



Vlaanderen
is omgeving



Afbakenen van de scope en de term (zeer) zorgwekkende stoffen binnen het Vlaamse beleidskader



Samenvatting

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze samenvatting ligt bij de auteurs.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Toon Denys

Departement Omgeving

Koning Albert II-laan 15 bus 553, 1210 Brussel

www.omgevingvlaanderen.be

Een uitgave van het Departement Omgeving, Vlaams Planbureau voor Omgeving
vpo.omgeving@vlaanderen.be

Auteurs

Departement Omgeving

Sabine Navis – ARCHE Consulting

Natasha Wauters – VITO

Jos Bessems – VITO

Karolien Van Dyck – Common Ground

Elise Van Gerven – Fieldfisher

Koen Van Maldegem - Fieldfisher

Publicatiedatum

6 mei 2025

Depotnummer

D/2025/3241/173

SAMENVATTING

CONTEXT VOOR DE STUDIE

Het gebruik van chemische stoffen is essentieel in zowel de industrie als het dagelijks leven, maar sommige stoffen vormen bij blootstelling een risico voor mens en milieu. In Vlaanderen kwam dit sterk naar voren tijdens de PFAS-crisis in 2021. PFAS behoort tot de groep van Zorgwekkende Stoffen (ZS), waarvoor de Vlaamse overheid in 2023 de conceptnota 'Visie ZS' opmaakte. Dit met als doel het weren van deze stoffen uit onze leefomgeving, zodat tegen 2050 lucht, water-, en bodemverontreiniging worden teruggedrongen tot aanvaardbare niveaus voor mens en omgeving. Dit beleid sluit aan bij de Europese nulverontreinigingsvisie en de Vlaamse duurzaamheidsdoelstellingen.

ZS zijn stoffen die een potentieel ernstig risico vormen voor de mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting beïnvloeden, kankerverwekkend zijn of zich ophopen in de voedselketen en het menselijke lichaam (bioaccumuleren). Europese regelgeving, zoals de REACH Verordening, biedt criteria om stoffen bijvoorbeeld als 'Substances of Very High Concern' (SVHC) te identificeren. Een cruciale stap in het Vlaamse ZS-beleid is het identificeren van welke stoffen in Vlaanderen als zorgwekkend kunnen worden beschouwd, vertrekkende van deze Europese wetgeving.

Bestaande internationale verdragen en wettelijke kaders rond chemische stoffen richten zich op de minimalisatie van ZS in de leefomgeving. Deze kaders hebben elk een specifiek doel en richten zich op bepaalde gevareneigenschappen en/of milieucompartimenten. Ze gaan daarom vaak over een relatief beperkte hoeveelheid van 'zorgen'. Vlaanderen wil, naar analogie met Nederland, de kaart trekken van een overkoepelend beleidskader voor zorgwekkende stoffen, waarin de verschillende elementen van milieu (bodem/grondwater, water, lucht) en gezondheidszorg geïntegreerd worden.

In opdracht van het Departement Omgeving, en in nauwe samenwerking met OVAM, VMM, Departement Zorg, FOD economie en FOD gezondheid, is daarom een onderzoek uitgevoerd om te bepalen welke chemische stoffen binnen het Vlaams beleid als zorgwekkend kunnen beschouwd worden.

De concrete opdracht bestond eruit het begrip (potentieel) Zorgwekkende Stoffen af te bakenen, en een eerste voorstel tot prioritering van ZS voor het Vlaams beleid te ontwikkelen. Verder werden richtlijnen opgemaakt voor het beheer en de actualisatie van ZS-lijsten, alsook voor het opzetten van een structurele stakeholderwerking voor de verdere ontwikkeling van een gedragen Vlaams ZS-beleid.

AANPAK VAN DE STUDIE

De studie vertrok van voorbeelden in andere Europese landen en hield rekening met recente ontwikkelingen. De verschillende onderzoeksstappen gebeurden in nauw overleg met de betrokken Vlaamse en federale administraties. Daarnaast werden relevante belanghebbenden uit beleid, wetenschap, industrie en samenleving betrokken bij het studiewerk. Dit met het oog op

het bekomen van een helder en breed gedragen systematiek. Het onderzoek resulteerde in 17 beleidsaanbevelingen en toekomstperspectieven voor een Vlaamse ZS-beleid.

INZICHTEN VAN DE STUDIE

Criteria zorgwekkende stoffen

Op basis van een grondige literatuurstudie en in overleg met stakeholders binnen Vlaamse en federale administraties werd een systematiek uitgewerkt voor identificatie van ZS in Vlaanderen. Deze systematiek kan gebruikt worden om een lijst van ZS en bijhorend (beleids)kader te ontwikkelen. De ontwikkeling van een ZS-lijst zal een dynamisch proces zijn dat de komende decennia verder uitgerold wordt.

In Vlaanderen kan een stof beschouwd worden als zorgwekkende stof als het één of meerdere van de volgende gevareneigenschappen bezit:

- Carcinogeen, mutageen of reprotoxisch (CMR), Categorie 1a of 1b
- Endocriene verstoring bij de mens (ED HH), Categorie 1
- Endocriene verstoring in het milieu (ED ENV), Categorie 1
- Persistent, bio-accumulerend en toxisch (PBT) of zeer persistent en zeer bioaccumulerend (zPzB)
- Persistent, mobiel en toxisch (PMT) of zeer persistent, zeer mobiel (zPzM)
- Individuele stoffen die evenveel zorgen baren als CMR of PBT/zPzB-stoffen (in overeenstemming met REACH, artikel 57f)

De bovenstaande criteria voor Vlaamse ZS zijn gebaseerd op Artikel 57 van de REACH verordening, met expliciete opname van de nieuwe CLP-gevarenklassen (ED categorie 1, PBT/zPzB en PMT/zPzM, zie sectie 6.6).

Bronlijsten voor identificatie van ZS

Voor het samenstellen van een ZS-lijst op basis van de genoemde criteria worden specifieke bronnen gebruikt. Deze systematiek sluit aan bij het beleid in Nederland, en maakt het mogelijk om te anticiperen op recente Europese ontwikkelingen met betrekking tot CLP-classificatie.

Een overzicht van specifieke bronnen gebruikt voor identificatie van ZS is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1: Overzicht bronnen gebruikt ter identificatie ZS

Zorgwekkende stoffen
CLP Verordening Bijlage VI, geharmoniseerde indeling (CLH) voor: • CMR Cat 1A of 1B • PBT/zPzB • ED ENV/HH Cat 1 • PMT/zPzM
ECHA kandidatenlijst SVHC voor autorisatie
ECHA restrictielijst (Annex XVII)
POP Verordening, gelijkwaardige zorgstoffen (Bijlagen I, II, III)

Prioritizing

Gezien het grote aantal stoffen op de ZS-lijst (>3000) kan prioritering relevant zijn voor de Vlaamse overheid om middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Hoewel prioriteren een aantal voordelen biedt, zijn er ook argumenten om geen prioriteiten te bepalen en dezelfde beleidsacties te koppelen aan alle stoffen op Vlaamse ZS-lijst. De Vlaamse ambitie blijft immers gericht op het terugdringen van alle ZS in mens en milieu. Bovendien bestaat het risico dat talrijke lijsten met prioritaire ZS naast elkaar ontstaan, wat een integrale aanpak in de weg kan staan. Een algemene bespreking van de kansen en uitdagingen van prioritering binnen de ZS-lijst, als ook een overzicht van mogelijk relevante criteria voor prioritering en ontwikkeling van een systematiek voor Vlaanderen zijn uitgebreid onderzocht in de studie.

Databeheer

Een structurele en datagedreven werking is noodzakelijk voor de ontwikkeling en onderhoud van een Vlaamse ZS-lijst. Een performante ZS-werking heeft nood aan koppelbare en uitwisselbare data over de beleidsdomeinen heen. In de studie werd hiervoor een eerste stap gezet met het ontwikkelen van een databeheersstructuur.

Het beleidsdomein Omgeving (BOMG) streeft ernaar een datagedreven domein te worden, waarbij koppelbare omgevingsdata elke stap van de beleidscyclus ondersteunen. De gezamenlijk Master Data Management (MDM) werking op beleidsniveau verzekert een gemeenschappelijk begrip en taal zodat de data makkelijk te vinden, beschikbaar, koppelbaar en (her)bruikbaar wordt voor het volledige beleidsdomein. De data-aanpak van BOMG is gelaagd waarbij de basis gevormd wordt door masterdata en referentiedata.

Het startpunt voor het ontwikkelen van een ZS-werking was daarom de MDM-werking binnen het BOMG, die steunt op Open Standaarden voor Linkende Organisaties (OSLO). Om dit databeleid concreet te maken, wordt het praktische databaseer en de verantwoordelijkheid bij data-inhoudelijke werkgroepen gelegd, die op hun beurt verantwoording afleggen aan aangesteld Stuurgroepen.

Inmiddels werd een Werkgroep data ZS opgericht die werkt aan het operationeel maken van de ZS-lijst en de bredere ZS-werking, inclusief de ontwikkeling van een proces voor het beheer en de actualisatie van de ZS-lijst volgens de principes van de MDM-werking. Het bestaande 'Kernteam ZS' wordt beoogd als stuurgroep in de ZS-werking.

De (verdere) ontwikkeling van een systematiek voor databeheer van het toekomstige ZS-kader zal een dynamisch proces zijn waarbij inbreng van verschillende stakeholders van cruciaal belang zal blijven.

Juridische analyse

Wat betreft het gebruik van de term 'Zorgwekkende Stof' of 'Zeer Zorgwekkende Stof' in Vlaanderen, voor stoffen die voldoen aan de criteria zoals geformuleerd in deze studie, wordt vanuit de juridische analyse geadviseerd om het begrip 'Zorgwekkende Stoffen' te gebruiken. De REACH verordening gebruikt namelijk de term 'Substances of Very High Concern' (SVHC) en biedt specifieke criteria om stoffen als SVHC te identificeren. De letterlijke Nederlandse vertaling van SVHC is 'Zeer Zorgwekkende Stoffen' (ZZS), waardoor gebruik van dit begrip voor andere stoffen dan de SVHC onder REACH verwarring zou kunnen veroorzaken.

Daarnaast is het aanbevolen om de definitie en criteria voor ZS te verankeren in de wetgeving (bv. VLAREM) Dit onder andere om handhaving mogelijk te maken. Voor een uitgebreid juridisch advies wordt verwezen naar de juridische nota als bijlage bij dit rapport.

Stakeholderwerking

Bij het ontwikkelen van een Vlaams beleidskader voor ZS komen talrijke vraagstukken naar voren. Het is daarbij essentieel om de verschillende noden en perspectieven goed in kaart te brengen en te begrijpen om een breed gedragen aanpak te kunnen voorstellen en implementeren. Een structurele stakeholderwerking binnen de HUB ZS biedt een omgeving waarin:

- Verschillende perspectieven worden uitgewisseld en gewaardeerd.
- Complexe vraagstukken in hun geheel worden bekeken.
- Inzichten worden gegenereerd ter voorbereiding van de besluitvorming.

Deze aanpak maakt het mogelijk om uitdagingen vanuit diverse invalshoeken te benaderen en een gedeeld begrip te ontwikkelen dat verder reikt dan individuele projecten. Verschillende partijen hebben al aangegeven actief bij te willen dragen aan deze samenwerking.

BELEIDSAANBEVELINGEN EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN

Op basis van het uitgevoerde studiewerk en de bijhorende dialoog zijn een aantal beleidsaanbevelingen en toekomstperspectieven geformuleerd.

Hierbij wordt voorgesteld om te werken vanuit drie overkoepelende doelstellingen.

- Een ambitieus ZS-beleid
- Een gedragen ZS-aanpak
- Een performante ZS-werking

Een **ambitieuws ZS-beleid** vertrekt van een overkoepelende en taakstellende beleidsstrategie. Dit om middelen gericht te kunnen inzetten en geleverde inspanningen te evalueren. Om diezelfde reden is er ook nood aan nieuwe data en een betere koppeling van bestaande data over het voorkomen van ZS in mens of milieu specifiek voor Vlaanderen. Op basis van die data zal het ook eenvoudiger zijn om prioriteiten te kunnen bepalen voor het Vlaams beleidsniveau.

Daarnaast kijkt een ambitieus ZS-beleid naar stoffen die vandaag nog niet op de ZS-lijst voorkomen, maar omwille van hun intrinsieke eigenschappen (potentieel) zorgwekkend zijn. Dit kan bijvoorbeeld door het voorzien van de mogelijkheid tot individueel stofadvies. Daarnaast kan een meer uitgebreide non-target screening en de ontwikkeling van een 'early warning system' voor het identificeren en beoordelen van opkomende stoffen ervoor zorgen dat sneller actie kan worden ondernomen.

Een **gedragen ZS-aanpak** is het resultaat van een proces dat samenwerking mogelijk maakt. In de studie werd een samenwerking opgezet met verschillende partijen om het studiewerk te voeden, te bespreken en te verbeteren. Zo werd afstemming gezocht met het federale niveau en Nederland. Een verdere afstemming met de Belgische beleidsniveaus en andere EU-landen moet bijdragen aan een eenduidig beleid. Dat werd ook aanbevolen door de stakeholders die bij de studie betrokken werden. De samenwerking die in het kader van deze studie gestart werd kan bij

voorkeur verdergezet worden via een structurele stakeholderwerking in de HUB ZS. Daarnaast is het aanbevolen om voldoende breed te communiceren over de Vlaamse inspanningen op vlak van ZS. Dit om bewustzijn rond ZS en het vertrouwen in de aanpak te vergroten.

Om de ZS-aanpak te kunnen uitvoeren is er nood aan een **performante ZS-werking**. De belangrijkste eerste stap is het operationaliseren van de ZS-lijst met een duidelijke beheersstructuur zoals voorgesteld in de studie. Centrale aansturing speelt een belangrijke rol in het behouden van het overzicht en kan ook ondersteuning bieden aan partijen die instaan voor de uitvoering van het ZS-beleid.

Voor een efficiënte en impactvolle implementatie van het kader ZS in Vlaanderen is het van belang dat bewust wordt ingezet op alle drie doelstellingen: een ambitieus beleid, ondersteund door een performante werking, gedragen door een brede groep stakeholders.