

Vergaderjaar 2019–2020

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 141

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2020

Met deze brief informeer ik u over vier publicaties op het gebied van chemische stoffen in de leefomgeving, waaronder drie rapporten in opdracht van het Ministerie van IenW in het kader van de ontwikkeling van het stoffenbeleid.¹ Met deze brief voldoe ik tevens aan uw verzoek om een schriftelijke reactie op het onlangs uitgebrachte advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) «Greep op gevaarlijke stoffen» (1).² De drie rapporten betreffen: een RIVM-rapport over het omgaan met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in een circulaire economie (2), het eindrapport van de praktijktest alternatieve «antifouling» (3), en tenslotte het RIVM-rapport over persistente organische verontreinigende stoffen (POP's: «Persistent organic pollutants») in moedermelk (4).

In deze brief beschrijf ik eerst kort mijn visie op het omgaan met ZZS en wat in dat kader de relevantie van die vier rapporten is. Vervolgens geef ik per rapport aan hoe deze mij in de uitwerking van die visie ondersteunen en op welke wijze de aanbevelingen benut zullen worden in de context van het ZZS-beleid.

Zeer zorgwekkende stoffen moeten zo min mogelijk in onze leefomgeving voorkomen, zodat de kans op blootstelling aan die stoffen zo klein mogelijk is. Dat is beter voor mens én milieu. Mijn doelstelling is dat circulair en veilig wordt omgegaan met stoffen en materialen. Hoe langer deze mee gaan in een circulaire economie, hoe belangrijker het is dat ze

¹ (1) Rli advies «Greep op gevaarlijke stoffen», gepubliceerd op 11 maart 2020;

(2) M. Beekman et al. (2020), Omgaan met zeer zorgwekkende stoffen in een circulaire economie. RIVM briefrapport 2019–0186, gepubliceerd op 3 februari 2020;

(3) Endures, Field efficacy test of environmentally friendly antifouling products for pleasure boats in The Netherlands, gepubliceerd op 11 februari 2020;

(4) M.J. Zeilmaker et al. (2020), Persistent organic pollutants in human milk in the Netherlands. RIVM briefrapport 2020–0025, gepubliceerd op 26 maart 2020.

² Verzoek commissie om schriftelijke reactie op Rli-advies Greep op gevaarlijke stoffen d.d. 7 april 2020.

zo min mogelijk risico's met zich meebrengen. Dit betekent een inzet op het voorkómen van productie, gebruik en uitstoot van ZZS, maar ook inzet op het beheersen en saneren van ZZS die zich helaas al in onze leefomgeving bevinden. De analyse van de Rli raakt veel punten van het stoffenbeleid, ik ga daar in deze brief uitgebreid op in (*zie onder 1*).

In de afgelopen decennia is de leefomgeving, als het gaat om de kwaliteit van water, bodem en lucht, fors verbeterd. Dit komt onder meer doordat we steeds meer kennis kregen over mogelijke risico's van stoffen. Tot 2006, vóór REACH, was er informatie over enkele duizenden stoffen. Inmiddels zijn dat ruim 22.000 stoffen, en dat loopt nog op tot vermoedelijk ca. 25.000 stoffen. In Nederland hebben we, via de website van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) de informatie over meer dan 1.400 ZZS beschikbaar gemaakt voor vergunningverleners. In veel gevallen is onze kennis van ZZS voor het nemen van maatregelen al toereikend, maar soms moet nog meer kennis worden vergaard, zowel over de risico's van stoffen (al dan niet in combinatie met andere stoffen) als over de toepassingen en mate van verspreiding in de leefomgeving. Zeker in het belang van een circulaire economie is het voor recyclers van belang te weten in welke producten ZZS voorkomen, en hoe hier veilig mee kan worden omgegaan. Bij de bespreking van het RIVM-rapport hierover ga ik daar nader op in (*zie onder 2*).

Het bedrijfsleven heeft een belangrijke verantwoordelijkheid, zowel voor het verstrekken van informatie over stoffen die geproduceerd en gebruikt worden als ook voor het nemen van maatregelen gericht op het verkleinen van risico's. Bijvoorbeeld door in te zetten op Safe-by-Design en Circulair-by-Design. De overheid kan hierin stimuleren, ik ga hier nader op in bij de resultaten van de praktijktest gericht op veiliger alternatieven voor anti-fouling (*zie onder 3*).

De overheid ziet erop toe op dat het bedrijfsleven de nodige informatie over risico's levert en zich houdt aan milieuvoorschriften, maar daarnaast verzamelt en analyseert de overheid ook zelf gegevens, bijvoorbeeld via (wetenschappelijke) monitoringsprogramma's. Een groep stoffen die we extra in de gaten houden zijn de zogenaamde persistente organische verontreinigende stoffen (POP's). Internationaal zijn afspraken gemaakt om het gebruik van POP's te verbieden of alleen onder strenge voorwaarden toe te staan (het Verdrag van Stockholm). Het RIVM heeft daarom bijvoorbeeld nauwlettend de concentraties van POP's in moedermelk gevolgd, en adviseert dat te blijven doen. Ook op dat onderzoek ga ik in deze brief nader in (*zie onder 4*).

1. «Greep op gevaarlijke stoffen» (Rli-advies)

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur doet in zijn advies aanbevelingen om verspreiding van gevaarlijke stoffen in de leefomgeving beter te beheersen, om nadelige effecten van cumulatieve blootstelling te beperken en om te zorgen voor een veilige omgang met stoffen in de circulaire economie. De analyse van de Rli raakt veel punten van het stoffenbeleid. Ik kan de conclusie onderschrijven dat met het huidige overheidsbeleid om de risico's van gevaarlijke stoffen te beheersen al veel bereikt is, zowel nationaal als internationaal, en dat er tegelijkertijd aandacht nodig blijft voor verbetering.

Ik heb daarbij te maken met bestaande, vaak wettelijk vastgelegde, afspraken over verdeling van verantwoordelijkheden: tussen overheid en bedrijfsleven en tussen overheden onderling. Een aantal aanbevelingen richt zich op de praktijk van vergunningen, toezicht en handhaving (VTH), waar andere overheden bevoegd zijn. Vanzelfsprekend zal ik vanuit de

rijksoverheid het gesprek met andere partijen voortzetten en daarbij bepaalde acties stimuleren of faciliteren, zodat vanuit de verschillende verantwoordelijkheden de aanpak van gevaarlijke stoffen gezamenlijk vormgegeven kan blijven worden.

De meeste adviespunten ondersteunen het kabinetsbeleid, ook in de Europese context van bijvoorbeeld een «*non-toxic*» *environment*, voor het veiliger omgaan met chemische stoffen. Ik noem hier een paar concrete voorbeelden:

- het versterken van het VTH stelsel, zoals ik u eind 2019 meldde naar aanleiding van het rapport Berenschot³;
- de integrale beleidsaanpak van stoffen, waarmee het kabinet mede naar aanleiding van de PFAS-problematiek toewerkt naar een integraal en samenhangend beleidskader voor het omgaan met (zeer zorgwekkende en opkomende) stoffen in alle milieucompartimenten en in de keten van productie tot en met de fase van hergebruik of afval. Een aanpak die substantiële risico's van stoffen adresseert en afwenteling naar bepaalde milieucompartimenten of onderdelen in de keten wil voorkomen. De verkennende fase van dit project verwacht ik dit najaar af te ronden;
- de ZZS-uitvraag bij verschillende bevoegde gezagen die begin 2021 zal zorgen voor een completer overzicht van relevante emissies van ZZS door Nederlandse bedrijven;
- de Bestuurlijke Versnellingsstafel Opkomende Stoffen en medicijnresten onder de Delta-aanpak waterkwaliteit, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, die gericht is op resultaatgerichte bestuurlijke afspraken over de aanpak van de belangrijkste waterkwaliteitsproblemen (hiermee bieden we bevoegde gezagen o.a. een door het Rijk gefinancierd opleidingstraject voor vergunningverleners);
- het verminderen van de emissies van microplastics naar het milieu middels het beleidsprogramma microplastics (als onderdeel van de Delta-aanpak waterkwaliteit);
- de inzet op de aanpak van combinatie-effecten van stoffen: dit jaar organiseert Nederland samen met Zweden twee internationale workshops die ertoe moeten bijdragen dat de EU nu overgaat van studie naar een oplossing;
- Safe-by-Design, waarvan de hierna beschreven praktijktest gericht op alternatieven voor antifouling (aangroei werende middelen in de pleziervaart) een voorbeeld is;
- het aanscherpen van de informatieplicht voor ZZS in afvalstromen in de wetgeving. Dit zal kennis opleveren over stoffen die een risico vormen bij afvalverwerking en terugwinnen van materialen uit afval.

Voor mijn inzet in Europa, verwijs ik naar de inbreng voor het schriftelijk overleg over de Milieuraad van 5 maart 2020⁴. Met die brief heb ik u laten weten welke acties ik in gang heb gezet om de REACH-registratiedossiers te verbeteren en de aandacht die ik geef aan het uitbreiden van de REACH-registratieplicht voor polymeren.

Bij een paar aanbevelingen gaat de Rli verder dan wat mijns inziens wenselijk en mogelijk is, gezien de internationale context, vigerende wet- en regelgeving en bestaande verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden onderling en tussen overheid en bedrijfsleven. Zo zijn met bijvoorbeeld een Europese database en aangescherpte meldplicht voor

³ Kamerstuk 33 118, nr. 122.

⁴ Kamerstuk 21 501-08, nr. 797 en het verslag van het schriftelijk overleg van 2 maart, Kamerstuk 21 501-08, nr. 799.

SVHC's⁵ en met de actualisatieplicht van vergunningen de verplichting voor het bedrijfsleven al gericht neergelegd op het niveau waar dit het meest relevant is:

- Een nationaal, en door de overheid ingesteld «track & trace systeem» om elke stof in de gehele keten te kunnen volgen, zoals de Rli adviseert, staat al snel op gespannen voet met het systeem van vrij verkeer van goederen binnen de EU. Veel stoffen en materialen worden bovendien wereldwijd internationaal verhandeld, wat zo'n systeem enorm complex zou maken. Het zou om een brede gedetailleerde, intergouvernementele afspraken vergen, die zeker in de huidige tijd niet gemakkelijk tot stand te brengen zullen zijn. Dit laat uiteraard onverlet dat ik het een goede zaak vind dat de industrie zelf een initiatief is gestart om een track & trace systeem (voor gewasbeschermingsmiddelen) in de keten te ontwikkelen.⁶ Dat past ook bij hun verantwoordelijkheid voor de stoffen die ze op de markt brengen. Natuurlijk is het belangrijk om te weten waar ZZS in afvalstromen zitten, om te kunnen voorkomen dat ze ongecontroleerd in het milieu terecht komen (*zie ook onder 2*). In de EU geldt vanaf 2021 de verplichting voor bedrijven om over SVHC's in artikelen informatie aan te leveren in een database bij ECHA. Deze zogeheten SCIP-database beoogt onder meer recyclers van de benodigde informatie over SVHC's te voorzien. Daarmee wordt voor een belangrijk deel al tegemoetgekomen aan het advies van de Rli. De bestaande verplichtingen zijn er al op gericht om de beoogde milieuwinst (minder blootstelling van mens en milieu aan ZZS) te behalen.
- Een certificeringssysteem van het bedrijfsleven om producten met relatief veilige stoffen herkenbaar te maken op de markt («groene lijst» binnen de groep wettelijk toegestane stoffen) zal ik verwelkomen. Goede informatievoorziening in de keten, dus ook aan burgers is van belang voor het verstandig en gebalanceerd omgaan met (risico's van) stoffen. Daarbij moeten veiliger alternatieven gestimuleerd worden, en moet tegelijk ook duidelijk zijn dat lang niet elke «chemische» stof en ook niet alle afval gevaarlijk is. Sectoren stimuleren om zelf te komen met positieve lijsten van relatief veilige stoffen is goed. Ik laat de verantwoordelijkheid hiervoor bij het bedrijfsleven zelf. ECHA stelt nu lijsten van stoffen op die vooralsnog geen wettelijke regulering behoeven. Dit gebeurt op basis van een grondige beoordeling van de informatie die onder REACH is ingedeeld. Deze stoffen zijn in beginsel dus veilig maar zelfs hier geldt het voorbehoud dat op grond van nieuw inzicht een stof zo weer van de lijst kan worden geschrapt. Van vrijwel geen enkele stof kan gegarandeerd worden dat deze nooit enig risico voor gezondheid of milieu op kan leveren.
- De Rli adviseert om alleen nog tijdelijke milieuvergunningen verlenen. Het is belangrijk om milieuvergunningen periodiek te herzien, en dit is vooral relevant op het moment dat er nieuwe relevante inzichten en technieken beschikbaar komen. In algemene zin bestaat er daarom al een actualisatieplicht. Voor ZZS-emissies is in de huidige wet- en regelgeving opgenomen dat iedere 5 jaar opnieuw bekeken moet worden of de emissies verder geminimaliseerd kunnen worden, bijvoorbeeld omdat nieuwe reductietechnieken beschikbaar zijn of omdat een minder schadelijke stof op de markt gebracht is. Hierbij moet vooral worden ingezet op een betere implementatie van deze verplichting. Daarbij moet goed gekeken worden naar mogelijke verbeteringen op de technische aspecten bij vergunningverlening. Het verlenen van vergunningen voor een kortere of onduidelijke termijn moet steeds gezien worden in het licht van investeringszekerheid en

⁵ SVHC: «Substances of Very High Concern», de speciaal onder REACH benoemde categorie van ZZS.

⁶ <https://www.nefyto.nl/actueel/nieuwsberichten/track-trace-gewasbeschermingsmiddelen>.

niet onnodig een rem zetten op innovaties en (ook: milieu)investeringen. Maar als bevoegd gezag constateert dat een bedrijf een ZZS uitstoot die niet in de vergunning is opgenomen, bijvoorbeeld omdat pas later bekend is geworden dat die stof een ZZS is, kan en moet natuurlijk te allen tijde die vergunning daarop direct worden aangescherpt.

Het is goed dat de Rli zich op méér richt dan ZZS en SVHC-stoffen. Ik zou daaraan willen toevoegen dat het belangrijk is dat specifieke maatregelen zich zullen moeten richten op specifieke groepen van gevaarlijke stoffen. De verschillende (Europese) wettelijke kaders zijn er immers niet zonder reden: we stellen andere eisen aan bijvoorbeeld stoffen in voeding, cosmetica, medische toepassingen, gewasbescherming en biociden, afhankelijk van de afweging tussen noodzaak en risico's. Daarbij geldt overigens wat mij betreft altijd wel het principiële streven naar een verwaarloosbaar risico voor mens en milieu en een zoveel als mogelijk integrale aanpak.

2. Omgaan met zeer zorgwekkende stoffen in een circulaire economie (RIVM-rapport).

In opdracht van het PBL (in het kader van het werkprogramma Monitoring en Sturing Circulaire Economie) heeft het RIVM het rapport «*Omgaan met zeer zorgwekkende stoffen in een circulaire economie*» opgesteld. Op 3 februari jl. is dit gepubliceerd en tevens gepresenteerd op de Nationale Conferentie Circulaire Economie.

Het rapport is onderkent dat een aantal ZZS momenteel nog onmisbaar is voor de functionaliteit van producten. Daarnaast zitten er ZZS in veel bestaande producten met een lange levenscyclus, die nog decennialang deel zullen uitmaken van afvalstromen die we bij voorkeur willen recycleren.

Een belangrijke boodschap van het rapport is dat juist een circulaire economie kansen biedt om veiliger met de nog aanwezige ZZS om te gaan. De problemen die we kennen met ZZS in gerecycled materiaal zijn het gevolg van de huidige, nog grotendeels lineaire economie, waarin producten op de markt komen zonder «recyclingplan» en dus ook zonder informatie die voor de recycling van belang is, zoals over aanwezige ZZS. Wordt er dan toch gerecycled, dan kunnen er risico's ontstaan. In een circulaire economie is dit anders. Voor een circulair-economisch product is op het moment van ontwerp al geregeld hoe de materialen waaruit het bestaat gerecycled gaan worden. Recyclers zullen daartoe worden voorzien van de benodigde kennis over de materialen, inclusief eventueel aanwezige (nog noodzakelijke) ZZS en de beheersing van de risico's daarvan. ZZS in circulair-economische producten vormen dus een kleiner risico dan in lineair-economische producten. Voordat onze economie alleen nog circulair-economische producten kent is er nog een lange weg te gaan. Onder meer met de beleidsinzet op circulair ontwerpen en versterking van producentenverantwoordelijkheid wordt deze weg bereid.

Uiteraard moet het gebruik van ZZS in producten waar mogelijk vermeden worden. Bij het ontwerp van nieuwe producten moet men alleen kiezen voor ZZS-houdende materialen of onderdelen als de ZZS onmisbaar zijn voor de functionaliteit en als zeker gesteld is dat de ZZS niet met mensen of de natuur in aanraking komen, ook niet bij het hergebruik van het ZZS-houdende materiaal. Hiertoe zet ik in op «Safe-by-Design» beleid, zie punt 3 van deze brief, en op beperking van het gebruik van ZZS onder REACH.

Het RIVM-rapport levert goede handvatten om het beleid ten aanzien van ZZS (namelijk het streven naar een zogenoemde non-toxic environment) in samenhang te bekijken met het circulaire-economiebeleid (het streven naar maximaal recyclen) en de doelen op elkaar af te stemmen. Besluitvorming over recycling of vernietiging van ZZS-houdend materiaal vraagt om een dergelijke integrale benadering. Dit is door het kabinet eerder bepleit in reacties op twee publieke consultaties van de Commissie onder het vorige actieplan circulaire economie (Kamerstuk 22 112, nrs. 2366 en 2701). Met dit rapport ga ik de Nederlandse aanpak opnieuw in de Europese discussie inbrengen.

Het RIVM noemt met name de beschikbaarheid van informatie in de gehele productketen, het uitbreiden van producentenverantwoordelijkheid in de productketen en het veilig omgaan met ZZS als belangrijke uitdagingen. Het rapport doet aanbevelingen voor de wijze waarop in de komende jaren van transitie naar een circulaire economie de omgang met ZZS te monitoren is. In het kader van het werkprogramma Monitoring en Sturing Circulaire Economie, dat onder regie van PBL wordt uitgevoerd, zal het RIVM de monitoringstrategie voor ZZS dit jaar verder concretiseren, met de nadruk op het identificeren van prioritaire indicatoren en bijpassende informatiebronnen.

3. Antifouling en Safe-by-Design (rapport Endures)

Safe-by-Design⁷ houdt in dat veiligheid voor mens en milieu in een zo vroeg mogelijk stadium van stof-, materiaal-, product- en procesontwikkeling wordt meegenomen. Voor chemische stoffen moeten soms veiliger alternatieven ontwikkeld worden, dat kunnen zowel chemische als niet-chemische zijn.

Nederland zet in de EU al jaren actief in op Safe-by-Design, ook met het oog op de toekomstige overgang naar een circulaire economie. Daarbij is aandacht voor de link met circulair ontwerp, waarbij aspecten als traceerbaarheid, afbreekbaarheid en verwijderbaarheid een rol spelen.

Het is primair aan ontwerpers en ontwikkelaars om de optimale opties te kiezen die veilig zijn voor mens en milieu, en daartoe zo vroeg mogelijk in het ontwerpproces eventuele risico's in te schatten. Belangrijk is vervolgens dat zulke veiliger alternatieven ook door gebruikers als effectief en veilig ervaren en gebruikt worden.

Na een succesvolle bijeenkomst (op de Innovatie Expo in 2018), welke ik eerder bij u aankondigde⁸, hebben op mijn verzoek, in het kader van Safe-by-Design, Milieu Centraal, HISWA en Waterrecreatie Nederland in 2019 een praktijktest uitgevoerd op de werkzaamheid van alternatieve antifouling voor de pleziervaart. Antifouling, nu nog vaak als biocide, wordt gebruikt om algen-aangroei op de scheepshuid te voorkomen. In februari is het eindrapport van deze «Field efficacy test of environmentally friendly antifouling products for pleasure boats in The Netherlands» verschenen. Op zowel zoet als zout water blijken de meeste biocidevrije alternatieven ongeveer even goed te werken als de koperhoudende referentieverf. Voor een overstap naar echt milieuvriendelijke alternatieven is het belangrijk of de coating makkelijk kan worden schoongemaakt, zonder deze te beschadigen en zonder veel inspanning en/of kosten. Het rapport doet daarom een aantal aanbevelingen gericht op de ontwikkeling van schoonmaaktechnieken voor de scheepshuid. De succesvolle overgang naar veiliger alternatieven methoden en middelen

⁷ Zie voor meer informatie de website www.safe-by-design-nl.nl.

⁸ Kamerstukken 28 089 en 28 663, nr. 88.

vraagt nog wel om een aantal extra stappen. De sector werkt nu aan een vervolgplan. Daarover blijf ik uiteraard in gesprek. Na het komende pleziervaartseizoen zal ik bovendien bij de sector nagaan of er al een verschuiving geconstateerd kan worden naar veiliger middelen en methoden.

Een belangrijke les die geleerd is van dit project, betreft het belang van intensieve interactie tussen alle schakels in de productketen in de Safe-by-Design benadering. Deze is essentieel om zoveel mogelijk opties in beeld te krijgen, met als belangrijk element daarbij de eisen van eindgebruikers. Bovendien worden op die manier mogelijke belemmeringen die samenhangen met het systeem waarbinnen een innovatie moet worden ingepast helder, zoals heersende normen, voorschriften, waarden en percepties.

4. Persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) in moedermelk (RIVM-rapport)

Internationaal zijn afspraken gemaakt om het gebruik van POP's te verbieden of alleen onder strenge voorwaarden toe te staan (het Verdrag van Stockholm). POP's zijn persistente organische verontreinigende stoffen die zeer schadelijk zijn voor de gezondheid, ophopen in het milieu en tot in de poolgebieden worden aangetroffen. Het RIVM heeft recent een onderzoek gepubliceerd naar POP's in moedermelk als bijdrage aan een wereldwijd monitoringsprogramma. Periodiek worden de concentraties van POP's in moedermelk gemeten zodat zichtbaar wordt of het verdrag effectief is.

Het RIVM heeft in 2014 monsters moedermelk verzameld, die tussen 2014 en 2016 door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zijn geanalyseerd. De gemeten POP-concentraties in moedermelk in Nederland zijn over het algemeen laag. Er zijn geen risico's voor baby's als ze via moedermelk aan deze stoffen blootstaan. De concentraties van POP's in moedermelk van Nederlandse vrouwen zijn vergelijkbaar met die in andere Westerse landen. Verder blijkt dat de concentraties van POP's in moedermelk de afgelopen decennia lager zijn geworden, als gevolg van bovengenoemde internationale afspraken. Doordat de stoffen zo langzaam afbreken, komen ze echter nog steeds voor in het milieu.

Het RIVM beveelt aan om de concentraties van POP's in moedermelk de komende jaren te blijven meten. Dan kan ook de concentratie van stoffen die later aan de lijst POP's zijn toegevoegd, zoals PFOS⁹ en verwante verbindingen, in de gaten worden gehouden. Ik zal nagaan hoe hieraan invulling kan worden gegeven, wellicht in het kader van Europees onderzoek gericht op biomonitoring. Belangrijker nog is om verder te gaan met de aanpak van persistente stoffen in Europees verband (met name via de voorgenomen REACH-restrictie voor PFAS), en waar mogelijk ook op mondiaal niveau.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁹ PFOS is een PFAS die in de EU inmiddels verboden is. PFOS kwalificeert als POP, dat geldt niet voor alle PFAS.