

Vergaderjaar 2023–2024

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 369

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2023

Zoals toegezegd tijdens het Tweeminutendebat Leefomgeving van 3 oktober jl. (Handelingen II 2023/24, nr. 7) stuur ik u hierbij een vervolg op de brief van 29 september¹ over de motie Klaver c.s. met betrekking tot potentiële Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS)². Vanwege een motie ingediend door Kamerlid De Hoop tijdens dat twee minutendebat ga ik ook in op het onderwerp voorzorg (Kamerstuk 33 118, nr. 271).

Voor ik dat doe, wil ik beginnen met benadrukken dat ik de zorg deel van de Kamer over stoffen waar nog onzekerheid is over de risico's, en die mogelijk in de toekomst wel een ZZS blijken te zijn. Als zo'n stof door een bedrijf naar lucht of water wordt geëmitteerd en er zijn sterke aanwijzingen voor risico's, dan wil ik dat alles op alles wordt gezet om te zorgen dat die emissies zo snel mogelijk stoppen. Ik wil net als uw Kamer niet dat mensen ziek worden van emissies van bedrijven. Daarom hebben we in Nederland het meest strenge emissiebeleid van Europa (het ZZS-emissiebeleid).

Verderop in deze brief ga ik in op de acties waar ik mee aan de slag ga. Voor ik dat doe, ga ik in op het stoffenbeleid in zijn algemeenheid, vervolgens op het beleid rond emissies van ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen) en tot slot meer specifiek het pZZS-beleid en voorzorg.

Beleid chemische stoffen

Het beleid rond chemische stoffen is gebaseerd op uitgebreide wetenschappelijke analyses van risico's van stoffen voor mens en milieu. De bewijslast ligt hierbij primair bij het bedrijfsleven: bedrijven die stoffen op de markt brengen (onder de Europese REACH-verordening) of stoffen uitstoten (onder de Europese Richtlijn Industriële Emissies en het

¹ Kamerstuk 22 343, nr. 363.

² Kamerstuk 36 410, nr. 25.

Nederlandse ZZS-emissiebeleid) moeten alle vereiste informatie over die stoffen leveren. Die informatievereisten zijn streng. Niet alleen moeten bedrijven informatie leveren over de risico's van de stoffen (volgens voorgeschreven criteria en testrichtlijnen), maar bedrijven moeten ook aangeven hoe de stoffen veilig kunnen worden gebruikt en hoe emissies kunnen worden voorkomen of zo veel mogelijk beperkt. De wetenschappelijke onderbouwing van gevaareigenschappen van stoffen onder de REACH-verordening is tevens de juridische grondslag voor het Nederlandse ZZS-emissiebeleid. De strenge gevaarscriteria die gelden bij het op de markt brengen van stoffen in Europa gelden in Nederland ook voor stoffen die uitgestoten of geloosd worden, ook als het gaat om stoffen die niet op de markt worden gebracht maar bijvoorbeeld ontstaan bij verbrandingsprocessen.

ZZS-emissiebeleid

Vergunningplichtige bedrijven zijn met het ZZS-emissiebeleid boven op de wettelijke emissiegrenswaarden verplicht alles op alles zetten om emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen te voorkomen, of als dat echt niet kan, ze zo ver mogelijk te minimaliseren. Deze stoffen zijn immers bewezen schadelijk volgens de criteria van artikel 57 van de REACH-verordening: (1) kankerverwekkend, mutageen (het DNA beschadigend) of schadelijk voor de voortplanting, of 2) persistent, bioaccumulerend (ophopend in organismen) én toxisch of 3) zeer persistent én zeer bioaccumulerend of 4) van soortgelijke zorg (zoals hormoonverstorende stoffen). Zoals u weet span ik me ook in om dit strenge beleid in de Europese Richtlijn Industriële Emissies verankerd te krijgen.

De pZZS-lijst

De pZZS-lijst is bedoeld als een niet-wettelijk verankerd hulpmiddel voor bevoegde gezagen. Op de pZZS-lijst staan stoffen die door het RIVM op deze lijst worden gezet als in Europa een onderzoek loopt, of is aangekondigd, bijvoorbeeld omdat een lidstaat een restrictie van een stof onder REACH wil voorbereiden.³ Uit zo'n onderzoek kan soms blijken dat een stof aan de ZZS-criteria voldoet, maar vaak ook niet. Een stof kan dus op de pZZS-lijst worden geplaatst voordat onderzocht is of de stof daadwerkelijk schadelijk is. Op dit moment staan ruim 350 stoffen en stofgroepen op deze lijst. De pZZS-lijst zoals deze nu is vormgegeven, is voortdurend in verandering; er komen stoffen bij en gaan stoffen af (afhankelijk van de ECHA-onderzoekslijsten). Gebleken is dat zo'n 75% van de pZZS nooit als ZZS wordt gekwalificeerd, omdat ze niet de gevaarseigenschappen van ZZS hebben. Soms staan stoffen heel lang op de pZZS-lijst omdat een land een voornemen tot een restrictie heeft aangekondigd, maar gedurende vele jaren er niet aan toekomt daar opvolging aan te geven. Het kan dan pas na jaren blijken dat het geen ZZS is.

Regulering van pZZS

De aangenomen motie Klaver c.s. verzoekt de regering om potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS) wettelijk gelijk te stellen aan Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) om mens en omgeving te beschermen. Daar is wijziging van de regelgeving voor nodig.

³ De lijst met potentiële ZZS is samengesteld uit de volgende lijsten van het Europese Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA): • Assessment of Regulatory Needs (ARN, voorheen RMOA) • Endocrine Disruptor (ED) beoordelingslijst • Persistent, Bioaccumulerend én Toxisch (PBT) beoordelingslijst • Community Rolling Action Plan (CoRAP) en de • Registers van Intenties (RoI) voor classificatie en labelling (CLH), SVHC en Restricties.

Het Rijk heeft de plicht het milieu te beschermen. Hiertoe kan het opstellen van regelgeving noodzakelijk zijn indien dit het beoogde doel dient, waarbij de belangrijkste randvoorwaarden – zoals doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid – in ogenschouw moeten worden genomen. Dit betekent dat voor aanpassing van de regelgeving nut, noodzaak en proportionaliteit van een maatregel bewezen moeten zijn.

Het in regelgeving eenvoudigweg gelijkstellen van alle pZZS aan ZZS is juridisch zeer kwetsbaar, omdat plaatsing van een stof op de pZZS-lijst als enig criterium onvoldoende onderbouwing biedt voor het reguleren van die stof als ware het een ZZS. Hoewel regelgeving uiteraard een ander karakter heeft dan de besluiten waarover de rechtbank in de Chemourszaak heeft geoordeeld, zijn de overwegingen die de rechtbank daar geeft ten minste naar analogie toepasbaar op de gelijkstelling van pZZS met ZZS in regelgeving en kunnen zij worden gezien als de hierboven genoemde randvoorwaarden voor regelgeving.

Ten eerste is een dragende motivering van schadelijkheid van pZZS noodzakelijk om de gelijkstelling van pZZS aan ZZS in de regelgeving mogelijk te maken. Zoals hierboven beschreven staat is de wetenschappelijke onderbouwing van de schadelijkheid van alle stoffen op de pZZS-lijst juist nadrukkelijk nog onzeker en onderwerp van onderzoek, waardoor een dragende motivering zal ontbreken.

Daarnaast is voor de gelijkstelling in de regelgeving ook de proportionaliteit en de noodzaak van dergelijke regulering noodzakelijk. Gelet op het feit dat 75% van de pZZS op enig moment weer van de lijst verwijderd wordt omdat ze geen ZZS-eigenschappen blijken te hebben, ontbreekt ook op dit punt een dragende motivering. Omdat regelgeving per definitie een algemeen karakter heeft zal in lijn met de uitspraak in de Chemours zaak een generieke lijst onvoldoende recht doen aan de noodzakelijke afweging per individuele stof en situatie. Ten slotte is het de vraag of dergelijke regelgeving Europeesrechtelijk mogelijk is.

Vorzorg en pZZS

Uitgaand van de huidige jurisprudentie en de rechtszaken over het voorzorgbeginsel is voor stoffen waarvan de gevaarseigenschappen niet bekend zijn, de nodige voorzichtigheid bij de besluitvorming daarover geboden. Het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast, maar dit vergt wel een zorgvuldige onderbouwing gebaseerd op wetenschappelijke kennis over de risico's van een stof. Deze kennis moet gegronde redenen voor mogelijke gezondheidsschade of milieuvervuiling ondersteunen, en specifiek zijn voor het bedrijf en de bedrijfsprocessen daarbinnen.

Omdat de pZZS-lijst ook veel stoffen bevat die uiteindelijk geen ZZS blijken, bood volgens de rechtbank in de uitspraak in de zaak rond Chemours⁴ de plaatsing van een stof op de pZZS-lijst, als enig criterium, onvoldoende onderbouwing voor toepassing van het voorzorgsbeginsel. In het geval van een pZZS moet daarom altijd aan de hand van een risico-evaluatie worden bepaald of er toepassing moet en kan worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel.

De aanleiding om voorzorg toe te passen is dat er reeds enige zorg uit betrouwbare bron beschikbaar is zoals wetenschappelijk onderzoek. Op grond daarvan, en in aanvulling daarop, kan het bevoegd gezag het

⁴ Rechtbank Den Haag; uitspraak van 16-03-2023, Zaaknummer AWB 20842 en AWB 205500, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302; ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, Rechtbank Den Haag, AWB – 20 _ 842 en AWB – 20 _ 5500 (rechtspraak.nl).

bedrijf om nadere informatie vragen en in de vergunningvoorschriften opnemen, bijvoorbeeld gericht op monitoring.

Acties in relatie tot de motie van het lid Klaver cs.

Ik deel de zorg van de Kamer over stoffen waar nog onzekerheid is over de risico's, en die mogelijk in de toekomst wel een ZZS blijken te zijn. Dus de ca. 25% van de stoffen van de pZZS lijst. Als zo'n stof door een bedrijf naar lucht of water wordt geëmitteerd en er zijn sterke aanwijzingen voor risico's, dan wil ik dat alles op alles wordt gezet om te zorgen dat die emissies zo snel mogelijk stoppen, in lijn met de minimalisatieplicht voor ZZS. Bevoegde gezagen moeten direct, vanuit voorzorg, maatregelen kunnen nemen om die stoffen uit het milieu te weren. Daarom ga ik met de volgende acties aan de slag:

1. Inventarisatie van praktische en juridische mogelijkheden in overleg met decentrale overheden en omgevingsdiensten. Met ambtelijke vertegenwoordigers van de VNG, het IPO, de UvW en ODNL wordt de komende tijd nagegaan wat knelpunten en mogelijke oplossingen zijn bij de toepassing van het voorzorgbeginsel en pZZS. Daarbij wordt rekening gehouden met wie waarvoor aan de lat staat vanuit de rollen van de diverse verantwoordelijken in het stelsel: de bedrijven, de bevoegde gezagen en de Rijksoverheid. Het Rijk heeft in ieder geval de systeemverantwoordelijkheid voor de regelgeving. Op basis van de praktijkervaringen ga ik daarom samen met de bevoegde gezagen kijken naar welke aanpassingen van de regelgeving mogelijk en gewenst zijn. Deze actie houdt verband met hetgeen in uw Kamer in het debat van 3 oktober naar voren is gebracht over het voorzorgbeginsel, pZZS en de juridische verankering. De handelingsopties die mogelijk zijn nadat de Omgevingswet in werking is getreden, worden hierbij meegenomen, als ook de mogelijke verbeteringen in het stelsel.
2. Kennis van het RIVM over pZZS actief inzetten. Ik zal vragen aan het RIVM, daar waar bevoegde gezagen geconfronteerd worden met emissies van pZZS alle beschikbare en benodigde wetenschappelijke kennis te leveren, waar mogelijk ook proactief. Dit zal gebeuren via de liaisons uit de pilot «Try-out Zeer Zorgwekkende Stoffen», via een stofadvies òf door deelname aan de Rapid Response teams (zie hierna). Vanuit de «try-out Zeer Zorgwekkende Stoffen» kunnen omgevingsdiensten vanaf nu extra deskundige ondersteuning en advies ontvangen vanuit het RIVM. Dit geldt niet alleen voor ZZS, maar ook voor pZZS en dus ook voor het toepassen van het voorzorgbeginsel bij het verbinden van een voorschrift aan een vergunning. Bijvoorbeeld ten behoeve van een monitorings- of informatieplicht voor een chemische stof. Daarnaast kan een bevoegd gezag het RIVM vragen om een snel stofadvies, een milieukwaliteitsnorm of verdere beschikbare kennis. Het bevoegd gezag kan die informatie betrekken bij het onderbouwen van de vergunning voor emissies van een stof, ook als dit een stof is die op de pZZS-lijst staat.
3. Instellen van Rapid-Response-Teams. In aanvulling op het voorgaande, moeten bevoegde gezagen zeker in complexe situaties zoals rond Chemours ook op het Rijk kunnen rekenen. Daarom zal ik in dat soort gevallen in de toekomst een «Rapid-Response-Team» inrichten, waarin de benodigde deskundigheid en ervaring bijeen wordt gebracht, ook over (p)ZZS. Zo'n team kan bevoegde gezagen snel en adequaat ondersteunen met kennis, onderzoek en capaciteit, ook vanuit mijn ministerie.
4. Meer duidelijkheid creëren over het omgaan met nieuwe en onzekere milieu- en gezondheidsrisico's van chemische stoffen, met oog voor de samenhang in stoffenbeleid voor water, lucht en bodem. Ik heb het RIVM gevraagd hier onderzoek naar te doen. Concreet wordt gekeken naar verschillende hulpmiddelen en instrumenten voor bevoegde

gezegden, zoals de samenstelling en opbouw van de pZZS-lijst, maar ook de methodieken voor opkomende stoffen in water en niet genormeerde stoffen in de bodem. In het eerste kwartaal van 2024 worden hiervan de resultaten verwacht.

5. Ontsluiten van kennis en ervaring over voorzorg bij vergunningverlening. Ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk, ook tijdens de uitvoering van de acties onder nummer 1 en 2, is voor bevoegde gezagen een nieuwe pagina gelanceerd op het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO): <https://www.iplo.nl/voorzorg-omgevingsvergunning>. Deze pagina is gericht op de VTH-taak wat betreft de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij emissies van chemische stoffen. Deze pagina wordt de komende maanden verder uitgebouwd op basis van praktijkervaringen en jurisprudentie.

Bovengenoemde acties werk ik nader uit vanuit het Impulsprogramma Chemische Stoffen.⁵

Naast bovengenoemde acties wordt in brede zin voortdurend gewerkt aan het verbeteren en ondersteunen van de uitvoering van het ZZS-emissie beleid.

Zoals al eerder aan de Kamer aangegeven, wordt momenteel ingezet op verbeteringen in de uitvoering van de informatie- en minimalisatieplicht voor de emissies van ZZS. Zo wordt via de wettelijke verankering van het ZZS-register, conform de wens van de Kamer, gewerkt aan uniforme dataverzameling en een landelijk publiek toegankelijk beeld van de ZZS-emissies. Daarnaast kijk ik wat nog kan verbeteren aan de vijfjaarlijkse Vermijdings- en Reductieprogramma's waarin bedrijven aangeven hoe ze de emissies van ZZS verder voorkomen en minimaliseren.

Tot slot

Ik heb de zorgen van de Kamer luid en duidelijk gehoord. Ik deel die ook. Daarom vind ik het belangrijk dat de beschikbare kennis over pZZS zo goed en zo snel mogelijk breed gedeeld en benut kan worden, zodat erop gehandeld kan worden.

Ik ga zoals hierboven aangegeven direct met de genoemde acties aan de slag, zodat bevoegde gezagen de emissies van pZZS, waar deze zorgen baren, deze zo snel en goed mogelijk kunnen aanpakken. Ten eerste ga ik de juridische knelpunten inventariseren en kijken welke aanpassingen van de regelgeving mogelijk zijn en ten tweede zet ik in op inhoudelijke ondersteuning, onder andere van het RIVM.

Ik zal u uiterlijk in het eerste kwartaal van 2024 informeren over de eerste resultaten van bovengenoemde acties.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁵ Kamerbrief van 11 december 2022, Kamerstuk 22 343, nr. 350.