Valéry Paternotte (Greenpeace), Roland Moreau (Greenpeace), Anne Panneels (FGTB), Edilma Quintana (CNCD), Steven Vanholme (Natuurpunt - Birdlife), Stephan VIS (IEW)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

Marie-Hélène Lahaye (Cabinet Deleuze), Mundon-Izay Noti (Cellule Mobilité durable), Gabriel Torres (IBGE-BIM),

Secretariaat

M. Depoortere, J. De Smedt