

Vergaderjaar 2023–2024

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 396

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2024

Het hoofddoel van het Impulsprogramma Chemische Stoffen is de aanpak van gevaarlijke chemische stoffen voor een gezonde, schone leefomgeving. Met gerichte beleidsimpulsen wordt in dit Impulsprogramma gewerkt aan het oplossen van urgente knelpunten, noodzakelijke versterking van de uitvoering en aan het oplossen van kennishiaten. Met deze brief ontvangt de Kamer reacties op moties die over de uitvoering van dit programma zijn ingediend en toezeggingen die aan de Kamer zijn gedaan en aanverwante informatie:

1. De (wetenschappelijke) onderbouwing van de schadelijkheid van emissies van PFAS en F-gassen en andere acties in het impulsproject Voorzorg en Zorgplicht;
2. Verbetering in de uitvoering van de minimalisatieplicht van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in het MKB;
3. Try-out ZZS: Samenwerking Omgevingsdienst-NL en RIVM;
4. Persistente organische verontreinigende stoffen en sporenverontreinigingen in chemicaliën en producten;
5. Monitoring biocidegebruik.

Ad 1. De onderbouwing van de schadelijkheid van emissies van PFAS en F-gassen en andere acties in het impulsproject Voorzorg en Zorgplicht

PFAS en F-gassen.

In het commissiedebat Externe Veiligheid van 11 oktober 2023 (Kamerstuk 22 343, nr. 386) is toegezegd¹ om de Kamer te informeren over de technisch wetenschappelijke onderbouwing van de risico's van PFAS en F-gassen emissies door het RIVM. Het RIVM heeft daartoe de gevaars- en risicobeoordeling van het Europese PFAS restrictedossier samengevat. Het rapport met deze samenvatting wordt voor het reces door het RIVM

¹ TZ202310-076

gepubliceerd op haar website. De opdracht is aan het RIVM gegeven om zo bevoegde gezagen te kunnen ondersteunen bij het opstellen van voorschriften over emissies van PFAS en F-gassen die zich voordoen bij een bedrijf, bij een milieubelastende activiteit. De PFAS die al als ZZS worden aangemerkt, vallen overigens reeds onder de wettelijke minimalisatieplicht voor emissies van ZZS. In vervolg op het RIVM-rapport wordt met de koepels VNG, IPO en UvW, bevoegde gezagen en uitvoerende omgevingsdiensten vanuit het Impulsprogramma Chemische Stoffen besproken hoe zij in concrete gevallen met deze onderbouwing omgaan, naast ook de andere aspecten die bij de vergunningverlening een rol spelen. Er wordt gewerkt aan een praktische aanpak voor vergunningstrategieën en bij maatwerkvoorschriften. Na het reces wordt de Kamer hierover geïnformeerd.

Overige acties voorzorg en zorgplicht.

Vanuit de zorgplicht is iedereen die een milieubelastende activiteit verricht waarbij gevaarlijke chemische stoffen kunnen vrijkomen, verantwoordelijk om gezondheids- en milieurisico's van die activiteit te voorkomen en waar deze toch optreden, risico's zoveel mogelijk te beperken. Het voorzorgsbeginsel is in dat kader aan de orde als er nog geen volledig wetenschappelijk bewijs over de precieze aard en omvang van de risico's is maar de al wel beschikbare, wetenschappelijke gegevens aanleiding geven om te handelen vanuit voorzorg. Er wordt dan van bedrijven gevraagd om te handelen of juist activiteiten na te laten voor zover de al wel bekende wetenschappelijke gegevens daar aanleiding toe geven. Een bevoegd gezag kan aanvullend maatregelen vastleggen in vergunningen of maatwerkvoorschriften zoals bijvoorbeeld een monitoringsvoorschrift.

In het project Voorzorg en Zorgplicht wordt regelmatig met belanghebbenden en medeoverheden overlegd om knelpunten aan te pakken en de verbinding met de praktijk te verbeteren. Daartoe wordt momenteel gewerkt aan een omvorming van de aanpak van potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) om de verwarring die in de praktijk hierover is, weg te nemen. Het plaatsen op de lijst is namelijk niet gebaseerd op een beoordeling van stoffeigenschappen waardoor er regelmatig chemische stoffen op staan waarover onterecht zorg bestaat. Er is een digitale routekaart in ontwikkeling voor bevoegde gezagen met concrete maatregelen die zij kunnen voorschrijven vanuit de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Bij het bepalen daarvan zal dan wel rekening worden gehouden met de gevaarseigenschappen van een stof. Een eerste opzet wordt nu met de koepels besproken. In het najaar is hier meer informatie over te verwachten.

Ad 2. Uitvoering minimalisatieplicht van ZZS-emissies bij het MKB

Het doel van het impulsproject «Toolontwikkeling ZZS MKB» is het in kaart brengen van de beschikbaarheid van informatie over mogelijke emissies van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bij midden- en kleinbedrijf (MKB). En ook hoe het bevoegd gezag kan worden ondersteund bij haar handhavingstaken daarbij. Hiertoe is bijgaand onderzoeksrapport door Arcadis opgesteld: «Naar meer zicht op gebruik en emissies van zeer zorgwekkende stoffen bij MKB-bedrijven.» Een van de conclusies in het rapport is dat informatie over mogelijke ZZS-emissies die vrijkomen bij niet-vergunningplichtige activiteiten, slechts mondjesmaat beschikbaar is.

Arcadis heeft in samenwerking met Omgevingsdienst-NL een handreiking ontwikkeld. Hierin wordt uitleg gegeven over de toepassing van de wettelijke voorschriften uit het Besluit activiteiten in de leefomgeving

onder de Omgevingswet, gericht op voor een aantal voor het MKB relevante milieubelastende activiteiten waarbij mogelijk ZZS kunnen worden geëmitteerd. Zo worden aan omgevingsdiensten in de praktijk al enige handvatten gegeven voor hun toezicht- en handhavingstaken bij deze bedrijven wat betreft ZZS-emissies.

Over het algemeen zullen ZZS die mogelijk als emissies vrijkomen, al in de grondstoffen en producten zitten die in het betreffende bedrijf worden gebruikt. Een informatiebron over ZZS die voor milieubelastende activiteiten kan worden gebruikt, zijn de zogenoemde Veiligheidsinformatiebladen (VIB). Deze bladen geven informatie over de risico's van de gevaarlijke stoffen en mengsels of de producten waarvan ze een bestanddeel zijn. Ze beschrijven ook hoe deze risico's in het bedrijf beperkt kunnen worden. Van leveranciers van producten waarin een of meer gevaarlijke stoffen voorkomen, wordt verwacht dat zij een VIB bijleveren.

Als vervolgstap wordt er daarom in het Impulsprogramma in samenwerking met het Ministerie van SZW gekeken naar het mogelijk gebruik en uitbreiding van de VIBs. Daarnaast wordt onder het Impulsproject verbreding «VTH-Try-out ZZS» (zie hieronder) gewerkt aan het verbeteren van de kennisstromen tussen omgevingsdiensten met ondersteuning van het RIVM om op deze manier de kennishiaten te verbeteren.

Ad 3. Try-out ZZS: Samenwerking Omgevingsdienst NL en RIVM

In 2023 is de samenwerking van Omgevingsdienst NL met het RIVM gestart voor gerichte kennis bij bevoegde gezagen en hun omgevingsdiensten over ZZS. Dit is een try-out binnen het Impulsprogramma Chemische Stoffen en het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH(IBP VTH)². In de try-out hebben het RIVM en Omgevingsdienst-NL een kennisinfrastructuur gebouwd om ZZS-kennis uit te wisselen, die nodig is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving tussen het RIVM en de Omgevingsdiensten.

De resultaten zijn veelbelovend. Omgevingsdienst-NL heeft zes «regio-trekkers» ingezet als verbindende schakel voor de verschillende Omgevingsdiensten in hun regio. Het RIVM heeft zes «liaisons» ingezet die, samen met de regiotrekkers, kennisvragen signaleren, en deels zelf oppakken: de zogeheten toonbankvragen. Daarnaast zijn in verschillende regio's gezamenlijke trainingen en kennisdagen georganiseerd om te zorgen dat de vragen en antwoorden met elkaar worden gedeeld en besproken. Bijvoorbeeld over hoe met etiketten bij een bedrijf te bepalen is of een middel een ZZS bevat. Een programmacollege heeft daarbij een rol bij prioritering van inhoudelijke projecten die bovenregionaal en landelijk niveau worden opgepakt, zoals het opstellen van feitenbladen over bepaalde ZZS.

Vanwege deze positieve ervaringen is het idee om deze samenwerking in 2025 een vervolg te geven met nog een jaar de focus op ZZS. Na dat jaar kan worden gezien of en hoe die ervaringen ook benut kunnen worden voor andere inhoudelijke thema's. Daarbij zal worden aangesloten op het vervolg op IBP VTH.

² Toegezegd in Kamerstuk 22 343, nr. 392

Ad 4. Persistente organische verontreinigende stoffen en sporenverontreinigingen in chemicaliën en producten

Het bijgevoegde rapport van TAUW «Knowns and unknowns of selected POPs in products and waste and recommendation for monitoring POPs in waste and recycling» geeft een overzicht over (historische) productie, toepassingen en gebruikshoeveelheden in productgroepen en vervuilingen in afvalstromen van vier toegevoegde persistente organische verontreinigende stoffen en stofgroepen (bekend als «POP-stoffen»). UV-328 en Dechlorane Plus, de korte- en middellange-keten gechlorineerde paraffines (SCCPs en MCCPs) en de POP-PFAS stoffen (PFAS die zijn opgenomen in de POP-verordening; PFOS, PFOA en PFHxS). UV-328 en Dechlorane Plus zijn geselecteerd vanwege hun recente toevoeging aan de POP-verordening. De SCCPs en MCCPs vanwege hun hoge historische globale productievolume.

In het rapport wordt beschreven welke POPs verwacht kunnen worden in afvalstromen van bouw en sloop, vaar- en voertuigen, elektrische en elektronische apparatuur en textiel. Hierbij valt te denken aan informatie over de toepassing van POP's in producten en aan gegevens uit monitoringsstudies met concentraties in afvalstromen waarin deze stoffen te verwachten zijn. Het onderzoek gaat in op onbedoelde POP's en onbedoelde sporenverontreinigingen («unintentional trace contaminants»: UTC's) in chemicaliën en producten.

Het rapport dient ter voorbereiding op onderzoek met een focus op gerichte metingen in specifieke producten of afvalstromen. Dit kan inzicht verschaffen in de daadwerkelijke aanwezigheid van POP's in verschillende productgroepen en informatielacunes aan het licht brengen.

Het vormt een goede basis voor het ontwikkelen van kennis over de mogelijke aanwezigheid van POPs in specifieke afvalstromen. Ook kan er op basis van de aanbevelingen overlegd worden met uitvoerende instanties over monitoring van mogelijke POP-vervuiling in producten en afvalstoffen. Dat is belangrijk, omdat producten en materialen met POP's niet op de markt aangeboden mogen worden en afvalstoffen die POP's bevatten een speciale verwerking moeten krijgen.

Het impulsproject «Chemische stoffen in een circulaire economie» waarbinnen dit onderzoek van TAUW is uitgevoerd, is ook gericht op kennisopbouw over bepaalde gevaarlijke chemische stoffen in afval. Deze kennis kan benut worden door afvalverwerkende bedrijven en hun bevoegd gezag. In de voortgangsbrief van 28 februari 2024³ is er gerapporteerd over het inventariserende literatuuronderzoek van TAUW naar de toepassing van polychloorbifenylen (PCB's) in gebouwen of bouwwerken. Momenteel wordt er met het Ministerie van BZK gesproken over een vervolg van dit onderzoek. Voor het einde van dit jaar wordt de Kamer hier verder over geïnformeerd.

Ad 5. Monitoring biocidegebruik

Het CBS heeft een dataverkenning uitgevoerd voor het mogelijk opzetten van een monitoringssysteem voor de afzet van biociden. Het rapport is bij deze brief gevoegd. Centraal hierin staat de verkenning naar welke afzetcijfers beschikbaar zijn over biociden en aan welke voorwaarden een mogelijk nationaal afzetregister zou moeten voldoen.

³ Kamerstuk 22 343, nr. 392

Met honderden toegelaten stoffen in 22 toepassingsgebieden in verschillende economische sectoren, is er momenteel weinig zicht op de hoeveelheid biociden die wordt verkocht en gebruikt, de mate waarin die in het milieu gebracht worden en de schadelijke effecten die deze middelen kunnen hebben. Het is nodig een beeld van de aanwezigheid van biociden in Nederland te krijgen om de effecten van huidig en nieuw beleid te toetsen, beleid zo nodig bij te sturen en beleidsinspanningen te prioriteren. Een eerste stap is een adequaat beeld te verkrijgen van de hoeveelheden biociden die op de Nederlandse markt worden gebracht. Het CBS-rapport bevat een inhoudelijke dataverkenning naar de beschikbare gegevens over de afzet van biociden in Nederland en een uiteenzetting van statistische en praktische aspecten waar een goed nationaal register aan moet voldoen. Voor gewasbeschermingsmiddelen is er al een registratie van afzetcijfers. Ook voor biociden hebben enkele Europese landen al een afzetregister. Het CBS heeft gekeken wat we kunnen leren van deze bestaande systemen. Het CBS schetst verschillende scenario's voor een vervolgtraject, te beginnen met het uitvoeren van een pilotfase. Het CBS adviseert een pilot om op kleine schaal te ervaren welke praktische uitdagingen bij het opzetten van een afzetregister biociden komen kijken, om hiervan te leren en om bepaalde alternatieven en keuzes tegen elkaar af te wegen. Op basis van dit CBS-advies zal er na de zomer een pilot worden opgestart. Hierbij wordt de focus gelegd op enkele toepassingsgebieden met inzet van de meest risicovolle middelen.

Lopende overige acties

Mede naar aanleiding van een toezegging in de Kamer⁴ over de uitvoering van de wettelijke informatieplicht van vergunningplichtige bedrijven over ZZS, wordt gewerkt aan de versterking van de uitvoering van het verplichte vijfjaarlijkse Vermijdings- en Reductieprogramma (VRP) dat bedrijven opstellen voor de minimalisatie van ZZS-emissies.

Het RIVM concludeerde eerder in het rapport «Verkenning ervaringen met VRP's voor de minimalisatie van Zeer Zorgwekkende Stoffen», dat zowel bedrijven als bevoegde gezagen aangeven meer kennis gewenst te achten over hoe dit instrument ingevuld kan worden. Hiertoe wordt momenteel gewerkt aan een overzicht van beoordelingsformats en checklists en een digitale handreiking met uitgebreidere (juridische) handvatten voor het opstellen en benutten van VRP's. Ook worden de juridische opties bekeken om het VRP-instrument te versterken. In de werkgroep VRP wordt dit met omgevingsdiensten en de Omgevingsdienst-NL besproken en de ideeën worden ook getoetst bij de brancheverenigingen via de Klankbordgroep Stoffen REACH.

In een volgende voortgangsbrief wordt de Kamer geïnformeerd over deze en andere lopende acties in het Impulsprogramma Chemische Stoffen zoals over cumulatie van gevaarlijke chemische stoffen, over de impulsprojecten over biocidegebruik, over de (publieks)communicatie over chemische stoffen en over de vervolgacties gericht op meer duidelijkheid bij de toepassing van het voorzorgbeginsel.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁴ Kamerstuk 22 343, nr. 392