

6.9 Verslag stakeholderworkshop

1. Inleiding

De stakeholderworkshop past in een breder opgezet consultatietraject

De Vlaamse overheid, meer bepaald de dienst Milieu & Gezondheid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, organiseert in 2010-2011 een consultatietraject dat moet leiden tot een wetenschappelijk onderbouwd en maatschappelijk gedragen rapport met adviezen voor het omgaan met milieu- en gezondheidsrisico's van extreem laagfrequente velden van elektrische installaties zoals hoogspanningsleidingen. Dit traject en bijhorende studie worden uitgevoerd door de Universiteit Antwerpen (prof. Ilse Loots, prof. Lieve Goorden, dr. Ann Crabbé) en het Interdisciplinair Instituut voor Breedband Technologie, Universiteit Gent (prof. Luc Martens en prof. Wout Joseph).

Het betreft meer bepaald een consultatieproces met inhoudelijke experts (eerste ronde) en maatschappelijke actoren (tweede ronde). De expertworkshop heeft plaatsgevonden op vrijdag 25 februari 2011 en had tot doel de wetenschappelijke basis voor mogelijke gezondheidseffecten en grenswaarden te bespreken. Op woensdag 1 juni 2011 vond een stakeholderworkshop plaats waar de wenselijkheid van mogelijke beleidsmaatregelen werd besproken.

Doelstellingen van de stakeholderworkshop

De stakeholderworkshop beoogde in te gaan op het beleid dat wenselijk is ter voorkoming van milieu- en gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden van elektrische installaties zoals hoogspanningslijnen. De concrete doelstelling van de stakeholderworkshop was meerledig:

1. Verslag uitbrengen van de resultaten van het consultatieproces met de inhoudelijke experts. Aan de groep van stakeholders werd toegankelijke informatie verschaft over de nu beschikbare kennisbasis, zodat een gefundeerde discussie zou kunnen worden gehouden over maatregelen, in verhouding tot hun inschatting van de dreiging, onzekerheden in acht genomen (onzekerheid bestaat over de aard, de omvang en de waarschijnlijkheid van schade).
2. Het inventariseren van acties en maatregelen die maatschappelijke actoren wenselijk achten in een beleid gericht op het voorkomen van milieu- en gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden van elektrische installaties zoals hoogspanningslijnen. Daarbij werd ruimte gelaten voor de grote diversiteit aan standpunten en inzichten van alle deelnemers. Consensus tot stand brengen over te nemen maatregelen was in principe mooi, maar was niet de eerste doelstelling van de stakeholderworkshop. De workshop was er

primair op gericht mogelijke maatregelen en acties in kaart te brengen.

3. Bij het inventariseren van potentiële beleidsmaatregelen en acties: argumenten van de stakeholders in kaart brengen, onder meer over de uitvoerbaarheid, wenselijkheid, haalbaarheid van de voorgestelde oplossingen. Mede op basis van de verzamelde argumenten zal de overheid haar beslissingen kunnen verantwoorden. De stakeholderworkshop had niet tot doel beslissingen voor te bereiden in de plaats van de overheid; de stakeholderworkshop was bedoeld om de overheid te inspireren door het aanleveren van argumenten pro en contra de besproken acties en maatregelen.

Deelnemers aan de stakeholderworkshop

De genodigden aan de stakeholderworkshop werden geselecteerd op basis van deze criteria:

- We kozen voor *stakeholders*: actoren die een belang verdedigen en bij voorkeur gesteund worden door een achterban. We spraken de actoren aan op hun belang, ook al waren ze in staat inhoudelijke (wetenschappelijke) expertise in te brengen.
- Tussen de potentiële stakeholders kozen we actoren bij wie het onderwerp van de elektromagnetische velden al enigszins leefde, getuige bijvoorbeeld eerdere publicaties of vragen gericht aan beleidsmakers. We verkozen dus stakeholders die blij gaven van interesse en betrokkenheid.
- Bij de selectie van stakeholders streefden we inhoudelijke representativiteit na: we beoogden een maximaal aantal perspectieven en belangen aan bod te laten komen tijdens de workshop. We dachten daarbij onder meer aan actoren die het sociaal-economische belang, het milieubelang, het gezondheidsbelang, het lokaal belang en het consumentenbelang vertegenwoordigen.
- Op het individuele niveau ging de voorkeur naar deelnemers waarvan we verwachtten dat ze open waren van geest en bereid waren tot innovatief nadenken; we verwachtten van ieder een constructieve houding.

Bijlage 1 bevat de lijst van deelnemers die participeerden aan de stakeholderworkshop, inclusief de lijst verontschuldigen die hebben bijgedragen aan de workshop door vooraf een huiswerkopdracht in te sturen.

Gedragenheid en tijdelijke confidentialiteit van dit verslag

De deelnemers hebben de gelegenheid gekregen om op een eerste versie van het verslag, opgesteld door het projectteam, aanmerkingen te maken die in het definitieve verslag zijn verwerkt. Dit verslag wordt aan de opdrachtgever (departement LNE) bezorgd en zal na afloop van het consultatietraject

(najaar 2011) raadpleegbaar zijn op de LNE-website. Tot dat ogenblik wordt van alle deelnemers verwacht dat ze confidentieel omgaan met het (ontwerp)verslag, om het consultatietraject niet te belasten.

2. Resultaten van de stakeholderworkshop

Tijdens de workshop zijn initiatieven gesuggereerd die betrekking hebben op volgende categorieën acties en maatregelen:

1. Onderzoek naar mogelijke gezondheidseffecten van extreemlaagfrequente (ELF) magnetische velden;
2. Afspraken over maximale veldsterkte waaraan mensen mogen blootgesteld worden;
3. Aanpak van de bronnen van ELF magnetische velden;
4. Communicatie en overleg over risico's van ELF magnetische velden voor de gezondheid;

Bijlage 2 bevat een overzicht van de maatregelen die de deelnemers voorafgaand aan de workshop suggereerden (na een eerste discussie in de workshop werden de maatregelen in rood geschrapt en werden de maatregelen in groen toegevoegd). Vervolgens is de lijst van maatregelen vermeld die de deelnemers na discussie als belangrijk of prioritair hebben aangeduid. De besproken volgorde van de maatregelen verwijst niet naar de belangrijkheid van de maatregel.

Dit verslag beoogt de diversiteit aan gedane suggesties zo goed mogelijk te verwoorden. Dit betekent niet dat er over al deze suggesties een consensus bestaat tussen de deelnemers. Elke deelnemer kreeg achteraf de gelegenheid om voor hem of haar noodzakelijke nuanceringen aan te brengen die nadien verwerkt zijn in de tekst.

2.1 Onderzoek naar mogelijke gezondheidseffecten van ELF magnetische velden

Het verder zetten van onderzoek naar de lange termijn gezondheidseffecten van ELF magnetische velden voor kwetsbare groepen en voor de hele bevolking, wordt door de deelnemers als belangrijk ervaren. Men verwacht dat meer onderzoek de onzekerheid op dit vlak kan verkleinen. Ook al zal men wellicht nooit volledige zekerheid verwerven, men moet toch moeite doen om de ontbrekende stukken aan te vullen. Meer kennis is ook noodzakelijk om normen te kunnen bijstellen indien nodig.

Maar het onderzoek moet wel aan bepaalde voorwaarden voldoen:

- De studies zullen ofwel door een onafhankelijke partij worden gefinancierd ofwel worden beoordeeld door een platform dat het vertrouwen geniet bij het brede publiek en dat samengesteld is uit diverse experts en belanghebbenden.

- Alle beschikbare databanken worden zoveel mogelijk aan elkaar gekoppeld (bv. monitoring van sterkte van magnetische velden, van het aantal blootgestelde mensen, biomonitoring van mensen).
- Er zal een onderzoeksagenda opgemaakt worden op Vlaams, Belgisch en Europees niveau. Die agenda moet transparant zijn op volgende punten: welke onderzoeksgroepen doen onderzoek in welk domein en op welke termijn?

Een aantal deelnemers vindt het belangrijk dat er niet wordt gewacht op wetenschappelijke zekerheid om al beschermende beleidsmaatregelen te nemen. Dit met de nuance dat een voortdurende interactie mogelijk is tussen het beleid en de nieuwe onderzoeksresultaten die vrijkomen.

2.2 Afspraken over maximale veldsterkte waaraan mensen mogen blootgesteld worden

Er zal een norm (grenswaarde) of aanbeveling (streefwaarde) voor blootstelling opgemaakt worden die afgestemd is op de meest kwetsbare groepen, zoals kinderen. Er is een meer precieze invulling van 'kwetsbare' groepen nodig.²⁶

In het licht van het voorzorgprincipe, kan de opstelling van een norm of aanbeveling nu reeds gebeuren op basis van een grondige analyse van de huidige beschikbare kennis. Bijkomend wetenschappelijk onderzoek is noodzakelijk om de norm of aanbeveling flexibel te blijven toetsen aan nieuwe onderzoeksresultaten.

De discussie of het moet gaan om een juridisch afdwingbare norm (cf. Frankrijk) of om een aanbeveling (cf. Nederland) moet later gevoerd worden. Belangrijk is nu vooral dat de invoering van een norm of aanbeveling beantwoordt aan de roep om duidelijkheid en transparantie bij diverse partijen en de vraag naar rechtszekerheid. De keuze voor een norm impliceert dat die minder flexibel is dan een aanbeveling en dat die controleerbaar moet zijn via een meetsysteem.

De vaststelling van een norm of aanbeveling zal aan volgende voorwaarden voldoen:

- Een norm wordt in de eerste plaats ingevoerd om schade te voorkomen. Daarbij kan een norm of aanbeveling bijdragen tot de gemoedsrust bij de bevolking, op voorwaarde dat er goed uitgelegd en gecommuniceerd wordt hoe die norm of aanbeveling past in een strategie van voorzorg.
- Het beleid moet bij de definitie van een norm of aanbeveling een strategie klaar hebben voor bestaande situaties die boven de norm vallen.²⁷
- De invoering van de norm zal gebeuren volgens een bepaalde agenda (timing).

²⁶ Ilse Tant, ELIA: Een goed alternatief voor de keuze van een drempelwaarde is het werken met scenario's (cf. verslag experts), waarbij men voor elk scenario de kosten en de baten kan berekenen en daar zijn keuze op baseren.

²⁷ Ilse Tant, ELIA: Belangrijk is dat een reguleringssimpactanalyse (RIA) wordt uitgevoerd waarin de impact van voorgestelde norm of aanbeveling wordt geanalyseerd, zodat de baten (het risico dat men wil indekken) en de kosten van de maatregel kunnen worden beoordeeld.

- Normen of aanbevelingen zullen aangepast worden aan nieuwe kennis over risico's. Vanuit het oogpunt van behoud van vertrouwen van de bevolking, zal die aanpassing gepaard gaan met begeleidende communicatie.
- Normen of aanbevelingen zullen vanuit het oogpunt van een coherent beleid, best afgestemd worden op de andere gewesten en de buurlanden. Elektriciteitslijnen overschrijden immers gemeente-, gewest- en landsgrenzen en zo wordt vermeden dat er over die grenzen heen, andere normen en maatregelen gelden. Er bestaan op het internationale (ICNIRP) en het Europese niveau al aanbevelingen. Indien men ervoor kiest daarvan af te wijken, dan moet dit gemotiveerd worden.
- Een *beleidsplatform* samengesteld uit experts, de sector en andere belanghebbenden, zal de voorhanden kennis beoordelen op basis waarvan het een voorstel tot norm of aanbeveling aan de overheid formuleert (al dan niet in consensus en met de nodige argumenten). Het is dan aan de overheid om de knoop door te hakken en nadien ook de controle en handhaving van de norm/aanbeveling op zich te nemen (bv. een uitbreiding of versterking van de BBEMG, Belgian BioElectroMagnetic Group) .

2.3 Aanpak van de bronnen van ELF magnetische velden

Er is lang gediscussieerd over de aanpak van de bronnen van ELF magnetische velden, met het oog op de beperking van mogelijke risico's voor de gezondheid.

Een eerste suggestie van de deelnemers is dat men ***alle bronnen in ogenschouw moet nemen***: hoog- en laagspanningslijnen, bovengrondse en ondergrondse lijnen, cabines. De eerste vraag die dan beantwoord moet worden, is: welke zijn de verschillen in veldsterkte van deze bronnen?

- Als het gaat om *hoog- en laagspanning*, moet men niet rekening houden met de nominale belasting (wat de lijn aankan), wel met de effectieve belasting. De effectieve belasting is van belang voor de sterkte van het magnetisch veld.
- Als het gaat om het verschil tussen *ondergrondse kabels en luchtlijnen* dan moet er rekening gehouden worden met een verschillende corridor waarbinnen het magnetisch veld significant is. Het is niet eenvoudig te stellen dat ondergrondse lijnen steeds het veld zullen verminderen. Ondergrondse kabels geven een grote veldsterkte bovenop de kabel. Deze waarden nemen echter snel af met de afstand tot de kabel. Onder een luchtlijn zijn de gemeten waarden lager, gelet ook op de hoogte waarop de luchtlijn hangt. Echter de waarden nemen minder snel af met de afstand tot de luchtlijn. Omwille van technische redenen kan bovenop een kabel niet worden gebouwd. Enkel landbouwactiviteiten met niet diepwortelende planten zijn daar mogelijk. Onder een luchtlijn kan wel worden gebouwd.

Daarnaast suggereren de deelnemers aan de workshop om de ***bronnen van magnetische velden in de omgeving van risicogroepen voldoende laag te houden***. Gegeven de verschillen in veldsterkte

van de verschillende bronnen, is het belangrijk om niet in termen van afstand te redeneren, maar in termen van blootstelling.

Als de blootstellingnorm dan wordt overschreden, staan **in bestaande situaties** voor het beleid en de sector twee opties open: het aanpassen of verplaatsen van installaties. De sector omvat de netwerkbeheerder (ELIA), de distributiebeheerders (EANDIS en INFRAX), andere distributeurs (zoals bv. de NMBS) en sommige klanten (zoals bv. eigenaars van appartementsgebouwen).

Verplaatsen van installaties:

Bovengrondse lijnen (luchtlijnen) kunnen ondergronds gelegd worden.

- Naast de verkleining van gezondheidsrisico's heeft dit ook een visuele meerwaarde en kan dit een positieve impact hebben op geluid, natuurgebieden, mogelijke concentraties van zware metalen in de buurt van hoogspanningslijnen (wat betreft dit laatste is er weinig onderzoek bekend aldus sommige deelnemers) .
- Het is technisch haalbaar om kabels ondergronds te leggen. Dit gebeurt voor nieuwe lijnen met een spanningsniveau tot 150kV systematisch. Voor lijnen met een spanning van 380kV is dit tot op heden in België niet gebeurd gelet op de technische onzekerheden en de risico's naar uitbating toe (hersteltijd bij een ondergrondse kabel bedraagt enkele weken terwijl dit bij een luchtlijn maximaal enkele uren bedraagt). 380kV kabels worden maximaal over een lengte van 20 km ondergronds gelegd wegens de voornoemde technische moeilijkheden. De kostprijs voor ondergronds vervoer van 380kV ligt een factor 7 tot 10 hoger. Algemeen gesproken is ondergronds leggen van kabels duurder dan bovengronds.
- Gezien de beperkte ervaring met ondergrondse kabels is er onzekerheid over de technische haalbaarheid van de exploitatie van kabels.
- Daarnaast moeten kabels die ondergronds gelegd worden, getest worden op andere milieueffecten (cf. MER-rapport n.a.v. het ondergronds leggen van 10 km hoogspanningsleidingen van offshore windenergie (STEVIN)). Door Habitat gebieden is ook ondergronds niet altijd mogelijk gelet op de impact op de vegetatie.
- Tot slot is het onderhoud van ondergrondse lijnen moeilijker en veroorzaakt het openleggen van straten hinder.

Cabines in appartementsgebouwen kunnen buiten worden geplaatst of niet in de directe omgeving van slaap- of leefkamers. Het verplaatsen van cabines in ziekenhuizen en industriële gebouwen naar een parking lost maar gedeeltelijk het probleem op. Immers, in dergelijke gebouwen is binnen ook een middenspanningsnet of laagspanningsnet aanwezig dat ELF straling oplevert. Ook daar kan de afstand tot meer gevoelige groepen een probleem geven.

Aanpassen van installaties:

Op basis van kennis die er is, zijn technische aanpassingen aan installaties die de veldsterkte verminderen, mogelijk. Maatregelen die gericht zijn op het aanpassen van installaties moeten in samenspraak met de sector gebeuren.

Er wordt gesignaleerd dat experts twijfelen over de relatieve meerwaarde van ‘isolerende’ maatregelen aan bv. *cabines*: de kostprijs loopt hoog op en de beperking van veldsterkte als resultaat van deze maatregelen zou beperkt zijn. Het aantal cabines in Vlaanderen loopt bovendien hoog op waardoor de kostprijs nog meer zou stijgen.

Er zijn technische ingrepen mogelijk om het magnetisch veld van hoogspanningslijnen te verkleinen, zoals het werken met twee draadstellen of met compacte mastarmen waardoor de corridor verkleint.

2.4 Aanpassingen van woningen in de buurt van ELF bronnen

De aanpassing van *woningen en gebouwen* als bescherming tegen de sterkte van magnetische velden wordt als zinloos ervaren wegens technisch complex en te kostelijk.

In **nieuwe situaties** kan men opteren voor een verbod op bouwen binnen een bepaalde corridor onder een lijn of voor een verplichting om nieuwe installaties naast crèches en scholen te vermijden.

2.5 Communicatie en overleg over risico's van ELF voor de gezondheid

De deelnemers stellen een platform voor effectieve communicatie en overleg voor.

Essentieel is dat dit platform breed gedragen wordt door diverse belanghebbende partijen en zo het vertrouwen geniet van de bevolking.

Samenstelling van het communicatieplatform:

Het communicatieplatform moet samengesteld zijn uit: diverse experts, diverse belanghebbende organisaties, de overheid, en medisch milieukundigen die dicht bij de burger staan.

Dit communicatieplatform zal een directe link onderhouden met het beleidsplatform dat het risico onderzoek opvolgt en dat maatregelen aan de overheid voorstelt (zie punt 2.2.).

Het communicatieplatform heeft een dubbele taak:

1. De nodige informatie en kennis verzamelen en interpreteren over technische aspecten en risico's, over verantwoording van voorzorgsmaatregelen, en dit zowel generiek als naar aanleiding van bepaalde dossiers (bv. de inplanting van een lijn).
2. Een vertaalslag over deze informatie maken naar het brede publiek (bv. het onderwijs kan een klant zijn van dit communicatieplatform). Hier moet oog zijn voor nuance, men moet eerlijk zijn over niet-weten, en in te voeren drempels niet voorstellen als een wetenschappelijke maar wel als een maatschappelijke keuze. Er kan overwogen worden om een woordvoerder aan te stellen. Journalisten kunnen een brugfunctie vervullen tussen de experts en het brede publiek. Ook de overheid kan hier de rol opnemen van onafhankelijke en betrouwbare bron van informatie (bv. via brochures).

De ervaringen met zogenaamde consensus conferenties kunnen inspirerend zijn voor de *structurering van het overleg* in het communicatieplatform.

De *financiering* van het communicatieplatform mag gemengd zijn, en hoeft niet alleen van de overheid te komen.