

Vergaderjaar 2024–2025

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 408

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2025

Het doel van het Impulsprogramma Chemische Stoffen (2023–2026) is om knelpunten in de uitvoering van het beleid voor chemische stoffen aan te pakken. Hiermee wordt gewerkt aan een gezonde en schone leefomgeving. Het gaat daarbij ook om de noodzakelijke versterking van de uitvoering en om het oplossen van kennishiaten. Deze Kamerbrief gaat in op de voortgang van het Impulsprogramma Chemische Stoffen, recente ontwikkelingen binnen het stoffenbeleid en op toezeggingen aan de Kamer over de uitvoering van dit programma. De onderstaande onderwerpen worden behandeld.

1. Evaluatie ZZS Try-out;
2. Kennisnotitie: Berekening mengsel-toxische druk voor oppervlaktewateren bij immissietoetsen;
3. Kennisnotitie: Toepassing allocatiefactor in de vergunningverlening van industriële emissies;
4. Kennisnotitie: Actualisatie beperkte immissietoets (BIT);
5. Ontwikkelingen juridisch onderzoek mogelijkheden wettelijke verankering voorzorgsbeginsel;
6. Toepassingen van carbendazim, tebuconazool en propiconazool als biociden in Nederland;
7. Het voorzorgsbeginsel, dataverzameling biociden met een nationaal afzetregister, nationaal beleid en de circulaireplasticnorm, de ZZS-lijst, de pZZS-lijst i.r.t het voorzorgsprincipe.

1. Evaluatie ZZS Try-out

In 2023 is onder het Impulsprogramma Chemische Stoffen het project Versterking VTH Try-Out ZZS (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Try-Out Zeer Zorgwekkende Stoffen) gestart. Deze Try-Out ZZS is een samenwerking tussen OmgevingsdienstNL en het RIVM. Het heeft als doel de uitvoering van het bestaande emissiebeleid van de Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) door de bevoegde gezagen en hun omgevingsdiensten te versterken. Onder de Try-Out ZZS hebben het RIVM

en OmgevingsdienstNL een infrastructuur gebouwd om de kennis over ZZS-emissiebeleid toegankelijker te maken en sneller uit te wisselen. Hiermee wordt de vergunningverlening, toezicht en handhaving van ZZS-emissies versterkt. Eerder is aan de Kamer vermeld dat er in de loop van 2024 een tussentijdse evaluatie van de Try-Out ZZS zal plaatsvinden. Deze evaluatie is inmiddels voltooid. Hierbij wordt dit rapport aan de Kamer aangeboden (bijlage 1).

Uit de evaluatie blijkt dat er in de afgelopen twee jaar binnen de Try-Out ZZS grote stappen zijn gezet om de VTH-taken in relatie tot ZZS-emissies verder te ontwikkelen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het opzetten van een praktijkgericht netwerk tussen alle omgevingsdiensten en het RIVM. Via dit netwerk worden praktijkvragen, kennis en uitvoeringsexpertise snel en efficiënt met elkaar gedeeld. Dit heeft geleid tot een hoger kennisniveau over ZZS-emissies bij omgevingsdiensten en nieuwe relevante voorstellen voor nader onderzoek bij het RIVM. Daarnaast dragen de verschillende (boven)regionale bijeenkomsten bij aan de directe praktijkuitwisseling tussen omgevingsdiensten. Hiermee is de verbinding tussen het RIVM en de omgevingsdiensten versterkt.

Vanwege de positieve resultaten wordt deze samenwerking onder de Try-Out ZZS in 2025 voortgezet.

2. Kennisnotitie: Berekening mengsel-toxische druk voor oppervlaktewateren bij immissietoetsen

In 2021 is een motie¹ aangenomen over het meewegen van cumulatie bij emissie van ZZS bij de vergunningverlening. Het RIVM heeft in 2023 een rapport² gepubliceerd waarin opties worden verkend hoe cumulatie voor ZZS beter kan worden meegenomen. Naar aanleiding hiervan introduceerde³ het RIVM begin 2024 een wetenschappelijk onderbouwde methode om de risico's van de uitstoot van meerdere stoffen bij vergunningverlening te kunnen beoordelen (Hazard Index Methode). Deze methode is zowel bij de vergunningverlening lucht als water inzetbaar. Om een beter beeld te krijgen hoe de voorgestelde methodes praktischer toepasbaar zijn om cumulatie in de vergunning mee te wegen, heeft het RIVM onder het Impulsprogramma Chemische Stoffen een aantal kennisnotities opgesteld. De kennisnotitie «Berekening mengsel-toxische druk voor oppervlaktewateren bij immissietoetsen» treft u hierbij aan (bijlage 2).

Deze kennisnotitie toetst en verfijnt de toepasbaarheid van de Hazard Index Methode tijdens de immissietoets water via twee casussen. Op dit ogenblik blijven bij de huidige immissietoets de risico's van lozingen van mengsels buiten beeld. Dit geldt dus ook voor de cumulatie van ZZS-emissies. Immissietoetsen spelen echter een belangrijke rol bij het verlenen van vergunningen aan bedrijven. Met deze wettelijk verplichte immissietoetsen worden de milieurisico's van een bedrijfslozing in kaart gebracht en vervolgens beoordeeld door het bevoegd gezag. In 2025 wordt daarom onder het Impulsprogramma Chemische Stoffen samen met het RIVM en de vergunningverleners verder uitgewerkt hoe cumulatie van ZZS beter meegewogen kan worden in de vergunningverlening.

¹ Motie 32 813-833

² RIVM rapport 2023 Cumulatie ZZS en vergunningverlening (vervolgonderzoek 2023) | Rapport | Rijksoverheid.nl

³ RIVM rapport 2024: Cumulatie metalen en vergunningverlening | RIVM

3. Kennisnotitie: Toepassing van een allocatiefactor in de vergunningverlening van industriële emissies naar lucht

Voor luchtmissies adviseerde het RIVM in 2023 in het onderzoeksrapport² «Cumulatie ZZS in de vergunningverlening» ook te kijken naar de mogelijkheden van het meenemen van een allocatiefactor bij de afleiding van emissie-eisen. Naar aanleiding hiervan is onder het Impulsprogramma Chemische stoffen de Kennisnotitie «Toepassing van een allocatiefactor in de vergunningverlening van industriële emissies naar lucht» opgesteld (bijlage 3). Uit deze kennisnotitie blijkt dat er in de leefomgeving meerdere industriële bronnen zijn, die stoffen uitstoten naar lucht en water. Sommige stoffen zijn te herleiden tot een enkele bron, andere stoffen komen vanuit meerdere bronnen in hetzelfde gebied terecht. Mensen kunnen rechtstreeks worden blootgesteld aan die stoffen via het inademen van lucht of via huidcontact, maar ook indirect via voedsel of drinkwater waarin de stoffen zijn terechtgekomen. Als mensen blootgesteld worden aan een stof via verschillende bronnen (bijvoorbeeld via inademen en inhalatie en opname via voedsel), wordt dit geaggregeerde blootstelling genoemd.

Een allocatiefactor is een factor die rekening kan houden met deze geaggregeerde blootstelling. Deze RIVM-kennisnotitie geeft aan hoe de allocatiefactor meegenomen zou kunnen worden in de vergunningverlening. Dit brengt de blootstelling aan cumulatie van gevaarlijke stoffen voor de mens beter in beeld. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zal samen met het RIVM en de vergunningverleners op basis van deze notitie verder onderzoeken wat de mogelijkheden en voor- en nadelen zijn van het meewegen van een allocatiefactor.

4. Kennisnotitie: Actualisatie beperkte immissietoets (BIT)

De beperkte immissietoets (BIT) is een tool die vergunningverleners en bedrijven gebruiken als voortoets om snel een eerste indicatie te krijgen van de concentratie van een stof en de invloed op de leefomgeving als gevolg van een industriële puntbronemissie naar de lucht. Deze berekeningsmethode wordt nu al toegepast bij de immissietoets tijdens de vergunningverlening van emissie van ZZS. Hierbij wordt getoetst of de berekende immissieconcentratie op leefniveau de immissiegrenswaarde (Maximaal Toelaatbaar Risico) overschrijdt. Wettelijk dient men voor de berekening van de immissieconcentratie gebruik te maken van geavanceerde verspreidingsmodellen die rekenen volgens de Standaard Rekenmethode Luchtkwaliteit 3⁴, zoals het Nieuw Nationaal Model (NNM).

Uit eerdere signalen uit de praktijk en de verkenning door het RIVM⁵ blijkt dat de BIT als voortoets slechts een voorzichtige inschatting oplevert van de daadwerkelijke situatie. De kans op een onderschatting van de daadwerkelijke immissieconcentratie is daarbij aanwezig. De BIT is op sommige punten gedateerd en in vergelijking met het huidige NNM in veel gevallen niet voldoende accuraat om risico's voor de leefomgeving goed in te kunnen schatten. Met behulp van het huidige NNM is de BIT daarom geactualiseerd. Het RIVM heeft de actualisatie van de BIT uitgewerkt in bijgevoegde kennisnotitie (bijlage 4). De nieuwe versie sluit beter aan bij de daadwerkelijke belasting voor de leefomgeving.

⁴ SRM-3; artikel 5.26 van het Bal

⁵ RIVM-rapport 2006: Gezondheidsaspecten bij IPPC-vergunningen

Het modelbeheer van de BIT werd in december 2024 overgebracht van het Informatiepunt Leefomgeving naar het RIVM. De geactualiseerde BIT zal op de Risico's van Stoffen-website⁶ worden ontsloten.

5. Ontwikkelingen juridisch onderzoek mogelijke wettelijke verankering voorzorgsbeginsel

Tijdens het commissiedebat Leefomgeving op 11 september 2024 is aan Kamerlid Gabriëls (GroenLinks-PvdA) toegezegd⁷ om de Kamer te informeren over de uitkomsten van het juridische onderzoek over de verankering van het voorzorgsbeginsel. In een eerdere Kamerbrief⁸ en tijdens de Begrotingsbehandeling van het Ministerie van IenW van 2025⁹ is aangegeven dat wordt nagegaan in hoeverre de in regelgeving vastgelegde informatieplichten beter benut kunnen worden. Verder wordt nagegaan of er juridische mogelijkheden zijn om de verdeling van de bewijslast tussen het bevoegd gezag en het bedrijf aan te scherpen.

Het juridisch onderzoek is inhoudelijk afgerond. De uitkomsten worden nu op schrift gezet. U zult deze begin 2025 ontvangen.

6. Toepassingen van carbendazim, tebuconazool en propiconazool als biociden in Nederland

Recent is op verzoek van het Ministerie van IenW een onderzoek uitgevoerd door Antea Group naar het gebruik van carbendazim, tebuconazool en propiconazool. Dit zijn biociden die worden ingezet als conserveermiddel voor beschermlagen, coatings en bouwmaterialen. Het onderzoek richtte zich op deze stoffen omdat carbendazim een van de stoffen is die de aandacht heeft binnen de Kaderrichtlijn Water. Het gebruik van tebuconazool en propiconazool wordt in verband gebracht met resistenvorming van *Aspergillus fumigatus* tegen medische azolen (antischimmelmedicatie). Het inademen van *Aspergillus spp* bij gezonde mensen leidt niet tot infecties. Bij patiënten met een verzwakt immuunsysteem, ernstige griep, Covid-19 of met al bestaande afwijkingen in de longen zou dit wel kunnen leiden tot een levensbedreigende infectie.

Het onderzoek treft u hierbij aan (bijlage 5). De resultaten worden gebruikt in de standpuntbepaling tijdens de herbeoordeling van deze stoffen in Europa.

7. Het voorzorgsbeginsel, dataverzameling biociden met een nationaal afzetregister, nationaal beleid en de circulaireplasticnorm, de ZZS-lijst, de pZZS-lijst in relatie tot het voorzorgsprincipe

Tijdens de Begrotingsbehandeling van het Ministerie van IenW op 10 oktober 2024 en tijdens het Commissiedebat Externe Veiligheid op 16 oktober 2024 is aan Kamerlid Boutkan (PVV) toegezegd¹⁰ om te bekijken of er sprake is van een nationale kop op een aantal IenW-beleidsterreinen. De vraag richtte zich op het voorzorgsbeginsel, dataverzameling biociden met een nationaal afzetregister, nationaal beleid en de circulaireplasticnorm, de ZZS-lijst, de pZZS-lijst i.r.t het voorzorgsprincipe. Het bedrijfsleven zou deze als nationale koppen op de regelgeving ervaren.

⁶ <http://rvs.rivm.nl>

⁷ TZ202409-076

⁸ Kamerstuk 22 343, nr. 384

⁹ Begrotingsbehandeling Infrastructuur en Waterstaat, 10 oktober 2024

¹⁰ TZ202410-100

Voordat er wordt ingegaan op de vijf onderwerpen, wordt er hieronder eerst aangegeven wanneer gesproken kan worden van een nationale kop en wanneer niet. Volgens de technische definitie is sprake van een nationale kop in de gevallen waarin er een Europese richtlijn is waarbij Nederlandse regelgeving verdergaande verplichtingen stelt dan waartoe die EU-richtlijn verplicht, voor precies dezelfde materie. Daarna moet beoordeeld worden of sprake is van concurrentienadeel voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat bedrijven in Nederland een gelijk speelveld behouden met andere Europese bedrijven. Tegelijkertijd kunnen politieke of maatschappelijke redenen zijn om, na een afweging van alle betrokken belangen, toch te kiezen voor verdergaande maatregelen. Dit kan nodig zijn om een bepaald doel te behalen, bijvoorbeeld de bescherming van belangen van consumenten of de bescherming van omwonenden tegen schadelijke chemische stoffen. Het proces van totstandkoming van regelgeving met daarin de verdergaande maatregelen borgt een zorgvuldige afweging en politieke en maatschappelijke betrokkenheid.

Het voorzorgbeginsel

Het voorzorgbeginsel is een in (inter)nationale verdragen opgenomen beginsel. Het wordt onder meer gebruikt bij beleidsvorming en bij het opstellen van algemeen verbindende voorschriften. Denk hierbij aan het werkingsverdrag van de EU en de Omgevingswet. Dit is geen nationale kop, omdat het geen verdergaande verplichtingen bevat dan gesteld in een EU-richtlijn.

Dataverzameling biociden met nationaal afzetregister

Er is geen EU-richtlijn die bepaalt dat Nederland een wettelijke verplichting heeft tot dataverzameling van biociden. Er is ook geen nationale regelgeving op dit ogenblik. Er is nu een pilot gaande naar de dataverzameling van biociden met een nationaal afzetregister. Op dit moment zijn er geen betrouwbare gegevens over biociden-verkoop en -gebruik. Daarmee ontbreekt inzicht in de belasting door het gebruik van biociden op mens, dier en milieu. Afzetcijfers zijn een eerste stap om de effectiviteit van het beleid beter in beeld te krijgen, beleidsinspanningen te prioriteren en zo nodig bij te sturen.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voert een pilotonderzoek uit om te verkennen wat de mogelijkheden zijn voor het opzetten van een afzetregister voor biociden in Nederland. De resultaten hiervan worden eind 2025 verwacht. Het aanleveren van gegevens voor deze pilot is vrijwillig. Er is geen regelgeving die hiertoe verplicht. Dit is dus geen nationale kop. Na afronding van de pilot zal besluitvorming plaatsvinden over het wel of niet opzetten van een nationaal afzetregister biociden. Daarbij wordt rekening gehouden met de ontwikkelingen die in andere Europese lidstaten op dit onderwerp ook al gaande zijn.

De circulaireplasticnorm

Het Ministerie van IenW werkt, in samenwerking met het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG), aan een wetsvoorstel voor een circulaire-plasticnorm. Het oogmerk van het wetsvoorstel is vanaf 2027 verwerkers van polymeren te verplichten om een minimumpercentage fossiele polymeren te vervangen door gerecycleerde of biogebaseerde polymeren.

De circulaireplasticnorm bevordert circulariteit en draagt bij aan het realiseren van de nationale klimaatdoelen die zijn vastgelegd in de klimaatwet. Om de beweging naar een circulaire economie te ondersteunen, kunnen bedrijven gebruik maken van subsidies die worden gefinancierd uit het Klimaatfonds. De circulaireplasticnorm biedt recyclers en producenten van circulair plastic perspectief door een afzetmarkt te creëren voor circulair plastic.

De circulaireplasticnorm is geen nationale kop (zie de eerder genoemde definitie) en loopt niet vooruit op Europese wetgeving. Er is immers geen Europese regelgeving voor het verplicht verwerken van circulaire grondstoffen (polymeren) bij het maken van plastic. Op Europees niveau zijn wel productspecifieke recyclateisen vastgesteld (per 2030 moeten in verpakkingen bepaalde verplichte percentages recycelaat worden toegepast). Deze productspecifieke recyclateisen zullen de recycelaatmarkt op termijn verbeteren door het stimuleren van de vraag naar producten die gemaakt zijn van recycelaat. Met de circulaireplasticnorm ontwikkelen we de vraag naar recycelaat en het aanbod van producten die gemaakt zijn van recycelaat. Daarnaast stimuleert de circulaireplasticnorm de verwerking van biogebaseerde polymeren. Ook daarvoor zijn (nog) geen eisen aangekondigd op Europees niveau.

De lijst met Zeer Zorgwekkende Stoffen

De Europese REACH-verordening regelt de toelating van chemische stoffen tot de markt. Als een stof voldoet aan de criteria mag die worden gebruikt. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan een land een stofgebruik alsnog inperken. De toelating van chemische stoffen op de markt is daarmee vergaand geharmoniseerd in de EU.

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn stoffen die allemaal voldoen aan de criteria van artikel 57 van de Europese REACH verordening. De criteria zijn vastgestelde stofeigenschappen zoals carcinogeniteit, mutageen en giftig voor de voortplanting. De Europese lijsten en verdragen die als input dienen voor de ZZS-lijst, zijn opgenomen in het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Onder ZZS vallen alle zogeheten Substances of very High Concern (die vanuit REACH aangewezen worden) en ook stoffen die door andere Europese regelgeving op Europees niveau bewezen schadelijke eigenschappen uit artikel 57 van REACH hebben. Dit zijn bijvoorbeeld stoffen onder de prioritaire lijst van het OSPAR-verdrag.

Overheden zijn wel bevoegd en vaak ook verplicht om voorschriften te stellen aan de emissies van die stoffen. Die voorschriften zijn nodig om te voldoen aan Europese en nationale wetgeving ter bescherming van bijvoorbeeld de volksgezondheid (o.a. drinkwaterkwaliteit en bodembescherming) en de luchtkwaliteit. Bij het stellen van die voorschriften wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met de aard en eigenschappen van de stoffen. Daarom worden aan de emissies van de schadelijkste stoffen, zoals stoffen die aan de gevaarseigenschappen uit de REACH-verordening voldoen, verdergaande voorschriften gesteld dan aan andere, minder schadelijke stoffen. Die voorschriften voor ZZS zijn nodig om aan andere EU-rechtelijke verplichtingen (milieukwaliteitseisen) te voldoen. Er is hier geen sprake van een nationale kop, omdat dit nationaal beleid betreft dat nodig is om aan (Europese) doelen te voldoen.

De lijst potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen i.r.t het voorzorgsprincipe

Een potentieel ZZS (pZZS) is een chemische stof waarvan de stofeigenschappen nog niet op Europees niveau zijn beoordeeld. De stof is aangemeld of zit in een Europees onderzoekstraject om te bepalen of aan

de gevaarscriteria van artikel 57 REACH wordt voldaan. De pZZS-lijst is een lijst van stoffen die op korte of middellange termijn mogelijk als ZZS kan worden ingedeeld. De lijst is attenderend bedoeld voor bedrijven die de stof gebruiken en voor het bevoegd gezag dat de vergunningsaanvragen controleert. Het bedrijf kan daarmee vanuit het voorzorgsbeginsel rekening houden bij de inrichting van bedrijfsprocessen. Het bedrijf kan bijvoorbeeld overstappen op een stof met een gunstiger gevaarsprofiel. De lijst heeft geen juridische status en er zijn geen verplichtingen aan verbonden in regelgeving. Deze pZZS-lijst is daardoor geen nationale kop. Ook is er geen EU-richtlijn die hetzelfde regelt.

Hierboven is aangegeven dat een pZZS na uitgebreid onderzoek op de ZZS-lijst kan komen te staan. De pZZS-lijst kan in de praktijk verwarrend werken. Om de signalerende functie van de pZZS-lijst te behouden maar de verwarring weg te nemen, is het RIVM gevraagd de pZZS-lijst te analyseren. Er wordt gekeken hoe er nog beter inzicht gegeven kan worden in lopende Europese onderzoekstrajecten van stoffen en de relatie met ZZS-criteria. Ook kijkt het RIVM of het mogelijk is een kwalitatieve inschatting te maken van de mogelijk toekomstige ZZS-status van stoffen. Medio 2025 wordt hiervan de oplevering verwacht.

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