

Vergaderjaar 2006–2007

27 646

Nationaal en Internationaal stoffenbeleid

Nr. 15

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2007

Bij brief van 28 februari 2003 heb ik u toegezegd u te informeren over de eindresultaten van het onderzoek door het RIVM naar de milieuschadelijkheid van de broomhoudende brandvertrager FR-720, zodra deze beschikbaar zijn (Kamerstukken II, 2002–2003, 27 646, nr. 11). Ik zend u hierbij het samenvattende eindrapport van bovengenoemd onderzoek¹, alsmede mijn reactie daarop.

De uitvoering van het RIVM-onderzoek heeft langer geduurd dan vooraf was gepland. De vertraging is veroorzaakt door capaciteitsproblemen bij het Fraunhofer-Instituut, dat als onderaannemer van het RIVM het testprogramma heeft uitgevoerd, en door tegenslag bij de uitvoering van de experimenten.

Achtergrond

Op 29 maart 2001 heeft Greenpeace een brief aan mijn ambtsvoorganger gezonden waarin hij is geïnformeerd over het voornemen van het bedrijf Broomchemie te Terneuzen om de broomhoudende brandvertrager FR-720 te gaan produceren. Vermoed werd dat FR-720 ernstige schade aan het milieu zou kunnen veroorzaken, terwijl Broomchemie geen onderbouwde informatie wilde of kon aanleveren die het tegendeel aantoonde. Mijn ambtsvoorganger gaf daarom kennis van zijn voornemen een verbodsmaatregel voor FR-720 tot stand te brengen, tenzij Broomchemie de veronderstelde milieuschadelijkheid onderbouwd zou kunnen weerleggen. Op 27 juni 2001 heeft mijn Ministerie het bedrijf en de betrokken vergunningverleners (op grond van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)) schriftelijk van dit voornemen op de hoogte gesteld. Op 2 juli 2001 is de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer schriftelijk hierover geïnformeerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ondanks het voornemen om de productie van FR-720 te verbieden, hebben de vergunningverleners, in casu de provincie Zeeland en Rijkswaterstaat, Broomchemie op respectievelijk 29 en 30 november 2001 een tijdelijke Wm- en Wvo-vergunning voor de productie van FR-720 verleend.

Vanwege de termijnen die nodig zijn voor notificatie van de verbodsmaatregel bij de Europese Commissie en de WTO (World Trade Organization), kon de betreffende verbodsmaatregel, na eerst als ontwerp in de Staatscourant van 5 maart 2002 (Stcrt. 2002, 45) te zijn gepubliceerd, pas op 7 maart 2002 in werking treden. Mijn ambtsvoorganger heeft de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer daarbij steeds schriftelijk over de relevante ontwikkelingen geïnformeerd. Op 7 maart 2002 is deze kwestie ook ter sprake geweest tijdens een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Kamerstukken II 2001–2002, 27 646 nr. 10).

Op 9 april 2002 heeft de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de aan Broomchemie verleende tijdelijke vergunningen voor de productie van FR-720 geschorst tot de behandeling van de beroepen die tegen de verleende vergunningen waren ingesteld.

Op 29 januari 2003 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan terzake van de beroepen die door de Zeeuwse Milieufederatie en Greenpeace tegen de aan Broomchemie verleende tijdelijke vergunningen voor productie van FR-720 waren ingesteld. De Raad van State was, kort samengevat, van oordeel dat er geen sprake was van een situatie waarin een tijdelijke vergunning kon worden verleend in verband met het ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu. De vergunningverleners hadden voorafgaand aan de vergunningverlening eerst moeten zorgen dat nadere informatie over de stof FR-720 beschikbaar was, alvorens zij tot verlening van een productievergunning over konden gaan. Om die reden waren de vergunningen tevens verleend in strijd met artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat vereist dat een besluit door een bestuursorgaan zorgvuldig wordt voorbereid. Zowel de Wm als de Wvo-vergunning zijn om die reden door de Raad van State vernietigd.

In mijn brief van 28 februari 2003 heb ik u medegedeeld dat – gelet op de uitspraak van de Raad van State – het belang van de bescherming van het milieu naar mijn mening voldoende is afgedekt ten aanzien van vergunningplichtige handelingen zoals de productie of het gebruik van FR-720, omdat bij onvoldoende gegevens over stofeigenschappen het bevoegd gezag in beginsel geen vergunning mag verlenen. In mijn brief heb ik u bericht dat ik daarom en uit het oogpunt van deregulering en proportionaliteit van regelgeving, heb besloten de toenmalige verbodsmaatregel voor FR-720 niet te verlengen en een circulaire aan vergunningverleners uit te zullen brengen.

Samenvatting RIVM-onderzoeksrapport

Op basis van onderzoek heeft het RIVM inmiddels vastgesteld dat FR-720 zeer persistent (P) is, hetgeen betekent dat de stof in het milieu vrijwel niet afbreekt. De stof blijkt niet bioaccumulerend (B) te zijn in lagere organismen, maar hecht wel aan de huid en aan deeltjes in het darmkanaal. FR-720 heeft een lage toxiciteit (T), maar er wordt wel een hogere toxiciteit gerapporteerd die mogelijk wordt veroorzaakt door een geringe onzuiverheid (minder dan 1 procent), mogelijk 1,2-dibroom-3-chloorpropan.

¹ PBT- en vPvB-stoffen zijn door de combinatie van stofeigenschappen zeer schadelijk voor het milieu.

Ondanks de hoge persistentie zal FR-720 waarschijnlijk niet worden gekarakteriseerd als een PBT- of vPvB¹-stof op basis van criteria die thans

formeel in de REACH-verordening zijn vastgelegd. De schadelijkheid van FR-720 voor het milieu is daarom vermoedelijk van beperkte aard. Hierbij kunnen niettemin enkele kanttekeningen worden gemaakt.

Op basis van deze resultaten kan geconcludeerd worden dat de stof zich niet in water of lucht zal bevinden, behalve wanneer deze gebonden is aan vaste deeltjes. De stof hecht zich voornamelijk aan bodem- en sediment-deeltjes. De concentraties FR-720 kunnen lokaal hoog oplopen tot zelfs enkele grammen per kilogram.

Er blijven enkele onzekerheden bestaan. Ten eerste is de bioaccumulatie en doorvergiftiging van FR-720 in hogere organismen naar verwachting afwezig of zeer gering, maar omdat er geen testgegevens zijn die dit bevestigen, valt dit niet met zekerheid vast te stellen. Ten tweede bevat FR-720 een onzuiverheid, die weliswaar niet bioaccumulerend, maar wel persistent en toxisch is. Vanwege het ontbreken van gegevens over zowel het percentage als de ecotoxicologische eigenschappen van deze onzuiverheid, kan de invloed van deze verontreiniging op de onderzoeksresultaten niet verder worden gespecificeerd. Verder is het niet uitgesloten dat de verontreiniging ook aanwezig is in de technische samenstelling van de stof FR-720 zoals die destijds door Broomchemie is geproduceerd.

Beleidsreactie

Op basis van de in 2002 beschikbare screeningsinformatie over FR-720 was er alle reden tot zorg, omdat op grond daarvan kon worden verondersteld dat de stof waarschijnlijk persistent en bioaccumulerend was. Zonder nadere informatie over de milieuschadelijkheid van FR-720 kon die zorg niet worden weggenomen. Omdat Broomchemie niet bereid was de informatie te vertrekken die noodzakelijk was om met meer zekerheid een oordeel over de veronderstelde milieuschadelijkheid van FR-720 te vormen, had mijn ambtsvoorganger geen andere keuze dan uit voorzorg de eerder genoemde verbodsmaatregel voor FR-720 tot stand te brengen.

Bovendien heeft de Raad van State, zoals eerder aangegeven, in 2003 geoordeeld dat de vergunningverleners voorafgaand aan de vergunningverlening eerst hadden moeten zorgen dat voldoende informatie over de milieuschadelijkheid van de stof FR-720 beschikbaar was, alvorens zij tot verlening van een productievergunning over konden gaan.

Omdat Broomchemie niet bereid was de noodzakelijke informatie over de milieuschadelijkheid van FR-720 zelf te verwerven, heb ik bij wijze van uitzondering en gelet op het maatschappelijk belang vanwege de door mij veronderstelde milieuschadelijkheid, daarnaar onderzoek laten doen door het RIVM. De kosten van dit onderzoek bedroegen ongeveer € 350 000.

Slechts op grond van de resultaten van dit RIVM-onderzoek naar de milieuschadelijkheid van FR-720, is duidelijk geworden dat de veronderstelde zorg ten aanzien van deze stof niet in die mate aanwezig is als aanvankelijk werd verondersteld. Ik hecht eraan te benadrukken dat deze conclusie alleen op basis van onderzoeksinformatie getrokken kan worden. Zonder de resultaten van het onderzoek was de beschikbare informatie over deze stof ontoereikend om een oordeel over de milieuschadelijkheid van FR-720 te bepalen.

Kunnen dergelijke situaties zich in de toekomst nog vaker voordoen?

De Europese REACH-verordening (Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen), die op 1 juni 2007 in werking zal treden, zal naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van problemen zoals zich met betrekking tot FR-720 hebben voorgedaan. REACH verplicht immers bedrijven om elke stof die in hoeveelheden van meer dan 1 ton per jaar wordt geproduceerd of geïmporteerd, te registreren. Bij die registratie moeten de bedrijven de in de REACH-verordening voorgeschreven informatie over de geregistreerde stof overleggen. Daarbij gaat het onder meer om informatie over de gevaarseigenschappen, om de risico's van de stof voor mens en milieu als gevolg van productie en gebruik, alsmede om maatregelen die de bedrijven moeten nemen om deze risico's afdoende te beperken. De in 2002 door Broomchemie geleverde informatie over FR-720 bevond zich niet op het niveau dat thans in de REACH-verordening vereist wordt alvorens een stof in de EU op de markt gebracht mag worden.

Overige toezeggingen

In mijn brief van 28 februari 2003 heb ik u toegezegd dat ik zorg zal dragen voor verankering in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer van het vereiste dat de aanvrager van een Wm- of Wvo-vergunning voldoende informatie over de eigenschappen van chemische stoffen dient te overleggen. Uit een nadere analyse is echter gebleken, zoals ook in de circulaire over benodigde gegevens van chemische stoffen (Stcrt. 2003, 197) is aangegeven, dat dit vereiste al voldoende in de vigerende wetgeving is verankerd zodat nadere regelgeving terzake niet nodig is.

Tevens heb ik in mijn brief van 28 februari 2003 toegezegd na te zullen gaan of een onderzoeksplicht tot stand kan worden gebracht met betrekking tot stoffen waarvoor een vermoeden van nadelige milieugevolgen bestaat. Met de vaststelling van de op 1 juni aanstaande in werking tredende REACH-verordening, waarin een en ander is geregeld, is aan deze toezegging naar mijn oordeel afdoende invulling gegeven.

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