

Vergaderjaar 2017–2018

28 089

Gezondheid en milieu

28 663

Milieubeleid

Nr. 88

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2018

In mijn brief van 8 maart 2018¹ over chemische stoffen en in het AO Externe Veiligheid van 16 mei jl. heb ik toegezegd uw Kamer nader te zullen informeren over de aanpak die ik voor ogen heb bij de gewenste transitie van saneren en beheersen naar het voorkómen van milieurisico's en gevaren. Daarbij staat voorop dat de samenleving wordt betrokken, opdat men zich ook veilig kan voelen. Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging. Ik benut deze brief tevens om invulling te geven aan mijn toezegging gedaan in het AO Milieuraad van 20 februari jl. (Kamerstuk 21 501-08, nr. 716) om de systematiek voor zeer zorgwekkende stoffen uiteen te zetten (zie bijlage).

In deze brief zal ik aangeven wat mijn ambities zijn ten aanzien van de aanpak van milieurisico's en welke acties daaruit voortvloeien op de korte en middellange termijn.

Aanleiding

Met elk incident op het gebied van gevaarlijke stoffen wordt het gevoel van onveiligheid bij omwonenden versterkt. Dit geldt bijvoorbeeld bij een brand op een industrieterrein of bij de verspreiding van een schadelijke stof via de lucht of het water. Mensen verwachten dat de overheid zorgt voor een schone, gezonde en veilige leefomgeving. Ze willen zich daadwerkelijk veilig voelen. Incidenten verminderen het gevoel van veiligheid en zorgen vaak voor minder vertrouwen in de overheid.

In de afgelopen decennia is de leefomgeving, als het gaat om de kwaliteit van water, bodem en lucht, fors verbeterd. Ook de veiligheid is toegenomen, dankzij sanering van risicovolle situaties en de inzet op risicobeheersing als het gaat om risicovolle activiteiten zoals bijvoorbeeld met gevaarlijke stoffen. Met behulp van wet- en regelgeving is in vrijwel heel

¹ Kamerstuk 28 089 nr. 67

Nederland een basisbeschermingsniveau gerealiseerd². Toch liggen er nog belangrijke uitdagingen om de leefomgeving nog schoner, gezonder en veiliger te maken. Zo blijkt steeds duidelijker hoe schadelijk luchtverontreiniging is voor de gezondheid, al vanaf de geboorte. Of denk aan medicijnresten in water, het risico op incidenten bij bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, of het omgaan met de voorsnog onbekende milieurisico's van bijvoorbeeld nanomaterialen. Al deze risico's vragen om een actief en ambitieus beleid.

Duidelijk is dat we niet kunnen volstaan met alleen het intensiveren van de aanpak die in het verleden goed werkte. Milieu, gezondheids- en veiligheidsproblemen zijn immers geen zuiver technisch vraagstuk. Zo is de menselijke factor vaak de belangrijkste oorzaak van incidenten. Daarom moet hier nadrukkelijk aandacht voor zijn. Bovendien zijn de beschikbare beleidsinstrumenten soms te complex om lokale bestuurders in staat te stellen de gewenste gezonde en veilige leefomgeving te realiseren. Hoe complexer de problemen, hoe harder de roep om «eenvoudige» hulpmiddelen die helpen bij het realiseren van een gezonde en veilige leefomgeving.

Aanpak

De aanpak van milieurisico's die ik voorsta, kenmerkt zich door drie sporen. Het ontwikkelen van instrumenten om risico's te voorkomen («veilig aan de voorkant»). Het intensiveren van de huidige beleidsaanpak, waarin het beheersen van risico's een centrale rol speelt. En ten slotte het actief betrekken van de samenleving bij de aanpak van milieurisico's. Mijn uiteindelijk doel is het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren. Daarbij is het nodig dat milieu en omgevingsveiligheidsrisico's verwaarloosbaar klein zijn en dat nieuwe risico's tijdig gesignaleerd en aangepakt worden. Nieuwe materialen, producten en processen moeten daarbij inherent veilig zijn (veilig aan de voorkant). De acties die in de drie sporen worden genomen, kunnen worden verdeeld in acties met resultaat in 2018, lopende acties met resultaat in de komende jaren (tot en met 2020), en agenderende (internationale) acties gericht op de lange termijn. Bij de nadere uitwerking van deze drie sporen zijn voorbeelden van concrete acties opgenomen, die illustreren hoe de aanpak vorm krijgt.

1. Voorkomen van risico's voor mens en milieu

Voor alle risico's, zo ook voor milieurisico's, geldt dat voorkomen beter is dan genezen. In het domein van omgevingsveiligheid en dat van gevaarlijke stoffen wordt regelmatig achteraf geconstateerd dat risico's onvoldoende in beeld waren of nog beter beheerst hadden kunnen worden. In sommige gevallen komt dat omdat bij de ontwikkeling van (industriële) processen en producten veiligheid en gezondheid niet of te weinig aan de voorkant werd meegenomen. Meer inzetten op de voorkant, ofwel bronbeleid, is dus een noodzaak. Er moet gezocht worden naar andere manieren van ontwerpen: ontwerpen van materialen, producten en processen die in de hele levenscyclus geen schadelijke emissies of andere risico's meer veroorzaken en dus verwaarloosbare gezondheidsrisico's met zich brengen. Veilige materialen, producten en processen zijn een voorwaarde voor het kunnen realiseren van een circulaire economie en een veilige leefomgeving. Kortom, materialen, producten en processen moeten veilig aan de voorkant gemaakt worden

² Kamerstuk 28 663, C, 18 januari 2018 Beantwoording vragen over tussenrapportage programma «Bewust Omgaan met Veiligheid»

(«veilig aan de voorkant» wordt in het buitenland vaak aangeduid met Safe-by-Design).

Safe-by-Design houdt in dat veiligheid van materialen, producten en processen voor mens en milieu al zo veel mogelijk in de ontwerpfase wordt meegenomen. Juist dan liggen cruciale keuzes over grondstoffen, basistechnieken en toepassingen voor. Safe-by-Design is erop gericht om al in het vroegste stadium van onderzoek en ontwikkeling deze aspecten mee te wegen. Dit vraagt dan ook om een (nieuw) veiligheidsbewustzijn van wetenschappers en proces- en productontwikkelaars, maar ook van het management van bedrijven dat de investeringsbeslissingen neemt. Het ontwikkelen van een strategie om te komen tot een «*non-toxic environment*» past hierbij. Hier gaat het veelal om het ontwerpen van niet-toxische of misschien zelfs niet-chemische alternatieven voor bepaalde toxische stoffen. Ik zal actief bijdragen aan Europese activiteiten op dit terrein, omdat veel oplossingen alleen in EU-verband te realiseren zijn. Daar waar nodig pakt Nederland de voortrekkersrol in Europa.

Om nieuwe materialen, producten en processen op termijn inherent veilig te laten zijn (veilig aan de voorkant) heb ik de volgende acties in gang gezet.

Acties die recent afgerond zijn of in 2018 afgerond worden

- *Beëindigen chloortransporten.* Ik heb op 28 mei een overeenkomst (Safety Deal) met AkzoNobel gesloten om per 2021 de incidentele chloortransporten te beëindigen. Dit vanuit de gedachte dat transport van gevaarlijke stoffen overbodig is als de productie van die gevaarlijke stof op de gebruikslocatie plaatsvindt.
- *Innovatie Expo 2018.* Op de Innovatie Expo 2018 (4 oktober) zal ik expositieruimte beschikbaar stellen aan initiatieven die proberen te werken vanuit de Safe-by-Design gedachte. Voorts zal ik daar bijeenkomsten organiseren om samenwerking tussen bedrijven in toeleveringsketens en tussen bedrijven, ontwerpers en toxicologen te bevorderen, gericht op het concreet maken van de Safe-by-Design-gedachte. Een onderwerp dat daar aan de orde komt, is bijvoorbeeld het zoeken naar alternatieven voor schadelijke aangroeiwerende verf in de pleziervaart.
- *Onderzoeks- en onderwijsagenda Safe-by-Design.* Een intensieve samenwerking tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Technische Universiteit Delft en Wageningen University & Research is recent met een overeenkomst bezegeld. In dit kader wil ik nog dit jaar afspraken maken over een onderzoeks- en onderwijsagenda Safe-by-Design. Doel is studenten en wetenschappers nu al te stimuleren om veiligheid en gezondheid mee nemen in de ontwerp-fase van materialen, producten en processen. De mogelijkheden om ook afspraken met andere universiteiten, hogescholen en onderzoeks-instituten op dit onderwerp te maken, worden verkend.
- *Internationale beleidsconferenties chemische stoffen/nanomaterialen.* Ik heb recent twee internationale conferenties georganiseerd over veilig ontwerp van (producten met) chemische stoffen respectievelijk nanomaterialen. Beide initiatieven vonden plaats in nauwe samenwerking met mijn collega van innovatiebeleid (EZK). Ik zal de resultaten onder de aandacht brengen van de Milieuraad en andere Raadsformaties om politieke steun te realiseren. Het betreft de volgende initiatieven:
 - Het opstellen van een Europese agenda voor onderzoek en ontwikkeling van producten en materialen waarin schadelijke chemische stoffen niet langer nodig zijn. Ik zie dit als belangrijke voorwaarde voor een circulaire economie. Het rapport, dat op een

internationale bijeenkomst op 28 maart van suggesties is voorzien, is gericht op een voorstel voor deze onderzoeksagenda en is in juni gereed.³

- De Internationale beleidsconferentie over de veiligheid van nanomaterialen («*A future-proof approach to Nanomaterials*») op 17 en 18 april was gericht op het formuleren van acties die door de verschillende deelnemende landen dit jaar worden opgepakt. Nederland trekt, dan wel participeert in, vier acties. De acties hebben betrekking op de nu nog in ontwikkeling zijnde nieuwe generaties nanomaterialen. Safe-by-Design is daarbij een mogelijk bruikbaar instrument in tegenstelling tot de huidige stoffenregelgeving die niet op zulke geavanceerde materialen is ingericht. De conclusies van de bijeenkomst zijn binnenkort beschikbaar.

Lopende of recent gestarte acties met resultaat in de komende jaren (t/m 2020)

- *Kennisagenda veiligheid*. Kennis en innovatie zijn essentieel om de veiligheid verder te verbeteren. Binnen het programma Duurzame Veiligheid 2030 (DV2030) wordt gewerkt aan het concept van de «Safety Delta Nederland». Het streven is dat de (petro)chemische industrie in Nederland in 2030 de veiligste ter wereld is. Een eerste stap hierin is het maken van één gezamenlijke Kennisagenda Veiligheid voor de (petro)chemie door bedrijfsleven, wetenschap en overheid. Een eerste opzet daarvan zal op de High Level bijeenkomst van DV2030 op 24 september a.s. worden gepresenteerd.
- *Governance nanomaterialen*. Nederland is in de race voor deelname aan een door de Europese Unie gefinancierd programma inzake de governance van de veiligheid van nanomaterialen met als belangrijk onderdeel daarin Safe-by-Design. Eind 2018 zal duidelijk worden of dit programma (looptijd drie jaar) aan Nederland wordt toegewezen (waarde ca. € 7 mln).

Agenderende (internationale) acties gericht op de lange termijn

- *Safe-by-Design koplopers*. In de komende twee jaar zal gezocht worden naar koploperbedrijven; bedrijven die technologie en innovatie hoog in het vaandel hebben staan en werken aan Maatschappelijk Verantwoord Innoveren. Met deze bedrijven wil ik gezamenlijke activiteiten (pilots/demonstratieprojecten) starten met als doel om Safe-by-Design te operationaliseren. Als uitkomst van een door Nederland georganiseerde workshop zal met ECHA en Zweden worden samengewerkt om een Europees platform Safe-by-Design tot stand te brengen, in eerste instantie voor nanomaterialen.
- *Mondiaal programma voor chemicaliën*. In de komende twee jaar zal een nieuw programma worden ontwikkeld als vervolg op de huidige *Strategic Approach to International Chemicals Management* (SAICM). Dit programma vormt een aanvulling op de chemicaliënverdragen zodat meer stoffen kunnen worden aangepakt. Nederland zet zich in voor een nieuw mondiaal programma voor chemicaliën en afval na 2020. Hierin trek ik nadrukkelijk op met mijn collega's uit onder meer Duitsland, Frankrijk en Zweden. Ik wil, naast het bevorderen van regulering door ontwikkelingslanden en opkomende landen, de nadruk leggen op het voorkomen van schade door het uitfaseren van zeer zorgwekkende stoffen, mede in het licht van de circulaire economie.

³ <https://www.chemischestoffengoedgeregeld.nl/nieuws/workshop-safe-chemicals-innovation-agenda>.

2. Actief blijven inzetten op beheersmaatregelen, inclusief toezicht en handhaven

Het ontwikkelen van instrumenten om risico's te voorkomen, is een traject van lange adem. Daarom is naast het voorkomen van risico's het intensiveren van de huidige beleidsaanpak, waarin het beheersen van milieurisico's een centrale rol speelt, nodig. Randvoorwaarde daarbij is dat het beleid minder technisch en minder complex wordt voor bestuurders. Voorop staat het streven naar het verder verbeteren van de bescherming van mens en milieu. Met de programmatische aanpak ZZS ondersteun ik bijvoorbeeld bevoegd gezag door kennis over deze stoffen toegankelijk en toepasbaar te maken. Daarnaast wordt met de aanpak intensiever ingezet op het terugdringen van de uitstoot van deze stoffen. Dat zal onder andere vorm krijgen door te kijken naar emissies naar water, bodem, en lucht. Een ander voorbeeld is de modernisering van het Externe Veiligheidsbeleid naar Omgevingsveiligheid. Meer dan in het verleden wordt veiligheid gezien vanuit de omgeving van de risicobron. Daarom introduceert de Omgevingswet ruimtelijke aandachtsgebieden met handelingsperspectief in deze gebieden. Daarmee wordt bij het ontwerpen van nieuwe gebouwen al vooraf extra aandacht gegeven aan de bescherming van groepen mensen.

Bij een betere bescherming hoort ook het optimaliseren en waar nodig het intensiveren van de handhaving. Het harder aanpakken van notoire overtreders zal niet alleen tot gezondheids- en veiligheidswinst leiden maar ook het rechtsgevoel versterken. Het verder optimaliseren van de handhaving door een betere samenwerking tussen de inspecties levert ook winst op. Een betere samenwerking kan niet alleen geld besparen voor overheid en bedrijfsleven (administratieve lasten en toezichtlasten), zoals al aangegeven in het regeerakkoord, maar kan ook leiden tot een betere naleving.

In dit spoor zijn een aantal acties recent afgerond of in gang gezet. Doel van de acties is onder andere om de uitvoering van beheersmaatregelen te versterken en waar nodig te intensiveren.

Acties die recent afgerond zijn of in 2018 afgerond worden

- *Navigator Zeer Zorgwekkende Stoffen.* Doel is om het voor het bevoegd gezag eenvoudiger maken de focus te leggen op de meest relevante zorgwekkende stoffen. Recent is de zogeheten Zeer Zorgwekkende Stoffen Navigator⁴ beschikbaar gekomen voor het bevoegd gezag. Dit instrument geeft aan welke ZZS voor kunnen komen bij welke bedrijfstakken, zodat hier bij de beoordeling van een vergunningaanvraag rekening mee kan worden gehouden. De Navigator wordt in 2018 doorontwikkeld en uitgerold. Tezamen met de uw Kamer eerder gemelde⁵ lijst van potentiële ZZS heeft het lokaal bevoegd gezag hiermee instrumenten in handen om met meer gerichte aandacht deze stoffen aan te pakken.
- *Kennisnetwerk Zeer Zorgwekkende Stoffen.* Ik heb het RIVM opdracht gegeven tot het oprichten van een kennisnetwerk voor ZZS, in aanvulling op en met gebruikmaking van de reeds bestaande kennisstructuren. De reden hiervoor is dat bevoegde gezagen en vergunningverleners hebben aangegeven meer behoefte te hebben aan onderlinge afstemming om er zorg voor te dragen dat het ZZS-beleid in heel Nederland op dezelfde manier wordt uitgevoerd en om van elkaars aanpak te kunnen leren. Het doel van het netwerk is

⁴ https://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten/Zeer_Zorgwekkende_Stoffen/ZZS_Navigator

⁵ Kamerstuk 28 089, nr. 67

- om de uitvoeringspraktijk van het ZZS-beleid verder te verbeteren en te harmoniseren. Het kennisnetwerk is deze zomer operationeel.
- *Aanpak Zeer Zorgwekkende Stoffen binnenvaart*. Naast de aanpak van ZZS bij inrichtingen ben ik ook bezig met de aanpak van ZZS op andere terreinen. Een voorbeeld is het aanpakken van het ontgassen van ZZS door de binnenvaart. Ik ben verheugd dat het Scheepsafvalstoffenverdrag (CDNI) vorig jaar is aangevuld met een verbod op ontgassen. Deze aanpassing zal worden geïmplementeerd in het Scheepsafvalstoffenbesluit. Hierbij is ontgassen alleen nog mogelijk via een daartoe door de bevoegde autoriteiten toegelaten inrichting. Het doel is het verbieden van het ontgassen van alle ZZS, maar het verbod treedt gefaseerd in werking en wordt gericht op de 25 meest vervoerde vluchtige stoffen. De emissies naar de open lucht door ontgassing zullen hiermee naar verwachting voor meer dan 95% worden teruggedrongen.
 - *Safety Deals*. De in 2017/2018 afgesloten Safety Deals (11 in totaal) hebben het karakter van intensiveren van beheersmaatregelen. Een overzicht van de afgesloten Safety Deals staat op de website van Veiligheid Voorop⁶. Naar verwachting zullen er dit jaar nog tien volgen.

Lopende of recent gestarte acties met resultaat in de komende jaren (t/m 2020)

- *Veiligheidswinst bij de «net-niet Brzo-bedrijven»*. Ik heb zorgen over het beschermingsniveau bij bedrijven die net niet onder de Brzo-regelgeving vallen, maar wel een extern veiligheidsrisico met zich meebrengen. Gebleken is dat voor die bedrijven veiligheidswinst is te behalen door een nauwere samenwerking tussen Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, GGD's en de Inspectie SZW. Doel van deze aanpak is om veiligheidswinst te behalen door het veiligheidsbewustzijn bij de betreffende bedrijven te vergroten. Tegen die achtergrond heb ik met de bevoegde gezagen afgesproken dat we als eerste het type bedrijven waar het hier om gaat nauwkeuriger in beeld gaan brengen. Ook heb ik afgesproken dat we specifiek voor die bedrijven de samenwerking tussen de betrokken instanties gaan versterken. Ten slotte wil ik voor de bedrijven voorstellen of plannen, die bijdragen aan de versterking van het veiligheidsbewustzijn, mede financieren uit (een verbreding van) de subsidieregeling versterking omgevingsveiligheid Brzo-sector (Safety Deals).
- *Veiligheidswinst door aanpak achterblijvende (Brzo) bedrijven*. Wanneer toezicht door de overheid overtredingen aan het licht brengt, gaat men ervan uit dat het bedrijf alles doet om overtredingen op te heffen. Voor de meeste bedrijven geldt dit. Voor Brzo-bedrijven die willens en wetens niet aan de regels voldoen, zou een specialistische toezichts- en handhavingsaanpak moeten gelden. Uiteindelijk doel is om de naleving voor deze groep achterblijvende bedrijven significant te verbeteren. Risicogestuurd toezicht van de samenwerkende inspecties binnen BRZO+ gebeurt al langer, maar door verkenning en uitwerking van nieuwe ideeën valt wellicht nog meer veiligheidswinst te behalen met betrekking tot deze achterblijvende bedrijven. Ik heb in het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 25 april jl. afgesproken de knelpunten gezamenlijk in kaart te brengen en een uniforme aanpak op te stellen. Belangrijke stappen daarin zijn het vaststellen van criteria om welke bedrijven het precies gaat, en daarbij ook onderscheid maken tussen bedrijven die «niet kunnen» of «niet willen» naleven. Het ligt voor de hand dat deze verschillende groepen bedrijven een andere aanpak vergen. Er zal lering getrokken worden uit het succesvol aanpakken van malafide bedrijven in andere sectoren, bijvoorbeeld via

⁶ <http://www.veiligheidvoorop.nu/safety-deals>

een zogeheten veelplegersaanpak. Bij bedrijven die «niet kunnen» valt dan bijvoorbeeld te denken aan de frequentie van het toezicht, kennisuitwisseling met koplopers en/of een eventuele aanpassing van de ter beschikking staande instrumenten. Primair doel is om de naleving door deze bedrijven te verhogen. Zoals ik u al meldde in het AO Externe Veiligheid van 16 mei zal ik u in het najaar, na de bespreking en vaststelling in het Bestuurlijk Omgevingsberaad, nader informeren over de uitwerking van deze specialistische aanpak op achterblijvende bedrijven.

- *Project verkenning Blootstellingsrisico's*. Het BRZO+ is een project aan het opzetten om te onderzoeken of een integrale aanpak bij Brzo-bedrijven mogelijk is ten aanzien van het verminderen van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen voor mens (omgeving en werknemers) en milieu. Het BRZO+ gaat verkennen wat de raakvlakken zijn tussen de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op ZZS en het toezicht en de handhaving van Inspectie SZW op het naleven van de wettelijke verplichting om werknemers te beschermen tegen blootstelling aan gevaarlijke stoffen zoals kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische stoffen (CMR). Met de verkenning wordt bekeken hoe de Brzo-toezichthouders elkaar kunnen versterken vanuit het gezamenlijk doel om de blootstelling aan gevaarlijke stoffen voor de mens (omgeving en werknemers) en milieu te verminderen. Deze verkenning is de eerste stap in een mogelijke integrale aanpak.
- *Aanpak milieucriminaliteit*. Milieucriminaliteit draait vaak om personen en bedrijven die willens en wetens niet voldoen aan de wet- en regelgeving. Zij wentelen daarbij een groot deel van de kosten af op de samenleving. Bijvoorbeeld criminelen die geld verdienen aan de malafide handel in afval. De maatschappij is hiervan de dupe, omdat de integriteit van het maatschappelijke en economische stelsel aangetast wordt. Daarnaast kan gevaar ontstaan voor milieu en gezondheid. Ook dit brede onderwerp is (aan de hand van deelthema's) aan de orde geweest op het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 25 april jl. Een interdepartementale werkgroep is van start gegaan om te kijken waar in het kader van een integrale handhavingsaanpak «no regret» maatregelen kunnen worden geïdentificeerd. Ik wil hierover ook het gesprek aangaan met mijn ambtsgenoot van Justitie en Veiligheid.
- *Programma Duurzame Veiligheid 2030*. In het programma werken overheid, chemiesector en wetenschap samen op vijf thema's waarop, buiten het kader van regelgeving, veiligheidswinst te behalen is. Het programma is gestart in september 2016. In de brief van 31 oktober 2016⁷ over DV2030 bent u over dit programma geïnformeerd. DV2030 staat inmiddels robuust op de rails. Er zijn inmiddels vele projecten opgestart. Ik noem de belangrijkste waarvan ik in 2018 de eerste resultaten verwacht. Het gaat dan bijvoorbeeld om:
 - een nulmeting van de staat van onze industriële installaties in de (petro)chemie;
 - een koersdocument voor een toekomstbestendig en robuust Brzo-stelsel waarin ook opties worden meegenomen ter bevordering van integrale uitvoering van Brzo-beleid;
 - het versterken van veiligheidscultuur en transparantie («*Just Culture*») binnen de (petro)chemie naar voorbeeld van deze cultuur in de luchtvaartsector;
 - het inventariseren en delen/overnemen van «best practices» in chemieclusters om de veiligheid te verhogen;
 - een onderzoek naar meetinstrumenten op het gebied van veiligheidscultuur in de (petro)chemie.

⁷ Kamerstuk 28 663, nr. 66

- *Verbeteren internationale chemicaliënwetgeving.* In de EU blijft Nederland inzetten op het verder verbeteren van de chemicaliënwetgeving, bijvoorbeeld wat betreft het operationaliseren van criteria voor hormoonverstorende stoffen en het regelen van combinatie-effecten van stoffen. De recente REACH-evaluatie concludeert dat REACH redelijk goed werkt, maar vraagt aandacht voor een betere aanpak van import in de EU van producten met schadelijke stoffen, door het versnellen van de procedures om tot beperkingen voor deze producten te komen en door versterking van de handhaving. Dit is ook nodig om problemen met recycling van deze producten te voorkomen. Nederland steunt deze voorgestelde verbeteringen. Daarnaast zal ik naar aanleiding van de REACH-evaluatie in Milieuraadskader concrete acties bepleiten voor het verder versterken van het principe dat de bewijslast voor (on)schadelijkheid bij bedrijven ligt, en voor het versnellen van procedures om maatregelen voor specifieke stoffen te nemen. Deze zaken passen goed in de transitie van «saneren en beheersen» naar «voorkómen», en het eerdergenoemde belang van vermindering van complexiteit van regelgeving. U heeft recent mijn uitgebreide appreciatie van deze evaluatie ontvangen⁸.

3. Betrekken van de samenleving

Het werken aan een gezondere en veiligere leefomgeving doe ik niet alleen. De huidige en toekomstige milieuvraagstukken spelen in een complexe en dynamische omgeving. Deze vraagstukken moeten in gezamenlijkheid aangepakt worden. Dit betekent dat veel partijen betrokken worden of dat al zijn: probleemveroorzakers, probleemoplossers, kennisinstellingen, belanghebbende burgers en overheden. Daarmee zijn er evenzoveel perspectieven op de maatregelen die nodig en wenselijk zijn. De Omgevingswet heeft dan ook niet voor niets actieve participatie van bewoners en een cruciale rol voor lokale overheden hoog in het vaandel staan. We zien ook steeds vaker bedrijven hun krachten bundelen, onder meer in Safety Deals⁹, om al dan niet met overheden op zoek te gaan naar duurzame oplossingen met een hoog ambitieniveau. De samenleving is breder dan de hierboven genoemde stakeholders. De acties die in gang gezet worden om de leefomgeving schoner, gezonder en veiliger te maken, moeten ook begrepen, herkend en gedragen worden door de samenleving.

Veel oplossingen zijn alleen in EU-verband te realiseren hetgeen de snelheid van het realiseren van oplossingen niet altijd ten goede komt. Dat kan voor ongeduld zorgen in de samenleving.

Om meer aandacht te geven aan het betrekken van de samenleving bij de beleidsaanpak die ik voor ogen heb, worden diverse activiteiten uitgevoerd.

- *Belevingsthermometer.* In 2018 laat ik de pilot belevingsthermometer uitvoeren. Dit is een eerste stap om meer inzicht te verkrijgen in de beleving van veiligheid door omwonenden van risicovolle activiteiten. In het najaar zijn de resultaten met betrekking tot de toepasbaarheid van het instrument bekend.
- *Gids Gezonde Leefomgeving.* Om decentrale overheden, al in aanloop naar de Omgevingswet, te faciliteren om gezondheid een goede plek te geven in het lokale omgevingsbeleid, is de Gids Gezonde Leefomgeving 7 februari jl. officieel gelanceerd¹⁰. Deze gids biedt handvatten om gezondheid mee te wegen bij het lokaal uitwerken van gezondheidsambities in bijvoorbeeld de omgevingsvisie. De komende twee jaren

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2561

⁹ Stcrt. 2016, nr. 49302, Subsidieregeling versterking omgevingsveiligheid BRZO-sector

¹⁰ <https://www.gezondeleefomgeving.nl>

zal ik met het RIVM, Rijkswaterstaat en de GGD deze digitale gids verder invulling geven, waarbij de ingebrachte ervaringen en «best practices» van de lokale overheden essentiële input vormen.

Tot slot

Een gezond en veilig Nederland is nooit af. Het vereist een gezamenlijke inspanning van bestuurders, inwoners en bedrijven, waarbij de laatste primair verantwoordelijk zijn voor hun activiteiten. Het vereist ook luisteren naar zorgen die men heeft. Het voorkomen en beheersen van ongezonde en onveilige situaties gebeurt met heldere ambities, strenge normen, goed toezicht, goede handhaving en de beste technieken vanuit een sterke veiligheidscultuur. Mensen moeten kunnen rekenen op een overheid die structureel werkt aan een steeds gezonder en veiliger omgeving.

Tegelijkertijd geldt dat een samenleving zonder risico's niet bestaat en incidenten toch steeds weer nieuwe zwakke plekken aan het licht brengen. En ook nieuwe ontwikkelingen vragen steeds weer om aandacht, zoals de snelle opkomst van nanotechnologie en biotechnologie. Ontwikkelingen die vaak de kwaliteit van leven verhogen, maar tegelijkertijd nieuwe vragen en dilemma's oproepen op het terrein van milieu, veiligheid en ethiek. Deze innovaties gaan zo razendsnel dat de huidige milieu-instrumenten, zoals regelgeving en wettelijke normen, niet altijd meer passend zijn. Een nieuwe manier van ontwerpen van materialen, producten of productieprocessen is nodig. Ik zal u regelmatig over de voortgang van de acties informeren.

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

Bijlage

Systematiek zeer zorgwekkende stoffen

Bij de uitstoot van (mogelijk) zeer zorgwekkende stoffen zijn twee kaders van belang: Europese wetgeving en het Nederlandse systeem dat emissies reguleert.

Europese wetgeving

Via Europese wetgeving (de REACH-verordening¹¹) over stoffen die op de markt worden gebracht kunnen stoffen worden aangewezen als *substance of very high concern* (SVHC). Deze Europese SVHC-lijst bestaat op dit moment uit 181 stoffen (dd. 23 april 2018). Dit is een dynamische lijst waaraan regelmatig stoffen worden toegevoegd. Als een stof op deze lijst geplaatst wordt, hebben fabrikanten en importeurs onder meer de verplichting de toepassing in artikelen van de betreffende stof boven 0,1% te melden bij het Europese Chemicaliënagentschap (ECHA). De Europese Commissie kan besluiten om een bepaalde stof (SVHC) op de lijst van autorisatieplichtige stoffen te zetten. Dat betekent dat het gebruik van die stof vanaf een bepaald moment verboden wordt, tenzij autorisatie wordt verleend voor het (specifieke) gebruik ervan. Toepassing van dit instrument leidt tot het uitschakelen van SVHC-stoffen, omdat bedrijven vaak liever kiezen voor vervanging dan voor het aanvragen van deze autorisatie met een onzekere uitkomst.

De verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen van risico's van stoffen is in REACH bewust gelegd bij de bedrijven die deze stoffen produceren of importeren. Bedrijven moeten dus (bijvoorbeeld met testen) aantonen dat veilig met stoffen kan worden omgegaan. Al deze stoffen worden met een dossier geregistreerd bij ECHA. Op dit moment zijn er circa 14.000 geregistreerde stoffen. Vanaf 1 juni dit jaar wordt het laatste deel van de REACH-verordening van kracht, waarmee de registratieplicht ook geldt voor stoffen die in een volume tussen 1 en 100 ton per jaar op de markt worden gebracht. Deze laatste uitbreiding zal leiden tot het beschikbaar komen van gegevens over nog enkele duizenden stoffen. Als er bijzondere zorg is rond een stof kunnen via een Europees besluitvormingsproces beperkingen worden ingesteld in de vorm van restricties of eerdergenoemde autorisaties. Het systeem van REACH, vastgelegd in artikel 5 daarvan («*no data, no market*»), zorgt er dus voor dat er geen ongeregistreerde stoffen op de markt worden gebracht in (vanaf 1 juni 2018) volumes van 1 ton of meer.

Het Nederlandse systeem dat emissies reguleert

Naast de SVHC-lijst van REACH zijn er ook andere Europese en internationale lijsten van zeer zorgwekkende stoffen.¹² Bij emissies gaat het bovendien ook om stoffen die buiten het bereik van REACH vallen, omdat deze niet op de markt worden gebracht maar onbedoeld vrijkomen bij het productieproces. Om de omgeving hiertegen te beschermen, is in de Nederlandse regelgeving vastgelegd dat de emissies van alle zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht zoveel mogelijk worden voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum worden beperkt. Om misverstand te voorkomen, wordt voor deze groep nationaal de term zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) gebruikt, waar dus de stoffen van de

¹¹ 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).

¹² Zie <http://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten>.

Europese lijst SVHC onderdeel van uitmaken. Daarbij zijn de criteria in REACH om als zeer zorgwekkende stof te kwalificeren bepalend, ook voor de stoffen (ZZS) buiten de SVHC-lijst.¹³ Met andere woorden: deze minimalisatieplicht geldt voor alle stoffen die voldoen aan de criteria voor zeer zorgwekkende stoffen, ongeacht of ze in de EU als SVHC zijn aangemerkt.

Om de bedrijven en de bevoegde gezagen te helpen, houdt het RIVM een lijst bij waar al deze stoffen verzameld zijn.¹⁴ Deze lijst is naar zijn karakter niet limitatief. Momenteel (de lijst wordt tweemaal per jaar geactualiseerd) staan daar circa 1.400 stoffen (of stofgroepen) op. Voor emissies naar de lucht geldt een verplichting om periodiek te onderzoeken of verdere emissiereductie mogelijk is, en het bevoegd gezag hierover te informeren.¹⁵ Voor emissies naar water wordt bij het verlenen van vergunningen een vergelijkbaar systeem gehanteerd.

Ook in het systeem van de beheersing van emissies ligt de verantwoordelijkheid voor het veilig omgaan met stoffen primair bij bedrijven zelf. Als het bevoegd gezag aanwijzingen heeft dat het milieu beter beschermd moet worden tegen een bepaalde stof, kan het middels maatwerkvoorschriften aanvullende eisen stellen.¹⁶ Daarnaast heeft het bevoegd gezag de plicht om regelmatig te bezien of de vergunning, gezien de ontwikkelingen in de techniek en de milieukwaliteit, nog actueel is, en de vergunning indien nodig te wijzigen of zelfs in te trekken.¹⁷ Nieuwe inzichten over de gevaarseigenschappen van een stof kunnen aanleiding zijn voor een dergelijke actualisering.

Lijst potentiële ZZS

Bij het AO Externe Veiligheid van 16 mei jl. is gevraagd om nog nadere uitleg te geven over de lijst potentiële ZZS die op de website van het RIVM is gepubliceerd¹⁸. Op dit moment zijn in die lijst 327 stoffen (en stofgroepen) opgenomen. Het gaat hier per definitie om stoffen die (nog) niet als ZZS ingedeeld zijn, waardoor de bij ZZS behorende verplichtingen ook niet van toepassing zijn. Doel van deze lijst is om betreffende bedrijven en bevoegde gezagen houvast te bieden om binnen de oneindig grote groep van niet-ZZS focus aan te brengen op stoffen die kenmerken hebben op basis waarvan het RIVM concludeert dat deze *mogelijk* ZZS zullen blijken te zijn. Het RIVM heeft zich daarbij overigens gebaseerd op informatie die Europees beschikbaar is gekomen, onder meer in de uitvoering van REACH. De lijst heeft geen limitatief karakter. Hoewel deze lijst dus naar zijn aard niet juridisch bindend is, kunnen bedrijven en bevoegd gezag er hun voordeel mee doen bij het invulling geven aan de zorgplicht. Het voorkomen van onnodige emissies kan later het saneren van onwenselijke situaties helpen voorkomen. Vanuit voorzorg kan bij emissies van potentiële ZZS, afhankelijk van en gemotiveerd naar de omstandigheden, bijvoorbeeld aan het bedrijf gevraagd worden nadere onderzoeksgegevens te overleggen, maatwerkvoorschriften aan de vergunning te verbinden of een maatwerkvoorschrift op te stellen bij bedrijven die onder algemene regels vallen. Op de website van Infomil¹⁹ worden meer mogelijkheden geschetst. Juist omdat de lijst zelf geen

¹³ Artikel 1.3c van de Activiteitenregeling milieubeheer.

¹⁴ Zie http://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten/Zeer_Zorgwekkende_Stoffen/Identificatie_Zeer_Zorgwekkende_Stoffen

¹⁵ Voor IPPC-installaties geldt een uitzondering op deze informatie- en onderzoeksplicht wanneer op Europees niveau de maximale emissies voor de desbetreffende stof in zogenaamde BBT-conclusies (best beschikbare technieken) zijn opgenomen.

¹⁶ Zie Activiteitenbesluit, artikel 2.7 lid 1.

¹⁷ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) artikelen 2.30, 2.31 en 2.33.

¹⁸ https://www.rivm.nl/rvs/Stoffenlijsten/Zeer_Zorgwekkende_Stoffen/Potentiële_ZZS

¹⁹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/zeer-zorgwekkende/potentielle-zzs/>

juridisch bindend karakter heeft, is het hier van belang dat bedrijven ook zelf actief aan hun zorgplicht invulling geven. Het publiceren van deze lijst helpt daarmee ook de bedrijven om zicht te krijgen op de mogelijke impact van hun emissies en te kiezen voor alternatieven of risico beperkende maatregelen.