

Vergaderjaar 2023–2024

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 384

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2023

In het Commissiedebat Externe Veiligheid van 11 oktober 2023 heb ik meerdere toezeggingen gedaan over het beleid van chemische stoffen.¹

Ten eerste heb ik in reactie op vragen van het lid Klaver toegezegd om in te gaan op de vraag wat mogelijk is om de risico's van emissies van F-gassen en PFAS die worden beschouwd als potentieel zeer zorgwekkende stoffen, (pZZS) zo veel mogelijk te beperken. Ten tweede heeft het lid Hagen gevraagd om een toelichting te ontvangen waarom het juridisch niet mogelijk is om een minimalisatieverplichting voor alle pZZS in te voeren. Tot slot heb ik in reactie op het lid Van der Graaf toegezegd in te gaan op de rollen van bevoegde gezagen en bedrijven in verband met de zogenaamde «omkering van de bewijslast».

In de brieven van 29 september en van 6 oktober 2023² ben ik ingegaan op het beleid ten aanzien van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en pZZS en de juridische eisen die gelden om dat beleid in regelgeving aan te kunnen scherpen.

Ik begrijp de zorgen van uw Kamer heel goed over emissies van mogelijk gevaarlijke chemische stoffen, zoals een deel van de stoffen die op de

¹ De Staatssecretaris zal op basis van een gesprek met het RIVM kritisch nagaan welke stoffen op de lijst met potentieel zeer zorgwekkende stoffen kunnen worden toegevoegd aan de ZZS-lijst en hier binnen twee weken schriftelijk bij de Kamer op terugkomen. Hierbij zal ze ook ingaan op de vraag of F-gassen en alle pfas die nu beschouwd worden als potentieel ZZS, opgenomen kunnen worden op de ZZS-lijst en op de vraag wat er wèl kan om de risico's van potentieel ZZS'sen zo veel mogelijk te beperken.

De Staatssecretaris zal de Kamer binnen twee weken informeren over de vraag of omkering van de bewijslast (van de bevoegd gezagen naar de bedrijven) mogelijk is als het gaat om potentieel ZZS'sen.

De Kamer zal binnen twee weken een schriftelijke toelichting ontvangen waarom het juridisch niet mogelijk is een minimalisatieverplichting voor potentieel ZZS'sen in te voeren.

² Respectievelijk Kamerstuk 22 343, nr. 363 en Kamerstuk 22 343, nr. 369.

pZZS-lijst staan. Ik deel deze zorgen. Met deze brief laat ik weten wat ik kan doen bij de aanpak voor bedrijven waar dit speelt, zowel op korte termijn als de langere termijn.

Met de gedeputeerden van Zuid-Holland heb ik daarnaast goede gesprekken gehad en afspraken gemaakt om samen op te trekken in de aanpak van gevaarlijke stoffen en de ervaringen van de casus Chemours te gebruiken voor het verder aanscherpen van onze aanpak bij bedrijven waar dit speelt. We hebben dan ook afgesproken om elkaar daarover op regelmatige basis te spreken.

F-gassen en PFAS

Mede naar aanleiding van de communicatie met uw Kamer heb ik het RIVM gevraagd om aan te geven op welke wijze voortgaande emissies van F-gassen en PFAS leiden tot risico's voor de gezondheid en het milieu. Het gaat dan om de stoffen van deze groep die (nog) niet op de ZZS-lijsten worden vermeld. Ik heb het RIVM gevraagd om de onderbouwing voor het risico van emissies van F-gassen en PFAS zodanig op te stellen dat bevoegde gezagen deze in concrete gevallen kunnen gebruiken, indachtig het voorzorgbeginsel, bij het verlenen en herzien van vergunningen voor bedrijven waar emissies van deze stoffen optreden.

Het RIVM heeft mij laten weten dat de onderbouwing van de risico's van F-gassen en PFAS op korte termijn kan worden geleverd op basis van de onderbouwing die reeds is opgesteld voor het traject voor de totstandkoming van een PFAS-restrictie onder de REACH Verordening voor ongeveer 10.000 PFAS. Dit lopende traject voor de PFAS restrictie omvat de PFAS die al ZZS zijn maar ook PFAS die dat niet zijn, waaronder veel (maar niet alle van de) zogenaamde F-gassen.³

De kern van de onderbouwing is dat PFAS-emissies leiden tot een duidelijk waarneembare trend van toename van de milieulast in bodem, water, lucht en in weefsels van organismen.

Omdat PFAS niet of nauwelijks afbreken in het milieu en zich makkelijk verplaatsen, neemt bij voortgaande emissies naar het milieu de milieulast steeds verder toe en dit zal in de toekomst onherroepelijk leiden tot een onacceptabel en EU-breed risico voor gezondheid en milieu. Dit risico ontstaat vanwege een combinatie van eigenschappen waarbij de zeer slechte afbreekbaarheid – ook persistentie genoemd – het gemeenschappelijke kenmerk is, naast andere negatieve effecten op mens en milieu. Zo weten we dat sommige PFAS (verdacht) kankerverwekkend en giftig voor de voortplanting zijn, sommige toxisch en mobiel of juist ophopend in de voedselketen en is er bewijs van negatieve effecten op lever en nieren en op het immuunsysteem.

Een belangrijk deel van de risico's van PFAS wordt veroorzaakt door de emissies die optreden tijdens productie van PFAS en PFAS-bevattende producten, bijvoorbeeld door het vrijkomen van PFAS die ook als hulpstoffen worden gebruikt. Ook emissies in de afvalfase (zoals door onvolledige verbranding of directe lozing via afvalwater) dragen bij aan het uiteindelijk onaanvaardbare risico. Daarmee is de onderbouwing van de restrictie ook toepasbaar op de onderbouwing van emissiebeperkende maatregelen voor vergunningplichtige bedrijven.

³ Niet alle F-gassen vallen onder de definitie van PFAS die door OESO in 2021 is gepubliceerd, omdat de chemische structuur niet aan de voorwaarden voor een PFAS voldoet. De F-gassen die niet onder deze definitie vallen, vallen niet onder de restrictie.

Mijn verwachting is dat met de nadere informatie die ik aan het RIVM heb gevraagd, op korte termijn een robuuste onderbouwing te leveren zal zijn voor verdergaande aanpak van de emissies van deze hele groep PFAS-verbindingen die onder de reikwijdte van de voorgestelde restrictie vallen. Ik zie hierbij twee parallelle sporen die ik beide zal aflopen. Ten eerste kan deze onderbouwing op korte termijn naar verwachting in concrete situaties ingezet worden voor de aanpak van emissies van dergelijke stoffen. Het tweede spoor is erop gericht om voor deze specifieke groep stoffen een generieke aanpak te realiseren. Dit is in lijn met de Kabinetsreactie op het OVV-rapport «Industrie en omwonenden» van 10 oktober 2023.⁴ Daarom heb ik ook de samenwerking met en ondersteuning van de bevoegde gezagen nog meer opgevoerd, zoals verder in de brief terugkomt.

Voor de volledigheid verwacht ik dat het eerste spoor meer op korte termijn resultaten zal opleveren en het tweede spoor meer op de langere termijn.

Hiermee kom ik de toezegging aan lid Klaver na. Ik zal de Kamer op de hoogte houden van de voortgang van deze acties.

pZZS en ZZS

Los van wat ik wel al kan doen aan de door Uw kamer gewenste verbetering in het handelingsperspectief voor het bevoegd gezag bij mogelijk gevaarlijke stoffen en wat ik daarnaast aan onderzoek start, zoals hieronder genoemd, zie ik geen kans om in de regelgeving generiek pZZS gelijk te stellen aan ZZS.⁵ Van veel stoffen op de pZZS lijst is immers niet bekend of ze de eigenschappen hebben om aan de wettelijke criteria voor ZZS⁶ te voldoen. Een wetenschappelijke onderbouwing valt niet generiek te geven voor alle stoffen die op deze lijst staan. Bekend is dat 75% van de pZZS-lijst stoffen na onderzoek geen ZZS blijken te zijn. Een algemene wettelijke gelijkenschakeling van pZZS met ZZS en daarmee een minimalisatieplicht invoeren voor pZZS zou daarom niet proportioneel zijn. Dit is ook het antwoord op de vraag van het lid Hagen.

Het RIVM kan wel in concrete gevallen ondersteunen met een op een specifieke pZZS toegesneden onderbouwing in het kader van de vergunningverlening. De pZZS-lijst dient daarbij als indicatie om het voorzorgbeginsel toe te passen voor die stoffen op de lijst waar uit wetenschappelijke bron wel al voldoende gegevens bekend zijn om aan de randvoorwaarden voor toepassing van dat voorzorgbeginsel te voldoen. Hieronder ga ik daar nader op in.

Op basis van de minimalisatieplicht voor de circa 90 PFAS die zijn aangemerkt als ZZS, moeten bedrijven overigens al werken aan preventie en reductie van de uitstoot naar lucht en water. Van bedrijven wordt verwacht, dat zij in hun vermijdings- en reductieprogramma's aangeven hoe zij aan de minimalisatieplicht voor deze gevaarlijke chemische stoffen voldoen.

Bij de taak die het bevoegd gezag hierbij heeft, kan zij ook ondersteuning ontvangen van het RIVM. Dit wordt gedaan in de try-out ZZS die samen met Omgevingsdienst Nederland (ODNL) is opgezet. Het gaat daarbij om een samenwerking tussen ODNL en deskundigen van het RIVM.

⁴ Kamerstuk 28 089, nr. 267.

⁵ Zie ook Kamerstuk 22 343, nrs. 363 en 369.

⁶ Deze in Nederland geldende criteria voor ZZS zijn gelijkgeschakeld met de criteria die in artikel 57 van REACH staan.

Het doel van deze samenwerking is dat de medewerkers van omgevingsdiensten snel terecht kunnen met hun vragen bij de specialisten. Gezien de goede eerste resultaten overweeg ik deze ondersteuning structureel te maken.

Omkering bewijslast

Uit de jurisprudentie blijkt dat het bevoegd gezag op dit moment een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo niet uitsluitend op basis van twijfels of zorgen over de risico's van een stof uit voorzorg kan weigeren. Hiervoor zijn algemeen aanvaarde wetenschappelijk inzichten over risico's voor milieu en gezondheid nodig⁷. Het is aan het bevoegd gezag om hun besluitvorming op beschikbare wetenschappelijke informatie te baseren. Ik heb hierboven aangegeven dat ondersteuning van het RIVM daarbij mogelijk is.

Het is nog niet duidelijk hoe de jurisprudentie over het voorzorgbeginsel zich verder ontwikkelt. Op dit moment loopt bijvoorbeeld het hoger beroep van de provincie Zuid-Holland over de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 maart 2023 over Chemours.⁸ De rechtbank oordeelt hierin dat «het voorzorgsbeginsel niet zonder meer kan worden ingeroepen indien twijfels of zorgen over de gevaareigenschappen van een stof bestaan». Ik begrijp goed dat hier de oproep van uw Kamer vandaan komt om tot een andere verdeling van de bewijslast te komen en de toepassing van het beginsel van voorzorg te vergemakkelijken. Ik teken hierbij wel aan dat dit een concrete rechtszaak betreft waar ook andere omstandigheden een rol spelen. Ik wacht daarom de uitkomst van het hoger beroep tegen deze uitspraak af.

Een volledige omkering van de bewijslast, waar het lid Van der Graaf naar vraagt, is nu niet mogelijk. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur die op besluiten van bestuursorganen van toepassing zijn, staan daaraan in de weg. Voor ieder besluit dat het bevoegd gezag neemt, geldt namelijk dat het besluit gemotiveerd moet zijn (noodzakelijk, evenredig/proportioneel, integrale belangenafweging) en hoe ingrijpender het besluit is, hoe meer eisen aan de onderbouwing van het besluit door het bevoegd gezag worden gesteld. Het is wel mogelijk om in regelgeving voor specifieke besluiten, zoals omgevingsvergunningen, bedrijven aanvullende verplichtingen op te leggen (bijvoorbeeld monitorings-, informatie- of meldingsverplichtingen). Deze bestaan voor een deel al en hiermee rust een aanzienlijk deel van de bewijslast reeds bij vervuilende bedrijven. Daarnaast hecht ik eraan om op te merken dat het uitgangspunt van het milieurecht is dat nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit brengt met zich mee dat in geval een bedrijf zelf kennis heeft over risico's op ernstige gevolgen van de uitstoot van een chemische stof uit het bedrijf, dit bedrijf waar dit redelijkerwijs haalbaar is dient te zorgen voor beperking van de risico's.

Ik zal nagaan in hoeverre de verschillende bestaande informatieplichten nog beter benut kunnen worden en daarnaast of er juridische mogelijkheden zijn om de verdeling van de bewijslast tussen bevoegd gezag en bedrijf in het licht van het voorzorgsbeginsel bij mogelijk gevaarlijke stoffen aan te scherpen. In het licht van het voorzorgsbeginsel zou gedacht kunnen worden aan het creëren van de verplichting in regelgeving om aanvullende informatie aan te leveren bij het bevoegd gezag waaruit blijkt dat de risico's van ernstige gevolgen zich ondanks de wetenschappelijk

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 februari 2022; ECLI:NL:RVS:2022:556.

⁸ ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

onderbouwde aanwijzingen daarvoor (toch) niet voor kunnen doen. Wanneer dat tegenbewijs niet kan worden geleverd, zou dat een reden kunnen zijn voor het bevoegd gezag om de vergunning te weigeren, aan te scherpen of onder omstandigheden zelfs in te trekken.

De uitwerking van een dergelijke bewijslastregeling is complex en moet zorgvuldig gebeuren. Nut, noodzaak, proportionaliteit en wetenschappelijke onderbouwing zullen moeten worden meegewogen. Dit vergt nader onderzoek.

In het project voorzorg binnen het Impulsprogramma Chemische Stoffen wordt samen met contactpersonen vanuit IPO, VNG, UvW en ODNL en het RIVM gekeken naar de bredere context voor de bewijslast rondom de pZZS-lijst. Er wordt nagegaan of er alternatieven of verbeteringen mogelijk zijn, ook voor een mogelijke verschuiving in de rolverdeling tussen bevoegde gezagen en bedrijven bij de onderbouwing van risico's voor de gezondheid en het milieu van mogelijk gevaarlijke chemische stoffen. Het gaat dan tevens om mogelijke aanpassingen in de regelgeving. Voor zover het de vergunningverlening en de rolverdeling tussen bevoegd gezag en bedrijf betreft, wordt hierbij aangesloten op de actielijnen die in de Kabinetsreactie op het OVV-rapport «Industrie en omwonenden» van 10 oktober 2023 zijn aangegeven.

Het doel is om bevoegde gezagen duidelijkheid te geven over de te volgen aanpak, ook bij (wetenschappelijke) onzekerheid of er sprake is van een gevaarlijke chemische stof. Graag ga ik hiermee, mede gevoed door de gesprekken met de gedeputeerden van Zuid-Holland en andere medeoverheden, voortvarend aan de slag.

Ook voor de inspanningen die we vanuit de zorgplicht van bedrijven verwachten om nadelige gevolgen voor de leefomgeving te voorkomen, is deze duidelijkheid van belang. Dit draagt bij aan de preventie en het terugdringen van gevaarlijke chemische stoffen en dient daarmee de Kabinetsdoelen voor de kwaliteit van de leefomgeving en de gezondheid.

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