



Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

---

Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Uw kenmerk : -  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Bijlagen : -  
Datum : 27 januari 2005

Mijnheer de staatssecretaris,

In deze brief adviseer ik u graag over de wijze waarop het Nederlandse Actieprogramma Gezondheid en Milieu 2002-2006 waar nodig aangepast kan worden aan het nieuwe Europese Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010.

Uit contacten met uw medewerkers is gebleken dat een advies hierover zeer welkom zou zijn. Suggesties voor de verdere koers van het Nederlandse actieprogramma zijn daarom in deze brief vervat. Ik heb hiervoor de Beraadsgroep Gezondheid en Omgeving geraadpleegd. Met deze advisering krijgt ook het voornemen gestalte om u te attenderen op internationale ontwikkelingen die relevant zijn voor het Nederlandse milieubeleid. Gezien de taak van de Gezondheidsraad krijgen vooral de wetenschappelijke aspecten de aandacht.

Bij het opstellen van dit advies is rekening gehouden met de eerste voortgangsrapportage die u in mei 2004 aan de Tweede Kamer hebt aangeboden. Een afschrift van deze brief stuur ik naar de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

### Aanleiding

In 2002 hebben de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu het initiatief genomen tot versterking van het beleid op het terrein van milieu en gezondheid. Dit is uitgewerkt in het Actieprogramma Gezondheid en Milieu, dat in 2002 is gestart en nog loopt tot 2006.

Over dat programma heeft de Gezondheidsraad op uw verzoek twee adviezen uitgebracht: 'Gezondheid en milieu: kennis voor beleid' [2003/20] en 'Gezondheid en milieu: beoordelingskader beoordeeld' [2004/03]. Het eerste bevat onderwerpen die in aanmerking komen voor vergaring en synthese van kennis over de invloed van milieufactoren op de gezondheid. Het tweede commentarieert een hulpmiddel bij de beoordeling van milieugezondheidsproblemen.



Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 2  
Datum : 27 januari 2005

---

Een derde advies, over maten voor *environmental health*, staat op het werkprogramma van de raad.

Onlangs heeft de EU een actieprogramma gelanceerd met overeenkomstig doel: het Europese Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010. In het EU-actieplan heeft de Europese Commissie een strategie uitgewerkt om het EU-beleid op het gebied van gezondheid en milieu te versterken. Deze strategie wordt aangeduid met SCALE (*Science, Children, Awareness, Legal instruments, Evaluation*). Voor de volledigheid zijn actieplan en strategie hier kort samengevat.

SCALE heeft tot doel de ziektelast als gevolg van milieufactoren te verminderen, nieuwe gezondheidsbedreigingen door milieufactoren te identificeren en te voorkomen, en het beleid inzake milieu en gezondheid te versterken. Dit is in het actieplan uitgewerkt in een dertiental acties die dienen om drie doelen te bereiken: betere benutting van informatie, zodat meer verbanden tussen milieufactoren en gezondheidseffecten kunnen worden aangetoond, kennislacunes wegnemen en bestaand beleid heroverwegen, en de communicatie over de overwegingen en beslissingen verbeteren. Hierbij krijgt de gezondheidsbescherming van een speciale bevolkingsgroep – kinderen – bijzondere aandacht.

In grote lijnen komen de doelstellingen van het actieplan inhoudelijk overeen met die van het Nederlandse actieprogramma. Wel legt het EU-actieplan de nadruk op onderzoek en monitoring, terwijl het Nederlandse actieprogramma daarnaast al meer op terugdringing van de gezondheidseffecten van milieufactoren aanstuurt. Dit laatste programma geeft ook invulling aan de afspraak die in WHO-verband is gemaakt om *National Environmental Health Action Plans* op te stellen.

Welke adviezen kan de Gezondheidsraad u nu geven voor een goede aansluiting van het Nederlandse Actieplan bij het nieuwe Europese Actieplan?

### Samenwerken met andere lidstaten

De Nederlandse en Europese initiatieven sporen goed. Beide leggen – mijns inziens terecht – sterk de nadruk op versteviging van de wetenschappelijke basis. Diverse onderwerpen hebben een plaats in beide actieprogramma's gekregen, zoals signalering van milieugezondheidsproblemen, risicocommunicatie en monitoring – thema's van algemene betekenis. Daarnaast schenken ze beide aandacht aan specifieke compartimenten als binnenmilieu en buitenlucht, en agentia als niet-ioniserende straling en xenobiotische stoffen.



Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 3  
Datum : 27 januari 2005

---

Bij deze onderwerpen kan Nederland het meeste bereiken door de in het EU-actieplan voorziene samenwerking tussen Europese Commissie en lidstaten mede in te vullen. Dit kan op alle niveaus, dus zowel bij het verzamelen en interpreteren van gegevens als door het uitwisselen van beleidservaring.

### Onderzoek naar effecten bij kinderen en ouderen

De gezondheidsbedreiging van kinderen krijgt bijzondere aandacht in het Europese programma. Dat gebeurt ook in de verklaring die u en uw Europese collega's van volksgezondheid en milieu recent hebben uitgegeven in Boedapest; het actieplan is op deze verklaring afgestemd. In de eerste voortgangsrapportage over het Nederlandse actieprogramma hebt u aangegeven kinderen extra aandacht te zullen geven bij acties gericht op een gezond binnenmilieu en een gezonde leefomgeving.

Er bestaan echter leemtes in de kennis over de gezondheidsrisico's die kinderen lopen als gevolg van blootstelling aan milieufactoren. De Gezondheidsraad heeft in zijn recente advies 'Bestrijdingsmiddelen in voedsel: beoordeling van het risico voor kinderen' [2004/11] geconstateerd dat van xenobiotische stoffen niet met het standaard toxicologisch onderzoek te bepalen valt of zij extra risico voor kinderen opleveren. Verder heeft de raad in het eerdergenoemde advies 'Gezondheid en milieu: kennis voor beleid' aanbevolen onderzoek te laten doen naar de relatie tussen geluid van vlieg- en wegverkeer en de cognitieve prestaties en gezondheid van kinderen.

Ook op andere beleidsterreinen dan milieu is er meer aandacht voor kinderen als risicogroep. Zo is het besef toegenomen dat geneesmiddelen die (mede) bestemd zijn voor kinderen expliciet moeten worden onderzocht op een wijze die op deze doelgroep is toegesneden. In een signalement van de Gezondheidsraad in het jaarlijkse rapport 'Signalering Ethiek en Gezondheid 2003' [2003/08] van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid is hiervoor gepleit.

Ik stel u dan ook voor na te gaan op welke wijze het onderzoek dat in het kader van het Nederlandse actieprogramma wordt gestimuleerd, in de zojuist geschetste richting kan worden bijgestuurd of in een vervolg gestalte kan krijgen.

Bij dit voorstel valt nog wel een kanttekening te plaatsen. Er is een tweede kwetsbare bevolkingsgroep waarmee in het milieubeleid rekening zou moeten worden gehouden. Dat zijn ouderen. In de eerste plaats heeft deze groep een aanzienlijke omvang. Bovendien zijn ouderen gemiddeld langer en ernstiger ziek dan kinderen. Daardoor hebben ze een veel groter aandeel in de



Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 4  
Datum : 27 januari 2005

---

totale ziektelast van de bevolking. Als gevolg van demografische ontwikkelingen zal dit aandeel de komende decennia verder toenemen. Over de gevoeligheid van ouderen voor milieufactoren is echter weinig bekend. Daarom beveel ik u aan onderzoek hiernaar te laten verrichten, eventueel in het kader van een volgend Nederlands actieprogramma. Het lijkt me ook iets om onder de aandacht te brengen van uw EU-collega's.

#### Internationaal afstemmen van milieubeleid voor vier groepen ziekten en gezondheidseffecten

Centraal in het EU-actieplan staan vier groepen zogenoemde prioritaire ziekten en gezondheidseffecten: chronische en recidiverende aandoeningen van de luchtwegen, kanker, neurologische ontwikkelingsstoornissen en hormoonontregeling. Van deze ziekten, respectievelijk gezondheidseffecten is bewezen of wordt vermoed dat milieufactoren eraan bijdragen. Het EU-actieplan voorziet onder meer in het ontwikkelen van gezondheidsindicatoren en nader onderzoek naar relaties met milieufactoren.

Aangezien het genoemde viertal ook in Nederland veel aandacht krijgen in het milieubeleid is internationale afstemming nodig. Ze staan EU-breed extra in de belangstelling met het oog op de gezondheid van kinderen. Het accent op kanker vind ik echter te zwaar aangezet, omdat jeugdkanker een vrij zeldzame aandoening is. Voor de andere drie speerpunten ligt dit anders. Niet-maligne aandoeningen van de luchtwegen en neurologische ontwikkelingsstoornissen komen veel frequenter bij kinderen voor dan kanker en de mogelijke gevolgen van hormoonontregeling voor kinderen zijn onvoldoende bekend. Dit drietal verdient naar mijn mening wel ruime aandacht. De Gezondheidsraad bereidt een advies voor over de bijdrage van omgevingsfactoren aan astma en allergie. Dat kan bouwstenen voor toekomstig beleid leveren en kennishiaten blootleggen.

#### Meer aandacht voor risicowaardering en voorlichting

Het EU-actieplan doelt op overheidsmaatregelen waarmee gezondheidsschade door milieufactoren verder kan worden teruggedrongen of voorkomen en die op een breed draagvlak mogen rekenen. Dit vereist volgens het actieplan meer kennis over het verband tussen milieufactoren en gezondheid en beter inzicht in de risicowaardering van de bevolking. Daarmee meent de Europese Commissie doelgericht informatie over milieugezondheidsproblemen te kunnen verschaffen. De Commissie wil inzicht in de risicowaardering bovendien gebruiken om het gedrag van burgers te



Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 5  
Datum : 27 januari 2005

---

beïnvloeden als het gaat om de eigen blootstelling aan omgevingsfactoren waarop ze zelf direct invloed kunnen uitoefenen (bijvoorbeeld vermijden van overmatige blootstelling aan zonnestraling). Daarnaast zou dit inzicht kunnen dienen om de burger aan te spreken als veroorzaker van milieuverontreiniging.

Naar mijn mening verdient het meer aandacht dat succesvolle communicatie over risico's uitwisseling van informatie in twee richtingen vergt. In het Gezondheidsraadadvies 'Ongerustheid over lokale milieufactoren' [2001/10] is hierop reeds gewezen. Ook de deelnemers aan het EU-congres dat u en uw collega van VWS vorige maand samen met de Europese Commissie hebben gehouden en dat diende om het actieplan nader uit te werken kwamen tot deze conclusie. Verder acht ik niet alleen onderzoek naar de risicowaardering, maar ook naar de kennis over die perceptie bij de verschillende overheden in dit verband cruciaal. In het Nederlandse actieprogramma is dit onderkend. Onderzoek naar factoren die de effectiviteit van risicocommunicatie bepalen verdient in dit verband een prominente plaats. Dit is aanbevolen in het zojuist genoemde Gezondheidsraadadvies.

Met het reeds genoemde Beoordelingskader Gezondheid en Milieu, dat in het kader van het actieprogramma is ontwikkeld, beschikt Nederland over een hulpmiddel voor het beslissen over maatregelen bij milieugezondheidsproblemen. Dit instrument zou ook voor de EU-besluitvorming interessant kunnen zijn. Het heeft vooral een structurende functie bij het maken van afwegingen bij problemen met grote onzekerheid. Met verschillen in risicowaardering tussen betrokken partijen kan tijdens dit proces rekening worden gehouden. Verder is er een Gezondheidsraadadvies in de maak over voorzorg en volksgezondheid, met de achtergronden en toepassingsmogelijkheden van het voorzorgprincipe. Dat kan mogelijk aanknopingspunten bieden voor aanpak van dergelijke kwesties.

### Blijvende aandacht voor binnenmilieu, buitenlucht en geluid

In zowel het Nederlandse als het EU-actieplan wordt veel aandacht besteed aan het binnenmilieu. Dit onderwerp is ook buitengewoon relevant, gezien het grote deel van onze tijd dat we binnen doorbrengen en de vaak ongecontroleerde wijze waarop schadelijke stoffen, fysische en biologische agentia binnenshuis voorkomen. De kennishiaten die de Gezondheidsraad in het advies 'Gezondheid en Milieu: kennis voor beleid' [2003/20] op dit terrein heeft geconstateerd vragen mijns inziens onverminderd actie.



Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 6  
Datum : 27 januari 2005

---

Hetzelfde geldt bij de andere twee speerpunten die in dit advies zijn aangewezen: buitenlucht en geluid. Ze verdienen naar mijn mening bovendien een apart thema *environmental health* in het volgende [zevende] kaderprogramma voor onderzoek van de EU, waarvoor de voorbereidingen inmiddels van start zijn gegaan. Die sectie biedt dan ruimte aan het hele scala van milieugezondheidsvraagstukken die voor nader onderzoek in aanmerking komen.

Geluid is reeds eerder genoemd. De kwaliteit van de buitenlucht wordt behandeld in de recente rapportage '*Baseline scenarios for the Clean Air for Europe (CAFE) Programme*' van het *International Institute for Applied Systems Analysis*. Met behulp van scenarioanalyse is bepaald hoeveel luchtverontreiniging aan de ziektelast van EU-burgers bijdraagt. Luchtverontreiniging zal de komende vijftien jaar voor gezondheidsproblemen blijven zorgen. De effecten van luchtverontreiniging op de levensverwachting nu [bekorting met gemiddeld negen maanden] en in de toekomst [bekorting scenarioafhankelijk] maken duidelijk hoe belangrijk het is dat u en uw EU-collega's zich onverminderd inspannen om luchtverontreiniging verder terug te dringen. Voor Nederland is dit extra relevant, want volgens het rapport blijft ons land bij alle doorgerkende scenario's tot de koplopers qua luchtverontreiniging behoren. De belangrijkste oorzaken zijn de bevolkingsdichtheid – via afgeleiden als mobiliteit – en de industrialisering.

Deze analyse vindt steun in de conclusies uit een door de WHO gefinancierd onderzoek, waarvan de eindrapportage eveneens vorig jaar verscheen: '*Burden of disease attributable to selected environmental factors and injuries among Europe's children and adolescents*'. Dit document bevat cijfermateriaal over de bijdrage van milieufactoren aan sterfte en ziektelast bij kinderen op het Europese grondgebied en in de landen rond de Kaukasus. Deze bevolkingsgroepspecifieke getallen laten een groot effect zien van luchtverontreiniging op deze variabelen. Dit geldt voor alledrie de regio's die de onderzoekers onderscheiden, waaronder één gebied is dat ruwweg overeenkomt met dat van de EU.

De twee rapporten onderbouwen de noodzaak van maatregelen om de kwaliteit van de buitenlucht te verbeteren. De aanbevelingen in het reeds genoemde advies 'Gezondheid en milieu: kennis voor beleid' hebben in dit licht hun geldigheid behouden.

### Internationaal afstemmen van monitoring

Ook monitoring komt in beide programma's voor. De EU zet in op monitoring van gezondheidsindicatoren en van blootstellingen, en koppeling van de resulterende gegevens. Hier zou afstemming tussen de lidstaten van hun monitoringsprogramma's en daarop gebaseerde



Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 7  
Datum : 27 januari 2005

---

onderzoeksactiviteiten zeer effectief kunnen zijn. Dat maakt namelijk vergelijking van resultaten binnen de EU mogelijk. In sommige gevallen zal zelfs combinatie van gegevens mogelijk zijn. De bewijskracht voor een verband tussen een milieufactor en de gezondheid kan hierdoor toenemen. In dit kader streeft de Europese Commissie ook naar een Europees geïntegreerd Systeem voor gezondheidsmonitoring en -informatie, een van de speerpunten van het lopende communautaire actieprogramma op het gebied van de volksgezondheid.

In zijn advies 'Gezondheid en milieu: mogelijkheden van monitoring' [2003/13] heeft de Gezondheidsraad monitoring aanbevolen voor het bewaken van blootstelling aan erkend schadelijke milieufactoren, het signaleren van mogelijke gezondheidseffecten door verdachte milieufactoren en het verifiëren van blootstellingsituaties of gezondheidsproblemen waarover verontrusting bestaat. Algemene eisen die gesteld kunnen worden aan monitoringsprogramma's, willen ze bruikbare informatie opleveren, zijn hierin genoemd. De Gezondheidsraad pleit voor systematische monitoring van vooral de blootstelling, omdat de mogelijkheden hiervoor verder ontwikkeld zijn dan gezondheidsregistraties.

Het zojuist verschenen rapport '*Development of environmental health indicators for European Union Countries: results of a pilot study*' van de WHO-Europa geeft een overzicht van de actuele stand van zaken betreffende de harmonisatie van blootstellings- en gezondheidsindicatoren in Europa. Een set indicatoren voor onder meer buitenlucht, geluid en huisvesting (waarin begrepen binnenmilieu) wordt geschikt geacht voor implementatie in het eerdergenoemde informatiesysteem.

Verder acht ik het voorgenomen vervolg van het EUROHEIS-project (*European Health and Environment Information System for Exposure and Disease Mapping and Risk Assessment*) bijzonder waardevol. In het kader van dit project zijn verscheidene EU-landen begonnen om geografische informatie en gegevens over blootstelling aan milieufactoren en gezondheid met elkaar in verband te brengen. Ook Nederland speelde daar, via het RIVM, een rol. Daardoor kunnen milieugezondheidsproblemen beter worden herkend en kunnen sneller maatregelen worden getroffen om de problemen te verhelpen of te reduceren.

### Monitoring via biomarkers stimuleren

Bijzondere waarde hecht de EU aan biomonitoring. Dit type monitoring wordt in het Nederlandse actieprogramma buiten beschouwing gelaten. Ook in hierboven genoemde rapport van de WHO-Europa wordt geen biomarker aanbevolen om op Europese schaal in te zetten. Toch wil ik hiervoor



Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 8  
Datum : 27 januari 2005

---

een lans breken. De concentratie van contaminanten in lichaamsmateriaal als bloed kan nauwkeuriger informatie over de lichaamsbelasting verschaffen dan niveaus van verontreiniging van de omgeving. Nederland kent reeds verscheidene meetprogramma's om het verloop van de lichaamsbelasting met milieucontaminanten te volgen.

In zijn reeds genoemde advies over monitoring heeft de Gezondheidsraad voorgesteld deze meetprogramma's uit te breiden met andere stoffen en een nieuw programma om de blootstelling van kwetsbare groepen als pasgeborenen te volgen. Biomarkers voor gezondheidseffecten die bruikbaar zijn voor monitoring ontbreken nog. Het schort hier aan de nodige validatie.

In het zojuist bedoelde advies zijn de voorwaarden op een rij gezet waaraan blootstellings- en effectbiomarkers moeten voldoen om bruikbare informatie op te leveren. Ook geeft het de algemene eisen die aan een monitoringprogramma gesteld worden.

#### Verder ontwikkelen van methodologie

De EU zet ook sterk in op methodologische kwesties. Men investeert in ontwikkeling van methoden voor risicobeoordeling en kosten-batenanalyse. Deze methodologische krachtenbundeling vind ik buitengewoon zinvol. Voor dit terrein heeft het Nederlandse actieprogramma ook veel aandacht (onder het kopje 'beleidsondersteuning').

De Gezondheidsraad zal hieraan bijdragen met het reeds genoemde advies over voorzorg en volksgezondheid en met een advies over maten voor milieugezondheidseffecten, dat eveneens op het werkprogramma staat.

#### Doorgaan met integratie van kennis voor 'leefomgevingskwaliteit'

Het overkoepelende thema 'leefomgevingskwaliteit' uit het Nederlandse programma krijgt als zodanig geen aandacht in de EU-pendant. In het advies 'Gezondheid en milieu: kennis voor beleid' is het lopende onderzoek rond dit onderwerp beoordeeld. Dat onderzoek heeft als doel in kaart te brengen welke milieudeterminanten de gezondheid beïnvloeden en in welke mate zij dit doen.

Het onderzoek leent zich bij uitstek om kennis over de vele deelaspecten van het Nederlandse ruimtelijk en milieubeleid te integreren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bepalen van de gezondheidsschade die samenlopende blootstelling aan luchtverontreiniging en geluid tot gevolg





Onderwerp : Europees Actieplan Milieu en Gezondheid 2004-2010  
Ons kenmerk : U-52/EvV/RA/600-R1  
Pagina : 9  
Datum : 27 januari 2005

---

kan hebben. Hoewel de EU de term 'leefomgevingskwaliteit' niet hanteert, onderkent men in het Europese actieplan eveneens de meerwaarde die integratie van kennis met zich meebrengt. Het Nederlandse actieprogramma behoeft mijns inziens op dit moment geen aanvulling.

### Slotsom

Resumerend beveel ik u aan in uw beleid rekening te houden met de aangegeven accenten aangaande bevolkingsgroepen en ziekten, risicocommunicatie, binnenmilieu, geluid, buitenlucht en [bio]monitoring. Daarnaast beveel ik aan te bewerkstelligen dat in het zevende kaderprogramma van de EU meer ruimte wordt geboden voor onderzoek naar milieugezondheidsvraagstukken dan in de thans lopende zesde versie.

### Epiloog

Het EU-actieplan legt sterk de nadruk op betere benutting van bestaande structuren en informatie. In dit verband acht ik het van belang u te laten weten dat het secretariaat van de raad een begin heeft gemaakt met het inventariseren van adviesorganen in andere EU-lidstaten die zich bezighouden met milieugezondheidsvraagstukken. Dit is de eerste stap op weg naar een EU-breed netwerk van adviesorganen op dit terrein. Zo'n netwerk zal naar ik verwacht de doeltreffendheid en doelmatigheid van milieugezondheidsbeleid dienen.

Hoogachtend,

Prof. dr JA Knottnerus