



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 5 oktober 2000

**over het besluit van de Vlaamse regering
tot wijziging van de basismilieukwaliteits-
normen van enkele gevaarlijke stoffen in
oppervlaktewater**

2000 | 27

D/2000/7080/A27

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inleiding

Op 2 augustus 2000 ontving de MiNa-Raad vanwege de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw een vraag om advies over het “Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne¹⁾”. Het advies werd gevraagd tegen begin oktober.

De Vlaamse Regering wordt tengevolge het artikel 2.2.1. van het Decreet algemene bepalingen² geacht elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen mede te delen aan de MiNa-Raad. Deze brengt een advies uit binnen een vervaltermijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp. Van de termijn kan afgeweken worden indien een door internationale verplichtingen opgelegde termijn noodzakelijk is.

De wijziging past in een strategie voor de omzetting van de Europese Richtlijn 76/464/EEG inzake de lozing van gevaarlijke stoffen³.

In de aanloop tot het advies organiseerde de MiNa-Raad een hoorzitting met sprekers van AMINAL (Afdeling Water) en van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)⁴. De MiNa-Raad dankt al deze instanties en in het bijzonder hun vertegenwoordigers tijdens deze hoorzitting voor hun bijdrage bij het tot stand komen van dit advies.

Prof. R.F. Verheyen,
Voorzitter

1) Dit te wijzigen besluit is beter bekend als “VLAREM 2”.

2) Decreet van 5 april houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid, Hoofdstuk 2 Milieukwaliteitsnormen, Afdeling 1 Algemeen, Art. 2.2.2.

3) Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (76/464/EEG).

4) De hoorzitting ging door op

dinsdag 12 september om 14 u met als gastsprekers de heer Christophe Dierckxsens (AMINAL, Afdeling Water) en de heren Henk Maeckelberghen en Michel Boucneau namens de VMM.

I. De juridisch-technische historie op verschillende niveaus

A. Het Europees niveau

- [1] **Doelstellingen van de Richtlijn 76/464/eeg.** De Richtlijn gaat uit van de dringende noodzaak van een algemene en gelijktijdige actie ter bescherming van het aquatisch milieu van de EU tegen verontreiniging, met name door bepaalde stoffen die persistent (slecht afbreekbaar), toxisch en bio-accumuleerbaar (opstapelbaar in de voedselketen) zijn. Om die doelstelling te bereiken werden twee lijsten met afzonderlijke stoffen opgesteld. Lijst I (ook de zwarte lijst genoemd) zijn stoffen die gekozen worden op basis van hun toxiciteit, persistentie, bio-accumulatie, met uitzondering van die stoffen welke biologisch onschadelijk zijn of die snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen. Lijst II (ook de grijze lijst genoemd) omvat stoffen met schadelijke werking op het water die evenwel beperkt kan zijn tot een bepaald gebied en afhangt van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan. De lidstaten moeten maatregelen nemen om de lozingen van stoffen van lijst I te beëindigen en van stoffen van lijst II te verminderen.

Aangezien de lijst I voornamelijk families en groepen van stoffen bevatten, achtte de Commissie het nodig om binnen die families en groepen individuele stoffen vast te stellen. In totaal werden 20 132 stoffen aangeduid. Hiervan zijn er inmiddels 18 gevat door dochterrichtlijnen die emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen vastleggen. Voor 15 stoffen werd in 1990 nog een tot dusver niet geslaagde poging ondernomen om ze via een dochterrichtlijn vast te leggen. De Commissie is steeds van mening geweest dat de resterende stoffen ooit op lijst I zullen opgenomen worden, maar dat ze, zolang dat niet gebeurd is, moeten behandeld worden als prioritaire stoffen van lijst II.

- [2] **Middelen en termijnen van de Richtlijn 76/464/eeg in relatie tot het ontwerp besluit.** Art. 7 van de Richtlijn legt de lidstaten op dat zij voor de vermindering van de verontreini-

ging door de stoffen van lijst II programma's opstellen. Die programma's bevatten kwaliteitsdoelstellingen voor het water. Ze kunnen ook specifieke voorschriften bevatten die betrekking hebben op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen. In de programma's moeten ook termijnen zijn opgenomen waarin de tenuitvoerlegging wordt vastgesteld. De programma's en hun resultaten moeten aan de Commissie worden medegedeeld. Alle lozingen die stoffen uit de lijst II bevatten, moeten over een voorafgaande lozingsvergunning beschikken die emissienormen oplegt. Deze worden berekend aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen.

De richtlijn omvat geen omzettingstermijn, maar met een brief van 3 november 1976 stelde de Europese Commissie voor om 15 september 1981 als datum te nemen voor de opstelling van de programma's en 15 september 1986 als datum voor de uitvoering ervan.

- [3] **De Kaderrichtlijn 'water'**⁵. Na een lange en intense procedure werd de Kaderrichtlijn formeel goedgekeurd, op 7 september door het Europees Parlement en op 14 september via schriftelijke procedure door de Raad. Deze richtlijn zal in werking treden op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

De Kaderrichtlijn wordt in de toekomst ook het kader voor de terugdringing van de verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. De Richtlijn 76/464/EEG wordt daarom dertien jaar na de datum van inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn ingetrokken, met uitzondering van artikel 6 (over het vastleggen door de Raad van emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de onder lijst I vallende stoffen), dat reeds bij de inwerkingtreding wordt ingetrokken. Verder gelden als overgangsbepalingen dat de lijst van de als prioritair aangemerkte stoffen in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982 vervangen wordt door de prioriteitenlijst bij de Kaderrichtlijn en dat de Lidstaten voor de toepassing van artikel 7 van Richtlijn 76/464/EEG⁶ de beginselen van de Kaderrichtlijn kunnen toepassen.

De Kaderrichtlijn zal in eerste instantie bijdragen tot de geleidelijke vermindering van de lozing van gevaarlijke stoffen in het water. Het uiteindelijke doel is de volledige uitschakeling van gevaarlijke prioriteitsstoffen en in het bereiken van concentraties in het mariene milieu in de nabijheid van de achtergrondwaarden van natuurlijke in het milieu aanwezige stoffen. Daartoe moet verontreiniging door lozing, emissie of verlies van gevaarlijke prioriteitsstoffen worden stopgezet of geleidelijk worden beëindigd. Het Europees Parlement en de Raad dienen op voorstel van de Commissie te bepalen welke stoffen voor prioritaire actie in aanmerking komen en welke specifieke maatregelen tegen waterver-

5) Richtlijn 2000/.../EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid,

Brussel, 18 juli 2000, PE-CONS 3639/00, 1997/0067(COD), C5-0347/2000, Artikelen 1, 4, 16, 20 en de bijlagen IX en X.
6) T.t.z. voor de aanwijzing van

verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

6 | MiNa-Raad, zitting 5 oktober 2000

ontreiniging door die stoffen moeten worden genomen; daarbij moet rekening worden gehouden met alle significante bronnen en moeten de kosten-effectiviteit, de evenredigheid en een combinatie van bestrijdingsmaatregelen worden vastgesteld⁷.

De identificatie van gevaarlijke prioriteitsstoffen dient te geschieden met het voorzorgsbeginsel voor ogen; inzonderheid de identificatie van mogelijk negatieve gevolgen van een product en een wetenschappelijke risico-evaluatie⁸.

De Lidstaten moeten maatregelen aannemen om de verontreiniging van het oppervlaktewater door als prioritair aangemerkte stoffen te beëindigen en om de verontreiniging door andere stoffen, welke zouden beletten dat de beoogde doeleinden bereikt worden geleidelijk te verminderen.

Is er na 6 jaar na de inwerkingtreding geen akkoord over de eerste prioriteitenlijst, dan moeten de lidstaten zelf milieukwaliteitsnormen en maatregelen voorstellen. Deze verplichting geldt voor de stoffen en voor alle oppervlaktewateren die nadelig door lozingen van die stoffen worden beïnvloed.

B. Op Vlaams niveau

[4] **Milieukwaliteitsnormen.** Algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen grens-, richt- en streefwaarden als basis van het normenstelsel. Grenswaarden, richtwaarden en streefwaarden kunnen best beschouwd worden als respectievelijk een dwingend, een sturend

7) In Art. 16 voorziet de Kaderrichtlijn een *phase out* voor de prioriteitsstoffen, m.n. stelt Art. 16.6:

“Voor de prioriteitsstoffen dient de Commissie voorstellen voor beheersingsmaatregelen in met het oog op:

- de geleidelijke vermindering van lozingen, emissies en verliezen van de betrokken stoffen, en in het bijzonder

- de staking of geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies en verliezen van de in overeenstemming met lid 3 vastgestelde stoffen, met een geschikt tijdschema. Het tijdschema gaat niet verder dan 20 jaar na de vaststelling van deze voor-

stellen door het Europees Parlement en de Raad in overeenstemming met dit artikel.“

8) Hieromtrent verwijst Art. 16.2 naar een risicobeoordeling krachtens Verordening (EEG) nr.

793/93, Richtlijn 91/414/EEG en

Richtlijn 98/8/EG; of een gerichte

op risico gebaseerde beoordeling

(volgens de methode van Verordening (EEG) nr. 793/93) die uitsluitend op aquatische eco-toxiciteit en

toxiciteit voor de mens via het aquatische milieu is gericht.

Als dat nodig is om aan een tijdschema te kunnen voldoen,

geschiedt de aanwijzing van prioriteitsstoffen op basis van het risico

voor of via het aquatische milieu, dat wordt bepaald met een vereenvoudigde, op wetenschappelijke

grondslagen berustende risico-

beoordelingsprocedure waarbij met name rekening wordt gehou-

den met gegevens over de aquatische eco-toxiciteit en de toxiciteit

voor de mens door blootstelling via

het aquatische milieu, en uit de

monitoring en andere aangetoonde factoren die op de mogelijkheid

van wijdverbreide milieuverontreiniging wijzen, bijvoorbeeld de

omvang van productie of gebruik

van de betrokken stof en de

gebruikspatronen.

en een planningsinstrument. Het Decreet algemene bepalingen⁹ verzorgt de decretale onderbouwing van grenswaarden en richtwaarden. Art. 2.2.4 van het DABM stelt voor het Vlaamse Gewest:

“De in artikel 2.2.1 bedoelde milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden en richtwaarden.

“Grenswaarden mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. Onverminderd de overige bepalingen van dit decreet, bepalen de verordeningen die ze vaststellen de maatregelen die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden getroffen bij de overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de erdoor beschermde belangen te beveiligen. Richtwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd.

“Grenswaarden en richtwaarden kunnen afzonderlijk of in combinatie worden gehanteerd.”

Voor streefwaarden is er geen decretale onderbouwing. Streefwaarden werden niet weerhouden in het DABM als gevolg van het advies van de Raad van State. Het Voorontwerp Decreet Milieubeleid van de Commissie Bocken definieerde streefwaarden in dezelfde zin als VLAREM 2: “Streefwaarden geven het milieukwaliteitsniveau aan waarbij geen nadelige effecten te verwachten zijn.” Deze materie komt opnieuw ter sprake onder het paragraaf 8. “Specifieke voorstellen van de CEM”.

- [5] **Onduidelijkheden.** Op niveau Vlaanderen is er een onduidelijkheid nopens het vaststellen van milieukwaliteitseisen. In het DABM wordt daarvoor alleen uitgegaan van een zorg voor natuur en milieu (bv. art. 2.2.1). De Memorie van toelichting¹⁰ legt voor het vaststellen van de grenswaarde echter niet alleen de nadruk op wetenschappelijk onderzoek, maar stelt ook uitdrukkelijk dat gezien de juridische consequenties (veiligheidsmaatregelen, vergunningen) ook rekening zal gehouden worden met de bestaande kwaliteits-toestand, de economische implicaties enz.

Daarnaast is er ook een onduidelijkheid over de correcte implementatie van de richtlijn 76/464/EEG in de Vlaamse wetgeving. De kwaliteitsdoelstellingen worden in VLAREM 2 geïnterpreteerd als grenswaarden, zoals ook voorzien is in Richtlijn 76/464/EEG (Art. 6, lid 2). Dezelfde richtlijn bepaalt ook dat dergelijke kwaliteitsdoelstellingen voornamelijk vastgesteld moeten worden op basis van toxiciteit, persistentie en accumulatie van deze stoffen in levende organismen en in sedimenten. Andere elementen op basis waarvan de kwaliteitsdoelstellingen moeten worden vastgesteld, zijn niet vernoemd.

9) Hierna afgekort met DABM:	inzake milieubeleid.	Parlementair stuk 718 nr. 1,
Decreet van 4 april 1995	10) VLAAMS PARLEMENT,	p.64.
houdende algemene bepalingen	Zittingsjaar 1994-1995,	

[6] **Bestaande milieukwaliteitsnormen voor gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater in Vlaanderen.** De milieukwaliteitsnormen waaraan de verschillende delen van het milieu in het Vlaamse Gewest moeten voldoen, zijn vastgesteld in VLAREM 2. De specifieke waarden zijn opgenomen in bijlagen. Bijlage 2.3.1 vermeldt de basiskwaliteitsnormen voor oppervlaktewater. Met artikel 2 van deze bijlage worden de dochterrichtlijnen van de Richtlijn 76/464 uitgevoerd, m.n. worden kwaliteitsdoelstellingen voor 18 gevaarlijke stoffen vastgelegd. Artikel 1 bevat de overige gevaarlijke stoffen waarvoor milieukwaliteitsdoelstellingen zijn vastgelegd en die eveneens voorkomen op de oorspronkelijke lijst van 132 stoffen die door de Europese Commissie zijn aangeduid. De lijst vermeldt ook somparameters als basismilieukwaliteitsnormen voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) op m t. ≤ 100 ng/l en voor gechloreerde bifenylen op m t. ≤ 7 ng/l. Hierin staat "M" voor "mediaanwaarde" en "t" voor "totaal voor de somparameter".

[7] **Het mina-plan 2¹¹ en het Milieujaarprogramma 2000¹².** Alhoewel dit niet expliciet vermeld is, past het ontwerp besluit ook in een aantal voorbereide bindende acties van het MINA-plan 2. Zo is er een duidelijke relatie tot de acties:

- Actie 28: Een actieprogramma met maatregelen ter uitvoering van de slotverklaring van de Vierde Noordzeeconferentie opstellen en uitvoeren;
- Actie 29: Emissiereductieprogramma's opmaken, actualiseren en uitvoeren voor de prioritaire stoffen van de Derde Noordzeeconferentie voor PAK's en voor de lijst II stoffen van bijlage 2C van VLAREM;
- Actie 32: Een kwantitatief en kwalitatief reductieprogramma opmaken en uitvoeren voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen
- Actie 59: Opstellen van een top tien van waterschadelijke stoffen.

De verschillende acties zijn momenteel in uitvoering. In het Milieujaarprogramma 2000 worden de voortgang en de verdere aanpak gedetailleerd en zeer omvangrijk beschreven. Of en zo ja in welke mate deze acties zouden bijgedragen hebben tot het ontwerp van besluit is voor de MiNa-Raad niet duidelijk.

[8] **Algemene aanbevelingen van de cem¹³.** De CEM formuleerde vijf algemene aanbevelingen voor onderzoekopdrachten over de kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater:

- literatuuronderzoek naar de historiek van de kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewateren. De kennis van de achtergrond van de huidige normen is in hoofdzaak beperkt tot de bron van herkomst van de waarden. Onderzoek om de filosofie, de tijdgeest en de discussies te achterhalen en deze te vergelijken met de huidige stand van zaken kan waardevol zijn.

11) MINA-plan 2, Het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001, p. 68-69, 95/256.

12) MINISTERIE VAN DE VLAAMSE

GEMEENSCHAP, Milieujaarprogramma 2000, D/1999/3241/293, Brussel, 296 p.

13) CEM, Commissie Evaluatie

Milieu-uitvoeringsreglementering, Eindverslag over de evaluatie van de milieukwaliteitsdoelstellingen, december 1998, p.21-61/133.

- Vastleggen van de kwaliteitsnormen (“waarden”) voor oppervlaktewateren. Deze studieopdracht heeft tot doel een wetenschappelijk onderbouwd voorstel inzake normering te doen, rekening houdend met het beleidskader. In dit verband verwees de CEM naar elementen waaraan bijzonder aandacht wordt besteed¹⁴.
- Vastleggen van normen met betrekking tot waterkwantiteit en habitatkwaliteit. Onder meer ingevolge de Kaderrichtlijn ‘water’¹⁵ zal het noodzakelijk zijn om ook voor waterkwantiteits- en ecologische aspecten een normering voor te stellen. Daarvoor moeten parameters worden gedefinieerd die de fundamentele processen van watersystemen bepalen.
- Vastleggen van normen voor andere functies dan deze nu opgenomen in VLAREM 2. Naast de basiskwaliteit bestaan er nog normen voor vier bijzondere functies¹⁶. Er zijn echter meer functies beschreven en het beleid heeft reeds meermaals de wens geuit om daadwerkelijk met andere mensgerichte- en natuurgerichte functies rekening te houden. Eerst dienen bijkomende functies te worden vastgelegd en dient hun belang omschreven te worden.
- Vastleggen van eenvormigheid voor bemonstering-, meet- en analyse- en beoordelingsmethoden. In VLAREM 2 zijn voor meerdere parameters specifieke bemonsterings-, meet- of analysemethoden of -voorschriften opgenomen. Voor kritische bereiken kan de analysemethode het resultaat in belangrijke mate beïnvloeden. Daarom is het wenselijk om deze methoden te diversifiëren naargelang het gaat om afvalwater of oppervlaktewater en om basiskwaliteit of een bijzondere kwaliteitsdoelstelling.

14) Bij de evaluatie moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan:

- de waarde van groepsparameters versus individuele parameters;
- het vastleggen van effectconcentraties (als ecotoxicologische norm) versus detectielimieten, rekening houdend met de algemeen aanvaarde methodiek;
- de afstemming tussen normen van eenzelfde parameter, maar toegekend aan verschillende functies;
- de afstemming tussen normen, vastgelegd voor verschillende fysieke compartimenten, enerzijds tussen normen voor oppervlaktewater en grondwater, anderzijds voor oppervlaktewateren - tussen normen voor waterkolom en zwe-

vend stof, zwevend stof en waterbodembodem, waterbodembodem en bodembodem;

- de uitbreiding met parameters en normen in functie van de behoeften voortkomende uit art. 4.2.2. en 4.2.3. van VLAREM 2;
- gebiedsgerichte of natuurlijke afwijkingen van de norm;
- de relevantie van de huidige basiskwaliteitsnormen voor brak- en zoutwatersystemen; onder meer uitgaande van de kennis verkregen via waterkwaliteitsmodellen;
- de relevantie van somparameters (motiveren indien weerhouden);
- de samenhang tussen normen voor de waterkolom en de ‘productnormen’ (vissen, schelpdieren);
- de definitie die door de CEM werd

gegeven aan grens-, richt- en streefwaarden (bv. richtwaarden kosten-batenanalyse).

15) Tijdens de voorbereiding van het CEM-rapport waren de besprekingen voor de Kaderrichtlijn nog volop aan gang.

16) VLAREM 2:

- BIJLAGE 2.3.2. Milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater, bestemd voor drinkwaterproductie
- BIJLAGE 2.3.3. Milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater met de bestemming zwemwater
- BIJLAGE 2.3.4. Milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater met de bestemming viswater
- BIJLAGE 2.3.5. Milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater, bestemd voor schelpdieren

[9] **Specifieke voorstellen van de cem.** In haar rapport heeft de Commissie een aantal zeer specifieke voorstellen. Weliswaar waren niet alle voorstellen unaniem en zijn sommige suggesties van zeer technische aard en heeft daarover onvoldoende overleg kunnen plaatsgrijpen. De belangrijkste zijn:

- afstemming van de definities van grenswaarde, richtwaarde en streefwaarde uit VLAREM 2 met de definities uit het DABM¹⁷;
- De tabel van art. 1, § 1. dient duidelijk te vermelden dat de opgegeven waarden als grenswaarden dienen beschouwd te worden;
- Het schrappen van art. 1, § 3.¹⁸ vermits deze paragraaf de eigenlijke doelstelling van milieukwaliteitsnormen ondergraaft om in alle omstandigheden een minimale kwaliteit te verzekeren;

De meest technische aanpassingen hebben betrekking op de parameters in de tabel. Specifiek naar de voorstellen uit het ontwerp besluit toe, wordt gesteld:

- Polycyclische aromatische koolwaterstoffen: de somparameter behouden indien verplicht door Europese richtlijnen, maar dan duidelijk omschrijven welke PAK's tot de som behoren (PAK-EPA of PAK-Borneff¹⁹). De CEM stelde unaniem voor om voor elke parameter een afzonderlijke norm vast te leggen.
- Gechloreerde bifenylen: In ieder geval moet vermeld worden over welke PCB's het gaat. Gebruikelijk zijn dit : PCB 28, PCB 52, PCB 101, PCB 118, PCB 135, PCB 153, PCB 180 (volgens de Ballschmitterklassering). De somparameter alleen behouden indien verplicht door Europese richtlijnen, maar dan duidelijk omschrijven welke PCB's tot de som behoren. Indien niet verplicht : somparameter afschaffen en voor elk component aparte norm voorzien.
- Micro-polluenten (uitzondering zware metalen): Afstemming met Nederlandse normen: in Vlaanderen worden meer groepsparameters gebruikt ; in Nederland is er een grotere differentiatie in stoffen. Voorstel: Normen voor groepsparameters en individuele stoffen van pesticiden : organochloor- (dieldrin, etc.), organofosfor- (...) en organostikstofpesticiden (simazine, atrazine, propazine, etc.).
- Atrazine: de Nederlandse norm (0,1 µg/l) realistisch, noch haalbaar op zeer lange termijn : het gehalte in oppervlaktewateren schommelt tussen 0,1 en 10 µg/l.

[10] **Eerdere adviezen van de MiNa-Raad.** In zijn unanieme advies van 14 september 1995 voor een geïntegreerd beleid inzake bestrijdingsmiddelen stelde de MiNa-Raad: "dat slechts voor oppervlaktewater bestemd voor de drinkwaterproductie en voor grondwater een referentiekader bestaat.

17) DABM: Decreet van 4 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.
18) De in § 1 vermelde milieukwaliteitsnormen zijn niet van toepassing in uitzonderlijke droogte-

situaties.

19) "6 van Borneff":
benzo(a)pyreen, benzo(ghi)perylene, benzo(k)fluorantheen, fluorantheen, indenopyreen, benzo(b)fluorantheen

"16 van EPA": de 6 van Borneff plus acenafteen, acenaftyleen, anthra-ceen, benzo(a)anthraceen, chryseen, dibenzo(ah)anthraceen, fenanthreen, fluoreen, naftaleen, pyreen.

Voor dit referentiekader ontbreekt echter iedere ecotoxicologische en toxicologische grondslag. Daarom dringt de MiNa-Raad aan op milieukwaliteitsnormen die gestoeld zijn op toxicologische, inclusief ecotoxicologische, criteria.

De milieukwaliteitsnormen moeten regelmatig geëvalueerd worden. Op basis van nieuwe toxicologische, inclusief ecotoxicologische, inzichten, de technische mogelijkheden of controlemethodes en de evolutie van het beleid van de overheid moet het mogelijk zijn deze normen aan te passen.”

In diverse adviezen over het toepassen van de federale milieutakswet op het gebruik van pesticiden voor niet-landbouwkundig gebruik werd het ontbreken van evaluatiecriteria als een bijzondere hinderpaal voor de implementatie van de milieutakswet vermeld. De Raad heeft het ontbreken van onderbouwde evaluatiecriteria daarom ook herhaaldelijk aan de kaak gesteld²⁰. Deze passages waren unaniem met uitzondering van een algehele onthouding bij deze adviezen over de milieutaks op bestrijdingsmiddelen door de Boerenbond.

C. De veroordeling

[11] **Veroordeling d.d. 21 januari 1999.** Op 30 mei 1997 verzocht de Europese Commissie het Europese Hof van Justitie om vast te stellen dat het Koninkrijk België zijn verplichtingen niet is nagekomen door in strijd met Art. 7 van Richtlijn 76/464/EEG niet de programma's vast te stellen ter vermindering van de verontreiniging en de kwaliteitsdoelstellingen voor het water, voor wat betreft 99²¹ opgesomde stoffen, dan wel die programma's en de resultaten daarvan niet aan de Commissie mede te delen. Na een uitvoerig betoog (de bijlage 4 bij de adviesvraag) beaamt het Hof dat het koninkrijk België niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

[12] **De brief van 29 oktober 1999.** In opvolging van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie legde het koninkrijk België zich neer bij het arrest en zou het niet langer met de EU discussiëren over de interpretatie van de Richtlijn. In een brief van 29 oktober 1999 (bijlage 5 bij de adviesvraag) formuleerde de Europese Commissie enkele aandachtspunten voor de implementatie van de Richtlijn. Zo stelt de Commissie dat de aanduiding van de relevante stoffen moet gebeuren aan de hand van een studie van de ontvangende oppervlaktewateren. De doelstellingen mogen niet geformuleerd worden in algemene doelstellingen zoals “een goede ecologische kwaliteit”, somparameters zijn slechts toelaatbaar indien de milieukwaliteitsnorm voldoende streng is voor de individuele stof enz.

20) MINA-RAAD, Advies van 14 september 1995 betreffende de toepassing van de milieutakswet op de actieve stoffen van bestrijdingsmiddelen die voorgesteld zijn voor de eerste positieve lijst en betreffende de evaluatie van hun alternatieven, afl. 1995/9, 23-32.

MINA-RAAD, Advies van 7 mei 1998 over de opname van lindaan en dichloorvos in de lijst van stoffen die aan milieutaks zijn onderworpen, afl. 1998/10.

21) Dit getal wordt bekomen door de oorspronkelijke lijst van

132 stoffen te verminderen met 18 stoffen die gevat zijn door dochterrichtlijnen en nog eens 15 die gevat zijn door een nog steeds niet goedgekeurde dochterrichtlijn.

II. Beschrijving van de totstandkoming van ontwerpnormen als reactie op de veroordeling en internationale vergelijking

[13] **Afbakening van een nieuwe lijst met gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater in Vlaanderen.** Het vastleggen van relevante stoffen waarvoor dringend normen moeten vastgelegd worden, kan gebeuren met de criteria “metingen in oppervlaktewater”, “emissie”, “productie” of “gebruik”. In opdracht van de VMM was onderzoek gebeurd op basis van alle criteria²². Voor de stoffen waarvoor betrouwbare gegevens inzake “emissie”, “productie” of “gebruik” beschikbaar waren, werd een prioriteitenlijst opgemaakt aan de hand van een risicoscore. Die score was berekend met de *commps*-procedure (*Combined Monitoring-based and Modelling-based Priority Setting*) welke rekening houdt met de ecotoxicologische effecten van een gevaarlijke stof en de kans dat er blootstelling komt aan die stof. Zoals de MiNa-Raad tijdens de hoorzitting van 12 september vernam, heeft Vlaanderen gekozen om uitsluitend het criterium “metingen in oppervlaktewater” te weerhouden om de relevante stoffen uit de globale lijst van 132 gevaarlijke stoffen aan te duiden. Daarvoor werden de oppervlaktewatermetingen getoetst aan de Vlaamse voorontwerpnorm en bij het ontbreken daarvan aan de PNEC-waarde²³. De PNEC-waarden zijn opgenomen in tabel 1.

Deze benadering leidde tot een opdeling van de globale lijst in drie groepen: een dertigtal stoffen die niet relevant zijn, een dertigtal stoffen die wel relevant zijn en een groep van een zestigtal stoffen waarover nog geen definitieve uitspraak kan gebeuren. Van het

22) ECOLAS NV, Inventarisatie van de beschikbare gegevens over de kandidaatlijst I-stoffen ter ondersteuning van de uit te voeren

reductieprogramma's volgens artikel 7 van de richtlijn 76/464/EEG, Studie in opdracht van de VMM, Eindrapport maart 2000.

23) PNEC: *predicted no effect concentration*.

dertigtal stoffen dat wel relevant bleek, is een deel reeds opgenomen in bijlage 2.3.1 van VLAREM 2. Bijgevolg ging de overheid er vanuit dat het voorlopig volstond om de lijst met basiskwaliteitsnormen voor gevaarlijke stoffen aan te vullen met 10 nieuwe stoffen.

- [14] **Vaststelling van de concrete normen.** Naar verluidt was de aanmaning van de Europese Commissie om een voorstel namens de federale staat België in te dienen een eerste argument om in alle gewesten dezelfde normen te hanteren. Naar verluidt ging men bij het overleg uit van milieucriteria, en logischerwijze veranderen milieucriteria niet bij gewestgrenzen. Zowel het Vlaamse als het Waalse gewest legden ieder een eigen voorontwerpnorm voor op het overleg tussen de gewesten (zie tabel 1). Het uiteindelijke voorstel is bijgevolg niet alleen het resultaat van wetenschappelijk onderzoek, maar het is ook een compromis tussen de drie gewesten. Inmiddels zijn dezelfde stoffen met dezelfde normen reeds aangenomen in Wallonië²⁴.

De gevaarlijke stoffen en de waarden van de normen van het ontwerp van besluit zijn opgenomen in de laatste kolom van tabel 1. In Vlaanderen gelden deze waarden als grenswaarde in de vorm van mediaanwaarde en als richtwaarde in de vorm van de 90-percentielwaarde van de in een jaar verkregen meetresultaten²⁵. De richtwaarde houdt eveneens een maximumoverschrijding van 150% in als absoluut maximum.

De waarden in tabel 1 kunnen niet zinvol met elkaar vergeleken zonder rekening te houden met de daarna volgende kanttekeningen over de context van de normen.

24) Besluit van de Waalse Regering van 29 juni 2000 betreffende de bescherming van het oppervlaktewater tegen de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen, B.S. 3 augustus 2000.

25) De mediaan (50-percentielwaarde) is de middelste waarde als alle waarden die uit de metingen bekomen werden in opklimmende volgorde (van laag naar hoog) worden gerangschikt. Dit houdt dus in

dat er 50% van de meetwaarden groter mogen zijn dan de mediaan. Het p-percentiel is de waarde waarbij p% van het totaal aantal meetwaarden lager moeten zijn.

Tabel 1: De wetenschappelijke waarden en normen op basis van eco-toxiciteit en andere voorstellen van normen die belangrijk waren bij het ontstaan van de ontwerpnormen.

Parameter	Eenheden	dw & b	pnec-waarde	Vlaamse voorontwerp norm	Waalse voorontwerp norm	Ontwerp normen België
Dichloormethaan	µg/l	100	11	100	10	10
Dichloorvos	µg/l	0,00007	0,0006	0,0007	0,1	0,1
Fenitrothion	µg/l	4	0,009	0,01	0,1	0,03
Linuron	µg/l	0,07	0,02	0,25	1	1
Malathion	µg/l	0,1	0,02	0,013	0,1	0,1
Mevinfos	µg/l	0,0002	0,00018	0,002	0,02	
Parathion (-ethyl)	µg/l	0,0002	0,005	0,002	0,02	0,02
Simazine	µg/l	0,06	0,72	0,14	1	1
Atrazine	µg/l	0,3	0,8	2,9	2	2
Dimethoaat	µg/l	0,02	0,2	0,1	10	1

De Wachter & Blust (DW & B)²⁶. Deze studie - uitgevoerd in opdracht van de VMM - had tot doel een aanvang te nemen met de wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van de Vlaamse waterkwaliteitsnormen. Daartoe werd onder meer een aangepaste lijst van richtgetallen voor de gevaarlijke stoffen opgesteld. De methode die daarbij gevolgd werd, is gelijkwaardig als deze bij de PNEC's : uit de beschikbare dataset werd de laagste NOEC/LOEC (chronische) of LC50/EC50 (acuut) gehaald, waarop een extrapolatiefactor toegepast werd²⁷.

pnec. Om directe aquatische effecten te kunnen inschatten, worden concentraties bepaald waarvan aangenomen wordt dat ze geen effecten veroorzaken op aquatische organismen. Gegevens worden verzameld uit een aantal geselecteerde, hiërarchische bronnen en de PNEC's worden geëxtrapoléerd uit de beschikbare chronische of acute data, volgens een vastgelegde methode. Dit is een voorzichtige methode waarbij het laagste acute of chronische toxiciteitsgegeven op het hoogste hiërarchische niveau geselecteerd wordt, waarbij vervolgens de concentratie gedeeld wordt door een veiligheidsfactor.

26) DE WACHTER B. & BLUST R., Kritische evaluatie van de kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater, Onderzoeksopdracht voor de Vlaamse Milieumaatschappij, Antwerpen, april 1996.

27) NOEC (No Observed Effect Concentration): de hoogste concentratie van de stof dat geen nade-

lige effecten veroorzaakt op de testorganismen.
LOEC (lowest observed effect concentration): de laagste concentratie waarbij het eerste statistisch aantoonbare effect op de testorganismen wordt vastgesteld.

LC50 (Lethal Concentration): de concentratie van een stof die dode-

lijk is voor de helft van de testorganismen in een welbepaalde periode.
EC50 (Effect Concentration: de concentratie van een stof die 50% van het maximale effect veroorzaakt

Zowel de waarden uit de studie van De Wachter & Blust als de PNEC-waarden zijn wetenschappelijke waarden. Voor het vaststellen van sommige waarden is gebruik gemaakt van acute eco-toxiciteitsgegevens. In de realiteit worden organismen veeleer over een langere periode blootgesteld aan lagere concentraties van gevaarlijke stoffen. Chronische tests benaderen bijgevolg beter de natuurlijke situatie dan acute tests.

De gebruikte ecotoxicologische tests houden verder geen rekening met synergetische effecten van de stoffen en bovendien worden de nadelige effecten van eventuele metaboliëten ook niet in rekening gebracht. Hetzelfde geldt voor persistentie en bio-accumulatie.

Vlaamse voorontwerpnorm. Dit zijn voorontwerpnormen die via een pragmatisch beslissingsschema afgeleid zijn uit de beschikbare gegevens, in casu ontwerpnormen/wettelijke normen uit andere landen en een wetenschappelijke afleiding door De Wachter en Blust.

Waalse voorontwerpnorm. Dit zijn eveneens voorontwerpnormen, waarvan de precieze wijze van afleiden helemaal niet duidelijk is.

In artikel 1 van het ontwerp van besluit wordt een specificatie van de basismilieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater van twee parameters van organische microverontreinigingen die duiden op stoffen afkomstig van specifieke lozingen voorgesteld²⁸.

- [15] **Internationale vergelijking.** De vergelijking van de ontwerpnorm (B) met normen in andere landen is opgenomen in Tabel (2). Voor de objectieve vergelijking van de waarden van de tabel is eveneens enige achtergrondinformatie bij de normen noodzakelijk.

28) In de Bijlage 2.3.1 '1 van VLAREM 2 worden de parameters "Polycyclische aromatische koolwaterstoffen" en "Gechloroerde bifenylen" verder gespecificeerd als "Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (16 van EPA)" en als "Gechloroerde bifenylen (nrs. 28,

52, 101, 118, 138, 153 en 180 volgens de Ballschmitter-klassering)".
Verklaring terminologie:
"16 van epa": dit zijn 16 polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) die door het U.S. Environmental Protection Agency (EPA) representatief geacht worden voor

de groep van PAK's.
"de Ballschmitter-klassering": door de Duitse onderzoeker Ballschmitter werden de gechloroerde bifenylen geklasseerd en werden ze van een nummer voorzien.

Tabel 2: Vergelijkend overzicht van de milieukwaliteitsnormen voor de 10 gevaarlijke stoffen (bron vmm, tenzij anders vermeld in de toelichting)

		D	D	NI	NI	NI	Dk	UK	F	Can
		qz (*)	bg (*)	mtr opgelost	streef- waardetotaal	mtr totaal	(*)	(*)	(*)	(*)
Dichloormethaan	µg/l	10	5			20000	10			98,1
Dichloorvos	µg/l	0,0006		0,0007	0,00007	0,0007	0,001	0,1		
Fenitrothion	µg/l	0,009		0,009	0,00009	0,009	0,01	0,01		
Linuron	µg/l	0,1	0,05			0,25	1	2	5	7
Malathion	µg/l	0,02		0,013	0,0001	0,013	0,01	0,01		
Mevinfos	µg/l	0,0002	0,05	0,002	0,00002	0,002	0,01	0,02		
Parathion(-ethyl)	µg/l	0,005		0,002	0,00002	0,002			0,0003	
Simazine	µg/l	0,1		0,14(!)	0,001(!)	0,14(!)	1	2	0,2	10
Atrazine	µg/l	0,1		2,9	0,029	2,9	1	2	2	1,8
Dimethoaat	µg/l	0,1	0,05	23	0,23	23	1	1		6,2

(*) Bij deze waarden is het niet duidelijk of het over welk soort waarde het gaat en/of hoe de waarden moeten beoordeeld worden (mediaan, percentiel?).

Duitsland (d). De opgenomen ontwerp milieukwaliteitsnormen dienen nog omgezet te worden in wet na ook een veroordeling op basis van RL 76/464. De eerste waarde in tabel 2 (QZ) is een "Qualitätsziel", de tweede (BG) is de "Bestimmungsgrenze". Deze waarden zijn ons medegedeeld door het Niedersächsisches Umweltministerium²⁹.

Nederland (NI). De bijlage bij de Vierde nota waterhuishouding³⁰ geeft onder meer de minimumkwaliteit (MTR) en streefwaarden voor water³¹. Van deze ijkpunten voor stoffen in watersystemen geldt de MTR voor de korte termijn en de streefwaarde voor de lange termijn. Voor een aantal organische stoffen zijn de oudere grens- en streefwaarden overgenomen onder de aanduiding MTR respectievelijk streefwaarde. De waarden zijn go-

29) Niedersächsisches Umweltministerium, Postfach 41 07, 30041 Hannover.

30) MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT, *Vierde Nota waterhuishouding*, december 1998, p.139-147/165.

31) MTR of Maximaal toelaatbaar risico voldoet volgens de RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezond-

heid en milieu) aan volgende definitie: Voor alle milieucompartimenten (water, sediment, bodem en lucht) kunnen wetenschappelijk afgeleide concentraties berekend worden waaronder geen nadelige effecten te verwachten zijn voor mens en milieu, of deze zo gering zijn dat ze aanvaardbaar worden geacht (Maximaal Toelaatbaar

Risico, MTR). Uit preventieve overwegingen wordt daaronder nog een Verwaarloosbaar Risiconiveau (VR) vastgesteld, dat meestal een factor 100 lager ligt. Bij de afleiding van het MTR is een economische afweging niet aan de orde. De streefwaarde is gebaseerd op het Verwaarloosbaar Risico (VR).

Advies over milieukwaliteitsnormen voor enkele gevaarlijke stoffen | 17

Nl	Dk	UK	F	Can	USA	B
mtr totaal	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
20000	10			98,1		10
0,0007	0,001	0,1				0,1
0,009	0,01	0,01				0,03
0,25	1	2	5	7		1
0,013	0,01	0,01			0,1	0,1
0,002	0,01	0,02				0,02
0,002			0,0003		0,013	0,02
0,14(!)	1	2	0,2	10		1
2,9	1	2	2	1,8		2
23	1	1		6,2		1

percentielwaarden. In zoet oppervlaktewater is er een inspanningsverplichting om de emissies te verminderen bij waarden boven de MTR. De juridische onderbouwing van de MTR's zijn niet-wettelijke milieukwaliteitsnormen. De grenswaarden zijn dat wel, maar worden in het waterkwaliteitsbeleid niet meer gebruikt (liggen vrij willekeurig tussen MTR en streefwaarde in). Het MTR wordt op wetenschappelijk gronden vastgesteld en nationaal afgestemd. Het MTR wordt alleen periodiek bijgesteld als er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn of internationale afstemming van normen hiertoe aanleiding geeft. Voor deze niet-wettelijke normen geldt een inspanningsverplichting, waarbij het MTR aanzien moet worden als een minimumkwaliteitsniveau.

Legende: (!): extra onzekerheidsfactor 10 i.v.m. weinig data (EPA/1000) (EPA = Environmental Protection Agency)

Denemarken (*dk*). De milieukwaliteitsnormen zijn wettelijk vastgelegd sinds 8 oktober 1996.

Verenigd Koninkrijk (*uk*). In Groot-Brittannië zijn een gedeelte van de normen wettelijk vastgelegd.

Frankrijk (*f*). Dit zijn geen wettelijke normen. Deze cijfers worden gebruikt in het kader van de evaluatie van de waterkwaliteit van stromende waters. Dit is de 'groene' drempel waarbij er nog een mogelijk risico op chronische, sublethale effecten voor de gevoeligste soorten bestaat. Boven dit niveau zijn de risico's al veel groter.

Canada (Can). Deze cijfers werden uitgebracht door 'The Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME)', die waterkwaliteitsobjectieven kan voorstellen, maar ze niet wettelijk kan opleggen in de verschillende jurisdicties. Elke jurisdictie kan zelf de graad vastleggen waarin ze aanbevelingen van de CCME opnemen.

De Nederlandse milieukwaliteitsnormen voor PAK's zijn opgenomen in tabel 3, voor PCB's zijn er in Nederland nog geen waarden ingevuld.

Tabel 3: een aantal relevante parameters en de Nederlandse milieukwaliteitsnormen in vergelijking met de somparameters

organische verbindingen	oppervlaktewater		
	mtr opgelost	streefwaarde totaal	mtr totaal
<i>pak</i>	$\mu\text{g/l}$	$\mu\text{g/l}$	$\mu\text{g/l}$
- naftaleen	1,2	0,01	1,2
- antraceen	0,07	0,0008	0,08
- fenantreen	0,3	0,003	0,3
- fluorantheen	0,3	0,005	0,5
- benz(a)antraceen	0,01	0,0003	0,03
- chryseen	0,3	0,009	0,9
- benzo(k)fluorantheen	0,04	0,002	0,2
- benzo(a)pyreen	0,05	0,002	0,2
- benzo(ghi)peryleen	0,03	0,005	0,5
- indenopyreen	0,04	0,004	0,4

III. Advies

[16] **Respect voor de procedure.** Uit de adviesvraag en uit de hoorzitting blijken dat het zowel voor de Europese Commissie als de drie gewesten de bedoeling is om voor het hele Belgische grondgebied dezelfde milieukwaliteitsnormen uit te vaardigen. Het voorstel dat aan de Raad voor advies wordt voorgelegd is voorgesteld als een compromis tussen de administraties van de drie gewesten. Tezelfdertijd stelt de Raad vast dat minstens één gewest de nieuwe milieukwaliteitsnormen reeds heeft vastgelegd en in het Belgische Staatsblad heeft gepubliceerd. Derhalve lijkt de beslissing over de milieukwaliteitsnormen reeds gevallen nog voor de procedure in Vlaanderen daarvoor voltooid is. De MiNa-Raad leidt daaruit af dat ofwel de besluitvormingsprocedure in Vlaanderen laattijdig is gestart, ofwel dat het Waalse gewest te snel tot een definitief besluit is gekomen. De Raad wordt bijgevolg manifest gevraagd om advies uit te brengen over voldongen feiten.

De Raad kan daar uiteraard niet mee instemmen. Uit deze merkwaardige situatie moeten lessen getrokken worden. Zo is het toch vanzelfsprekend dat de gewesten elkaars procedures volledig aanvaarden. Derhalve kan slechts een definitieve beslissing genomen nadat de procedures in alle gewesten doorlopen zijn.

Ondanks deze merkwaardige situatie wil de Raad toch ten gronde adviseren over deze “ontwerp” milieukwaliteitsnormen.

[17] **Volledigheid van de adviesvraag.** Aan de adviesvraag waren naast het ontwerpbesluit nog 6 bijlagen toegevoegd³². Op zich is het onderbouwen van een adviesvraag met juridische en technische documenten die aan de grondslag liggen van het voorstel een positieve zaak. Toch geven deze bijlagen geen antwoord op zeer cruciale vragen:

- Waarom worden precies die 10 stoffen geselecteerd?
- Op basis van welke gegevens en welke beslissingsboom zijn de concrete cijfers gebaseerd?
- Waarom wordt gekozen voor een grenswaarde in de vorm van de mediaanwaarde en als richtwaarde in de vorm van 90-percentielwaarde van de in een jaar verkregen meetresultaten en niet voor het rekenkundig gemiddelde van de in een jaar verkregen meetresultaten zoals in VLAREM 2 reeds van toepassing is?

Er is in de samenstelling van de bijlagen ook geen rekening gehouden met het feit dat dit dossier dat voor maatschappelijke advisering wordt voorgelegd bijzonder technisch van aard is. Zo zou het ook nuttig geweest zijn de gebruikte specifieke terminologie te verduidelijken³³.

De MiNa-Raad onderstreept dat dergelijke adviesvragen in de toekomst tijdig en veel beter onderbouwd moeten zijn. Ze zouden vergezeld moeten zijn van de nodige documenten:

- een niet technische samenvatting van de milieuwaarden die in het geding zijn;
- een inschatting van de toxische en eco-toxische effecten;
- een inschatting van de feitelijke toestand van het milieu;
- de maatregelen en de doelgroepen die de overheid voor ogen heeft in geval de norm overschreden wordt;
- de socio-economische elementen die de overheid op niveau van de normstelling mee in rekening heeft kunnen brengen.

De MiNa-Raad wijst er ook op dat hij in het eerste deel van het advies een poging gedaan heeft om de ontbrekende elementen van een dergelijke adviesvraag aan te vullen.

[18] **Afwegingen bij het vaststellen van normen.** De invoering van milieukwaliteitsnormen heeft politieke implicaties (wat betreft de invoering naar de EU), socio-economische consequenties voor bepaalde doelgroepen of de maatschappij in haar geheel, en een ethische dimensie t.a.v. milieu- en natuurwaarden die in geding zijn. Om de afweging van al deze elementen te kunnen maken zou beroep moeten worden gedaan op verschillende relevante wetenschappen. De MiNa-Raad stelt vast dat richtlijn 76/464/EEG voorziet dat de

32) Bijlage 1: Lijst van relevante stoffen en ontwerpnormen (Stand van Zaken d.d. 31 mei 2000)
Bijlage 2: Toetsing van de ontwerp-normen aan bemonsteringsresultaten 1999.

Bijlage 3: Richtlijn 76/464/EEG.
Bijlage 4: Verordening d.d. 21 januari 1999.
Bijlage 5: Brief Europese Commissie d.d. 29 oktober 1999.
Bijlage 6: Kandidaat-lijst I-stoffen.

33) Als voorbeelden kan verwezen worden naar terminologie als "16 van epa" en "de Ballschmitterklassering"

kwaliteitsdoelstellingen voornamelijk vastgesteld moeten worden op basis van toxiciteit, persistentie en accumulatie van deze stoffen in levende organismen en in sedimenten. Het is voor de MiNa-Raad niet duidelijk welke afwegingen de Vlaamse regering nog gemaakt heeft.

Wanneer het om toxische stoffen gaat, zoals in de ontwerpnormen het geval is, dan is vanuit het voorzichtigheidsbeginsel het gebruik van risicofactoren essentieel om rekening te houden met toxiciteit, persistentie en accumulatie van deze stoffen in het watersysteem.

Voor de Raad moeten zowel de wetenschappelijke methodes als de wijze waarop de verschillende elementen die bij de normstelling van belang zijn tegenover elkaar worden afgewogen voldoende transparant zijn. Omdat de MiNa-Raad over onvoldoende elementen beschikt, kan hij terzake nog geen oordeel vellen. Derhalve neemt de MiNa-Raad zich voor om over de problematiek van de afwegingen bij het vaststellen van normen en van herstelprogramma's nog een studiedocument uit te brengen.

- [19] **Laattijdige reactie op r1 76/464/eeg.** Het ontwerp besluit heeft de intentie een stap te zetten in de implementatie van de richtlijn die eigenlijk reeds in 1981 moest gerealiseerd zijn. De Raad heeft bijgevolg vastgesteld dat er heel wat tijd verloren is gegaan. De Raad neemt akte van de verschoningsgronden. Zo is de Europese Commissie zelf ook maar zeer ten dele geslaagd in zijn opdracht vervat in het artikel 6 van de richtlijn. Daarnaast kan het Vlaamse Gewest niet verantwoordelijk gesteld worden voor de vertraging die is opgelopen voor de regionalisering van het milieubeleid. Ten slotte stelt de Raad ook vast dat de meerderheid van de Europese lidstaten evenmin voldoet aan de richtlijn en dat zij derhalve ook veroordeeld zijn op dezelfde gronden als de Belgische Staat.

De Raad meent derhalve dat de termijnoverschrijding gecompenseerd dient te worden door kwaliteit. Voor de toekomst is een overschrijding van de implementatietermijn van Europese milieurichtlijnen voor de Raad niet meer aanvaardbaar. Uit de ervaringen moeten conclusies getrokken worden om een beschamende herhaling te voorkomen.

- [20] **Geen pro-actieve benadering.** De MiNa-Raad stelt vast dat het ontwerp van besluit een te enge benadering inhoudt. Door enkel de metingen in oppervlaktewater als criterium te gebruiken om de relevantie te bepalen en geen rekening te houden met de gebruikscijfers als belangrijke indicatie zijn wellicht een aantal relevante stoffen genegeerd.

Het gevolg is dat Vlaanderen ondanks de termijnoverschrijding nog steeds geen idee heeft van de relevantie van meer dan 60 gevaarlijke stoffen voor het Vlaamse oppervlaktewater-ecosysteem.

Aangezien de Vlaamse Overheid, overigens niet onterecht, wijst op de tekortkomingen van Europa in de uitvoering van de richtlijn 76/464/EEG is het ook vanzelfsprekend dat zij kennis heeft van de tekortkomingen van de lijst van 132 stoffen die door de Europese Commissie als gevaarlijk werden gecatalogeerd. Zo zijn er nog heel wat stoffen die naar

aanleiding van internationale conventies (OSPAR, Noordzeeconferenties, ...) als gevaarlijk werden aangeduid, maar niet op de lijst van 132 voorkomen. Met deze stoffen is geen rekening gehouden.

Een ander aspect van pro-actief beleid had ingehouden dat er een evaluatie was geweest van de bestaande normen, zowel op het vlak van de meettechnieken als op vlak van de milieukundige relevantie van de normen.

- [21] **Afstemming met andere richtlijnen.** De Raad stelt vast dat er bij de voorstellen blijkbaar geen afstemming is geweest met andere Europese richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn 'water' en bijvoorbeeld de Richtlijn 91/414/EEG³⁴. Indien het gebruik van een gevaarlijke stof door de toepassing van RL 91/414/EEG in de landbouw verboden zouden worden, dan zijn acties die een beperking van het gebruik in de landbouw beperken weinig zinvol. In dat geval moeten reductieprogramma's zich op andere bronnen richten.

Het was ook mogelijk pro-actief af te stemmen op de Kaderrichtlijn water. Deze Kaderrichtlijn steunt voor zijn beleidsintenties aangaande gevaarlijke stoffen immers op OSPAR en de Noordzeeconferenties, enz. Bovendien voorziet de Kaderrichtlijn voor de prioriteitsstoffen in de geleidelijke vermindering, de geleidelijke beëindiging of in het bijzonder de staking van lozingen, emissies en verliezen over een termijn van maximaal 20 jaar na vaststelling van de lijst(en). Dit impliceert voor de MiNa-Raad dat Vlaanderen de uitvoering daarvan zo vroeg en zo goed als mogelijk moet voorbereiden.

- [22] **Onderbouwing van de concrete normen.** Uit de vergelijking tussen de normen (tabel 1 en de Nederlandse norm van tabel 2) blijkt er voor de meeste parameters een grote overeenstemming te bestaan tussen de wetenschappelijke waarden van De Wachter & Blust en de PNEC-waarden en tussen de Nederlandse norm en Vlaamse voorontwerpnorm. Al deze normen wijken fundamenteel af van de normen in het ontwerp besluit. De MiNa-Raad heeft vastgesteld dat er een verband is tussen de wetenschappelijke normen en de Vlaamse voorontwerpnorm. Het is echter totaal onduidelijk hoe al het voorbereidend wetenschappelijk onderzoek aanleiding heeft gegeven tot de uiteindelijke normen die op het intergwestelijk overleg zijn overeengekomen.

Anderzijds is er een duidelijke parallel tussen de Waalse voorontwerpnorm en de normen in het ontwerpbesluit. De Raad heeft daarom het sterk vermoeden dat niet de milieuargumenten maar wel de politieke argumenten de doorslag hebben gegeven voor het uiteindelijke voorstel.

- [23] **Verskillende beoordelingsmethoden.** De MiNa-Raad stelt vast dat de huidige normen in bijlage 2.3.1 bij VLAREM 2 gebaseerd zijn op absolute waarden, rekenkundige gemiddelden, mediaanwaarden en percentielwaarden. De huidige voorstellen zijn gebaseerd op

34) Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

mediaan-waarden van metingen gespreid over een kalenderjaar. Deze keuze is duidelijk niet gebaseerd op recente wetenschappelijke onderbouwing, en ook hier blijkt het compromis de oorzaak te zijn. Van mediaan-waarden is geweten dat zij een vertekend beeld geven van de waarnemingen in verschillende seizoenen. Vanuit milieu- en natuur-oogpunt zijn precies de hoge waarden kritisch. De toetsing van de metingen dient te gebeuren aan de hand van beoordelingsmethoden die schommelingen tijdens de verschillende seizoenen en piekwaarden zichtbaar maken. Overigens moet niet alleen bij richtwaarden maar ook bij grenswaarden een maximumgrens voorzien worden rekening houdend met de recentste wetenschappelijke inzichten.

[24] **Beperkt tot het compartiment oppervlaktewater.** De problematiek van gevaarlijke stoffen in water beperkt zich niet alleen tot oppervlaktewater, maar ook tot grondwater³⁵. Daarnaast kan opgemerkt worden dat de normen aandacht hebben voor het effect van de opgeloste vorm van gevaarlijke stoffen op het waterecosysteem. Maar ook nadat ze opgenomen zijn in biota, vastgehecht zijn aan zwevende stoffen of neergeslagen zijn in de bodem kunnen zij negatieve effecten hebben. Die effecten kunnen overigens totaal verschillend zijn van de effecten in opgeloste vorm. De Raad dringt er derhalve ook op aan om zo snel mogelijk milieukwaliteitsnormen vast te leggen voor grondwater, biota, zwevend stof en sediment

[25] **Afbouwen groepsparameters.** De MiNa-Raad onderschrijft de conclusie van de CEM dat somparameters slechts gehandhaafd moeten worden indien ze verplicht worden door Europese richtlijnen, maar dan mits een duidelijke omschrijving van de samenstellende elementen. De Raad sluit zich ook aan bij de aanbeveling van de Europese Commissie dat somparameters slechts toelaatbaar zijn indien de milieukwaliteitsnorm voldoende streng is voor de individuele stof.

Derhalve is de Raad het in eerste instantie wel eens om de somparameters voor PAK's en PCB's te verduidelijken door een omschrijving van de samenstellende elementen. Het is voor de Raad nog steeds niet duidelijk of er naast de opgesomde nog andere milieurelevante PAK's en PCB's zijn die niet opgenomen worden.

35) In bijlage 2.4.1 van VLAREM 2 zijn weliswaar normen voor toxische stoffen opgenomen, maar deze staan onder zware kritiek. Zo vermeldt het CEM-rapport over de parameterlijst en cijfers milieukwaliteitsnormen
- vermelde parameters en cijfers komen niet volkomen overeen met

achtergrondwaarden;
- behoefte aan adequate parameterlijst die mogelijke milieurisico's kan karakteriseren;
- totaalconcentraties geven geen precies beeld van ecotoxiciteit; er is nood aan een normering op basis van biobeschikbare concentraties;

- de normen dienen verfijnd te worden op basis van geologische opbouw;
- de norm voor grondwater is een kopie van de drinkwaternorm, wat aanleiding geeft tot zeer bizarre parameters en waarden.