

Vergaderjaar 2012–2013

29 338

Wetenschapsbudget

Nr. 124

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2013

Eén van de speerpunten van het milieubeleid dat ik voorsta betreft het signaleren, alert blijven op en waar mogelijk voorkomen van nieuwe risico's voor mens en milieu en daar adequaat op reageren. Het beleidsdossier «risico's nanomaterialen» is een goed voorbeeld van dit speerpunt. De ervaringen opgedaan in dit dossier zullen benut worden, ook met het oog op de vraag welke lessen uit de gevolgde aanpak getrokken kunnen worden voor de aanpak van vergelijkbare nieuwe, onzekere risico's voor mens en milieu. Deze brief is door mijn voorganger aan de Kamer toegezegd¹.

In deze brief bericht ik u, in afstemming met mijn collega's van SZW en VWS, over de actuele (inter)nationale ontwikkelingen op dit dossier en de Nederlandse rol daarbij. Daarbij zal duidelijk worden op welke wijze de kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's (NOR) van 2006², aangevuld in 2009³, doorwerkt in de aanpak van de «risico's nanomaterialen» en welke aanvullingen daarop gewenst zijn gezien de veranderingen bij de overheid en in de maatschappij die in dit kader relevant zijn. Hierbij geef ik tevens een reactie op het advies van de gezondheidsraad met betrekking tot het toepassen van voorzorg bij het blootstellen van werknemers aan nanomaterialen.

Voorts bied ik u het recent door mij ontvangen advies van de Raadsgroep Signalering aan (bijlage 1)⁴, dat van belang is voor de modernisering van het milieubeleid, in het bijzonder daar waar het gaat om de aanpak van nieuwe en onzekere risico's.

¹ Kamerstuk 29 338, nr. 116, 22 mei 2012

² Kamerstuk 28 089, nr. 15, 29 mei 2006.

³ Kamerstuk 28 089, nr. 23, 2 april 2009.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Ten slotte meld ik de uitkomsten van de procesevaluatie die ik liet uitvoeren op de aanpak van de onzekere risico's van nanomaterialen sinds 2007 en trek ik algemene conclusies uit de in deze brief genoemde bevindingen en adviezen ten aanzien van het omgaan met onzekere risico's. «Nuchter Omgaan met Risico's», de toepassing van het voorzorg-principe, het vroegtijdig signaleren van risico's, en het meebewegen met veranderende verhouding tussen overheid en maatschappij staan daarbij centraal.

Inzet Nederland in de EU t.b.v de aanpak van de (onzekere) risico's van nanomaterialen

Terugblik inzet EU

lenM is verantwoordelijk voor het beleid gericht op veilige productie en gebruik van nanomaterialen voor mens en milieu. Daarbij is lenM coördinerend voor het risicobeleid met betrekking tot nanomaterialen. Op onderdelen valt het risicobeleid van nanomaterialen onder andere departementen, zoals VWS en SZW.

Nanomaterialen worden in steeds meer producten gebruikt vanwege de bijzondere eigenschappen van deze zeer kleine deeltjes (1–100 nm). De huidige Europese regelgeving schiet echter tekort om de specifieke risico's te beoordelen die deze materialen door hun omvang en specifieke eigenschappen kunnen hebben voor mens en milieu. Deze beoordeling is primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven maar het juridisch kader hiertoe is ontoereikend. Ter bevordering van de innovatieve kansen van nanotechnologie, een gelijk speelveld in Europa en de bescherming van mens en milieu tegen de eventuele risico's van nanodeeltjes, is het van groot belang dat er geharmoniseerde regelgeving komt die handvatten biedt voor risicobeheersmaatregelen.

Het kabinet en uw Kamer hebben beiden eerder aangegeven dat snel voortgang moet worden geboekt met de regulering van nanomaterialen, bij voorkeur op Europees niveau⁵. De Europese Commissie (EU-CIE) heeft eind 2011 een begin gemaakt door een aanbeveling voor een algemene definitie van nanomaterialen te publiceren. Daarbij heeft de EU-CIE aangegeven eind 2014 te zullen bezien of op basis van ervaringen en wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen deze definitie moet worden aangepast. De definitie moet nu in diverse verordeningen en richtlijnen nader ingevuld en opgenomen worden. Belangrijkste initiatieven die Nederland nu verwacht van de EU-CIE zijn aanpassing van of aanvulling op de Europese stoffenverordening REACH⁶ en een Europees register van producten met nanomaterialen.

Nederland is in 2011 gestart met acties om te proberen het internationale proces dat hierop gericht is te versnellen. Op 22 mei 2012⁷ is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de inzet richting Europa. Daarbij is aangegeven dat het denkbaar is, teneinde de gewenste versnelling in het EU proces tot stand te brengen, dat Nederland mogelijkheden voor nadere specifieke EU-nanoregelgeving en aanpassing van de bestaande regelgeving verkent, beoordeelt en aanbiedt.

⁵ Verslag Algemeen Overleg. Kamerstuk 29 338, nr. 103, 17 februari 2011.

⁶ REACH: Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie, beoordeling, autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals).

⁷ Kamerstuk 29 338, nr. 105, 22 mei 2012.

Stand van zaken inzet EU

Sinds vorig jaar mei is het volgende gerealiseerd:

- De Staatssecretaris van IenM agendeerde het onderwerp in de Milieuraad van juni 2012 en verzond een brief aan de EU-CIE op 6 juli 2012, met steun van 9 lidstaten en Kroatië (bijlage 2)⁸. De Staatssecretaris van IenM ontving reactie op genoemde brief van de EU-CIE op 18 oktober 2012 (bijlage 3)⁹.
- De Minister van Buitenlandse zaken zond de Tweede Kamer een BNC-fiche met het Nederlandse standpunt ten aanzien van de EU-CIE Mededeling «Evaluatie Regelgeving Nanomaterialen».¹⁰
- Op 1 maart 2013 startte het grote Europese onderzoeksproject, NANoREG (ca. 50 milj. €, ca. 65 deelnemers), onder coördinatie van IenM. De totale Nederlandse bijdrage voor dit 3-jarige project wordt geraamd op 1,2 miljoen Euro. Vanuit NL zullen RIVM, TNO, RIKILT en GEOCHEM participeren. DG Research van de EU-CIE beschouwt dit als «flagship» project.
- IenM organiseerde een tweede internationale werkconferentie met Europese stakeholders en vertegenwoordigers uit Europese lidstaten in april 2013, om vervolgens op termijn te kunnen komen met concrete reguleringsvoorstellen aan de EU-CIE.

Komende acties inzet EU

Nederland zal binnenkort opnieuw de EU-CIE verzoeken om een versnelling aan te brengen voor wat betreft de aanpassing van of aanvulling op de Europese stoffenverordening REACH¹¹ en het opstellen van een Europees register van producten met nanomaterialen. De eerder genoemde, door IenM georganiseerde, tweede internationale werkconferentie gaf als resultaat dat er voldoende mogelijkheden door lidstaten en stakeholders gezien worden om die gewenste versnelling te kunnen realiseren.

Reactie op advies Gezondheidsraad over blootstelling werknemer

Vanwege de onzekere risico's wordt er in het risicobeleid rondom nanomaterialen voortdurend bezien op welke wijze, met welke instrumenten, het voorzorgbeginsel zijn beslag kan krijgen. In een recent advies¹² aan de Minister van SZW heeft de Gezondheidsraad aangegeven dat door de onzekerheid over de aard en omvang van de gezondheidsrisico's door blootstelling aan nanodeeltjes het goed is dat door de werkgevers en werknemers het voorzorgprincipe wordt gehanteerd. Dit bijvoorbeeld door een blootstellingsregistratie op te zetten bij werknemers die met nanomaterialen werken. In het advies worden vanuit een wetenschappelijk perspectief de contouren geschetst van een blootstellingsregistratie en gezondheidsbewaking van werknemers die veelvuldig met nanomaterialen werken. Het advies behoeft een zorgvuldige praktische uitwerking. Namens mijn collega van SZW kan ik u berichten dat de organisaties van werkgevers en werknemers in een goed gedefinieerde setting van een pilot de mogelijkheden en beperkingen van het opzetten van een praktische blootstellingsregistratie gaan onderzoeken.

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 1506, 9 november 2012.

¹¹ REACH: Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie, beoordeling, autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals).

¹² Gezondheidsraad. Werken met nanodeeltjes: blootstellingsregistratie en gezondheidsbewaking. Den Haag: Gezondheidsraad, 2012; publicatienr. 2012/31.

Het advies van de Raadsgroep Signalering: nieuwe verhouding tussen burger en de overheid nodig

Zowel ROB¹³ en WRR¹⁴ bepleiten dat het goed is om ook bij het vormgeven van het beleid om risico's te beheersen de burger te betrekken. In het kader van het maatschappelijk signaleringstraject¹⁵ hebben zowel het RIVM¹⁶ als de maatschappelijke organisaties¹⁷ een overzicht geboden over mogelijke (nieuwe) risico's voor mens en milieu. Mede op basis van deze inventarisatie heb ik een aantal externen gevraagd hun visie te geven over het omgaan met risico's en onzekerheden. Deze vier leden vormden de Raadsgroep Signalering en hebben hun visie uiteengezet in essays. Op basis van deze essays zijn twee bijeenkomsten georganiseerd met professionals en burgers om hierover met elkaar van gedachten te wisselen. In bijgevoegde essaybundel¹⁸ treft u zowel de vier afzonderlijke essays als de impressies van beide bijeenkomsten.

De Raadsgroep Signalering adviseert het volgende:

- Institutionaliseer een rationele wijze van vroegtijdig signaleren van risico's. Daarbij geeft de Raadsgroep aan dat nog wel zicht nodig is op de redenen waarom eerdere pogingen op dit vlak zijn doodgelopen. Het recente rapport «Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation» van het Europese Milieu Agentschap onderstreept ook het belang van tijdige signalering van milieurisico's¹⁹;
- Ontwikkel een nieuw afwegingskader, waarin emoties niet een additioneel risico maar een onderdeel van de afweging vormen en geef ook aandacht aan de rol van morele emoties in het signaleren van nieuwe risico's. Morele inzichten bevorderen en verhelderen de dialoog, leiden tot beter begrip tussen experts en leken, en tot ethisch betere beslissingen;
- Overweeg de positie die de overheid kan en moet innemen. De huidige samenleving en de risico's waarmee zij te maken heeft zijn te complex en verweven van karakter om als overheid een centrale rol te kunnen opeisen en waarmaken. Tegelijk heeft de overheid op normatieve gronden wel degelijk een aantal primaire verantwoordelijkheden. De overheid zal in dit spanningsveld veelal faciliterend en open communicerend moeten optreden, met expliciete rekenschap van de eigen positie.

Ik neem deze aanbevelingen van deze Raadsgroep graag ter harte. Het voorstel om een signaleringsactiviteit te ontwikkelen die verdergaat dan de huidige inzet van het RIVM en andere kennisinstellingen, d.w.z. verder te institutionaliseren, zou op dit moment een sterkere regie van de overheid vragen. Ik wil de aanbeveling vooralsnog vertalen in het nog beter en breder benutten van de actuele kennis voor de lenM beleids-terreinen bij zowel bestaande kennisinstututen als elders in de samenleving, zoals bij bedrijven, media en burgers. De ogen en oren in de samenleving zijn er, de overheid moet er voor zorgen dat de signalen goed opgevangen en begrepen worden. Daarbij zal ik de inzichten

¹³ ROB rapport. «Loslaten in Vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving». December 2012.

¹⁴ WRR rapport. «Vertrouwen in Burgers». Amsterdam University Press, 2012

¹⁵ Kamerstuk 28 089, nr. 26, 16 mei 2011.

¹⁶ RIVM rapport. «Wetenschappelijke signalering milieugezondheidsrisico's», Bilthoven, 2011.

¹⁷ Platform Milieu en Gezondheid. «Signalen uit de samenleving». Achtergrondrapport Gezondheid en Milieu symposium 19 maart 2009.

¹⁸ Brenninkmeijer, A.F.M. et al. 2013. «Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen?». Den Haag, december 2012.

¹⁹ <http://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2>

benutten die de Raadsgroep mij heeft verschaft ten aanzien van de rol van (morele) emoties bij het afwegen en benaderen van (nieuwe) risico's.

Omgaan met onzekere risico's van nanomaterialen: lessen voor de aanpak van andere (nieuwe) risico's

Bij het omgaan met onzekere risico's van nanomaterialen zijn sinds 2007 uitgangspunten van de kabinetsvisie «Nuchter Omgaan met Risico's» toegepast. Dit houdt in dat het voorzorgsprincipe wordt toegepast, de verdeling van verantwoordelijkheden expliciet wordt gemaakt en dat, na het vroegtijdig signaleren van nog onzekere risico's, in samenspraak met maatschappelijke actoren op een transparante en weloverwogen wijze beleid wordt ontwikkeld. In bijlage 4 is deze aanpak in meer detail beschreven²⁰.

In 2012 is een procesevaluatie op het nano-dossier uitgevoerd, waarin is bekeken welke lessen geleerd kunnen worden over het omgaan met onzekere risico's²¹.

1. Bij onzekere risico's is het belangrijk goed invulling te geven aan het voorzorgsprincipe. Bij nanomaterialen is nog geen concreet bewijs voor risico's. Toch wordt er, samen met het bedrijfsleven, geïnvesteerd in beleid en onderzoek en handreikingen voor werkgevers en -nemers. Gegeven de onzekerheid van de risico's is voor nanomaterialen een afweging van risico's en baten en lasten nog slechts in algemene termen mogelijk. Voorop staat dat innovatie niet gepaard mag gaan met onacceptabele risico's en dat regulering de innovatie niet afremt.
2. Vroegtijdig risico's signaleren blijkt mogelijk als er een goede aansluiting is op de internationale wetenschappelijke en beleidsfora en beleidsmakers zelf ook over de nodige expertise beschikken.
3. De ontwikkeling van beleid voor onzekere risico's in combinatie met kennisontwikkeling, regulering en dialoog, draagt bij aan gedeelde kennis en begrip en coördinatie tussen betrokken partijen. Zo wordt voor nanomaterialen gewerkt met een Klankbordgroep met overheden, bedrijfsleven en ngo's, en is een Kennis en Informatiepunt Risico's Nanomaterialen bij het RIVM ingesteld.
4. Een expliciete rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en ngo's blijkt bij te dragen aan het oppakken van die verantwoordelijkheden en aan verhoogde activiteit van alle betrokkenen. Zo wordt het minder vanzelfsprekend dat de overheid de enige probleemhebber zou zijn. Burgers zouden op het nanodossier wellicht nog meer bij besluitvorming kunnen worden betrokken, maar dit vereist dat zij goed geïnformeerd worden. Hierin hebben zowel bedrijfsleven als overheid een rol.
5. Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen in de productieketen is niet altijd vanzelfsprekend. Zo blijkt dat informatie over nanomaterialen niet altijd wordt gedeeld, als gevolg van terughoudendheid bij sommige en kennisgebrek bij andere partijen. Voor onzekere risico's in algemene zin zou een model kunnen worden ontwikkeld voor data- en informatie-uitwisseling. Het is op basis van de ervaringen met nanomateria-

²⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²¹ Le Blansch, K. & J. Westra (Bureau KLB). «Procesevaluatie risicobeleid Nanotechnologie. Lessen voor beleid ten aanzien van onzekere risico's». Den Haag, november 2012. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nanotechnologie/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/11/09/rapport-procesevaluatie-risicobeleid-nanotechnologie.html>

len aannemelijk dat een dergelijke vorm van gegevensdeling niet alleen op vrijwillige basis tot stand zal komen. Enige wettelijke of contractuele dwang zal nodig zijn. Dit sluit aan bij een andere algemene les: ook binnen de sturingsfilosofie «Nuchter omgaan met risico's zal de overheid het volledige arsenaal aan mogelijke interventies moeten openhouden, inclusief de mogelijkheid om dwingende regels op te leggen.

Conclusie

Nederland wordt door zowel de EU-CIE als diverse lidstaten van de EU gezien als een belangrijke initiator in de discussie over de veiligheid van nanomaterialen. De versnelling die Nederland wil aanbrengen bij het ontwikkelen en implementeren van de juiste (beleids)instrumenten om nanomaterialen goed aan te pakken en adequaat te reguleren vindt bijval. Dat kan niet los gezien worden van de wijze waarop Nederland de maatschappelijke dialoog omtrent nanomaterialen heeft ingericht en de elementen van de kabinetsvisie «Nuchter Omgaan met Risico's» heeft toegepast.

«Nuchter Omgaan met Risico's» inclusief de toepassing van het voorzorg-principe, het vroegtijdig signaleren van risico's, en het meebewegen met veranderende verhouding tussen overheid en maatschappij vormt, in aanvulling op de klassieke risicobenadering, een stevige basis voor modern risicobeleid. Deze modernisering past in de bredere modernisering van het milieubeleid.

De recente adviezen van diverse organen geven aan dat het een essentiële taak van de overheid is om de samenleving te informeren, serieus te nemen, en waar mogelijk een eigen verantwoordelijkheid te geven. De energieke samenleving vraagt een andere rolverdeling tussen overheid en burger. Het advies van de Raadsgroep Signalering gaf aan dat erkend moet worden dat risicoperceptie en ethische normering bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties net zo goed bijdragen aan het gevoel van (on)veiligheid als de rationeel en objectief vast te stellen risico's. Communicatie, dialoog en kennisuitwisseling zijn processen die meer nog dan in het verleden van belang zijn in het moderne (milieu-)beleid, zeker als het om risico's en veiligheid gaat.

Aan de uitgangspunten van het beleidskader Nuchter Omgaan met Risico's, wil ik in het licht van deze opgedane ervaringen en inzichten de volgende uitgangspunten toevoegen voor het moderne toekomstvaste risico- en veiligheidsbeleid:

- Betrek de samenleving bij het gehele beleidsvormingsproces, van signalering tot aan risicomangement, en ga in gesprek over emoties, risicoperceptie en ethische overwegingen;
- Benut bestaande kennis in de samenleving optimaal om nieuwe (mogelijke) risico's tijdig te signaleren.

Ik zal u over de (Europese) voortgang t.a.v. het in kaart brengen van de risico's van nanomaterialen en de wijze waarop de veiligheid gewaarborgd wordt blijven informeren. Hetzelfde geldt voor de doorwerking bij concrete risico- en veiligheidsdossiers van de hierboven weergegeven aanpak.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld