

Vergaderjaar 2004–2005

22 343

Handhaving milieuwetgeving

29 800 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005

Nr. 104

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2005

Hierbij bied ik u mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat de eindrapportage aan betreffende het Onderzoeksprogramma VervolgOnderzoek Chloorketenstudie (OVOC)¹.

Deze eindrapportage bestaat uit een brochure getiteld «Een lange speurtocht – Op zoek naar organische chloormicroverontreinigingen» **plus een bijgesloten CD-ROM**. Deze CD-ROM bevat (in het Engels) het onderliggende technische hoofdrapport met de bijbehorende 15 deelrapporten.

De brochure geeft op hoofdlijnen een beeld van de opzet, de uitvoering en de uitkomsten van dit onderzoeksprogramma. De brochure is bedoeld om de interessante resultaten die met dit onderzoeksprogramma bereikt zijn, snel voor het voetlicht te brengen.

Het technische hoofdrapport en de bijbehorende deelrapporten zijn opgesteld door het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) van de Vrije Universiteit (VU) te Amsterdam. Naast de VU werkten ook het RIZA uit Lelystad, TNO-STB te Delft, het IRAS van de Universiteit Utrecht en het CML van de Universiteit Leiden aan dit technische hoofdrapport mee.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie (BOVOC), waarin de chemische industrie (via de Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie, VNCI), Stichting Natuur en Milieu en de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM participeerden. Het Ministerie van VROM coördineerde het totale OVOC-onderzoek.

De voornaamste resultaten die met dit onderzoeksprogramma behaald zijn en de conclusies die getrokken worden vanuit de Rijksoverheid zijn hieronder samengevat.

Deze brief is als volgt opgebouwd:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Historische aanleiding
2. Start en financiering
3. Doel en onderzoeksvragen
4. Aanpak en selectie van monsters
5. Voornaamste resultaten
6. Conclusies
7. Beleidsmatige inbedding van de conclusies door industrie en overheid
8. Tot slot

1. Historische aanleiding

In 1995 is aan de Tweede Kamer het rapport «Een chloorbalans in Nederland» aangeboden, waarin 99% van de bekende chloorstromen van de verschillende chloorproductieketens in Nederland in kaart zijn gebracht. In dit rapport werd een kennisleemte aangegeven voor chloorgerelateerde stoffen, die in geringe hoeveelheden gevormd kunnen worden – de zogenoemde chloormicro's – en waarvan een aantal persistent (P), bio-accumulerend (B) of toxisch (T) kunnen zijn. In deze brief wordt over PBT-stoffen (of PBT's) gesproken die zowel P, B als T zijn. Stoffen met (mogelijk) PBT-eigenschappen zijn stoffen die (mogelijk) één of meer van de eigenschappen P, B of T hebben.

Over de milieubezwaarlijkheid van chloormicroverontreinigingen, waarvan sommige mogelijk sterk giftige organische verbindingen zijn, was nog geen helderheid verkregen, terwijl de emissies van zelfs kleine hoeveelheden van dergelijke «onbekende» stoffen uit de chloorketen mogelijk toch aanzienlijke milieuproblemen zouden kunnen veroorzaken. Als vervolg op dit rapport is dit onderzoeksprogramma betreffende deze chloormicro's opgestart.

De conclusies uit dit onderzoeksprogramma hebben uitsluitend betrekking op de situatie in Nederland. Hierbij wordt opgemerkt dat producten en productieprocessen met dergelijke onbekende stoffen ook buiten Nederland worden toegepast en dan in het buitenland emissies tot gevolg kunnen hebben.

2. Start en financiering

Dit onderzoeksprogramma is op 1 maart 1999 gestart en had een looptijd van 5 jaar.

Het totale budget van dit onderzoek bedroeg circa 900 000 euro. Het onderzoeksprogramma werd gefinancierd door diverse betrokken leden van de VNCI, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van VROM. Daarnaast hebben deze partijen, evenals de Stichting Natuur en Milieu, een bijdrage geleverd in de vorm van personele capaciteit.

3. Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoeksprogramma heeft als doel de (nog) onbekende emissies van chloormicro's die via afvalwater of schoorsteen of via producten in het milieu terecht kunnen komen, in beeld te brengen.

Het onderzoeksprogramma ging in 1999 van start met *twee onderzoeksvragen*:

- 1 – Veroorzaakt de chloorketen emissies van onverwachte PBT-stoffen (P: persistent, B: bio-accumulatief en T: toxisch) die in het milieu terechtkomen, en zo ja in welke mate?
en
- 2 – Wat is een eerste inschatting van de milieubezwaarlijkheid hiervan?

4. Aanpak en selectie van monsters

Op basis van een prioriteringsstudie is een selectie gemaakt van te onderzoeken monsters:

- 18 afvalwatermonsters, waarvan 16 afkomstig van 14 chemische bedrijfslocaties, 1 van een koelwaterinstallatie en 1 van een waterzuivering, waar huishoudelijk afvalwater verwerkt wordt;
- 4 luchtmonsters, waarvan 3 afkomstig van chemische bedrijfslocaties en 1 van een gemeentelijke afvalverbrandingsinstallatie; en
- 11 chemische producten.

De geselecteerde bedrijven voor de chloorketenstudie, onderzoekslocaties en herkomst van de producten zijn in de bijgesloten brochure vermeld.

5. Voornaamste resultaten

Het *antwoord op de eerste onderzoeksvraag* luidt: ja, in de emissies naar water en lucht van bepaalde processen in de chloorketen komen in geringe mate PBT-stoffen en mogelijke PBT-stoffen voor. Ook in een aantal producten zijn PBT-stoffen gevonden, waaronder onder andere dioxines, hexachloorbenzeen, pentachloorbenzeen en in één geval pentachloorfenol.

In principe kunnen deze stoffen in het milieu komen via rookgassen, via een zeer beperkt aantal afvalwaterlozingen en eventueel via de industriële producten waarin ze aanwezig zijn. De betrokken hoeveelheden zijn echter gering in vergelijking met de gemeten emissies uit bekende bronnen. Kennelijk slaagt de chloorketenindustrie er in de productieprocessen en zuiveringstechnieken zodanig uit te voeren, dat de emissies van als (mogelijk) PBT te kenmerken chloormicroverbindingen naar het milieu relatief gering zijn. In de brochure zijn de bronnen en de «worst case» schattingen van mogelijke emissies uit de chloorketen vermeld.

Het *antwoord op de tweede onderzoeksvraag* luidt: De milieubezwaarlijkheid is in zoverre klein dat er in Nederland geen algemeen chloorketenbreed milieuprobleem is vanwege als (mogelijk) PBT te kenmerken chloorverbindingen. Op nationale schaal gezien leveren de gevonden geringe hoeveelheden ten opzichte van de gemeten dioxine-emissies van andere bronnen slechts een zeer beperkte bijdrage aan de milieubelasting door deze groep stoffen.

Ondanks de geringe bezwaren voor het milieu kan niet gezegd worden dat er helemaal geen vuiltje aan de lucht is. Er zijn immers enkele onverwachte (mogelijke) PBT-stoffen gevonden, met name als verontreiniging van enkele onderzochte producten, waarmee tot nu toe geen rekening werd gehouden. Die stoffen en producten verdienen nadere aandacht van de betrokken industriële partijen en van vergunningverleners en handhavers.

6. Conclusies

Op basis van de resultaten van het onderzoeksprogramma worden de volgende conclusies getrokken:

1. Er is geen chloorketenbreed probleem aangetroffen. Er worden vanuit de chloorketen slechts in een enkel geval, en dan ook nog slechts in geringe mate hoeveelheden stoffen met (mogelijk) PBT-eigenschappen geëmitteerd. De gevonden hoeveelheden daarvan betekenen op nationale schaal slechts een zeer beperkte extra bijdrage aan de milieubelasting door deze groep stoffen.
2. De chloorketenindustrie heeft, mede onder druk van overheid en maat-

- schappij, actief proces-verbeteringen en emissiebeperkende technieken (end-of-pipe technieken) doorgevoerd. Deze zaken zijn effectief gebleken waardoor er vrijwel geen emissies van de betreffende stoffen naar water en lucht optreden. Echter, bij incidentele (bedrijfs)storingen en onderhoudswerkzaamheden kunnen de emissiebeperkende technieken tijdelijk buiten werking zijn en is een emissie van schadelijke stoffen soms niet te vermijden. Het is de taak voor de industrie deze zogeheten «down time» van de emissiebeperkende technieken zo veel mogelijk in te perken, opdat de emissie van stoffen minimaal blijft.
3. Chloor is een reactieve stof en alertheid op het ontstaan van onverwachte verontreinigingen blijft. De studies aan producten hebben inderdaad enkele onverwachte verontreinigingen aangetoond, waarmee tot nu toe geen rekening werd gehouden.

Hoewel de huidige emissies van chloormicro's door de in dit onderzoek betrokken bedrijven geen noemenswaardige bijdragen aan het totaal van de gemeten emissies uit bekende bronnen opleveren, is op lokaal niveau voortdurende waakzaamheid nodig van bedrijven en vergunningverleners en kan er incidenteel reden zijn voor nadere aandacht. Die betreft het vinden van verklaringen voor verontreinigingen in bepaalde industriële producten en het treffen van maatregelen door het betrokken bedrijfsleven.

7. Beleidsmatige inbedding van de conclusies door industrie en overheid

Door de industrie

De resultaten van dit onderzoeksprogramma tonen aan dat de emissies door chloorketenbedrijven van chloormicro's naar lucht en water van relatief gering belang zijn. Handhavingsinstrumenten van de overheid helpen daarbij tevens om een voldoende laag emissieniveau blijvend vast te kunnen houden.

De industrie dient te blijven streven naar verdere minimalisatie van deze emissies. Deze PBT-emissies behelzen meestal Zeer Ernstige Zorg-stoffen. Voor deze stoffen dient immers voortdurend een maximale inspanning te worden gepleegd om de emissies zoveel mogelijk te reduceren.

De industrie dient verder een eigen actieve invulling aan het productenbeleid te geven. De industrie zou hiervoor de instrumenten Responsible Care en Product Stewardship verder moeten ontwikkelen, zodat de kans op «verrassingen» waarvan er een paar met dit onderzoek aan het licht zijn gekomen, in de praktijk op systematische wijze beperkt gaat worden. Hier liggen nog mogelijkheden voor een verdere invulling van de eigen verantwoording en taak voor de industrie. De deelnemende bedrijven verplichten zich om de emissies continu te verminderen en te zoeken naar processen die het milieu minder belasten.

Binnen de chemische industrie en ook daarbuiten, wordt Product Stewardship in toenemende mate gezien als een belangrijk instrument om invulling te geven aan de ketengerichte aspecten van duurzaam ondernemen. Hier ligt voor de industrie een concrete kans om preventief te werk te gaan bij de invulling van het productenbeleid.

Hoe de eerdergenoemde onverwachte verontreinigingen, waarmee tot nu toe geen rekening werd gehouden, in producten ontstaan en mogelijk te voorkomen zijn, is bij sommige bedrijven overigens inmiddels al onderwerp van onderzoek.

De uitkomsten van dit onderzoek geven geen aanleiding tot het formuleren van aanvullend beleid. De aandachtspunten kunnen voldoende worden geadresseerd in het huidige in ontwikkeling zijnde beleid.

Zoals in de Wet milieugevaarlijke stoffen is aangegeven en zoals ik begin van dit jaar in de Uitvoeringsnota SOMS «Nederlands stoffenbeleid in internationaal perspectief» aan de Tweede Kamer heb uiteengezet, is de overheid voorstander van een algemene zorgplicht die (zichtbare) inhoud geeft aan de verantwoordelijkheid van de industrie voor het verantwoord kunnen omgaan met een stof. Met de algemene zorgplicht wordt van de industrie verwacht dat zij zich niet alleen beperkt tot het voldoen aan de voorgestelde wettelijke verplichtingen, maar inhoud geeft aan het maatschappelijk verantwoord ondernemen. De overheid verwacht dus van het bedrijfsleven dat de aangetroffen PBT-stoffen in het OVOC-onderzoek door de betreffende industrie effectief aangepakt worden.

Volgens de Warenwet ligt de primaire verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er geen ongewenste risicovolle stoffen in een consumentenproduct zitten, bij de producent, handelaar en importeur. In de Warenwet staat ook dat het verboden is producten op de markt te brengen die een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van de mens opleveren. Het bedrijfsleven wordt dus geacht dit te controleren en indien nodig maatregelen te nemen.

De overheid is er eveneens een voorstander van om in het nieuwe Europese systeem voor Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën (REACH), naast de voorgestelde verplichte informatie-uitwisseling in de keten ook een expliciete zorgplichtbepaling op te nemen. Producten zouden daar nadrukkelijk ook onder moeten vallen. Dit standpunt wordt door Nederland actief ingebracht in de onderhandelingen, die momenteel in de Europese Unie over het REACH-voorstel gevoerd worden.

8. Tot slot

Het Onderzoeksprogramma VervolgOnderzoek Chloorketenstudie (OVOC) heeft waardevolle nieuwe inzichten opgeleverd over de emissies van chloormicro's uit chloorketenbedrijven en over de effectiviteit en de stand der techniek van emissiebeperkende maatregelen. Die inzichten zijn ook van belang voor andere landen en voor internationale organisaties op het terrein van het chemicaliënbeleid, zoals bijvoorbeeld de Europese Unie. Nederlandse vertegenwoordigers in de beleidsprogramma's voor chemicaliën zullen actief bekendheid geven aan de verkregen resultaten met dit Nederlandse chloormicro-onderzoek en zich inspannen om door de inbreng van de bereikte resultaten van dit onderzoeksprogramma effectieve maatregelen in de desbetreffende programma's geïntroduceerd te krijgen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel