

SAMENVATTING

Uit de bevraging van de meest relevante actoren terzake en het advies van de MiNa-Raad d.d. 24/03/2005 over de procedure tot vaststelling van milieukwaliteitsnormen blijkt dat het toepassen van het draaiboek Milieukwaliteitsnormen (VITO, 2003) in Vlaanderen een aantal inhoudelijke en structurele aanpassingen vergt van de huidige procedures voor het afleiden van nieuwe en het bijstellen van bestaande milieukwaliteitsnormen.

Voor de selectie en prioritering van stoffen (stap 1) stelt het draaiboek een niet compartimentspecifieke methodologie voor, gebaseerd op de criteria vermeld in de kaderrichtlijn lucht. De huidig gebruikte methodologie is compartiment specifiek, maar leunt voor alle compartimenten dicht aan bij de voorgestelde methodologie van het draaiboek. Een verdere harmonisering voor de verschillende milieucompartimenten is echter gewenst. Voor niet stofspecifieke normering lijken er weinig afwijkingen te bestaan ten opzichte van het draaiboek. De methodologie die in het draaiboek wordt beschreven voor de selectie van testbatterijen of biodiversiteitindexen voor niet stofgerichte normering is echter vrij vaag en vereist "expert judgement". Er is een grote compartimentspecifieke autonomie betreffende de selectie en prioritering van stoffen. Het draaiboek streeft naar een hogere graad van structuur en meer interdepartementaal overleg.

Bij de datacollectie voor de wetenschappelijke onderbouwing van de stofspecifieke normen (stap 2) wordt momenteel geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen een haalbaarheids- en oriënteringsfase (1e fase van datacollectie) en de eigenlijke inzameling van kwantitatieve gegevens (2e fase van datacollectie), zoals voorgesteld in het draaiboek. Verder kan gesteld worden dat er over het algemeen nog te weinig rekening wordt gehouden met onzekerheid en variabiliteit op de basisdata, met minder duidelijk effectgerichte criteria (bvb. geur, smaak, kleur) en met buitenlandse normeringen. Tevens wordt bij de huidige methodologie niet steeds een systematische kwaliteitscontrole voorzien. Bij de wetenschappelijke onderbouwing van stofgerichte waterkwaliteitsnormen worden humaan toxicologische eindpunten momenteel te weinig in aanmerking genomen. In de huidige wetgeving voor bodem/grondwater wordt dan weer te weinig rekening gehouden met niet-humane doelorganismen, terwijl dit een relevante piste zou zijn bij het afleiden van normen: bodemorganismen zijn immers veel intenser blootgesteld aan bodem dan de mens. Meestal zijn er echter weinig data voorhanden voor bodemorganismen.

Voor luchtkwaliteit werden tot op heden enkel stofgerichte normen opgesteld. Er is er momenteel nog onvoldoende informatie en ervaring voorhanden voor het afleiden van effectgerichte luchtkwaliteitsnormen. Ook voor bodem en grondwater worden enkel stofgerichte milieukwaliteitsnormen opgesteld. Omwille van de grote matrixeffecten en de invloed ervan op de biobeschikbaarheid zijn directe toxiciteitmetingen nochtans een belangrijk instrument in bodemnormering. In de huidige regelgeving wordt aan de mogelijkheden van deze normeringstrategie nog onvoldoende aandacht besteed. Voor oppervlaktewater en voor waterbodems zijn de effectgerichte normen degelijk wetenschappelijk onderbouwd.

Ook in deze tweede stap stelt het draaiboek een meer formele procedure voor dan momenteel gevolgd wordt. In het bijzonder ontbreekt momenteel een gestructureerd overleg met gezondheidsactoren, voor lucht en oppervlaktewater ontbreekt bovendien een formele "peer review" procedure. Het publiceren van het wetenschappelijk onderbouwde voorstel van milieukwaliteitsnormen op een webstek gebeurt momenteel niet.

Een uitgebreide analyse van de economische, technische en maatschappelijke haalbaarheid (stap 3) onder de vorm van technisch-economische haalbaarheid, kosteneffectiviteit en kosten-batenanalyse op Vlaams niveau wordt tot op heden nagenoeg nooit uitgevoerd tijdens het vastleggen van de norm. Enkel voor bodemsaneringnormen gebeurt een technisch-administratieve evaluatie tijdens het opstellen van de norm. Voor luchtkwaliteitsnormen wordt een beperkte analyse uitgevoerd naar de kosten-baten op Vlaams niveau, vervat in de RIA. In principe dient deze analyse voor alle

milieucompartimenten uitgevoerd te worden, doch voor de andere compartimenten werd tot op heden nog geen RIA opgemaakt. Voor normen die niet vanuit Europa vastgelegd worden is het wenselijk om meer aandacht te besteden aan een kosten-baten analyse en haalbaarheidsanalyse mbt toepassingstermijn TIJDENS de procedure tot vaststelling van de norm. In het draaiboek wordt vermeld dat voor bodemvervuiling een verschuiving van de economische haalbaarheidsoverwegingen naar het implementatiestadium van de norm overwogen kan worden.

Over het algemeen wordt bij de besluitvorming en het vastleggen van milieukwaliteitsnormen (stap 4) te weinig rekening gehouden met de economische, technische en maatschappelijke haalbaarheid van de norm (zie hoger). Daarnaast moet normering in de eerste plaats gesteund zijn op (eco-)toxiciteit. Algemeen wordt geen overzicht van de methodologische afleiding van de norm met alle beschikbare gegevens terzake toegevoegd aan het voorstel van de milieukwaliteitsnorm. Evenmin worden samenvattingen van gegevens en "Executive summaries" van de geproduceerde wetenschappelijke documenten overgemaakt. Sinds 1 januari 2005 dient het voorstel van milieukwaliteitsnormen vergezeld te zijn van een RIA. Deze impact analyse legt echter de nadruk op de impact van de regelgeving in termen van kosten en baten van de verschillende opties om de norm af te dwingen. Er wordt niet aangegeven hoe de norm tot stand gekomen is. Afstemming van het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) met de Europese context is gewenst. Zo hanteert het DABM "richtwaarden" terwijl de Europese richtlijnen enkel spreken over "streefwaarden". Dit is in het bijzonder het geval voor luchtkwaliteitsnormen omdat deze bijna altijd afkomstig zijn van een Europese richtlijn.

Wat betreft de opvolging van milieukwaliteitsnormen (stap 5) blijkt er voor lucht- en waterkwaliteit een periodieke controle te gebeuren door VMM, conform de Europese richtlijnen. Ook voor waterbodems wordt een periodieke controle uitgevoerd door VMM (Waterbodemmeetnet). Voor bodemsaneringnormen is het echter niet duidelijk hoe de periodieke controle gebeurt. Op organisatorisch vlak stemt de huidige procedure voor opvolging van milieukwaliteitsnormen overeen met het draaiboek, gezien het draaiboek voor deze stap enkel verwijst naar bestaande wetgeving.

Voor de aanpassing van de normen aan de hand van nieuwe wetenschappelijke kennis en inzichten (stap 6) blijkt het huidige systeem weinig flexibel te zijn. Het initiatief tot de herziening van milieukwaliteitsnormen wordt steeds genomen door diegene die verantwoordelijk was voor het opstellen van de norm, behalve voor de residunorm voor nitraat. Als de residunorm zou herzien worden dan zou dit initiatief genomen worden op Europees niveau. Er is een gebrek aan officiële herzieningstermijnen voor normen die net op Europees niveau werden vastgelegd.

Het uitvoeringsplan, dat deze afwijkingen en knelpunten voor de toepassing van het draaiboek in Vlaanderen moet elimineren, is ambitieus. De nadruk ligt op de oprichting van benodigde structuren en coördinatiemechanismen, eerder dan op de wetenschappelijk inhoudelijke afstemming met het draaiboek. Dit blijkt uit de verschillende acties die nodig zijn om een grotere mate van overleg onder de vorm van formele begeleidingscommissies te realiseren.

Het draaiboek kent ook enkele tekortkomingen. Op inhoudelijk vlak dient de meetstrategie specifiek bij de normstelling betrokken te worden. Naar de toekomst toe dient ook humane biomonitoring als instrument voor normstelling gehanteerd te worden. Op structureel vlak is de belangrijkste tekortkoming dat het draaiboek nog steeds als te weinig flexibel wordt ervaren, in het bijzonder met betrekking tot de lange termijnen die de verschillende stappen in beslag nemen.

Tenslotte is - onafhankelijk van de toepassing van het draaiboek - het huidige normeringbeleid voor verbetering vatbaar. De belangrijkste aandachtspunten op inhoudelijk vlak zijn het centraliseren van achtergrondinformatie voor de wetenschappelijke onderbouwing van de norm, een systematische kwaliteitscontrole van de wetenschappelijke literatuurgegevens en het streven naar geïntegreerde normen. Op structureel vlak voelt men vooral tekorten op het vlak van capaciteit (geen officiële milieukwaliteitsnormen voor waterbodem), functionele samenwerking, interregionale afstemming van de normen tot een nationaal standpunt tov Europa, beperkte verspreiding van de kennis binnen de

administraties en de nood aan een éénduidige terminologie terzake binnen Europa, tussen Europa en Vlaanderen en tussen de compartimenten.