

Vergaderjaar 2016–2017

28 663

Milieubeleid

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2016

De afgelopen decennia is met het milieubeleid veel bereikt, maar nieuwe initiatieven blijven noodzakelijk om de voor ons liggende uitdagingen verder aan te pakken. Over de initiatieven op het terrein van klimaatverandering en van de circulaire economie heb ik u recent geïnformeerd, en uw Kamer heeft mij ook de gelegenheid geboden daarover met u het gesprek aan te gaan. Met deze brief wil ik aangeven welke stappen ik wil zetten richting een gezonde en veilige leefomgeving, en dan met name met betrekking tot het omgaan met gevaarlijke stoffen.

Naar een gezond en veilig Nederland

De afgelopen jaren is het leven in Nederland gezonder en veiliger geworden. Nog niet heel lang geleden werden we regelmatig geconfronteerd met ongezonde woon-, werk- en leefomstandigheden als gevolg van bijvoorbeeld stortplaatsen, water- en bodemverontreiniging of het gebruik van gevaarlijke materialen. Met veel inzet zijn de plekken aangepakt waar deze problemen speelden en er is veel bereikt met het bestrijden van de vervuiling aan de bron. Het zou echter naïef zijn te denken dat daarmee het probleem in Nederland zou zijn opgelost. De recente zorgen rond gezondheidsschade bij risicovolle bedrijven, activiteiten en situaties onderstrepen dit. De ziektelast die aan omgevingsfactoren kan worden toegeschreven, bedraagt nog altijd tussen de 6 en 12%.¹ Ik wil veiligheids- en gezondheidsproblemen voorkomen, daar waar ze bestaan deze verkleinen en waar dat nodig is, bepaalde activiteiten verbieden.

Advies Gezondheidsraad

Ik ben verheugd in dit kader ook te kunnen melden dat de Gezondheidsraad recent advies heeft uitgebracht over het meewegen van

¹ Zie Gezondheidsraad publicatie 2016/12, par. 4.1.

gezondheid in het omgevingsbeleid.² Dit advies sterkt mij in de overtuiging dat hier winst te boeken valt. Met behulp van dit advies ga ik graag in gesprek met andere overheden en kennisinstellingen over de vraag hoe we gezondheid beter kunnen verankeren in het leefomgevingsbeleid. In de eerste helft van het komende jaar kom ik met een reactie op het rapport van de Gezondheidsraad.

Naar een gifvrije leefomgeving: gezonde en veilige alternatieven voor zorgwekkende stoffen

Chemische stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu horen in een gezonde en veilige leefomgeving niet thuis. Van je omgeving hoor je niet ziek te worden. Het realiseren van een gifvrije leefomgeving vereist nog heel wat stappen. Recente voorbeelden geven aan dat blootstelling aan gevaarlijke stoffen nog niet tot het verleden behoort. Mijn streven is dat blootstelling aan schadelijke stoffen voorkomen wordt in plaats van dat per geval achteraf oplossingen moeten worden gerealiseerd. In onderstaande zal ik achtereenvolgens ingaan op mijn inzet om het Europese stoffenbeleid aan te scherpen, op het reduceren van emissies van gevaarlijke stoffen in Nederland, en op een aantal specifieke dossiers waar mijn ambitie van een gezond en veilig Nederland concreet gemaakt wordt.

Aanscherping Europees stoffenbeleid

Met het REACH-systeem³ zijn we in de Europese Unie een eind op de goede weg. Registratie van stoffen is stap 1, evaluatie van risico's voor mens en milieu van die stoffen stap 2, en uiteindelijk (stap 3) wordt op basis daarvan besloten om stoffen wel of niet, of onder restricties, toe te staan om te gebruiken. Er zijn inmiddels 14.000 stoffen geregistreerd en in 2018 zullen dat er circa 30.000 zijn. Van al die stoffen is er dan een dossier met informatie over eventuele risico's en veilig gebruik. Succesvol dus, maar toch hapert de voortgang op een aantal belangrijke punten. Omdat dit deel van het beleid Europees geharmoniseerd is, moet ook op dat niveau naar versnelling en aanscherping worden gezocht.

Daarom zet ik in op een stevige inbreng, rond de komende jaarwisseling, als input voor de review van REACH (die in 2017 plaatsvindt), op de volgende punten:

- In 2020 moeten de voor Europa meest relevante *substances of very high concern*, zeer zorgwekkende stoffen volgens de definitie van REACH, beoordeeld zijn waarbij de uitkomst kan zijn dat deze vervangen moeten worden door veiliger alternatieven. Het identificeren en op de juiste wijze in REACH opnemen van deze categorie stoffen acht ik van groot belang. Het is dus zaak de Europese «road map» die hiervoor is gemaakt uit te voeren, en Nederland zal daar actief op in blijven zetten.
- Wetenschappelijke criteria moeten helder maken wanneer stoffen op hormoonverstorende werking getest moeten worden om vervolgens beheersmaatregelen mogelijk te maken. De Europese Commissie heeft na zeer lange vertraging dit jaar voorstellen ingediend voor deze criteria bij gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Met uw Kamer is al gesproken over de belangrijkste tekortkoming ervan: deze criteria zijn nog onvoldoende operationeel en niet duidelijk is hoe stoffen die

² Zie www.gezondheidsraad.nl/taak-werkwijze/werkerrein/gezonde-leefomgeving/meewegen-van-gezondheid-in-omgevingsbeleid, en Kamerstuk 28 663, nr. 63.

³ Verordening (EG) Nr. 1907/2006 van het Europees parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

mogelijk hormoonverstorend zijn in beeld komen. Dat was voor mij reden om in de Milieuraad van 17 oktober jl. aan de hand van het biocidenvoorstel aandacht te vragen voor de noodzaak tot aanvulling opdat de criteria spoedig in de praktijk kunnen worden toegepast.

- Hoe stoffen in nanovorm beoordeeld moeten worden, moet bij de review duidelijk worden en direct daarna concreet worden vastgelegd.
- Blootstelling aan chemicaliën langs meerdere sporen (cumulatie- en combinatie-effecten) wordt nu ten onrechte buiten beschouwing gelaten. Daar moet een beoordelingskader voor komen. De Europese Commissie zou hier vorig jaar al actie op genomen moeten hebben. Om het proces op weg te helpen, zal het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) rond de jaarwisseling een rapport uitbrengen over combinatie-effecten, dat ik als input in het Europese proces zal inbrengen.
- De Europese stoffenregistratiedossiers moeten door betrokken bedrijven worden gecompleteerd en actueel worden gehouden. De informatie over stoffen is immers niet statisch. Dit blijkt nog geen vanzelfsprekendheid en vereist dus aandacht. Het is een verantwoordelijkheid van bedrijven, maar kan op zowel Europees niveau, waar de dossiers worden ingediend, als in de nationale context gestimuleerd worden.

Ik kan en zal deze punten natuurlijk namens Nederland bepleiten, maar het heeft mijn voorkeur dit met zoveel mogelijk lidstaten gezamenlijk te doen. Tijdens het Nederlands voorzitterschap heb ik daar de voorbereidingen voor getroffen door een werkconferentie te focussen op het concreet maken van verbeterpunten en het vergroten van draagvlak voor die verbeteringen⁴. Vervolgens heb ik, samen met andere landen uit de REACH UP-groep, aangedrongen op het bespreken van dit onderwerp op Raadsniveau, liefst in de vorm van Raadsconclusies in december van dit jaar. Deze inzet heeft er inmiddels toe geleid dat het Slowaaks voorzitterschap een eerste voorbereidende bespreking heeft geagendeerd.

Daarnaast werken we aan betere testmethoden (te ontwikkelen in de OESO, te implementeren in de EU) en snellere identificatietechnieken van nieuwe risicovolle stoffen. Bovendien wil ik uitvoering geven aan het advies van de Gezondheidsraad⁵ om de kwetsbare groep van zeer jonge en ongeboren kinderen de extra benodigde bescherming te geven. Op dit moment wordt daarom in Nederland bezien of en hoe blootstelling aan de stof bisfenol A voor die groep verminderd kan worden.⁶ Een studie (RIVM) over de gevolgen van blootstelling aan de stof bisfenol A is door Nederland ingebracht bij de Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EFSA). Deze neemt die informatie mee bij de evaluatie in 2017.

Reduceren van emissies van gevaarlijke stoffen in Nederland

De aanpak op Europees niveau is belangrijk, en brengt verbeteringen aan rechtstreeks in het systeem, maar leidt pas op termijn tot resultaat. Ik wil mij niet beperken tot het wachten daarop. De bezorgdheid rond emissies naar de lucht in de Dordtse regio maakt mij duidelijk dat er op dat punt ook nationaal nog winst te boeken valt.

Ten behoeve van vergunningverleners zijn de stoffen die in Nederland zijn gekwalificeerd als zeer zorgwekkend in beeld; op grond van het Activiteitenbesluit geldt daar een minimalisatieplicht. Maar er is een categorie

⁴ Zie verslag van de Milieuraad, Kamerstuk 21 501-08, nr. 642 en www.reachhelpdesk.nl/Nieuws/REACH_Forward_Conference.

⁵ Zie www.gezondheidsraad.nl/nl/taak-werkwijze/werkterrein/gezonde-leefomgeving/risicos-van-prenatale-blootstelling-aan-stoffen, en Kamerstuk 29 323, nr. 91.

⁶ Kamerstuk 32 793, nr. 208.

stoffen die die kwalificatie (nog) niet heeft, en waar toch zorgen over bestaan. Dat kunnen stoffen zijn die uitgestoten worden naar de lucht, maar niet worden geproduceerd voor de markt en waar dus ook weinig over bekend is via het REACH-systeem. In zo'n geval kan naar mijn mening te lang onduidelijk blijven of de stof toch zeer zorgwekkend zal blijken. Ik wil daarom het RIVM vragen in 2017 een aantal stoffen voor te dragen waar deze zorg zich voordoet, bijvoorbeeld vanwege analogie met vergelijkbare stoffen, en waarvan duidelijk is dat die stof voor Nederland wat volume (emissies) betreft relevant is. Vervolgens kan per stof worden bezien of er gevaareigenschappen boven komen, die dan voor vergunningverlener en bedrijf aanleiding zijn tot extra beschermingsmaatregelen. Bovendien kan dit versneld in kaart brengen nuttige input opleveren in het Europese harmonisatiesysteem. In 2018 worden de eerste resultaten hiervan verwacht.

Naar betere luchtkwaliteit

Een slechte luchtkwaliteit verhoogt het risico op astma en luchtwegaandoeningen. Ik streef dan ook naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit door toe te werken naar de WHO-advieswaarden. Ik zet in op Europees bronbeleid vanwege het grensoverschrijdende karakter van dit onderwerp. Met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en het Actieplan Luchtkwaliteit zetten we de samenwerking voort om de lucht schoner te maken en blijf ik de luchtkwaliteit monitoren. Met mijn beleid streef ik naar het terugdringen van gezondheidsrisico's; daarom heb ik de Gezondheidsraad hierover advies gevraagd en is het RIVM gestart met een onderzoek naar de effecten van ultrafijnstof rondom Schiphol.

Gezien de omvang en hardnekkigheid van de binnenstedelijke luchtkwaliteitsknelpunten in Amsterdam en Rotterdam heb ik vorig jaar € 16 mln aan hen beschikbaar gesteld bovenop de extra middelen die zijzelf hebben vrijgemaakt⁷. Bovendien werk ik samen met diverse steden in het programma «Slimme en Gezonde Stad». Afspraken hierover heb ik onder andere gemaakt in de overeenkomst Living Lab Utrecht «Slimme en Gezonde Stad» die ik op 6 juni heb ondertekend. Op korte termijn ga ik met enkele steden in gesprek om te bezien wat het effect van deze maatregelen is, welke knelpunten nog persisteren en welke extra maatregelen in dit verband kunnen worden overwogen. Daarbij betrek ik ook de resultaten van de monitor NSL, die ik uw Kamer zal melden.

Afscheid van asbestvezels in het milieu

Asbest is zonder twijfel de meest bekende gevaarlijke stof waarvan allen in Nederland overtuigd zijn dat die in onze leefomgeving niet thuishoort. Met het verbod op het gebruik van asbest in 1994 is deze stof weliswaar verdwenen in bouwplannen en producten, maar nog niet uit alle bestaande gebouwen en materialen. Ik wil de laatst overgebleven substantiële bron van asbestvezels in de buitenlucht wegnemen. Na het verwijderen van asbesthoudende remvoeringen en het saneren van asbestwegen is het nu van groot belang vaart te maken met het verwijderen van (verouderende en daardoor eroderende) asbest op daken. Tegelijk moet het asbest veilig worden verwijderd en verwerkt.

Het voorgenomen verbod per 2024 op asbestdaken vraagt een forse inspanning van dakenbezitters en de asbestbranche – dat komt niet «vanzelf» voor elkaar. Daarom heb ik een versnellingsaanpak gelanceerd die op korte termijn een actieplan oplevert. Met dit plan wil ik in samenwerking met alle betrokken partijen zorgen voor een verhoogd tempo van

⁷ Kamerstuk 30 175, nr. 223.

sanering: van de 3 à 4 miljoen vierkante meter asbestdaken per jaar uit het recente verleden opgeschroefd naar 10 à 15 miljoen per jaar. Dat vereist samenwerking en uitwisseling van goede praktijken, en dat proces wil ik faciliteren. De inzet van een stimuleringsbijdrage is succesvol. Niet alleen heeft dat al in het derde kwartaal geleid tot uitputting van het beschikbare budget, waardoor ik tot ophoging daarvan besloten heb⁸, maar ook is nu al een versnelling van de sanering waarneembaar. Daarbij wil ik bevorderen dat technieken om asbest te verwerken, waarbij de vezelstructuur vernietigd wordt, sneller van de grond komen.

Duurzamer gebruik van bestrijdingsmiddelen

Voor bestrijdingsmiddelen geldt een voorkeursladder: preventieve maatregelen staan voorop, daarna gaat de voorkeur uit naar niet-chemische maatregelen, vervolgens naar laagrisicomiddelen en pas in de laatste plaats naar overige chemische middelen. Dit beleid pas ik toe bij de onkruidbestrijding, waar het gebruik door professionals van chemische middelen op verhardingen sinds kort niet meer is toegestaan. Voor overige terreinen buiten de landbouw volgt dat verbod op 1 november 2017. Voor niet-professioneel gebruik pas ik de ladder toe in de vorm van voorlichting en een Green Deal.

Hetzelfde principe van de voorkeursladder pas ik toe in het biocidenbeleid, bijvoorbeeld bij de bestrijding van ratten. Daar is een plan van aanpak opgesteld dat gericht is op het verminderen van het gebruik van chemische middelen. Juist bij preventie en het vermijden van het gebruik van chemische middelen heeft de samenleving zelf een belangrijke rol en is bewustwording van alternatieven dus een voorwaarde. Om die reden stimuleer ik het verstrekken van informatie over duurzamer handelingsperspectieven, zoals alternatieven voor chemische ongediertebestrijdingsmiddelen en voor schadelijke scheepsrompverven⁹. Om verdere onaanvaardbare vervuiling van het oppervlaktewater te voorkomen, introduceer ik een zuiveringsplicht voor de glastuinbouw per 2018.

Het meerjarig onderzoek naar de gevolgen van blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen van omwonenden van bollenvelden, waar ik samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken opdracht toe heb gegeven,¹⁰ biedt ook een concreet voorbeeld van het belang dat ik hecht aan gezondheid en veiligheid op dit terrein.

Meer veiligheid in de industrie

Vanuit dezelfde visie voor een veilige en gezonde leefomgeving zet ik in op een duurzame veiligheid voor de chemische industrie. Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd, door alle partijen, om de veiligheid te verbeteren. Zo zijn er gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten¹¹, wordt er gewerkt met een handhavingstrategie Brzo en werken Brzo-toezichthouders samen in BRZO+. Het bedrijfsleven, verenigd in Veiligheid Voorop, zet in op het verbeteren van de veiligheidscultuur, het uitwisselen van kennis door het versterken van de regionale veiligheidsnetwerken en door een concrete doelstelling te formuleren voor ketenverantwoordelijkheid. Ook sluit ik Safety Deals met partijen om initiatieven tot verbetering van de veiligheid te ondersteunen. Hiervoor heb ik op 1 oktober jl. een Subsidieregeling versterking

⁸ Zie Kamerstuk 25 834, nr. 115 van 24 augustus 2016.

⁹ Zie www.milieucentraal.nl/in-en-om-het-huis/ongediertebestrijding/, resp. www.milieucentraal.nl/in-en-om-het-huis/klussen/antifouling-voor-boten/

¹⁰ Zie, meest recent, Kamerstuk 27 858, nr. 370 van 12 juli 2016.

¹¹ Brzo: Besluit risico's zware ongevallen.

omgevingsveiligheid BRZO-sector¹² opengesteld, gericht op initiatieven die bijdragen aan het versterken van de omgevingsveiligheid ten aanzien van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen, zoals de versterking van de veiligheidscultuur.

Samen met het bedrijfsleven geven we met concrete afspraken invulling aan de ambitie. Zo heeft de brancheorganisatie tankopslagbedrijven, VOTOB, een beoordelingsinstrument, het Safety Maturity Tool, ontwikkeld. Ik ondersteun de gezamenlijke aanpak van tankopslagbedrijven en inmiddels ook onderhoudspartners. Binnen die aanpak investeren nu tientallen bedrijven tijd en middelen, inclusief het nemen van maatregelen om de veiligheidsprestaties te verbeteren. In mijn recente brief over het vervoer van gevaarlijke stoffen¹³ wees ik al op de recent gesloten Safety Deal over zwaveltrioxide (SO₃), die voorkomt dat deze gevaarlijke stof nog over de weg en het water getransporteerd hoeft te worden. Ik verken of er meer van dit soort initiatieven met productie op locatie van de grond kunnen komen.

Over al deze inspanningen rapporteer ik sinds 2014 jaarlijks in de «Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven». Daarin is een positieve ontwikkeling te zien, maar er is meer nodig.

Gezamenlijke agenda: vijf roadmaps naar veiligheid

Naast deze inspanningen om de veiligheidsprestaties te verbeteren, vind ik het belangrijk om voor de lange termijn ambities voor duurzame veiligheid bij majeure risicobedrijven vast te stellen. Er is winst te halen als overheid, industrie en wetenschap samenwerken aan een ambitie voor een veilige en gezonde leefomgeving. Recent heb ik daarom alle stakeholders in de chemiesector uitgenodigd voor een high level bijeenkomst waar overheid, bedrijfsleven en wetenschap zijn overeengekomen om samen te werken aan verdere verhoging van veiligheid¹⁴. De horizon voor de samenwerking is 2030, de stip op de horizon is een veilige industrie waar geen incidenten met schade voor omwonenden of omgeving plaatsvinden.

De samenwerking heeft vorm gekregen in vijf roadmaps:

- In de roadmap *Veilig investeren en desinvesteren* staan de bestaande productiefaciliteiten centraal. Het gaat om de risico's van ouderdom en onderhoud, de toepassing van nieuwe technologie op het gebied van sensoren en data-verwerking («big data»), voor het monitoren van de toestand van installaties, en ook om de uitdaging van investeringen in nieuwe technologie in bestaande installaties.
- De roadmap *Naar een integrale uitvoering van het beleid voor de chemie* richt zich op de verdere versterking van de samenwerking tussen de toezichthouders op het gebied van Brzo, waar de afgelopen jaren al veel in is geïnvesteerd. In deze roadmap wordt o.a. bekeken waar nog knelpunten bestaan in de samenwerking en hoe die effectief kunnen worden aangepakt.
- In de roadmap *Naar een transparante en beveiligde sector* gaat het om verstandig omgaan met informatie die nodig is om een goed beeld te krijgen van de veiligheidssituatie bij bedrijven. Zo kunnen bedrijven ook van elkaar leren, in het bijzonder rond opgetreden incidenten. Daarbij moet de balans gezocht worden in het spanningsveld tussen

¹² Staatscourant 2016, nr. 49302.

¹³ Kamerstuk 30 373, nr. 63 van 3 oktober 2016.

¹⁴ Zie ook de website van het samenwerkingsverband Veiligheid Voorop, www.veiligheidvoorop.nu/view/news/detail/71.

de gewenste transparantie en beveiliging van de sector tegen kwaadwillenden.

- De roadmap *Ruimte voor (petro)chemieclusters* richt zich op het maximaal benutten van de mogelijkheden die ontstaan wanneer bedrijven op kleine afstand van elkaar gevestigd zijn: efficiënt gebruik van energie, van grondstoffen, delen van faciliteiten, ook op het gebied van rampenbestrijding.
- Ten slotte wordt in de roadmap *Naar een hoogwaardig kennisstelsel voor de chemie* de aandacht gericht op kennis en kunde van alle personen die een rol spelen bij veiligheid in de sector. Het gaat hier om kennis bij bedrijven, vergunningverleners, toezichthouders en hulpverleners op alle gebieden van de bedrijfsvoering.

Het komende halfjaar worden de roadmaps omgezet in concrete werkprogramma's, waarbij alle partijen betrokken zijn. Daarbij wordt verbinding gemaakt met het onderzoek en de investeringen ten behoeve van transitie van groot maatschappelijk belang waar de chemiesector een belangrijk aandeel in heeft: energie, duurzaamheid en circulaire economie.

Tot slot

Een veilige en gezonde leefomgeving is een zeer belangrijk richtpunt voor het milieubeleid. Op dit vlak zijn de afgelopen decennia weliswaar belangrijke stappen gezet, maar extra inspanning – zowel op Europees als nationaal niveau – is nodig. Met deze brief heb ik u geschetst wat mijn plannen hiervoor zijn.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema