

Vergaderjaar 2024–2025

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 400

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2024

Het doel van het Impulsprogramma Chemische Stoffen is om knelpunten in het beleid voor gevaarlijke chemische stoffen aan te pakken. Hiermee wordt gewerkt aan een gezonde, schone leefomgeving. Het gaat daarbij ook om de noodzakelijke versterking van de uitvoering en om het oplossen van kennishiaten. Deze brief gaat in op de voortgang van het Impulsprogramma Chemische Stoffen en op enkele moties van en toezeggingen aan uw Kamer over de uitvoering van dit programma. Daarnaast wordt gewerkt aan de uitvoering van de aangekondigde acties voor toepassing van het Strategisch Kader Biociden¹.

De brief omvat de volgende onderwerpen:

1. Cumulatie van metalen in de leefomgeving;
2. Ontwikkeling van een (Europese) strategie voor testmethoden en validatie;
3. Onderbouwing schadelijkheid PFAS-emissies voor de uitvoeringspraktijk;
4. Fluorelastomeren;
5. Communicatie over chemische stoffen;
6. Database ZZS-emissies;
7. Biociden.

1. Cumulatie van metalen in de leefomgeving

Begin 2024 is uw Kamer over het Impulsprogramma Chemische Stoffen² geïnformeerd. Daarbij is ingegaan op onderzoek naar aanleiding van de motie Grinwis³, uitgevoerd door het RIVM, waarbij het ging over de vraag

¹ Kamerstukken 27 858 en 28 286, nr. 638

² Kamerstuk 22 343, nr. 392

³ Kamerstuk 32 813, nr. 833

hoe cumulatie van lucht- of waterimmissies⁴- van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) beter kan worden meegenomen in de vergunningverlening⁵. Het RIVM heeft daartoe een methodiek uitgewerkt. Het RIVM voert momenteel in samenwerking met omgevingsdiensten en waterbeheerders aanvullend praktijkonderzoek uit naar de toepasbaarheid van de ontwikkelde cumulatiemethodiek voor de vergunningverlening. Naast dit nog lopende onderzoek heeft het RIVM inmiddels specifiek in kaart gebracht wat de belangrijkste toxicologische effecten zijn van een groep van 25 metalen. Op basis hiervan is bekeken of cumulatie relevant kan zijn voor deze metalen. Het RIVM stelt vast dat verschillende metalen op dezelfde doelorganen kunnen inwerken. Daarom is voor de onderzochte groep van metalen niet uit te sluiten dat cumulatieve effecten kunnen optreden. Dit geldt ook voor mengsels waarin naast metalen ook andere stoffen aanwezig zijn.

Vervolgens heeft het RIVM onderzocht of de eerder dit jaar gepresenteerde methodiek voor het betrekken van cumulatie in de vergunningverlening goed toepasbaar is voor deze groep metalen. De conclusie is dat het in principe kan, maar dat er wel nog belangrijke informatie ontbreekt om dit al volledig uit te kunnen voeren.

Op mijn verzoek verkent het RIVM ook de mogelijkheden voor de introductie van een zogenoemde «allocatiefactor» voor lucht. Zo'n factor houdt op generieke, pragmatische wijze rekening met de blootstelling aan dezelfde soort stoffen vanuit verschillende blootstellingsroutes en vanuit niet-industriële bronnen. Onderdeel van de verkenning is in hoeverre het gebruik van zo'n factor past bij de eerder gepresenteerde cumulatie methodiek. Naar verwachting zal deze verkenning door het RIVM over de allocatiefactor in het najaar 2024 gereed zijn.

In dit kader is ook de herziening van de Europese Verordening Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen (REACH) van belang. Het introduceren van de MAF (mixture assessment factor) is voorzien bij de komende herziening van de REACH Verordening. Met deze mixture assessment factor wordt de veilige grenswaarde met een bepaalde factor verlaagd en zo wordt er meegenomen dat er blootstelling aan meerdere gevaarlijke chemische stoffen tegelijk kan plaatsvinden. Deze wijziging van REACH zal naar verwachting in 2025 worden gepubliceerd door de nieuwe Europese Commissie.

2. Ontwikkeling van een (Europese) strategie voor testmethoden en validatie

Voor de veiligheid van stoffen is er regelgeving die voorschrijft dat deze veiligheid moet worden getest voordat deze stoffen op de markt worden gebracht. Voor sommige effecten, bijvoorbeeld bepaalde effecten op de stofwisseling of het hormoonstelsel, zijn er echter nog geen geschikte testmethodes beschikbaar. Daarnaast zijn sommige testen duur of kosten veel tijd. In een aantal gevallen zijn er ook nog proefdieren nodig.

Er worden regelmatig nieuwe testmethodes ontwikkeld, bijvoorbeeld in het kader van Europees onderzoek, maar een methode kan pas worden toegepast als deze vervolgens wordt gevalideerd en vastgesteld. De validatie is nodig om zeker te zijn dat de nieuwe methode consistente en correcte resultaten oplevert bij gebruik door verschillende laboratoria. Nederland zet daarom in op een Europese aanpak bij het ontwikkelen én valideren van testmethodieken.

⁴ De emissie is de hoeveelheid verontreinigende stoffen die uit de bron komt. De verontreinigende stoffen verspreiden zich via de lucht en veroorzaken zo een belasting op de woon- en leefomgeving: de immissie.

⁵ Kamerstuk 22 343, nr. 392

In de Conclusies van de Milieuraad van 17 juni⁶ 2024 is op initiatief van Nederland een passage opgenomen waarin het belang van validatie van testmethodes wordt benadrukt. De Europese Commissie wordt opgeroepen een Test Methode en Validatie Strategie op te stellen. Nederland en Duitsland hebben voorgesteld een werkgroep op te richten die een plan maakt over welke methodes het eerst moeten worden gevalideerd en hoe dat werk kan worden gefinancierd; in ieder geval door effectiever gebruik van bestaande budgetten. Begin 2025 wordt vanuit het Impulsprogramma Chemische Stoffen in Nederland een internationale conferentie georganiseerd. De uitkomsten kunnen worden benut voor overleg met de Commissie over de acties die in gang worden gezet.

3. Onderbouwing schadelijkheid PFAS-emissies voor de uitvoeringspraktijk

In het commissiedebat Externe Veiligheid van 11 oktober 2023 is toegezegd⁷ om de Kamer te informeren over een mogelijk sterker regime voor de emissies van PFAS en F-gassen. Van PFAS is bekend dat ze zeer persistent zijn (niet of nauwelijks afbreken) en dat blootstelling mogelijk onomkeerbare schadelijke effecten aan mens en milieu veroorzaken. Voor de PFAS die al als ZZS zijn aangemerkt, geldt een wettelijk vastgelegde minimalisatieplicht die in het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) staat. Dit houdt in dat de emissies van deze specifieke PFAS zo veel als mogelijk vermeden moet worden, en anders zo snel mogelijk gereduceerd.

Om ervoor te zorgen dat bevoegde gezagen ook voor emissies van andere PFAS eenvoudiger voorschriften aan vergunningen kunnen verbinden om de emissies te voorkomen dan wel te beperken⁸, is het RIVM gevraagd om een briefrapport op te stellen met daarin een samenvatting van de wetenschappelijke onderbouwing van het Europese PFAS restrictievoorstel⁹.

Om na te gaan hoe bevoegde gezagen verder kunnen worden ondersteund in het toepassen van de wetenschappelijke onderbouwing uit het RIVM-rapport bij de vergunningverlening, maatwerkvoorschriften en in de handhaving, ben ik regelmatig in gesprek met de koepelverenigingen (VNG, UvW, IPO, ODNL). Daarnaast heb ik een adviesbureau gevraagd een praktisch en bruikbaar advies op te stellen aan de hand van het RIVM-rapport, met voorbeeldvoorschriften over PFAS-emissies en lozingen. Hierbij wordt in ieder geval ingezet op het benutten van de (specifieke) zorgplicht. U treft dit rapport hierbij aan.

Naast bovengenoemde acties is PFAS als groep recentelijk opgenomen als prioritaire stof onder het OSPAR-verdrag; het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Ik ben momenteel bezig met het in kaart brengen van de uitwerking hiervan. Wettelijk gezien worden prioritaire stoffen onder het OSPAR-verdrag als ZZS gekwalificeerd. Zoals hierboven vermeld geldt voor ZZS een minimalisatieplicht (artikel 5.22a, Besluit Activiteiten Leefomgeving).

Naast de vermelde acties voor het terugdringen van PFAS-emissies werk ik voor chemische stoffen waar onduidelijkheid is over de mate waarin emissies hiervan schadelijk zijn samen met het RIVM, aan een routekaart

⁶ Raad Milieu – Consilium (europa.eu)

⁷ TZ202310-076

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 22 343, nr. 384

⁹ Kamerstuk 22 343, nr. 396.

voor bevoegde gezagen om uit voorzorg in de vergunningen en maatwerkvoorschriften voorschriften en maatregelen te kunnen opnemen. Het gaat daarbij onder meer om de stappen die kunnen worden doorlopen in het besluitvormingsproces en om de beschikbare informatie voor de motivering. Een omvorming van de huidige aanpak van potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS) hoort hierbij. Hiermee wil ik de huidige misverstanden over deze groep oplossen. Het RIVM werkt daarvoor nu aan een nieuwe methodiek om met meer zekerheid te kunnen zeggen of een bepaalde stof op termijn ZZS zal worden. De resultaten hiervan zal ik naar verwachting in het voorjaar van 2025 met de Kamer kunnen delen.

4. Fluorelastomeren

Aan Kamerlid Boutkan (PVV) is informatie over het beleid van fluorelastomeren toegezegd¹⁰. Fluorelastomeren is een groep PFAS die is meegenomen in de PFAS-restrictie. Fluorelastomeren hebben toepassingen in de maritieme sector. Dit belang wordt meegewogen in het PFAS-restrictietraject.

Zoals ook na indiening van het PFAS-restrictievoorstel in januari 2023 is toegelicht in de brief van 19 maart 2023, is er een openbare raadpleging gehouden welke sloot in september 2023. Veel belanghebbenden hebben hiervan gebruik gemaakt en deze informatie wordt nu beoordeeld. Het proces is nu in de fase dat twee wetenschappelijke comités van ECHA, het Europees agentschap voor chemische stoffen, aan zet zijn om hun opinies op te stellen. Deze comités kunnen op basis van de informatie een afweging maken. Er zal een advies worden gegeven over het voorgestelde verbod per toepassingsonderwerp. Ook kunnen eventuele (aanvullende) beheersmaatregelen worden geadviseerd of afwijkende overgangstermijnen. Dit geldt ook voor de fluorelastomeren. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar emissies tijdens gebruik, maar ook tijdens productie en in de afvalfase. De opinie over de sociaaleconomische aspecten van de restrictie zal vervolgens open staan voor een openbare raadpleging. Daarna zullen de opinies worden afgerond, en zal de Europese Commissie een voorstel maken en aan de lidstaten voorleggen ter discussie en stemming. De scope van de restrictie, de beheersmaatregelen en de overgangstermijnen kunnen dus nog wijzigen in deze processtappen.

Onder het «impulsproject essential use» gaat het RIVM overigens na hoe het Europese concept «essential use» kan bijdragen aan de uitvoering van de chemicaliën strategie, aan het terugdringen van gevaarlijke chemische stoffen. Bij «essential use» wordt gedacht aan gevaarlijke chemische stoffen die (nog) noodzakelijk zijn voor de gezondheid of de veiligheid van inwoners van de EU of van kritische betekenis zijn voor het functioneren van de maatschappij. Het doel van de introductie van het begrip was om de aanpak van gevaarlijke chemicaliën sneller, efficiënter en effectiever te maken. Overigens is dit niet relevant voor het voorstel voor de PFAS-restrictie omdat het concept essentieel gebruik nog niet in de betreffende regelgeving staat.

Bij de uitwerking van de mogelijke inzet van het begrip wordt door het RIVM voortgebouwd op de communicatie van de Europese Commissie¹¹ in april 2024. De resultaten worden dit najaar verwacht en zullen dan op de website van het RIVM te vinden zijn.

¹⁰ TZ202403-074

¹¹ Communication from the Commission – Guiding criteria and principles for the essential use concept in EU legislation dealing with chemicals

5. Communicatie over Chemische Stoffen

Publieke overheidswebsites chemische stoffen

Ik vind het van belang dat inwoners, onder wie omwonenden van bedrijven en andere belanghebbenden, goed worden geïnformeerd over chemische stoffen met een samenhangend en begrijpelijk verhaal. Toegankelijke en met feiten ondersteunde kennis vormt de basis om in te kunnen schatten wat bepaalde chemische stoffen voor de gezondheid betekenen en welke keuzes men daarbij kan maken.

Daarom worden momenteel onder het Impulsprogramma Chemische Stoffen, in samenwerking met de Ministeries van SZW en VWS, de publieke overheidswebsites rondom chemische stoffen geïnventariseerd en geanalyseerd. In eerste instantie wordt gekeken naar websites voor het algemeen publiek en daarnaast ook naar websites die gericht zijn op specifieke doelgroepen zoals werknemers, werkgevers, industrie en uitvoerende instanties. Door dit project ontstaat een overzicht van bestaande websites over chemische stoffen voor deze verschillende doelgroepen.

Binnen dit onderzoek is gekeken naar een aantal kernpunten:

- Is er per website sprake van een begrijpelijk, samenhangend verhaal over het beleid over chemische stoffen?
- Sluiten de websites aan bij de informatiebehoefte van het algemeen publiek en specifieke doelgroepen?
- Is er sprake van accurate verwijzingen?

Naast deze analyse is ook sprake van advies, en eventueel ondersteuning aan redacties van websites om gesignaleerde verbeteringen direct te kunnen doorvoeren.

Aanvullend wordt er binnen dit project gekeken naar mogelijkheden voor het opzetten van een Rijksbrede digitale website of pagina over chemische stoffen. Gedacht wordt aan een portal, zodat het vinden van de juiste informatie wordt vergemakkelijkt.

Wat betreft de informatie over PFAS wordt voor de vormgeving en het type informatie ook gekeken naar het voorbeeld van de Australisch overheidssite over PFAS. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Grinwis c.s.¹² over toegankelijke informatie over PFAS. De eerste resultaten van dit project verwacht ik begin 2025 met de Kamer te kunnen delen.

6. Database ZZS-emissies

Zoals vorig jaar aan uw Kamer is gemeld en besproken in het kader van de voorhangprocedure, wordt gewerkt aan een landelijke elektronisch database voor een uniform registratiesysteem waarin bedrijven hun industriële emissies van ZZS naar lucht en water kunnen melden aan het bevoegd gezag. Hiermee worden bevoegde gezagen en bedrijven ondersteund in de uitvoering van de al bestaande informatieplicht over dit soort stoffen. Het betreft hier een wettelijke plicht die sinds 2016 bestaat. De Kamer heeft in een motie verzocht om bij de uitvoering van het voorstel de database te vullen met de al bij omgevingsdiensten aanwezige informatie.¹³ Deze motie is inmiddels uitgevoerd door de informatie die omgevingsdiensten de afgelopen jaren hebben ontvangen over ZZS-emissies door het RIVM alvast te laten invoeren in de landelijke database. De planning voor het verplicht gebruik van de ZZS-emissie-database is inwerkingtreding volgend kalenderjaar.

¹² Kamerstuk 28 089, nr. 284

¹³ Motie Van Esch, Hagen en Haverkort, Kamerstuk 22 343, nr. 365

7. Biociden

Bepaalde plaagorganismen (zoals schimmels, ratten of muggen, waaronder invasieve exoten) kunnen leiden tot gezondheidsrisico's, economische schade of hinder. Op dit moment vindt plaagdierbeheersing nog vaak plaats met biociden: chemische stoffen met een specifieke werking tegen zo'n organisme. Het gebruik hiervan kan risico's veroorzaken voor mens en omgeving, bijvoorbeeld door doorvergiftiging. Wettelijk moeten alle biociden voordat ze op de markt toegelaten worden overigens een gerichte risicobeoordeling ondergaan. De manier waarop zo'n beoordeling plaatsvindt, gebeurt op basis van Europese beoordelingskaders en -methoden die periodiek worden aangepast zodat ze zo goed mogelijk aansluiten op de laatste stand van de wetenschap. Een voorbeeld van de Nederlandse bijdrage hieraan zijn onlangs gepubliceerde voorstellen voor het verbeteren van de beoordeling van milieuri-sico's van biociden die gebruikt worden in koelwatertorens.¹⁴ Via een Europees proces wordt dergelijke methodiek vastgesteld en doorgevoerd. Het Strategisch Kader Biociden zet daarnaast in op het zogenaamde Integraal Plaag Beheer. Dit houdt in dat eerst wordt gekeken naar andere mogelijkheden om de ontwikkeling van ongewenste organismen te beperken en dat alleen biociden worden gebruikt als sluitstuk. Doel is om met zo min mogelijk gebruik van schadelijke stoffen toch effectief schade en risico door plagen te voorkomen.

Geïmpregneerde planten- en moestuinbakken

Het RIVM heeft onderzocht wat er (inter)nationaal bekend is over de overdracht van stoffen uit geïmpregneerde planten- en moestuinbakken via de grond naar planten en (het risico op) gezondheidseffecten door consumptie van deze voedselgewassen. Hierbij ontvangt u de resultaten van dit verkennende literatuuronderzoek «Impregneermiddelen in planten- en moestuinbakken». Hiermee wordt ook de toezegging in de beantwoording van Kamervragen op 26 september 2023 nagekomen¹⁵.

Het RIVM concludeert in de verkenning dat er weinig informatie beschikbaar is over de overdracht van stoffen uit geïmpregneerde planten- en moestuinbakken via de grond naar planten en daarmee ook over een eventueel (risico op) gezondheidseffecten. De beperkte hoeveelheid gevonden literatuur gaat over houtbehandelingen die inmiddels in Nederland verboden zijn.

Hout kan geïmpregneerd worden om verschillende redenen, zoals brandvertraging, hout conservering of om het hout waterdicht te maken. Omdat minerale en plantaardige oliën en wassen, kunstharsen en siliciumverbindingen die hiervoor gebruikt worden, nauwelijks door planten opgenomen kunnen worden, geeft het RIVM de aanbeveling om waar mogelijk impregneermiddelen op basis van deze stofgroepen de voorkeur te geven. Deze aanbeveling is in lijn met het biocidebeleid, zoals beschreven in het Strategisch Kader Biociden. Dit komt neer op het voorkomen van vermijdbaar gebruik van biociden en, als dan toch biociden nodig zijn, zorgen voor het gebruik van de minst schadelijke middelen. Volgens planning wordt u volgend jaar verder geïnformeerd over de uitvoering van het biocidebeleid gebaseerd op het Strategisch Kader Biociden.

¹⁴ J. Bakker et al., Environmental emission estimation of cooling water biocides (Emissieschatting van biociden voor koelwater), RIVM-rapport nr. 2024-0042.

¹⁵ Beantwoording Kamervragen gesteld door het lid Van der Plas (BBB), Aangangsels Handelingen II 2023/24, nr. 65

Vervangingsperspectief schadelijke houtconserveringsmiddelen

Veelgebruikte houtconserveringsmiddelen bevatten op dit moment nog zeer schadelijke stoffen die vallen onder de exclusiecriteria genoemd in artikel 5.2 van de Europese biocidenverordening. Voor een dergelijke stof geldt dat deze in beginsel niet wordt goedgekeurd, tenzij er geen alternatieven zijn en er sprake is van een groot publiek belang. Op mijn verzoek is een inventarisatie uitgevoerd van het huidige gebruik, de gevaren en de risico's van houtconserveringsmiddelen op basis van de werkzame stoffen propiconazool, tebuconazool en boraten, en naar het vervangingsperspectief van deze middelen ten behoeve van de conservering van hout.

Het onderzoek wees uit dat voor verschillende toepassingen van bewerkt hout geen vergelijkbare alternatieven beschikbaar zijn. Ook heeft er de afgelopen jaren weinig innovatie plaatsgevonden op het gebied van veiliger alternatieve houtverduurzamingsmiddelen, wegens het ontbreken aan reële verdienmodellen voor dergelijke innovaties.

Dit onderzoek is uitgevoerd ter voorbereiding op Europese besluitvorming over de hernieuwde goedkeuring van deze werkzame stoffen onder de biocidenverordening en de doorlopende inzet ten behoeve van de vervanging van deze uitsluitingsstoffen. Dit zoeken naar veiliger alternatieven om daarmee risicovol gebruik van biociden terug te dringen sluit aan bij het uitgangspunt van het Strategisch Kader Biociden¹⁶. Het onderzoek draagt ook bij aan het verkrijgen van duidelijkheid van wat wordt begrepen onder het begrip «Publiek belang van het gebruik van stoffen», onderdeel van het Impulsprogramma Chemische Stoffen¹⁷.

Werkprogramma EU biocidenverordening (BPR)

Het werkprogramma onder de Europese biocidenverordening (BPR) heeft als doel om de werkzame stoffen binnen het kader van de BPR Europees te beoordelen. De werklust van het programma is verdeeld over de beoordelende instanties van de verschillende lidstaten. Het programma heeft helaas vertraging opgelopen. De Europese Commissie heeft in afstemming met de lidstaten een nieuwe afrondingsdatum gekozen, te weten tot 31 december 2030. Inmiddels heb ik de nationale bevoegde autoriteit voor de beoordeling van biociden – het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) – gevraagd om een internationale workshop te organiseren om daarmee ook bij te dragen aan de beoogde afronding van het werkprogramma¹⁸. Ook zal ik waar nodig het Ctgb laten ondersteunen zodat zij haar aandeel van het werkprogramma tijdig kan afronden¹⁹.

Tot slot

Chemie heeft bijgedragen aan onze welvaart en comfort en is niet meer weg te denken uit onze samenleving. Echter, blootstelling aan chemische stoffen kan ook leiden tot gezondheidsrisico's voor mens en milieu. Het doel van het stoffenbeleid is om de vervuiling van de leefomgeving door

¹⁶ Kamerstuk 27 858, nr. 638

¹⁷ Kamerstuk 22 343, nr. 350

¹⁸ <https://circabc.europa.eu/ui/group/e947a950-8032-4df9-a3f0-f61eefd3d81b/library/3e3defac-799c-4660-b35c-a85b32aa0453/details>

¹⁹ Kamerstuk 27 858, nr. 557

gevaarlijke chemische stoffen terug te dringen en nieuwe vervuiling zoveel mogelijk te voorkomen. Met acties zoals ik u in deze brief heb gemeld, wordt hier stevig aan gewerkt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen