

Vergaderjaar 2021–2022

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 330

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2022

Hierbij bied ik u de «Evaluatie ZZS-Emissiebeleid 2016–2022» aan. Het betreft een kwalitatieve evaluatie gericht op de toekomst, met focus op de werking van systeem, en de verantwoordelijkheid daarin van het Rijk. In deze brief geef ik de voor mij belangrijkste bevindingen uit de evaluatie aan en schets ik op hoofdlijnen wat ik als vervolg op deze evaluatie de komende maanden direct al zal oppakken, dan wel in gang zal zetten via een meerjarig Impulsprogramma Chemische Stoffen.

Emissiebeleid voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

ZZS staat voor Zeer Zorgwekkende Stoffen. Het gaat hierbij om stoffen die bijvoorbeeld kankerverwekkend of schadelijk voor het nageslacht zijn. Met het ZZS-emissiebeleid wil het kabinet voorkomen dat deze stoffen in het milieu terecht komen. Dus moeten bedrijven de emissies van ZZS naar de lucht of water zo veel mogelijk terugdringen. Dit is geregeld met de wettelijke informatie- en minimalisatieplicht voor bedrijven. Uitgangspunt van de minimalisatieplicht is dat emissies van ZZS geheel voorkomen worden of, als dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt. Daarnaast is met de informatieplicht vastgelegd dat bedrijven iedere vijf jaar opnieuw bekijken of verdere minimalisatie haalbaar is (Vermijdings- en Reductieprogramma's). Het ZZS-emissiebeleid in deze vorm bestaat nu ruim vijf jaar en is daarmee nog relatief «jong» beleid. Het is daarom ook belangrijk om na te gaan of het beleid als systeem ook in de toekomst afdoende is om ZZS-emissies te minimaliseren; hiertoe is deze beleidsevaluatie uitgevoerd.

ZZS-emissiebeleid: de basis staat

Over het geheel genomen concluderen Berenschot en Arcadis dat «er grote stappen in de beleidsontwikkeling en -uitvoering zijn gezet» en men verwacht «dat het beleid op termijn zijn vruchten af zal gaan werpen.» Op hoofdlijnen wordt het ZZS-emissiebeleid door de betrokken partijen

onderschreven. Het heeft de bewustwording bij bevoegde gezagen vergroot en steeds meer ZZS-emissies worden aangepakt. De beleidskaders en afgeleide instrumenten helpen de uitvoeringsorganisatie bij de invulling van hun verantwoordelijkheden. Het ZZS-beleid is wel nog relatief nieuw en er wordt er nog volop gewerkt aan de verdere implementatie van het beleid. Het inrichten ervan kost tijd, capaciteit, kennis en kunde. Ik concludeer hieruit dat de basis van het ZZS-emissiebeleid staat en dat er nog tal van verbeteringen nodig en mogelijk zijn in de verdere invulling en uitvoering van dat beleid. Daarbij neem ik vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid de regie, en vanzelfsprekend doe ik dat nadrukkelijk in samenwerking met de ervaringsdeskundigen in het land (bedrijfsleven, bevoegde gezagen en uitvoeringsdiensten).

ZZS-emissiebeleid: hoe nu verder

De conclusies uit de beleidsevaluatie worden met betrokken partijen opgepakt. De voor mij belangrijkste conclusies zijn onder twee opgaven te brengen:

- 1) er kan nog meer *integraliteit en samenhang* gebracht worden in het beleid gericht op risico's van chemische stoffen;
- 2) bevoegde gezagen en bedrijven zijn gebaat bij nog een aantal *handvatten voor de uitvoering* van het emissiebeleid.

Voor het lopende jaar voorzie ik al een aantal activiteiten die goed aansluiten op de bevindingen van de evaluatie op die punten.

Integraliteit en samenhang

Uit de evaluatie komt naar voren dat betrokken partijen behoefte hebben aan meer integraliteit en samenhang: integraliteit in het beoordelen van het geheel aan risico's voor mens en milieu door de aanwezigheid van die stoffen in de leefomgeving en samenhang in de aanpak via onder andere de regulering van chemische stoffen.

Mede naar aanleiding van de motie Grinwis¹ werkt het RIVM aan een verkenning wat nodig en mogelijk is om de problematiek van «cumulatie» van risico's van chemische stoffen in de omgeving via vergunningverlening aan te kunnen pakken. Deze kennis moet gaan bijdragen aan meer integraliteit in risicobeoordelingen.

Daarnaast is er een duidelijke roep van het bedrijfsleven om verdere harmonisatie van het ZZS-emissiebeleid in Europa. Dat is in lijn met de Nederlandse inzet in Europa: meer samenhang tussen de wettelijke kaders. Daarom wordt ook bij de komende herziening van de Europese regelgeving, zoals de Richtlijn Industriële Emissies, ingezet op een vergelijkbare aanpak van emissies van dit soort stoffen in heel Europa. Dat wil zeggen dat wanneer een stof als schadelijk of zorgwekkend wordt geïdentificeerd niet alleen de toelating van deze stof op de markt moet worden gereguleerd, maar ook gekeken moet worden of de emissies van deze stof beter gereguleerd kunnen worden.

Handvatten voor de uitvoering

Er is inmiddels door de informatieplicht en de uitvraag hierop door bevoegde gezagen meer kennis over welke ZZS-emissies waar voorkomen. Lokaal wordt er door bevoegde gezagen hard gewerkt om ZZS-emissies in beeld te brengen; een landelijk overzicht hiervan maken is een volgende stap. Zo'n overzicht kan helpen bij het delen van kennis en ervaring tussen bevoegde gezagen onderling en bij het monitoren van

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 833

beleid. Daarom wordt er momenteel met het RIVM gewerkt aan een database waarin al deze gegevens centraal verzameld worden. Bovendien kunnen vanuit deze database gegevens voor een breed publiek beschikbaar worden gesteld. Hierbij is het van belang dat alle partijen, inclusief het brede publiek, goed worden geïnformeerd zodat duidelijk is wat de getallen in zo'n database voor hen betekenen.

De effectiviteit van het ZZS-emissiebeleid is gebaat bij het versterken van het VTH-stelsel. Daarom wordt de verbinding gemaakt met het »Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel».² Belangrijk aandachtspunt is daarbij het opdoen en delen van kennis bij bevoegde gezagen. Daarnaast zal ik de eerste ervaringen met Vermijdings- en Reductieprogramma's bundelen en bezien welke aanvullingen nodig zijn op het reeds ontwikkelde stappenplan³ voor het opstellen en beoordelen van deze programma's.

Langere termijn: Impulsprogramma Chemische Stoffen

Ik wil mij niet beperken tot de genoemde acties voor dit jaar. Uit de evaluatie blijkt een duidelijke behoefte aan meer inhoudelijke samenhang en onderbouwing van het beleid, en een daarbij horende aanpak. Milieuvervuiling is door onder andere chemische stoffen wordt door wetenschappers gezien als één van de grote planetaire crises, waar de grenzen van de draagkracht van de aarde al overschreden worden.⁴ De urgentie wordt breed in de samenleving gevoeld om sneller en beter de milieuvervuiling als gevolg van chemische stoffen terug te dringen. Dit is in lijn met de Europese ambities. Bovendien zien we met enige regelmaat in het land zorgen over vervuiling van de leefomgeving met chemische stoffen, denk aan situaties rond Chemours, Tata Steel Nederland, afvalcentrales, etc. De overheid wil liever zo min mogelijk per situatie extra maatregelen hoeven treffen. Dit vraagt om beleid dat de uitdagingen van vandaag nog beter het hoofd kan bieden én toekomstbestendig is.

Ik zal daarom voor een aantal urgente problemen rond de aanpak van milieuvervuiling door chemische stoffen verder uitwerken en oppakken in een »Impulsprogramma Chemische Stoffen». Dit programma zal worden opgezet in overleg met andere overheden, bedrijfsleven en andere betrokken partijen.

Vanzelfsprekend zal dit Impulsprogramma Chemische Stoffen zo goed mogelijk aansluiten op andere relevante beleidsprogramma's en -ontwikkelingen, zoals de uitwerking en implementatie van de Europese Chemicaliën Strategie, het Nationaal Milieubeleidsprogramma (NMP), het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel, het bevorderen van een Circulaire Economie, en de ontwikkelingen in het biocidenbeleid.

De minimalisatieplicht vraagt soms om ingrijpende innovatie bij bedrijven. Ter ondersteuning en stimulering van de nodige innovatie zal bezien worden welke instrumenten hiervoor kunnen worden ingezet vanuit het perspectief van missiegedreven innovatiebeleid.

Het ZZS-beleid is nu gericht op emissies naar lucht en lozingen in water. Maar de risico's van ZZS zijn natuurlijk ook van belang voor de kwaliteit de bodem, het verwerken en recyclen afval/reststromen, de veiligheid van werknemers en consumenten en processen en producten in de landbouw

² Kamerstuk 22 343, nr. 315

³ Stappenplan is beschikbaar via de website van InfoMil <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/zeer-zorgwekkende/vermijdings/stappenplan/>

⁴ Safe planetary boundary for pollutants, including plastics, exceeded, say researchers – Stockholm Resilience Centre

(denk aan biociden en bestrijdingsmiddelen). Hiertoe bestaan nu verschillende wettelijke kaders die zorgen voor een brede inzet op het beperken van risico's van chemische stoffen op verschillende plekken in de keten. In lijn met de Europese Chemicaliën Strategie en via intra- en interdepartementale samenwerking zal de komende jaren een impuls gegeven worden aan een meer samenhangende aanpak van ZZS.

Voor het eind van het jaar zal ik het uitgewerkte programmaplan met u delen en daarbij ook de voortgang melden op de hierboven genoemde acties van dit jaar.

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