

Vergaderjaar 2023–2024

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 363

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2023

Met deze brief reageer ik op de motie van het lid Klaver c.s. met betrekking tot potentiële Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS).¹ Net als de Kamer heb ik ook zorgen over de situatie rond grote industrieën waar emissies vrijkomen die kunnen leiden tot schade aan gezondheid van omwonenden en het milieu.

Met de motie wordt ten eerste verzocht om pZZS gelijk te stellen aan ZZS om mens en omgeving te beschermen. Dit onderdeel van de motie kan ik niet uitvoeren. Onderstaand licht ik dit nader toe. Het is nu al voor bevoegde gezagen (zoals de provincie Zuid-Holland) mogelijk om vanuit voorzorg aan emissies van bepaalde pZZS in de vergunningverlening eisen te stellen, mits dat voldoende onderbouwd wordt. Ten tweede wordt met de motie verzocht om proactief juridische en financiële steun te bieden aan medeoverheden die juridische stappen zetten tegen Chemours en haar PFAS-vervuiling. Aan dit verzoek wordt voor een belangrijk deel al invulling gegeven. Ook hier zal onderstaand toelichting op geven.

1. «Verzoekt de regering om wettelijk pZZS gelijk te stellen aan ZZS om mens en omgeving te beschermen.»

In Nederland hebben we voor de emissies van chemische stoffen een in Europa uniek juridisch instrument: de minimalisatieplicht voor de stoffen waarvan bewezen is dat ze zeer schadelijk kunnen zijn, de Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Dit zijn alle stoffen die voldoen aan de criteria van artikel 57 van REACH²; op dit moment ruim 2000 stoffen. Elke vijf jaar moet een bedrijf dat deze stoffen emitteert, aangeven welke maatregelen het genomen heeft, en nog gaat nemen, om emissies te voorkomen, en

¹ Kamerstuk 36 410, nr. 25.

² Deze criteria zijn: 1) CMR-stoffen: kankerverwekkend (de C van carcinogeen) mutageen (de M) en giftig voor de voortplanting (de R van reprotoxisch). 2) PBT-stoffen: persistent, bioaccumulerend en toxisch ofwel giftig. 3) vPvB: zeer persistent en zeer bioaccumulerend. 4) stoffen van soortgelijke zorg (zoals hormoonverstorende stoffen).

waar dat nog niet kan, die zoveel mogelijk te minimaliseren. De minimalisatieverplichting is dus geen verbod op emissies van ZZS, maar vraagt wel om een voortdurende inspanning van het bedrijf. Ook als de emissies op een niveau zitten waarop geen schade meer wordt verwacht, moet een bedrijf alles op alles blijven zetten om deze emissies te voorkomen. Een minimalisatieplicht is dus niet iets tijdelijks, het is een structurele aanpak van reduceren van emissies die gepaard kan gaan met forse investeringen over een tijdpad van meerdere jaren. Dit staande beleid betreft een aanvulling op het Europese emissiebeleid. Uit de evaluatie van dit ZZS-emissiebeleid is gebleken dat in de uitvoering nog verbetering mogelijk is, die verbetering heb ik dit jaar in gang gezet met onder andere het Impulsprogramma Chemische Stoffen.^{3 4}

De Kamer heeft enkele jaren geleden verzocht om inzicht te verschaffen in stoffen die mogelijk ZZS worden zodat bedrijven en overheden kunnen anticiperen op mogelijk toekomstige ZZS. Dat verzoek heeft geleid tot de lijst met potentiële ZZS (pZZS). Voor stoffen op de pZZS-lijst geldt als criterium dat in Europa een onderzoek gaande is, of aangekondigd is, om uit te zoeken of deze stoffen wellicht aan de ZZS-criteria voldoen. De aankondiging van een onderzoek naar een stof kan dus al voldoende zijn om een stof op de pZZS-lijst te plaatsen. De pZZS-lijst is gebaseerd op zeven lijsten van het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA), die continu bijgewerkt worden.⁵ Dit maakt de pZZS-lijst een dynamische lijst die tweemaal per jaar bijgewerkt wordt door het RIVM.

Door de brede scope van de pZZS lijst staan op dit moment ruim 350 stoffen en stofgroepen op deze lijst. In praktijk blijkt dat veel pZZS (ongeveer driekwart van het totaal) uiteindelijk geen ZZS-status krijgen. Bij het volwaardig uitvoering geven aan de motie betekent het gelijkschakelen van pZZS aan ZZS dat in ca. 75% van de gevallen het opleggen van forse langjarige administratieve en financiële verplichtingen achteraf niet nodig was. Het zou een belangrijke extra aanvulling op de Europese wetgeving betekenen, die leidt tot een enorme verhoging van administratieve en financiële lasten voor bedrijven en dat voor stoffen die in een meerderheid van de gevallen nooit ZZS worden.

Op dit moment span ik mij er op twee manieren voor in om een hoog niveau van milieubescherming te koppelen aan aanvaardbare lasten. Bij de aanpassing van de Europese Richtlijn Industriële Emissies zet Nederland zich er voor in om, analoog aan het ZZS-emissiebeleid, extra regels op te nemen voor de aanpak van ZZS-emissies in Europa. Op nationaal niveau zet ik me ervoor in dat duidelijker wordt hoe het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast wat de ruimte geeft om ook als een stof geen ZZS is maar wel onderbouwd kan worden dat de emissies leiden tot risico voor gezondheid of milieu, het bevoegd gezag de benodigde maatregelen kan eisen van een bedrijf om die risico's weg te nemen.

Voor deze route kunnen bevoegde gezagen in het kader van vergunningverlening over een bepaalde stof een stofadvies vragen aan het RIVM. Ook kunnen ze vragen een milieukwaliteitsnorm af te leiden voor zo'n stof. Verder kunnen bevoegde gezagen uit voorzorg, mits goed onder-

³ Evaluatie ZZS-Emissiebeleid 2016–2022: Kamerstuk 22 343, nr. 330.

⁴ Kamerstuk 22 343, nr. 350.

⁵ De lijst met potentiële ZZS is samengesteld uit de volgende ECHA lijsten: • Assessment of Regulatory Needs (ARN, voorheen RMOA) • Endocrine Disruptor (ED) beoordelingslijst • Persistent, Bioaccumulerend én Toxisch (PBT) beoordelingslijst • Community Rolling Action Plan (CoRAP) en de • Registers van Intenties (Rol) voor classificatie en labelling (CLH), SVHC en Restricties.

bouwd, in vergunningverlening al rekening houden met stoffen die op de pZZS lijst staan. Dat kan bijvoorbeeld door extra informatie van het bedrijf te vragen, of door maatregelen voor te schrijven ter beperking van emissies.

In het Impulsprogramma Chemische Stoffen lopen twee projecten die voor genoemde aanpak relevant zijn. Op zeer korte termijn informeer ik u over de voortgang van dit Impulsprogramma. En ook ontvangt u binnen afzienbare tijd de reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid Industrie en Omwonenden, met een reactie op de aanbeveling «Borg dat het voorzorgsprincipe zwaarder gewogen wordt in het systeem van vergunnen van persistente stoffen». Vooruitlopend op deze twee brieven noem ik daarom hier alleen kort de belangrijkste acties:

- In het project «Try-Out ZZS» worden bevoegde gezagen op hun verzoek nu ondersteund met inhoudelijke kennis van het RIVM.
- In het voorzorgproject wordt samen met bevoegde gezagen gewerkt aan methoden om het toepassen van voorzorg te verbeteren. Als eerste stap is inmiddels samen met het Informatiepunt Leefomgeving een informatieve webpagina gemaakt voor bevoegde gezagen over het toepassen van voorzorg bij vergunningverlening⁶. Deze pagina zal nog verder uitgebreid worden, onder andere met praktijkvoorbeelden.

Specifiek voor PFAS, wil ik hier ook graag wijzen op de inspanningen van Nederland en enkele andere landen om deze stofgroep in Europa onder een restrictie te brengen: als er geen productie meer is van een stof zal er ook geen emissie meer zijn vanuit de industrie naar het milieu. Het voorstel ligt voor verdere Europese besluitvorming voor.

2. «Verzoekt de regering om proactief juridische en financiële steun te bieden aan medeoverheden die juridische stappen zetten tegen Chemours en haar PFAS-vervuiling.»

Gelet op het bijzondere karakter van de PFAS opgaven ondersteun ik bevoegde gezagen vanuit het Rijk en heb ik gelden beschikbaar gesteld via de «Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem». De gemeente Dordrecht heeft als bevoegd gezag financiële middelen aangevraagd en toegekend gekregen voor de aanpak van PFAS. De middelen zijn toegekend voor onderzoek, sanering en het juridisch traject. Periodiek spreek ik met de betrokken gemeenten en de provincie. Indien er aanvullende ondersteuning wenselijk is, kan die hulp worden geboden, maar beslissingen worden uiteindelijk door het bevoegd gezag genomen. Zo spreek ik samen met de Minister de wethouder van Dordrecht op 6 november aanstaande.

Het is belangrijk dat dit soort zaken worden voorgelegd aan de rechter, alleen al vanwege de hieruit voortkomende jurisprudentie. In het kader van het beroep van Chemours tegen de derde ambtshalve wijziging van de vergunning van de provincie Zuid-Holland heeft de rechtbank Den Haag op 16 maart 2023 geoordeeld dat het voorzorgsbeginsel wel degelijk door het bevoegd gezag kan worden ingeroepen om de uitstoot van (mogelijk) gevaarlijke stoffen te beperken, ook indien de ZZS-status van deze stoffen nog niet formeel is vastgesteld. Dit laat volgens de rechtbank echter onverlet dat het voorzorgsbeginsel niet zonder meer kan worden ingeroepen indien twijfels of zorgen over de gevaareigenschappen van een stof bestaan. Hieraan worden bepaalde voorwaarden gesteld, zoals een risico-evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen. Volgens de

⁶ <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/>
ver<https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/vergunning-milieubelastende-activiteit/toepassen-voorzorgsbeginsel-vergunningverlening/>.

rechtbank is het enkele feit dat een stof op de pZZS-lijst van het RIVM is geplaatst onvoldoende om aan de toepassingsvoorwaarden van het voorzorgsbeginsel te voldoen. De Provincie Zuid-Holland heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ik zal na afloop van deze procedure bekijken of er eventueel aanleiding is tot aanvullende acties.

Daarnaast loopt er een civielrechtelijke procedure van de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden tegen Chemours. De rechtbank Rotterdam heeft op 27 september 2023 uitspraak gedaan. De rechtbank oordeelt in een tussenuitspraak onder meer dat de uitstoot van PFOA door Chemours in de periode van 1 juli 1984 tot en met 1 maart 1998 onrechtmatig was en dat Chemours voor die periode ook aansprakelijk is voor de schade die de gemeenten daardoor hebben geleden. Deze uitspraak laat dus zien dat ook aansprakelijkheidsstelling via het privaatrecht een instrument is, naast het bestuursrecht en strafrecht, om bedrijven juridisch verantwoordelijkheid te houden voor de milieuschade die ze veroorzaken (zie ook het antwoord op de vragen over het aansprakelijk stellen van bedrijven voor schade door PFAS-vervuiling (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3030) en het antwoord op de vragen over het bericht «Zembla: Chemours wist al decennia van gezondheidsrisico's pfas» (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3645). De rechtbank Rotterdam kondigt aan om in een einduitspraak later over andere aspecten van de claim van de gemeente een oordeel te geven. Om die reden kan ik op dit moment over deze zaak verder geen uitspraken doen.

Ten slotte, ik begrijp en voel de zorgen en aandacht van Uw Kamer zoals deze in de aangenomen motie haar weerslag heeft gevonden. Ik kan echter, zoals bovenstaand beschreven deze motie niet in volle omvang uitvoeren. Wel blijf ik mij inzetten op het ondersteunen van medeoverheden, onder andere via het Impulsprogramma Chemische Stoffen. Ook blijf ik in gesprek met medeoverheden om gezondheid volwaardiger mee te wegen in de afwegingen die we maken bij de industrie. Het doel is een schonere en gezonde leefomgeving, onder andere langs de weg zoals ik in deze brief heb geschetst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen