

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN,
GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu

Definitieve goedkeuring – na advies Raad van State

Bijlagen:

- het goed te keuren ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering;
- het advies 63.572/3 van de Raad van State van 25 juni 2018.

1. INHOUDELIJK

1. Situering van de nota

De Vlaamse Regering hechtte op 18 mei 2018 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu. Een beschrijving van de situering kan u terugvinden in document VR/2018/1805/DOC/0497/1BIS.

Over voornoemd voorontwerpbesluit werd advies ingewonnen bij de Raad van State.

2. Korte samenvatting van context en inhoud van de nieuwe regelgeving

Het betreft geen volledig nieuwe regelgeving, wel een actualisatie van de huidige regelgeving. Het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 en de bijlage 'kwaliteitsnormen voor het binnenmilieu' (factoren en waarden) die bijgevoegd is bij het besluit dateren immers al van 2004. Meer specifiek is er een bijsturing nodig van waarden van de kwaliteitsparameters binnenmilieu (richt- en interventiewaarden) en de kwaliteitsparameters zelf, omwille van nieuwe wetenschappelijke inzichten, en van de regels voor toezicht en gevolgeving zodat die meer aansluiten bij de praktijk. Ook zijn de parameters schimmels, micro-organismen en mijten in het huidige besluit niet specifiek genoeg geformuleerd waardoor ze niet bruikbaar zijn in de praktijk.

De wijzigingen betreffen onder meer:

- de omschrijving van het intern verzelfstandigd Agentschap Zorg en Gezondheid, dat bevoegd is voor het toezicht, en van de bevoegde personeelsleden van het agentschap;
- de actualisering en aanvulling van de definities;
- het schrappen van de delegatie aan de Vlaams minister, bevoegd voor het gezondheidsbeleid, om de bijlage bij het voormelde besluit met de kwaliteitsnormen voor het binnenmilieu te vervolledigen of aan te passen;
- het informeren van andere groepen of personen dan de gezondheidswerkers en de burgers;
- het indienen van het verzoek tot onbewoonbaarverklaring bij de burgemeester;
- het formulier waarmee een aanvraag tot onderzoek gebeurt (dat niet langer door de genoemde minister wordt vastgesteld);
- het bezorgen van de gemotiveerde voorstellen van saneringsmaatregelen;
- de vervanging van de bijlage met de biotische, fysische en chemische factoren, hun richt- en interventiewaarden en de blootstellingsduur.

Samenhangend met het gegeven dat het formulier voor de aanvraag tot onderzoek niet langer door de genoemde minister wordt vastgesteld, wordt voorzien in de opheffing van het ministerieel besluit van 16 maart 2006 'tot vaststelling van het modelformulier en de procedure voor aanvragen van een onderzoek van het binnenmilieu'.

Als bijlage bij deze nota vindt men het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering terug, aangepast aan het advies van de Raad van State, tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu, met in bijlage de biologische, fysische en chemische factoren, de richtwaarden, de interventiewaarden en de blootstellingsduur waarop deze waarden van toepassing zijn voor de beoordeling van de gezondheidsrisico's van het binnenmilieu in woningen en publiek toegankelijke gebouwen.

Een toelichting, verduidelijking en motivering van de wijzigingen die aan het ontwerp werden aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State of de motivering waarom het advies van de Raad van State niet gevolgd wordt zijn artikelsgewijs in deze nota opgenomen bij titel 3.

3. Bespreking van de wijzigingen die aan het ontwerp werden aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State of de motivering waarom het advies van de Raad van State niet gevolgd wordt.

Bevoegdheden binnenmilieubesluit (punt 4.2 advies Raad van State)

De Raad van State erkent dat het decreet van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid' (hierna het preventiedecreet genoemd) de rechtsgrond is voor het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004 en voor het ontwerp van wijzigingsbesluit. Het decreet regelt naast een gemeenschapsaangelegenheid ook een gewestaangelegenheid, maar specificeert niet welke gewestbevoegdheden daarbij in aanmerking komen. In haar advies specificeert de Raad van State welke gewestbevoegdheden in aanmerking komen.

Initiatief i.k.v. binnenmilieubesluit	Toepassingsgebied	bevoegdheid
Initiatieven met betrekking tot biotische factoren	Woning	Gemeenschap-Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Initiatieven met betrekking tot biotische factoren	Publiek toegankelijk gebouw Vlaanderen Ook in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad maar alleen ten aanzien van natuurlijke personen die zich vrijwillig tot een instelling hebben gewend die wegens haar organisatie geacht moet worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren.	Gemeenschap-Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Initiatieven met betrekking tot chemische factoren	Woning	Gewest-Wonen
Initiatieven met betrekking tot chemische factoren	Publiek toegankelijk gebouw	Gewest-Omgeving
Initiatieven met betrekking tot fysische factoren	Woning	Gewest-Wonen
Initiatieven met betrekking tot elektromagnetische straling	Publiek toegankelijk gebouw	Gewest-Omgeving
Initiatieven met betrekking tot temperatuur, tocht, ventilatie en vochtigheid	Publiek toegankelijk gebouw	-

Tabel: overzicht bevoegdheidsdomeinen waarop gesteund gespecificeerd per soort initiatief in het kader van het Binnenmilieubesluit.

Deze verduidelijking vergt geen wijziging aan het ontwerp, maar voor de volledigheid, nemen we bovenstaand overzicht op in deze nota.

Voor wat de bevoegdheden betreft, verwijst de Raad van State nog naar het advies van de Raad van State 34.339/AV van 29 april 2003. Zo zou de bevoegdheid voor de preventieve gezondheidszorg alleen betrekking hebben op bepaalde aspecten, namelijk "activiteiten" en "diensten", die een zekere band moeten vertonen met bepaalde ziektes of aandoeningen. Maatregelen die wel kunnen bijdragen tot de gezondheid van de mens, maar die slechts onrechtstreeks te maken hebben met ziekten en aandoeningen, vallen buiten die gemeenschapsbevoegdheid. Dat was volgens de Raad het geval voor de bepalingen die betrekking hebben op het zogenaamde facettenbeleid, alsook – meer in het bijzonder – voor de bepalingen in het kader van dat facettenbeleid die betrekking hebben op streefwaarden in water, lucht, bodem (die behoren tot de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu). De Vlaamse Regering heeft destijds met de goedkeuring van het besluit van 11 juni 2004 zijn goedkeuring gehecht aan het nemen van maatregelen tot bestrijding van de 'gezondheidsrisico's' door verontreiniging van het binnenmilieu. In het voorliggende wijzigingsbesluit en in de nota aan de Vlaamse Regering [VR 2018 1805 DOC.0497BIS BVR] daarbij, wordt dit doel 'bescherming van de volksgezondheid' benadrukt. Het preventieve gezondheidsbeleid 'Milieugezondheidszorg' vormt hier, zoals gestipuleerd in artikel 3 van het preventiedecreet, een belangrijke

schakel in. Het facettenbeleid, zoals gedefinieerd in het preventiedecreet, heeft duidelijk de bedoeling te steunen op de complementaire bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest. Dit principe wordt gerespecteerd in het voorliggende wijzigingsbesluit, aangezien het uitvoering geeft aan het facettenbeleid. De initiatieven m.b.t. het preventieve gezondheidsbeleid 'Milieugezondheidszorg', cf. het preventiedecreet en specifiek de voorliggende aanvulling via wijziging van het besluit van 11 juni 2004 vult hier duidelijk aan voor het aspect volksgezondheid.

Een aanvullende kadering met betrekking tot die elementen uit het advies van de Raad van State wordt gevat door de volgende toelichting:

1. Alle maatregelen/initiatieven met betrekking tot biologische, fysische en chemische factoren, gaande van informeren, sensibiliseren, onderzoeken tot de richt- en interventiewaarden zoals geformuleerd in het Binnenmilieubesluit, hebben een rechtstreeks verband met de preventie van bepaalde ziektes en aandoeningen. Dit wordt internationaal erkend en ook wetenschappelijk beschreven (The IAIAQ project (Promoting actions for healthy indoor air) - European Commission, DG SANCO, 2011; The EnVIE project (Coordination Action on Indoor Air Quality and Health Effects) - European Commission, DG RTD, 2009; WHO guidelines for indoor air quality: Selected pollutants - World Health Organisation, 2010; WHO guidelines for indoor air quality: Dampness and mould - World Health Organisation, 2009; niet limitatief), en is een belangrijk argument voor de wijziging van het binnenmilieubesluit t.o.v. het oorspronkelijke besluit van 11 juni 2004. Toen was het rechtstreeks verband wetenschappelijk veel onduidelijker en kon moeilijk onderbouwd worden.
2. Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid (DABM) beschrijft in artikel 2.2.1. de term milieukwaliteitsnormen: 'De Vlaamse Regering stelt ter bescherming van het milieu milieukwaliteitsnormen vast die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt. Milieukwaliteitsnormen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water, het sediment of de biota in de bodem. Zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit'. De initiatieven met betrekking tot het preventieve gezondheidsbeleid 'Milieugezondheidszorg', cf. het preventiedecreet en specifiek de voorliggende aanvulling via wijziging van het besluit van 11 juni 2004 vult hier duidelijk aan voor het aspect volksgezondheid. De richt- en interventiewaarden zoals gedefinieerd in het Binnenmilieubesluit zijn dan ook niet hetzelfde als de streef- of grenswaarden zoals gedefinieerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, maar:
 - a. gaan uit van een intrinsiek gezondheidskundige motivatie en zijn dan ook zo onderbouwd;
 - b. geven uitvoer aan de Europese doelstellingen om burgers van de Unie te beschermen tegen milieu-gerelateerde problemen en risico's voor de volksgezondheid en het welzijn vanuit een gezondheidskundige onderbouwing (cfr. de desbetreffende WGO-richtsnoeren), zoals opgenomen in het 7e Milieu Actie Programma, EU 1386/2013 van 20 november 2013 (prioritaire doelstelling 3, punt 54);
 - c. geven bij overschrijding geen aanleiding tot juridische consequenties. De opzet van het preventiedecreet voorziet niet in een sanctioneringsbeleid en toezichtbeleid.
3. De preventieve gezondheidszorg heeft als doel enerzijds ziekten en complicaties van ziekten te voorkomen of in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen, maar anderzijds te zorgen dat mensen gezond blijven door hun gezondheid te bevorderen en te beschermen. Zoals gesteld in de memorie van toelichting van het preventiedecreet kan preventie via inwerking op risicofactoren en determinanten een invloed uitoefenen op de gezondheidstoestand. De factoren en determinanten worden onderverdeeld in exogene (buiten het lichaam) en

endogene (binnen het lichaam) factoren. Tot de exogene risicofactoren en determinanten behoort de fysieke omgeving (biotische factoren, fysieke factoren, chemische factoren en materiële en ruimtelijke factoren), leefstijl (lichaamsbeweging, eetgewoonten, veilig gedrag, ...) en sociale omgeving. Strategieën als informeren en sensibiliseren, educatie, inrichting van de fysieke en sociale omgeving en het maken van afspraken en regelgeving worden hierbij gehanteerd. Vanuit die optiek zijn maatregelen die betrekking hebben op woningen en publiek toegankelijke gebouwen (cfr. fysieke omgeving) die rechtstreeks bijdragen tot de gezondheid van de bewoner, respectievelijk gebruiker, te beschouwen als bevoegdheid van de preventieve gezondheidszorg. En vormen tevens een aanvulling op het woonbeleid (i.c. de Vlaamse Wooncode).

Verschillend territoriaal toepassingsgebied (punt 5 advies Raad van State)

De Raad van State benadrukt dat het Binnenmilieubesluit een verschillend territoriaal toepassingsgebied heeft, naargelang ze betrekking heeft op gemeenschapsaangelegenheden of gewestaangelegenheden. Het besluit geldt wat betreft de biotische factoren (gemeenschapsaangelegenheid) ook in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, maar alleen ten aanzien van natuurlijke personen die zich vrijwillig tot een instelling hebben gewend die wegens haar organisatie geacht moet worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren. In gewestaangelegenheden geldt de ontworpen regeling helemaal niet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de Logo's van 30 januari 2009 voorziet, cfr. artikel 17, dan ook in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geen uitvoering voor de taken (cfr. artikel 17 §1.7° b) voorzien in het Binnenmilieubesluit.

Wat betreft de verschillende territoriale toepassing inzake biotische factoren wordt er in de toekomst overlegd met de bevoegde diensten in Brussel. De opname van dit gegeven in de nota vergt geen wijziging van het ontwerp van wijzigingsbesluit.

Motivering initiatieven betreffende biotische factoren (punt 6.2 advies Raad van State)

De Raad van State merkt op dat initiatieven betreffende biotische factoren die een potentieel gevaar vormen voor de volksgezondheid, ter voorkoming van infecties, allergieën of intoxicaties, waarvoor rechtsgrond geboden wordt door artikel 39 van het preventiedecreet, volgens die bepaling ook moeten worden "gemotiveerd". Om geen twijfel te laten bestaan aangaande de wettigheid van het ontworpen besluit, acht de Raad het raadzaam om die motivering ofwel in de aanhef van het ontwerp op te nemen, ofwel in een verslag aan de Vlaamse Regering dat samen met te nemen besluit (en met het advies van de Raad van State) wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Een laatste wetenschappelijke stand van zaken met betrekking tot de gezondheidsrisico's en effecten ten gevolge van blootstelling aan biotische factoren staat beschreven in de bijlage VR/2018/1805 DOC.0497/5 - bijlage in het kader van de eerste principiële goedkeuring.

Decretale rechtsgrond verwerking persoonsgegevens (punt 7 advies Raad van State)

Betreft artikel 4 van het ontwerp

De Raad van State merkt op dat er geen decretale bepaling voorhanden is waarin op zijn minst wordt geregeld in welke gevallen en voor welke doeleinden de persoonsgegevens in de aanvraag van een onderzoek voor een woning kunnen worden verwerkt. Gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet moet eerst een dergelijke decretale basis gecreëerd worden alvorens de ontworpen bepaling doorgang kan vinden.

Om hieraan tegemoet te komen wordt paragraaf 5 van artikel 6 van het Binnenmilieubesluit "De minister bepaalt nadere regels voor de vorm en inhoud van de

aanvraag, bedoeld in §§1,2 en 4, en voor de procedure.” opgeheven.
Een goed, ‘evidence based’, gezondheidsbeleid is gebaseerd op goede gegevens. Het advies nr. 30/2002 van 12 augustus 2002 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, opgenomen in de de memorie van toelichting van het preventiedecreet, gaat hier dieper op in. Concreet werd dit vastgelegd in de aangehaalde paragrafen §1 en §2 van artikel 32 van het preventiedecreet. De organisatie van het netwerk zoals dat beschreven is, is vastgelegd in het decreet van 25 april 2014 betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg. Dit regelt de omgang met persoonsgegevens met betrekking tot de zorg.

Om de decretaal bepaalde opdracht zoals voorzien in dit voorliggende wijzigingsbesluit te kunnen uitvoeren moet men zowel de gezondheidstoestand als de endogene- en exogene factoren kunnen beschrijven, wat dus wil zeggen gegevens verzamelen en verwerken. Dit toont de noodzakelijkheid aan van de gegevensverwerking. In afstemming met het advies van de Raad van State gebeurt de verzameling en verwerking van die gegevens cfr. artikel 6, §2 van het Binnenmilieubesluit via het netwerk van gegevensdeling in de zorg (bv. eHealth-platform), tussen arts en arts (d.w.z. de arts van de aanvrager en de milieu-artsen van het Agentschap Zorg en Gezondheid), cfr. artikel 6, §3 van het Binnenmilieubesluit alleen na schriftelijke toestemming van de bewoner (dus op zijn/haar verzoek) en dit alles conform de bepalingen van de algemene verordening gegevensbescherming 2016-679 van 27 april 2016, nl. artikel 9, lid 1, dat voorziet in een uitzondering van verwerking van gegevens indien §2 h): ‘de verwerking is noodzakelijk voor doeleinden van preventieve of arbeidsgeneeskunde, voor de beoordeling van de arbeidsgeschiktheid van de werknemer, medische diagnoses, het verstrekken van gezondheidszorg of sociale diensten of behandelingen dan wel het beheren van gezondheidszorgstelsels en -diensten of sociale stelsels en diensten, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, of uit hoofde van een overeenkomst met een gezondheidswerker en behoudens de in lid 3 genoemde voorwaarden en waarborgen’.

Voordracht minister (punt 8 advies Raad van State)

Het is voor de Raad van State niet duidelijk wat de zin is van de machtiging van de Vlaamse Regering aan zichzelf, en waarom alleen wordt voorzien in de voordracht van de Vlaamse minister, bevoegd voor het gezondheidsbeleid, terwijl ook andere ministers het ontworpen wijzigingsbesluit (net als het oorspronkelijk besluit) mee voordragen cfr. artikel 3, derde lid, van het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004 (artikel 2 van het ontwerp).

De term ‘voordragen’ schept waarschijnlijk de verwarring, het gaat dus niet om voordragen aan de Vlaamse Regering (dat gebeurt door alle drie de bevoegde ministers). In navolging van het advies van de Raad van State wordt artikel 2 van het ontwerp als volgt gewijzigd: “De Vlaamse Regering kan, op basis van wetenschappelijke gegevens, de bijlage vervolledigen of aanpassen, na het advies te hebben ingewonnen van het Agentschap Zorg en Gezondheid.”

Formulier gemotiveerde aanvraag (punt 9 advies Raad van State)

Betreft artikel 4 van het ontwerpbesluit

Volgens de Raad van State is er voor zover het formulier de loutere vertaling is van de elementen die worden bepaald in het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004 geen bezwaar tegen om dat formulier niet langer in regelgeving vast te stellen. Het hanteren van het woord “minstens” lijkt hiermee evenwel in tegenspraak. Dat woord moet daarom worden weggelaten uit de genoemde bepalingen.

Cfr. de voorgestelde aanpassing en bijhorende argumentatie n.a.v. punt 7 van het advies van de Raad van State, aangehaald in deze nota, heeft deze opmerking geen inhoud meer.

Formulering artikel 10 van het ontwerpbesluit (punt 10 advies Raad van State)

De Raad van State merkt op dat de juiste formulering van artikel 10 van het ontwerp is "De bijlage bij hetzelfde besluit wordt vervangen door de bijlage (...)".

De formulering is aangepast.

Vermelding meetmethoden bijlage (punt 11 advies Raad van State)

Betreft de bijlage.

De Raad van State adviseert het volgende voor de vermelding op het einde van de bijlage "De meetmethoden van toepassing op de factoren, vermeld in de tabellen, zijn beschikbaar op www.zorg-en-gezondheid.be":

- als een louter informatieve vermelding wordt bedoeld, deze bepaling beter weg te laten.
- als het daarentegen de bedoeling is om het gebruik van de betrokken meetmethoden dwingend op te leggen, die meetmethoden op te nemen in het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004, bijvoorbeeld in een bijlage erbij.

Het betreft een louter informatieve vermelding. Om te kunnen aftoetsen aan de richt- en interventiewaarden is het essentieel dat de gebruikte meetprocedure in overeenstemming is met de meetprocedure uit de studie waaruit de richtwaarden werden berekend – 'kwestie van geen appels met peren te moeten vergelijken'.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State, wordt de vermelding gewijzigd als volgt: "De meetmethoden van toepassing op de factoren, vermeld in de tabellen, zijn *ter informatie* beschikbaar op www.zorg-en-gezondheid.be."

Formulering tekst onderaan bijlage (punt 12 advies Raad van State)

De Raad van State merkt op dat de juiste formulering van "Gezien om te worden gevoegd bij het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004" onder de bijlage moet zijn "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van ... tot wijziging van diverse bepalingen van het Binnenmilieubesluit van 11 juni 2004 en tot opheffing van het ministerieel besluit van 16 maart 2006 tot vaststelling van het modelformulier en de procedure voor aanvragen van een onderzoek van het binnenmilieu".

De formulering is aangepast aan de opmerking van de Raad van State.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Er zijn geen wijzigingen tegenover de principiële goedkeuring.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Er zijn geen wijzigingen tegenover de principiële goedkeuring.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Er zijn geen wijzigingen tegenover de principiële goedkeuring.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Er zijn geen wijzigingen tegenover de principiële goedkeuring.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering hecht haar goedkeuring aan het bijgaand ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu.

Liesbeth HOMANS
Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering,
Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Jo VANDEURZEN
Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw