



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Impulsprogramma Chemische Stoffen (2023-2026)

Een schoner milieu door een nieuwe impuls voor de uitvoering van het stoffenbeleid.

December 2022

Inhoud

Inhoud 2

1	Samenvatting – de kern van het Impulsprogramma 3
2	Inleiding 5
3	Samenhang in Stoffenbeleid 9
4	Overzicht projecten per Impulsdomein 13
4.1	Impulsdomein 1 – Voorkomen milieurisico's 14
4.1.1	Introductie Impulsdomein Voorkomen milieurisico's 14
4.1.2	Project 1. Instrumenten voor innovatie 16
4.1.3	Project 2. Verkenning ZZS in de energietransitie 16
4.1.4	Project 3. Functionaliteit – verbreding Integraal Plaag Management 17
4.1.5	Project 4. Omgaan met onzekerheden – voorzorg 17
4.1.6	Project 5. Publiek belang van het gebruik van stoffen 17
4.2	Impulsdomein 2 – Leefomgeving (lucht, water, bodem) 18
4.2.1	Introductie Impulsdomein Leefomgeving (lucht, water, bodem) 18
4.2.2	Project 6. Cumulatie van stoffen 19
4.2.3	Project 7. Normstelling 20
4.2.4	Project 8. Verbreden beeld ZZS-emissies 20
4.3	Impulsdomein 3 – Kennis en uitvoering 21
4.3.1	Introductie Impulsdomein Kennis en uitvoering 21
4.3.2	Project 9. Vermijdings- en reductieprogramma's ZZS-emissies 23
4.3.3	Project 10: MKB en ZZS-emissies 23
4.3.4	Project 11: Versterking VTH-stelsel – Try-out ZZS 24
4.3.5	Project 12. Chemische stoffen in de circulaire economie 24
4.3.6	Project 13. Kennis in de keten - biociden 25
4.3.7	Project 14. Samenhang in wettelijke kaders 25
4.4	Impulsdomein 4 – Burgerperspectief 26
4.4.1	Introductie Impulsdomein Burgerperspectief 26
4.4.2	Project 15. Publieke overheidswebsites chemische stoffen 27
4.4.3	Project 16. Communicatie rond ZZS-emissiedatabase 27
4.5	Impulsdomein 5 – Monitoring milieukwaliteit 28
4.5.1	Introductie Impulsdomein Monitoring 28
4.5.2	Project 17. Methodiek ecotoxische druk 28
4.5.3	Project 18. Indicatoren voor ZZS-emissiebeleid 28
4.5.4	Project 19. Monitoring biocidengebruik 29
5	Organisatie, samenhang en samenwerking 30
6	Monitoring en evaluatie Impulsprogramma 30
7	Middelen 30
8	Planning (totaaloverzicht) 31

1 Samenvatting – de kern van het Impulsprogramma

Met dit Impulsprogramma Chemische Stoffen zal in de komende vier jaar concreet voortuitgang geboekt worden met de uitvoering van het beleid en daarmee het voorkomen en terugdringen van vervuiling van het milieu door gevaarlijke chemische stoffen.

Met dit programma wordt de komende jaren een impuls gegeven op het oplossen van een aantal urgente en vaak genoemde problemen, zoals:

- De cumulatie en verspreiding van diverse stoffen in de leefomgeving.
- Nut en noodzaak van chemische stoffen, ook in het licht van een aantal transities, ten opzichte van de mogelijke risico's van die stoffen voor mens en milieu.
- Het nemen van maatregelen nadat bekend is dat een stof in het milieu een probleem vormt, in plaats van het voorkomen van die situaties.
- Soms onvoldoende kennis over (de omvang van) het gebruik van chemische stoffen en de risico's die die stoffen met zich mee kunnen brengen.

De winst wordt vooral verwacht van het bieden van meer samenhang en het verhelderen en verbeteren van de uitvoering van het beleid:

- zorgen dat de uitvoerende partijen meer houvast krijgen, met bijvoorbeeld concrete ondersteuning in het delen van kennis;
- zorgen voor een begrijpelijk, samenhangend verhaal over het stoffenbeleid voor iedereen die dat nodig heeft;
- zorgen dat het beleid in Nederland en de inbreng in het Europese beleid goed op elkaar worden afgestemd;
- zorgen voor een basis voor toekomstig beleid dat goed aansluit op het perspectief van de burger.

Daarbij kijken we letterlijk en figuurlijk over grenzen heen:

- De Europese Green Deal en daaruit voortvloeiende strategieën en aanpak geven richting en bieden waarborgen voor de interne Europese markt. Wat Europees kan en moet, doen we ook Europees. De inzet daarop gaat onverminderd door.
- In de nadere invulling en uitvoering op nationaal niveau worden de relevante maatschappelijke uitdagingen natuurlijk ook verbonden. Het beleid gericht op milieurisico's van chemische stoffen en het bevorderen van een gezonde leefomgeving (water, bodem, lucht), kan niet losgezien worden van de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie en daarmee het terugdringen van CO²-emissies.
- We houden nauw contact met de belanghebbenden: de andere overheden, het bedrijfsleven, de kennispartners, de professionele gebruikers, de burgers die het aangaat. De ideeën die in dit programmaplan zijn beslag hebben gekregen zijn besproken met belanghebbenden in diverse stakeholderbijeenkomsten (met name bedrijfsleven, bevoegde gezagen, uitvoeringsdiensten en het RIVM). Bij alle betrokkenen bleek groot draagvlak voor deze samenhangende aanpak en een heldere focus.

Het Impulsprogramma omvat bij aanvang 19 projecten. In het eerste jaar zullen zeven projecten al gestart zijn of direct starten, terwijl de overige projecten zo snel mogelijk nader ingevuld worden. Daarnaast kunnen lopende het programma in beperkte mate nog nieuwe projecten worden toegevoegd, voor zover ze passen binnen de context van één van de Impulsdomeinen. Daarmee is het programma -

binnen de gekozen focus - dynamisch en blijft het mogelijk in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Kenmerkende trefwoorden voor activiteiten in het Impulsprogramma zijn dus: maatschappelijke urgentie en belangen, samenhang en houvast voor de uitvoering, eerste stappen en concrete resultaten in het milieu, dynamische context en opzet.

2 Inleiding

Aanleiding en context

Grote maatschappelijke (sociale/economische/technische) transitie, maar ook specifieke, lokale en incidentele problemen met chemische stoffen, vragen om een aanpak vanuit een samenhangend verhaal. Daarbij beginnen we niet bij nul. We bouwen voort op ervaringen en ontwikkelingen van de afgelopen jaren die zijn weerslag hebben gevonden in het overheidsbeleid. Zoals de Europese Chemicaliën Strategie, het Europese actieplan circulaire economie, de evaluatie van het emissiebeleid Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en de verkenningen op het bodden beleid¹. Uiteraard is samenhang tussen verschillende beleidsdoelen relevant. Daarom worden nadrukkelijk ook de verschillende doelstellingen en ontwikkelingen op gebied van de circulaire economie en bodem- en waterbeleid meegenomen in dit programma.

Het programma krijgt een gezicht in zowel een nationale als Europese en mondiale context samen met veel andere partijen, zowel in het publieke als private domein. Daarmee is het per definitie niet statisch. De omgeving van het Impulsprogramma zal steeds in beweging blijven. Heel concreet gaat het daarbij bijvoorbeeld om de ontwikkeling van wet- en regelgeving: de Omgevingswet en de herzieningen van Europese verordeningen en richtlijnen zoals de REACH verordening, de Richtlijn Industriële Emissies, de Ecodesign-richtlijn, de richtlijn Prioritaire Stoffen en de grondwaterrichtlijn. Juist zo'n dynamische context vraagt om een helder verhaal, als anker en toetssteen.

Doelstelling en afbakening

De verantwoordelijkheid voor het milieubeleid gericht op chemische stoffen ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna kortweg: IenW). Een aantal uitdagingen is nieuw of vragen om hernieuwde aandacht en ambitie, liefst in goede onderlinge samenhang, en met de nodige urgentie. Kortom een extra impuls, die met name ten goede zal komen aan de uitvoerbaarheid van het beleid.

Met dit programma wordt de komende jaren een impuls gegeven op het oplossen van een aantal urgente en vaak genoemde problemen, zoals:

- De cumulatie en verspreiding van diverse stoffen in de leefomgeving raakt (de gezondheid van) mensen en het milieu als één complex geheel, terwijl in vergunningverlening en normstelling stoffen afzonderlijk en per milieudomein (lucht, water, bodem) worden beschouwd. Er zijn nog onvoldoende handvatten om die complexiteit in de leefomgeving ook mee te nemen in maatregelen en vergunningen.
- Chemische stoffen zijn nuttig en soms zelfs noodzakelijk in de huidige maatschappij, ook in het licht van een aantal transitie, maar de productie en het gebruik ervan moet wel met zo min mogelijk risico's gepaard gaan. Hier zit een spanning tussen maatschappelijke doelen, die vraagt om goed onderbouwde afwegingen op basis van gedegen wetenschappelijke kennis. En het vraagt ook om een benadering vanuit het perspectief van de burger: wat verwacht de burger van die afwegingen?

¹ Zie o.a. KST 22343-330, KST 27858-575.

- Maatregelen worden soms pas genomen nadat bekend is dat een stof in het milieu een probleem vormt. Het uitgangspunt dat het beter is om risico's te voorkomen vraagt om innovatieve oplossingen, zowel chemische als niet-chemische. Maar die komen er niet vanzelf, het vraagt om stimuleren en faciliteren van die innovatie.
- Het voorkomen en verkleinen van milieuproblemen wordt soms ook nog gehinderd door te weinig kennis over (de omvang van) het gebruik van chemische stoffen en de risico's die die stoffen met zich meebrengen als ze in het milieu terecht komen. Met meer kennis kan beter en sneller gefocust worden op het voorkomen van risico's.

De doelen van het programma kunnen als volgt worden samengevat:

1. Structurele aanpak voor een aantal actuele vraagstukken (waaronder de hierboven genoemde) rond de milieurisico's van chemische stoffen, zowel nationaal als internationaal.
2. Meer samenhang in het beleid gericht op milieurisico's van chemische stoffen. Samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen (water, bodem, lucht, circulaire economie, stoffen), en samenhang tussen het beleid in Nederland en de ontwikkelingen en mogelijkheden in internationaal verband.
3. Met dit programma wordt vanzelfsprekend ook bijgedragen aan bestaande (ook Europese) beleidsdoelen. In dit kader zijn met name relevant²:
 - Op lange termijn hooguit verwaarloosbare risico's voor mens en milieu als gevolg van chemische stoffen in het milieu;
 - Transitie naar een circulaire economie, waarbij circulariteit wordt bevorderd in een gifvrije omgeving.

Het Impulsprogramma is enerzijds een breed programma gericht op de aanpak van milieurisico's van chemische stoffen, en anderzijds een zo smal mogelijk programma met scherpe focus op een beperkt aantal onderwerpen. Het is daarmee een aanvulling op 'reguliere beleid', met name op die onderwerpen waar een impuls nodig is ter verbetering van de uitvoering van dat beleid.

Een activiteit/project in het Impulsprogramma moet daarom aan ten minste een aantal van de volgende criteria voldoen:

- het is maatschappelijk-politiek urgent;
- het levert een (tussen)product dat binnen 4 jaar kan worden afgerond;
- het overstijgt/verbindt gebruikelijke beleidsterreinen;
- het is duidelijk gelinkt aan reeds gestelde beleidsdoelen.

De benodigde Impulsen in het beleid gericht op milieurisico's van chemische stoffen worden in dit plan gegroepeerd in vijf zogeheten Impulsdomeinen:

1. Voorkomen milieurisico's
2. Leefomgeving (lucht, water, bodem)
3. Kennis en uitvoering
4. Burgerperspectief

² Zie voor deze doelen op hoofdlijnen: De Europese strategie voor duurzame chemische stoffen: https://environment.ec.europa.eu/strategy/chemicals-strategy_nl; het Europese actieplan verontreiniging naar nul: https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_nl; het EU Actieplan voor een circulaire economie: https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_nl; en de Integrale Beleidsaanpak Stoffen (IBaS, KST 28089 en 26991-209), nader uitgewerkt in het project Samenhang in Stoffenbeleid (zie hoofdstuk 3).

5. Monitoring en staat van de milieukwaliteit

Randvoorwaarden

In dit plan worden de randvoorwaarden voor succes van het programma geadresseerd:

- **Betrokkenheid.** Belanghebbenden worden betrokken in de voorbereiding en uitvoering van de afzonderlijke activiteiten en projecten, en periodiek bij het programma als geheel. Bij de start van het programma zal ook de betrokkenheid van andere relevante departementen, waar nodig, verder worden vormgegeven (zowel op project- als programmaniveau).
- **Samenhang.** Voor een samenhang in het beleid wordt met de programmasturing en via een overlegorgaan gezorgd voor een goede aansluiting op andere IenW-programma's en -projecten, NMP, etc.
- **Sturing op resultaat.** Monitoring en evaluatie van het programma en de activiteiten worden zoveel mogelijk al bij aanvang opgezet om tijdens de duur van het programma te kunnen bijsturen en om na afloop inzichtelijk te kunnen maken wat er bereikt is. Daarbij hoort ook sturing op de benodigde middelen.
- **Verankering.** Resultaten moeten uit te leggen, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en daarom ook goed worden verankerd in instrumenten en indien nodig uiteindelijk ook in (voorstellen voor) aanpassing van wet- en regelgeving (EU/NL).

Verantwoording over de totstandkoming van dit programmaplan

Dit programma bouwt voort op de bevindingen uit de eerdergenoemde evaluaties, stakeholderbijeenkomsten en departementaal overleg. Zo werden op 6 april, 19 en 21 oktober en 14 november 2022 bijeenkomsten gehouden met deelnemers van bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en andere uitvoeringsdiensten en het bedrijfsleven, waarin onderwerpen die ook met dit programmaplan worden geadresseerd zijn besproken. Belangrijke wensen die uit die bijeenkomsten naar vormen kwamen waren: biedt handvatten voor de verbetering van de uitvoering van het beleid (door zowel bedrijven als overheden), hou focus op wat urgent is, zorg voor dwarsverbanden tussen de vele beleidsonderwerpen en maatschappelijke ontwikkelingen, zorg voor een breed gedragen narratief over chemische stoffen dat aansluit op het perspectief van de burger.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt de samenhang in het stoffenbeleid verhelderd en toegelicht. Nieuwe inzichten in die samenhang zijn bijeengebracht in het IenW -project Samenhang in Stoffenbeleid, als vervolg op het project Integrale beleidsaanpak stoffen (IBaS). Tegen deze achtergrond zal het Impulsprogramma worden uitgevoerd, per Impulsdomein zal deze samenhang tot uitdrukking worden gebracht.

In hoofdstuk 4 wordt per Impulsdomein

1. de context van het domein geschetst: het probleem en de samenhang met andere ontwikkelingen die binnen of buiten het Impulsprogramma worden opgepakt; deze context kan in latere fase nog leiden tot aanvullende projecten binnen het Impulsprogramma;

2. een onderbouwing en overzicht gegeven van de projecten waarmee het Impulsprogramma start.

In de hoofdstukken 5 t/m 8 wordt ingegaan op de organisatie, sturing, samenwerking, planning en evaluatie en benodigde middelen.

3 Samenhang in Stoffenbeleid

Aanleiding

De Staatssecretaris van IenW heeft de Kamer in juli 2020 toegezegd te werken aan een meer samenhangende beleidsaanpak voor chemische stoffen die alle substantiële risico's van die stoffen adresseert en afwenteling naar andere milieucompartimenten of onderdelen in de keten voorkomt.³ Over de eerste stap in dit proces waarin de samenhang tussen de huidige beleidskaders is verkend, is de Kamer eind 2021 geïnformeerd.⁴ Daarbij is ook aangekondigd dat als volgende stap tot meer samenhang gekomen zal worden.

In dit hoofdstuk wordt de samenhang geëxpliciteerd in de elkaar aanvullende beleids invalshoeken, de gemeenschappelijke kaders, doelen en verantwoordelijkheden.

Samenhang: de basis van elkaar aanvullende invalshoeken voor risicobeleid voor chemische stoffen

Chemische stoffen kunnen risico's opleveren voor mens en milieu. Al het beleid betreffende die risico's van chemische stoffen (hierna kortweg 'stoffen' en 'stoffenbeleid') is daarom gericht op het realiseren en behouden van een gezonde, schone en veilige leefomgeving.

Het stoffenbeleid wordt vanuit drie elkaar aanvullende invalshoeken benaderd. Deze vormen de basis voor de samenhang in het stoffenbeleid.

1. Beleid gericht op *productie, handel en gebruik van stoffen*. Dit heeft als doel het aan de bron zoveel mogelijk voorkomen en beperken van gebruik en risico's van stoffen in de gehele keten. Dit beleid is gericht op de transitie naar een schone en veilige circulaire economie, onder andere door implementatie van (inter)nationale wet- en regelgeving, waaronder de REACH-verordening (omtrent de registratie en restrictie van schadelijke stoffen die in Europa op de markt worden gebracht), de CLP-verordening (omtrent de indeling, etikettering en verpakking van stoffen), de POP-verordening (omtrent toxische, persistente en bioaccumulerende stoffen) en het bevorderen van Safe-and-Sustainable-by-design.
2. Beleid gericht op *emissies van stoffen*. Dit heeft als doel het tegengaan en beperken van uitstoot en lozingen van stoffen. Dit beleid krijgt onder andere vorm via de uitvoering van de Europese Richtlijn Industriële Emissies, emissienormen, via het voorkomen en verder minimaliseren van emissies van 'Zeer Zorgwekkende Stoffen' (ZZS) naar lucht en water en via regelgeving gericht op het voorkomen van onbedoeld vrijkomen van stoffen uit producten.
3. Beleid gericht op de *kwaliteit van bodem, water en lucht*. Dit heeft als doel vermindering van risico's als gevolg van in het milieu aanwezige stoffen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het stellen van grenzen aan de aanwezigheid van stoffen in het milieu (in bodem, water of lucht) en beleid gericht op het

³ KST 35334-115

⁴ KST 28089-209

beheersen en verwijderen van stoffen, bijvoorbeeld via waterzuivering en bodemsanering.

Bij elk van die drie invalshoeken horen specifieke operationele doelen, beleidsinstrumenten en wet- en regelgeving op Europees en/of nationaal niveau. Er zijn veel verschillende belanghebbende partijen die vanuit één of meer van de invalshoeken een belang hebben. Dit maakt dat niet voor iedereen de samenhang in het stoffenbeleid zichtbaar of helder is. Bovendien is er voortdurend inspanning nodig om die samenhang en dwarsverbanden tussen de drie invalshoeken te bewaken. Dit is vooral ook voor de uitvoering van het beleid nodig; bij bevoegde gezagen en bedrijven komen immers veel eisen vanuit de verschillende invalshoeken samen.

Samenhang: Gemeenschappelijke doelen en kaders

Zoals aangegeven is al het stoffenbeleid gericht op het realiseren en behouden van een gezonde en veilige leefomgeving en een schoon milieu. Dat is het samenhangende overkoepelende doel. Het beleid gericht op chemische stoffen is vertaald en vastgelegd in diverse wettelijke kaders, vaak op Europees niveau, met verdere uitwerking op nationaal niveau. We streven naar een gemeenschappelijke interne EU-markt. Bij maatregelen kiezen we bij voorkeur voor vergelijkbare milieukwaliteit en een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven in heel Europa.

De Europese Commissie heeft, als uitwerking van de EU Green Deal⁵ het Actieplan Verontreiniging naar nul⁶ uitgebracht om de vervuiling van lucht, water en bodem voor 2050 terug te dringen tot niveaus die niet langer als schadelijk voor de gezondheid en de natuurlijke ecosystemen worden beschouwd en waarbij de grenzen van onze planeet in acht worden genomen, zodat een gifvrij milieu tot stand wordt gebracht. Dit actieplan vormt een routekaart voor het integreren van een scala aan maatregelen om de EU richting de nul-vervuilingsambitie voor 2050 te leiden. Een andere hier relevante uitwerking van de EU Green Deal is de Europese strategie voor duurzame chemische stoffen⁷ waaraan Nederland actief heeft bijgedragen en waar de Europese Commissie nu verder invulling aan geeft. Dit actieplan en deze strategie gaan over de brede groep van chemische stoffen en noemen beide expliciet het streven naar meer integraliteit en dwarsverbanden over de verschillende beleids- en wettelijke kaders heen.

Het nationale kader voor het stoffenbeleid werd tot nu toe gevormd door het Nationaal Milieu Beleidsplan 4 uit 2001. Het in ontwikkeling zijnde Nationaal Milieuprogramma (NMP)⁸ zal voor de toekomst nadere invulling geven aan de uitgangspunten en doelen zoals weergegeven in het Nationaal Milieubeleidskader (NMK 2021) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het NMP wordt een 'koersboek': het beschrijft de route naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050 waar gezondheidsschade door milieuvervuiling verwaarloosbaar is. Dat geldt daarmee ook als overkoepelend doel voor het stoffenbeleid. Ook zal het in ontwikkeling zijnde programma 'Water en Bodem sturend', vanuit de beoogde kwaliteit van water en bodem, mede richting geven aan het toekomstig gebruik van de ruimte in ons land.

⁵ KST 35377-1

⁶ [Zero Pollution Actionplan](#), 2021

⁷ [Chemicals Strategy for Sustainability: Towards a Toxic-free environment](#), 2020

⁸ KST 28663-78

Juridische inbedding van stoffenbeleid vindt plaats in Europese verordeningen en richtlijnen en nationaal in de Omgevingswet, de Wet milieubeheer en de Warenwet, de Wet bodembescherming, etc. Het Nederlandse stoffenbeleid past goed in de bredere internationale en nationale kaders ten aanzien van het milieubeleid in het algemeen, en het beleid ten aanzien van risico's van chemische stoffen in het bijzonder.

Samenhang: Helderheid over verantwoordelijkheden

Om de gestelde doelen van het stoffenbeleid te kunnen behalen moet helderheid en overeenstemming bestaan over de verantwoordelijkheden en de context waarbinnen deze moeten worden opgepakt. Voor de dagelijkse uitvoering van het beleid staan zowel bedrijven als bevoegde gezagen aan de lat. Zij hebben daarbij rekening te houden met al bestaande milieuvervuiling (vanuit het verleden of van elders). Bedrijven moeten zich aan de wettelijke regels houden voor het gebruik en de uitstoot van stoffen. Ook moeten zij, als zij kunnen weten dat er nadelige gevolgen (kunnen) ontstaan, die voorkomen/beperken, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is. Bevoegde gezagen zorgen voor adequate vergunningen, toezicht en handhaving om de blootstelling voor mens en milieu tot een verwaarloosbaar risiconiveau⁹ te beperken. Uit voorzorg kan het bevoegd gezag op basis van beschikbare informatie bepaalde maatregelen opnemen in de vergunning als er redelijke gronden zijn om te vrezen voor risico's voor mens en/of milieu.

Het Rijk is systeemverantwoordelijk, voor het stelsel en de bijbehorende wet- en regelgeving. Daarbij hoort ook dat het Rijk op nationaal niveau toeziet of met de werking van het systeem de gewenste resultaten worden behaald. Het Rijk ziet toe op de (goede) werking van het gehele systeem, waarbij het Rijk zo nodig bijstuurt door aanpassingen in wet- en regelgeving en door monitoren, faciliterend en stimulerend op te treden.

Met helderheid en overeenstemming over de verantwoordelijkheden is de overheid er uiteraard nog niet: om de verantwoordelijkheden goede invulling te kunnen geven dient de basis op orde zijn. Zoals recent ook benadrukt in het Beleidsprogramma IenW gaan we die basis de komende jaren verstevigen in het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving¹⁰. In het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel dat hiervoor is ingericht zal ook specifiek aandacht zijn voor verbetering van de uitvoering van, en samenhang in, het stoffenbeleid.

Samenhang: blik op de horizon voor het stoffenbeleid

Net als voor klimaatverandering en biodiversiteit zijn de grenzen voor milieuvervuiling wereldwijd al overschreden.¹¹ Onze aarde kan het huidige niveau van vervuiling niet meer 'opvangen'. Uit de Verkenning en analyse milieuproblemen voor het Nationaal Milieu Programma (NMP) van het RIVM¹² blijkt dat de vitaliteit van onze ecosystemen door milieuvervuiling onder grote druk staat en dat

⁹ Hiermee wordt het beleidsdoel en niet de 'norm' met de gelijknamige aanduiding VR bedoeld.

¹⁰ KST 35925-XII-106

¹¹ [Onderzoekers zien dodelijke milieuvervuiling nauwelijks afnemen | Nederlands Dagblad](#); 17 mei 2022: [Pollution and health: a progress update - The Lancet Planetary Health](#)

¹² Bijlage bij KST 28663-78

(cumulatie van) milieuverontreiniging negatieve effecten heeft op de gezondheid van burgers. Dit dwingt ons om met urgentie de milieukwaliteit continu te verbeteren.

Ten aanzien van chemische stoffen zijn de brede en overkoepelende milieumambities te vertalen in richtinggevendende doelen voor de komende dertig jaar. Het streven is chemische stoffen, die we in Europa produceren en gebruiken en die -bedoeld of onbedoeld- door menselijk toedoen in het milieu komen of zijn gekomen, voor 2050 terug te dringen tot niveaus die niet langer schadelijk zijn voor de gezondheid en de natuurlijke ecosystemen. Het milieu is dan zo schoon dat het zorgt voor vitale ecosystemen en dat het geschikt is en geschikt blijft voor de vitale maatschappelijke functies.

Daarvoor zullen onder de koepel van het NMP concrete (tussen)doelen gesteld worden. Via monitoring zullen de trends en doelbereik gevolgd worden en zo nodig worden bijgestuurd.

Samenhang: waar zit de winst?

Samenhang betekent ook dat de operationele doelen en beleidsinstrumenten in de uitvoering vanuit de drie hiervoor genoemde beleidsinvalshoeken zo goed mogelijk op elkaar aansluiten en elkaar versterken. Zo wordt de effectiviteit en de werking van het systeem verhoogd. Uit het project 'Samenhang in Stoffenbeleid' blijkt dat met name winst te behalen is op onderwerpen die op het grensvlak tussen de verschillende beleidsinvalshoeken liggen:

1. Inzet op het aan de bron voorkomen dat chemische stoffen in het milieu terecht komen. Vanuit het publieke belang is dit het meest effectief, omdat daarmee blootstellingsrisico's en maatschappelijke kosten (gezondheidsschade, biodiversiteitsverlies, saneringskosten) achteraf worden voorkomen. Innovatie gericht op functionaliteit naast het zoeken naar de alternatieve stoffen zal steeds belangrijker worden. Hiervoor is samenwerking met andere ministeries, bevoegd gezagen en bedrijfsleven nodig. Hiermee kan bijgedragen worden aan een veilige circulaire economie.
2. Rekening houden met het feit dat chemische stoffen in het ene milieudomein óók gevolgen kunnen hebben in andere milieudomeinen. Stoffen die bijvoorbeeld tijdens productieprocessen, het verdere gebruik of de latere afvalverwerking emitteren naar de lucht of het riool, kunnen vervolgens in de bodem, het oppervlakte-, grond- en drinkwater terecht komen. Dit gegeven moet nog meer een rol gaan spelen in bijvoorbeeld normstelling, vergunningverlening en kennisoverdracht in de keten.
3. Een samenhangend systeem van vroegtijdige identificatie en monitoring van chemische stoffen in het milieu en de trends hierin. Als er een nauwkeuriger en meerjarig beeld is van de chemische stoffen in het milieu, kan beter gestuurd (en geprioriteerd) worden op het behalen van de doelstelling.

Zoals hierboven toegelicht, is de samenhang in het stoffenbeleid beter zichtbaar gemaakt door de invalshoeken, de gemeenschappelijke kaders, doelen en verantwoordelijkheden te expliciteren. Samenhang is echter niet een eindproduct, het is een continu proces dat alleen zijn vruchten afwerpt als het voldoende is ingebed in het reguliere werk. Niet voor niets is daarom 'samenhang' een belangrijk thema in dit Impulsprogramma en bouwt het voort op de hierboven beschreven bevindingen.

4 Overzicht projecten per Impulsdomein

Per Impulsdomein wordt in dit hoofdstuk de uitdagingen en doelen beschreven en een overzicht gegeven van projecten die in de komende vier jaar nadrukkelijk én in samenhang extra aandacht zullen krijgen, zowel nationaal als internationaal. Per project worden kort inhoud, planning en verwachte resultaten benoemd.

Tabel 1. Projectenoverzicht

Impulsdomein 1 –Voorkomen milieurisico's
1. Instrumenten voor innovatie
2. Verkenning ZZS in energietransitie
3. Functionaliteit – verbreding Integraal Plaag Management
4. Omgaan met onzekerheden - voorzorg
5. Publiek belang van het gebruik van stoffen
Impulsdomein 2 – Leefomgeving (lucht, water, bodem)
6. Cumulatie van stoffen
7. Normstelling
8. Verbreden beeld ZZS-emissies
Impulsdomein 3 – Kennis en uitvoering
9. Vermijdings- en reductieprogramma's ZZS-emissies
10. MKB en ZZS-emissies
11. Versterking VTH-stelsel – Try-out ZZS
12. Chemische stoffen in de circulaire economie
13. Kennis in de keten - biociden
14. Samenhang in wettelijke kaders - Europa
Impulsdomein 4 – Burgerperspectief
15. Publieke overheidswebsites chemische stoffen
16. Communicatie rond ZZS-emissiedatabase
Impulsdomein 5 – Monitoring en staat van de milieukwaliteit
17. Methodiek ecotoxische druk
18. Indicatoren voor ZZS-emissiebeleid
19. Monitoring biocide gebruik

Projecten 1, 2, 6, 9, 10, 17, 18 zijn al vóór 1-1-2023 gestart of voorbereid

4.1 Impulsdomein 1 – Voorkomen milieurisico's

4.1.1 Introductie Impulsdomein Voorkomen milieurisico's

Context en doelen

Vroeg in het proces risico's voorkomen

In het stoffenbeleid is de afgelopen decennia steeds meer de nadruk gelegd op het vroegtijdig signaleren en problemen aanpakken bij de bron van risico's van chemische stoffen. Het besef is gegroeid dat de samenleving van nu niet meer zonder de inzet van door mensen geproduceerde chemische stoffen kan en dat bepaalde activiteiten ook zorgen voor chemische restproducten. Zolang de risico's van die stoffen voor mens en milieu verwaarloosbaar zijn is dat geen probleem. Het is dus zaak om bij de ontwikkeling van activiteiten, materialen en producten zo veel mogelijk risico's in te schatten en te voorkomen door het kiezen voor de meest veilige en duurzame alternatieven (Safe-and-Sustainable-by-Design).

Uitzondering voor onmisbare toepassingen

Soms leiden de risico's van de chemische stoffen die gebruikt worden tot een beperking of zelfs een verbod op die stoffen. Het kan dan een knelpunt zijn dat er (nog) geen veilig en duurzaam alternatief is. Er kan dan eerst bezien worden in welke mate het gebruik van die stof als onmisbaar voor de samenleving wordt geacht. Zowel in het kader van de Europese REACH-verordening (EU-criteria voor 'essentieel gebruik') als in het kader van de Biociden verordening (proces om te komen tot uitspraken over 'Publiek belang') is de discussie gaande hoe zo'n beoordeling moet plaatsvinden. Indien het gebruik van de stof vooralsnog als onmisbaar wordt gezien, zou er een tijdelijke uitzondering op beperkende maatregelen kunnen worden toegestaan om zo snel mogelijk alsnog te zoeken naar alternatieven.

Maatschappelijke afwegingen en transities

Discussies over essentieel gebruik en publiek belang raken natuurlijk de bredere maatschappelijke discussies en opgaven, zoals de energietransitie, klimaatopgaven, circulaire economie. Zo kunnen voor de energietransitie (nieuwe) materialen of productieprocessen essentieel zijn die echter wel mogelijk (nieuwe) risico's voor mens en milieu met zich meebrengen, of het veilige hergebruik van de materialen in de weg zitten. In dat soort gevallen moet niet zozeer een afweging gezocht worden tussen ogenschijnlijk 'strijdige' doelen, maar moet de inzet vooral gericht zijn op het creëren van condities die én-én bewerkstelligen, als ook het zoeken van zogeheten 'meekoppelkansen'.

Urgentie en aanpak voor innovatie

Dit maakt de urgentie helder voor het inzetten op innovatie: voor welke toepassingen en op welke wijze kunnen we komen tot het zo snel mogelijk vinden van veilige en duurzame alternatieven voor onmisbaar geacht gebruik van risicovolle chemische stoffen. De verantwoordelijkheid voor innovatie ligt primair bij het bedrijfsleven – vanuit de producentenverantwoordelijkheid -, maar vanuit de overheid en vanwege het maatschappelijk belang is het goed om instrumenten te hebben om die innovatie te stimuleren en faciliteren. Op Europees niveau is al een

onderzoeksagenda¹³ beschikbaar die als inspiratiebron kan worden gebruikt bij het verder inhoudelijk richting geven aan innovatie. Wanneer uiteindelijk via innovatie een aantoonbaar beter alternatief wordt gevonden is het vanzelfsprekend belangrijk dat de formele beoordeling en markttoelating soepel, maar wel afdoende grondig, verloopt. In Nederland worden vergunningplichtige bedrijven door invulling van Vermijdings- en reductieprogramma's (VRP's) al gestimuleerd om via innovatieve oplossingen ZZS-emissies te vermijden.

Functionaliteit

Door bij innovatie de functionaliteit voorop te stellen staat oplossen van het maatschappelijke probleem centraal. Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat we de ene risicovolle stof eenvoudig vervangen door een vergelijkbare stof, die later toch ook weer risico's met zich meebrengt. Ook bij "Integraal Plaagmanagement (IPM)" gaat het om het benutten van verschillende mogelijkheden om het maatschappelijke probleem op te lossen. IPM wil zeggen: probeer eerst met preventie het plaagorganisme te voorkomen of te weren, gebruik als dat niet voldoende lukt niet-chemische middelen/methoden, en zet pas in het uiterste geval (zo veilig mogelijke) chemische middelen in.

Voorzorg

Om er zo vroeg mogelijk bij te zijn is het nodig om ook voortdurend aandacht te hebben voor nieuwe stoffen en nieuwe risico's voor mens en milieu, stoffen die zowel in lucht, water als bodem terecht kunnen komen. Kennisontwikkeling en kennisuitwisseling (tussen bedrijven en tussen overheden) is daarvoor een eerste vereiste, maar ook handelingsperspectief om vanuit voorzorg bepaalde maatregelen te kunnen nemen. Voorzorg wordt, conform de mededeling van de Europese Commissie hierover, alleen toegepast als er vermoeden is dat de stof een risico met zich meebrengt voor mens en milieu, op basis van een wetenschappelijke evaluatie. Het risico kan met die evaluatie nog niet met voldoende zekerheid worden bepaald. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is dus alleen gerechtvaardigd wanneer aan de drie noodzakelijke voorwaarden is voldaan: de bepaling van de potentieel schadelijke gevolgen; de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens; de mate van wetenschappelijke onzekerheid. Vanuit voorzorg kunnen verschillende typen maatregelen genomen worden. Het kan hier gaan om proportionele rechtshandelingen (bijv. normen of een tijdelijk verbod), financiering van een onderzoekprogramma, voorlichting van het publiek, signaleringslijsten, etc.¹⁴

Invulling Impuls

Gezien het voorgaande start deze Impuls met vijf projecten. Het eerste is al in gang gezet in 2022 (Instrumenten voor innovatie), met een opdracht aan een extern adviesbureau. Ook een eerste bescheiden verkenning van het gebruik van, of vrijkomen van, Zeer Zorgwekkende Stoffen in de energietransitie door het RIVM is gestart. Na een eerste fase zal bezien worden of een volgende stap in die verkenning nodig is. Het derde project richt zich op het hiervoor beschreven principe van Integraal Plaagmanagement, dat nu vooral uitgewerkt is voor het terugdringen van het gebruik van biociden voor knaagdieren, maar mogelijk ook heel kansrijk is om het gebruik van biociden bij de bestrijding van andere plaagdieren te verminderen. Het vierde project richt zich op het omgaan met nieuwe stoffen, nieuwe risico's en is erop gericht om de aanpak van deze stoffen in het brede milieudomein (lucht, water, bodem) zoveel mogelijk te stroomlijnen en/of op elkaar

¹³ EC, Directorate-General for Environment, Tickner, J., Edwards, S., Bougas, K., et al., Chemicals innovation action agenda: transition to safer chemicals and technologies: final report, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/297363>

¹⁴ [EUR-Lex - I32042 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) Mededeling (COM(2000) over het voorzorgsbeginsel.

aan te sluiten. Het vijfde project richt zich op het bepalen en wegen van publiek belang van de functionaliteit van een stof.

4.1.2 *Project 1. Instrumenten voor innovatie*

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zet zich in voor het realiseren van een leefomgeving met verwaarloosbare risico's ¹⁵door chemische stoffen in 2050. Naast deze doelstelling is er ook de opgave van de transitie naar circulair en naar klimaatneutraal. Innovatie vanuit het bedrijfsleven (stoffen, materialen, processen, producten, emissiebeperking, afvalverwerking, etc.) heeft de potentie om de risico's van chemische stoffen te verminderen, maar innovatieve chemische stoffen kunnen ook leiden tot nieuwe risico's of juist slechter scoren op gebied als circulariteit en klimaat, ook als ze een nuttige bijdrage leveren aan de maatschappij. De huidige instrumenten resulteren op het moment soms ook in 'regrettable substitution' waarbij het alternatief voor een schadelijke stof achteraf ook ongewenst blijkt. Vanzelfsprekend wordt ook rekening gehouden met ontwikkelingen richting Safe-and-Sustainable-by-design, waarbij vroeg in het ontwerpproces al zo veel mogelijk ingezet wordt op keuzes die naar verwachting minder milieurisico's met zich meebrengen, en minder impact hebben op klimaat en grondstoffengebruik.

Het doel van dit project is om in een eerder project geïdentificeerde kansrijke beleidsmixopties van instrumenten verder uit te werken, met het oog op aanpassing van bestaand en implementatie van nieuwe innovatie-instrumentarium. Dit alles is gericht op het reduceren van risico's van chemische stoffen door innovatie. Hierbij is oog voor alle innovatiefasen, van R&D tot ruime beschikbaarheid op de markt. Zowel innovatie-push als innovatie-pull instrumenten vallen binnen de scope. Ook is er oog voor de functionaliteit die chemische stoffen hebben, en het maatschappelijk belang van die functionaliteit.

4.1.3 *Project 2. Verkenning ZZS in de energietransitie*

Het RIVM is gevraagd om een eerste verkenning waarmee in kaart wordt gebracht welke kansen en risico's de grote maatschappelijke transitie bieden voor het verder realiseren van een reductie van risico's van chemische stoffen voor mens en milieu. De focus ligt op het veilig gebruik van chemische stoffen in nieuwe energiesystemen, waarbij vooralsnog gekeken wordt naar een aantal cases, zoals het gebruik van waterstof als energiedrager.

In de transitie zijn er door de overheid ambitieuze doelen gesteld. Geïnterviewd wordt waar er zogenaamde 'meekoppelkansen' liggen om zowel duurzaamheids- en klimaatdoelen te verwezenlijken in combinatie met een gezonde en schone leefomgeving. Dit vraagt om zorgvuldige maatschappelijke afwegingen en soms ook maatwerk.

Begin 2023 wordt naar verwachting het Europese Masterplan voor transitiepaden voor de Europese Chemische Industrie gepubliceerd. In dit masterplan wordt een route uitgezet naar een circulaire, veilige en duurzame chemische industrie. Voortbouwend op de verkenning onder het impulsprogramma zal bezien worden waar aansluiting hierop nodig en mogelijk is.

¹⁵ Hiermee wordt het beleidsdoel en niet de 'norm' met de gelijknamige aanduiding VR bedoeld.

4.1.4 *Project 3. Functionaliteit – verbreding Integraal Plaag Management*

Om inzet van chemische middelen in het bestrijden van plaagdieren te verminderen, is het belangrijk om als eerste te werken aan preventie en het gebruik van niet-chemische middelen. Dit uitgangspunt wordt in de bestrijding van ratten en muizen uitgewerkt op basis van het concept van 'Integraal Plaagdiermanagement' (IPM). Het impulsprogramma zet zowel in op het versterken van IPM in de bestrijding van ratten en muizen als op verbreding naar andere plaagdieren. De inzet bij de verbreding van IPM zal aansluiten bij bestaande werk- en kennisgroepen voor plaagdierbeheersing.

4.1.5 *Project 4. Omgaan met onzekerheden – voorzorg*

Indien er wetenschappelijke aanwijzingen zijn over mogelijke risico's voor mens en milieu die leiden tot een bepaalde zorg moet de overheid vanuit voorzorg tenminste nader onderzoek doen. Het gaat in dit project enerzijds om in kaart te brengen over welke stoffen dit gaat (die dus niet al gereguleerd worden) en welke gevaarseigenschappen deze hebben en anderzijds om het bieden van een handelingsperspectief wanneer uit voorzorg verdere maatregelen nodig worden geacht (bijvoorbeeld om tijdelijk blootstelling of gebruik van die stoffen in te perken). In dit project wordt de aanpak van 'emissies van potentiële ZZS (pZZS)' 'opkomende stoffen in water' en de in ontwikkeling zijnde 'algemene methodiek niet- genormeerde stoffen in bodem' met elkaar vergeleken vanuit het perspectief van voorzorg en waar mogelijk en nodig meer op één lijn gebracht.

4.1.6 *Project 5. Publiek belang van het gebruik van stoffen*

In 2021 is een RIVM-rapport gepubliceerd¹⁶ waarin een systematiek wordt gepresenteerd voor de besluitvorming over het gebruik van biociden, rekening houdend met de mate van het publieke belang van die biocide. Het gaat om een systematiek waarin het publiek belang, het risico van het middel en de beschikbare alternatieven tegen elkaar worden afgewogen.

Daarnaast heeft de Europese Commissie ten behoeve van de herziening van de REACH-verordening een werkgroep ingesteld die zich buigt over 'essentieel gebruik' van stoffen, waar ook wordt verkend hoe het belang van de functionaliteit van een stof moet worden gewogen bij het uitsluiten en het opleggen van beperkingen van een stof, of groep stoffen, totdat de functie met een andere maatregel en/of stof kan worden vervangen.

Doel van dit Impulsproject is om op basis van het RIVM-advies en de Europese ontwikkelingen te komen tot (inbreng voor) een Europese aanpak waarin het publiek belang van een toepassing wordt meegenomen in de besluitvorming binnen de kaders van REACH en de biociden verordening.

¹⁶ RIVM rapport 'Bij wijze van uitzondering', RIVM-briefrapport 2021-0132

4.2 Impulsdomein 2 – Leefomgeving (lucht, water, bodem)

4.2.1 Introductie Impulsdomein Leefomgeving (lucht, water, bodem)

Context en doelen

Beoordelen van risico's

Om stoffen die in lucht, water en bodem terechtkomen goed te kunnen reguleren is een toereikende beoordeling van de risico's van die stoffen in het milieu nodig. Bestaande methodieken blijken niet in alle gevallen toereikend, en bovendien kan er tussen de verschillende wettelijke kaders nog meer stroomlijning worden aangebracht ten behoeve van meer efficiëntie in de beoordeling. Een wetenschappelijk gezien ingewikkeld probleem is dat een beoordeling per stof soms nog onvoldoende rekening houdt met de complexe situatie in het milieu waar diverse stoffen uit verschillende bronnen bijeen komen.

Vanuit de Europese Chemicaliën Strategie is de inzet op knelpunten in die methodieken gericht op bijvoorbeeld een 'Mixture Assessment Factor', 'One-substance-one-assessment', hormoonverstoring, etc. Vanuit Nederland wordt daarop inbreng geleverd, onder andere in het kader van de herziening van de REACH-verordening en in het kader van het Europese Partnerschap PARC¹⁷. Onder dit Impulsprogramma zal ook een deel van de problematiek (nl. cumulatie van stoffen) opgepakt worden.

Maatregelen, grenzen stellen

Er zijn diverse wettelijke kaders die zorgen dat gevaarlijke stoffen hooguit verwaarloosbare risico's voor mens en milieu opleveren. Enerzijds is er regelgeving dicht bij de bron, waarbij op basis van gevaarseigenschappen en risicobeoordeling stoffen niet of beperkt op de markt worden toegelaten (via bijv. de REACH- en biociden verordening) en het ZZS-emissiebeleid. Anderzijds is er regelgeving die gericht is op de mogelijke risico's (dus een combinatie van gevaarseigenschappen en de mate van mogelijke blootstelling van mens en milieu aan die stof). Dit soort regelgeving krijgt doorgaans zijn beslag in diverse soorten grenswaarden en milieukwaliteitsnormen.

Het ZZS-emissiebeleid is verankerd in het Activiteitenbesluit en in de Kaderrichtlijn water (en onder de Omgevingswet in het BAL en BKL). Bedrijven moeten voor stoffen die voldoen aan de criteria van art. 57 REACH (de Zeer Zorgwekkende Stoffen, inmiddels ruim 2000) bevoegde gezagen informeren over emissies (naar water en lucht) en vervolgens zo ver mogelijk minimaliseren. Voor dit beleid, gebaseerd op gevaarseigenschappen van stoffen, heeft Nederland in 2016 gekozen omdat vanuit REACH de stoffen die daar worden aangewezen als 'Stoffen van Zeer Grote Zorg' (Substances of Very High Concern, inmiddels ruim 200) een kleinere groep betreft en ook niet altijd ziet op de emissies van dit soort stoffen. Deze stoffen kunnen immers ook tijdens een productieproces ontstaan, en niet voor de markt bedoeld zijn (en vallen dan niet onder REACH). Dit ZZS-emissiebeleid is in 2022 geëvalueerd¹⁸. Daarbij is geconstateerd dat de basis staat, maar dat voor een goede uitvoering -omdat hiermee relatief recent gestart is- nog wel een aantal punten verbeterd kan worden. Deze verbeterpunten worden in elk van de vijf Impulsdomeinen opgepakt. In dit Impulsdomein (Leefomgeving) ligt de focus op de problematiek van het bij elkaar komen van verschillende ZZS in het milieu en op het

¹⁷ Partnership on the Assessment of Risks of Chemicals

¹⁸ KST 22343-330

verkennen van nog niet in kaart gebrachte bronnen van ZZS-emissies, zodat hiermee op termijn in de maatregelen rekening kan worden gehouden.

Voor veel stoffen zijn al emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen. De besluitvorming over normen is een zorgvuldig proces, dat echter nog wel verbeterd kan worden, om aan de maatschappelijke vraag om normen af te leiden en vast te stellen zo goed mogelijk tegemoet te kunnen komen. Daarnaast is het normenbouwwerk complex, waarbij er mogelijk nog verbeteringen kunnen zijn om meer rekening te kunnen houden met het feit dat stoffen zich door het milieu verplaatsen, bijvoorbeeld vanuit lucht naar water en vanuit lucht of water naar bodem. Ook komen verschillende stoffen vanuit verschillende bronnen bijeen in het milieu (cumulatie) en kunnen ze vervolgens gecombineerd risico's met zich meebrengen voor de gezondheid.

Invulling Impuls

In dit Impulsdomein wordt gestart met drie projecten. Het project cumulatie is al gestart in 2022, en is bedoeld om invulling te geven aan de motie Grinwis¹⁹. Het project normstelling is in 2022 gestart met een verkenning om de werkwijze voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen voor lucht en water te verbeteren. In vervolg hierop, vanuit een nadrukkelijke wens vanuit het project 'Samenhang in Stoffen' zal het normstellingsbouwwerk zelf gezien worden. Het verbreden van het beeld van mogelijke emissiebronnen van ZZS speelt in op de behoefte om ook ZZS in het milieu te kunnen duiden die niet het gevolg zijn van de bekende industriële emissies.

4.2.2 Project 6. Cumulatie van stoffen

RIVM is in 2022 gevraagd, ter uitvoering van de motie Grinwis, en in vervolg op de verkenning 'Cumulatie en vergunningverlening'²⁰, om een aantal deelprojecten nader uit te werken:

- Sommatie. In beeld brengen van de gevolgen van de wijziging bepalingen sommatie in Omgevingswet voor het kunnen meenemen van cumulatie-aspecten in vergunningverlening en de 'winst' die te behalen is als deze wijziging gecorrigeerd wordt.
- Metalen. Inventarisatie van mogelijkheden om voor de combinaties van geëmitteerde metalen cumulatie-effecten mee te wegen in de risicobeoordeling. Hierbij o.a. kijken naar welke werkingsmechanismen bekend zijn, of er route-specifieke toxiciteit is, wat de doelorganen zijn, en wat de ziekten zijn die gelinkt kunnen worden aan het metaal.
- Gebiedsaanpak en hotspots. Nadat een methode/criteria is bepaald om een indicatie te krijgen over gebiedsbelasting kan op basis hiervan een goed beargumenteerde selectie van hotspots gemaakt worden, waar vervolgens de cumulatie van ZZS in beeld gebracht wordt (naar verwachting verschillende mengsels in water, bodem en lucht).
- Onzekerheids- en gevoeligheidsanalyse. In overleg met uitvoerende partijen in beeld brengen hoe zinvol het is om cumulatie mee te wegen in vergunningen (m.n. in termen van verwachte milieuwinst).

¹⁹ KST 32813-833, motie Grinwis ". . . verzoekt de regering te onderzoeken of en hoe cumulatie bij de emissie van zeer zorgwekkende stoffen voortaan kan worden meegewogen in de risico-inventarisatie bij vergunningverlening . . ."

²⁰ RIVM-rapport 2022-0061 Cumulatie en vergunningverlening ZZS, juni 2022.

Resultaat is een tussenrapport waarop in het Impulsprogramma wordt voortgebouwd: verdiepte inzichten op enkele aspecten van cumulatie van ZZS die noodzakelijk zijn om vervolgens te beoordelen of en hoe cumulatie op een zinvolle wijze kan worden meegenomen in de risicobeoordeling ten behoeve van vergunningverlening. De precieze invulling van dit vervolg wordt in 2023 uitgewerkt.

4.2.3 Project 7. Normstelling

De huidige nationale werkwijze rond het bepalen van normen voor lucht en water wordt momenteel gezien en waar nodig verbeterd. In vervolg daarop zal ook meer inhoudelijk gekeken worden naar verbetering mogelijk en nodig is. Een al sinds jaren terugkerende wens is om normstelling voor lucht, water en bodem meer in lijn en/of meer op elkaar afgestemd te krijgen. Hierbij hebben we te maken met Europese kaders voor de kwaliteit van lucht en water. Ook moet hier een link gelegd worden met bodemkwaliteit. Dit project wordt in 2023 nader uitgewerkt, waarbij eerdere studies op dit gebied²¹ zullen worden meegenomen.

4.2.4 Project 8. Verbreden beeld ZZS-emissies

Dit project betreft een verkenning van nog niet in kaart gebrachte bronnen van ZZS-emissies buiten de industriële emissies van vergunningplichtige bedrijven. Tegen deze achtergrond kunnen vervolgens ook die industriële emissies worden gezien. Het RIVM is gevraagd om een eerste snelle verkenning, op basis waarvan een projectvoorstel kan worden uitgewerkt in 2023. Dit project heeft daarom een relatie met de projecten 'Cumulatie van stoffen', 'MKB en ZZS-emissies', 'Kennis in de Keten – biociden' en 'Verkenning ZZS in de energietransitie'.

²¹ Waaronder: Evaluatie van de methodiek voor het afleiden van indicatieve milieurisicogrenzen: Road-map Normstelling, RIVM 2012; Handleiding voor de afleiding van indicatieve milieurisicogrenzen, RIVM 2015; Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet: Ratio en onderbouwing huidige normen omgevings-kwaliteit. Bijlagenrapport. RIVM 2015.

4.3 Impulsdomein 3 – Kennis en uitvoering

4.3.1 Introductie Impulsdomein Kennis en uitvoering

Context en doelen

Een goede uitvoering van beleid staat of valt met kennis. Het gaat dan om kennis ontwikkelen, delen, en kennis kunnen duiden en benutten. Daarbij onderscheiden we grofweg drie partijen: de kennisontwikkelaars en -leveranciers, zoals het RIVM en IPLO (Informatiepunt Leefomgeving, voorheen Infomil), de producenten en de hele keten van (professionele) afnemers en gebruikers van stoffen en de bevoegde gezagen. Elke partij beschikt vanuit zijn eigen rol over kennis en heeft behoefte aan kennis. Met het impulsprogramma wordt ingezet op het door die partijen verder ontwikkelen, delen en benutten van kennis ten behoeve van de verbetering in de uitvoering van beleid.

Bij de invulling daarvan is dus ook de inzet van die partijen nodig. In aanloop naar dit programma bleek hiervoor breed draagvlak. Startpunt daarvoor vormt het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel, de evaluatie van het biociden beleid, het door VNG en IPO uitgevoerde project ZZS Decentraal en de inmiddels opgestelde Vermijdings- en Reductieprogramma's voor ZZS-emissies.

Behoefte aan kennis en ervaring bij overheden

Het ZZS-emissiebeleid is gebaseerd op twee wettelijke verplichtingen voor bedrijven: de informatie- en minimalisatieplicht. Vergunninghouders moeten hun uitstoot van ZZS melden en minimaliseren. Dit is een doorlopende inspanningsverplichting. Om de vorderingen zichtbaar te maken moeten bedrijven het bevoegd gezag iedere vijf jaar informeren over enerzijds de mate waarin ZZS zijn geëmitteerd naar lucht en water en anderzijds de mogelijkheden om de uitstoot van ZZS verder te vermijden of minimaliseren. Het toezicht op de invulling van deze informatieplicht is een flinke uitdaging voor de bevoegde gezagen. Er is behoefte aan meer kennis en ervaring, en het delen daarvan, voor het wegen en benutten van die kennis ten behoeve van een betere uitvoering van het beleid. Dit is vooral relevant voor de samenwerking vanuit de verschillende milieudomeinen (lucht, water, bodem) en het integraal kunnen wegen van milieufactoren. Voor het delen van kennis bestaan al websites en is er bijvoorbeeld een Kennisnetwerk ZZS, maar dit lijkt nu nog niet toereikend. Deze problematiek voor bevoegde gezagen wordt ook erkend in het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel.

Behoefte aan kennis en ervaring bij bedrijven en professionals

Om de emissies van ZZS terug te dringen is er een onderscheid te maken tussen de grotere, de vergunningplichtige bedrijven en de kleinere, de MKB-bedrijven (al dan niet vergunningplichtig). Die laatste bedrijven zullen naar verwachting per bedrijf misschien minder uitstoten, en zullen ook minder kennis over die emissies en stoffen hebben, maar vormen daar waar vele bedrijven bijeen staan (soms ook dichter op bewoond gebied) toch ook een zorg. Waar deze kleinere bedrijven vaak wel risico's op de werkvloer voldoende aandacht geven, is milieuzorg soms nog wat minder uitgewerkt. Branches en bedrijven onderling delen wel kennis, en kunnen hierbij ook veiligheidsinformatiebladen benutten, maar dit lijkt nog niet toereikend. Dit heeft soms ook te maken met verantwoordelijkheden en overdracht van kennis en stoffen in de keten: van producent tot eindgebruiker is die kennis van belang, maar zeker niet altijd beschikbaar of bruikbaar.

Behoefte aan (regulering) van kennis voor een circulaire economie

Voor een schone en veilige circulaire economie is kennis nodig over het aanwezig zijn van chemische stoffen in producten en risico's van die stoffen tijdens en na recycling van de producten. Het doel is immers een circulaire economie waarin gevaarlijke stoffen, voor zover ze nog nodig zijn, door gestelde randvoorwaarden hooguit verwaarloosbare risico's opleveren voor mens en milieu. Zo zullen in een circulaire economie waarschijnlijk veel biobased bouwmaterialen gebruikt worden, omdat die in een natuurlijke kringloop hernieuwbaar zijn. Er zullen daarbij uitdagingen zijn op het vlak van de levensduur van de materialen en de inzet van chemische stoffen om die levensduur te verlengen. Het is vooralsnog onduidelijk wat verduurzaming van biobased bouwmaterialen met behulp van biociden betekent voor hun milieudruk en de mogelijkheden voor hergebruik²².

Op weg naar het gestelde einddoel zal in ieder geval zicht nodig zijn op gevaarlijke stoffen, zullen zoveel mogelijk veilige alternatieven moeten worden gevonden (via safe-and-sustainable-by-design en innovatie) en zal regelgeving nodig zijn om die gevaarlijke stoffen in een 'gesloten' cirkel te houden (niet te laten vrijkomen in het milieu). Er zijn al veel wettelijke kaders waarmee de nodige voorschriften aan producten kunnen worden gebonden, maar een helder overzicht hiervan ontbreekt. Zo'n overzicht kan betrokken partijen (overheden/bedrijven) helpen om het beschikbare instrumentarium te benutten en hiaten in de wet- en regelgeving te identificeren.

Invulling Impuls

In dit Impulsdomein wordt gestart met zes projecten die vooral gericht zijn op de verbetering en ondersteuning van de uitvoering van het beleid.

Het project gericht op de Vermijdings- en reductieprogramma's (VRP's) voor het terugdringen van ZZS-emissies is al gestart in 2022. Het beoogt op basis van de eerste ervaringen met deze VRP's aanknopingspunten en handreikingen te bieden voor de uitvoering.

Het project MKB en chemische stoffen gaat bij aanvang van het programma van start. De gedachte is dat kennis over emissies van ZZS bij deze bedrijven en hun bevoegde gezagen nu nog beperkt is, terwijl deze bedrijven soms wel dicht op bewoonde gebieden zitten en bij elkaar toch tot zorgelijke emissies kunnen leiden. Het bouwt voort op ervaringen die omgevingsdiensten al in enkele regio's hebben opgedaan.

De try-out ZZS in het kader van het Interbestuurlijk programma VTH – Try-out ZZS draagt bij aan de doelen van dat programma, en haakt tegelijkertijd aan op de conclusies van de beleidsevaluatie van het ZZS-emissiebeleid. In die try-out zal een structuur en werkwijze worden uitgetoetst waarin het RIVM adviserend en ondersteunend kan optreden ten behoeve van de kennisfunctie bij de omgevingsdiensten.

Met het project 'Chemische stoffen in de circulaire economie' wordt aangehaakt op signalen uit de praktijk waaruit blijkt dat er nog onduidelijkheid bestaat over de wet- en regelgeving voor ZZS en andere gevaarlijke stoffen en hun invloed en doorwerking door de gehele keten. Dit project speelt hierop in, door in eerste instantie meer inzicht te verkrijgen over de relevante wet- en regelgeving die het gebruik van (gevaarlijke) chemische stoffen in producten beperken of aan de nodige voorwaarden koppelen.

Het project 'Kennis in de keten biociden' richt zich op de specifieke stofgroep van biociden. Burgers, bedrijven en overheden kunnen deze informatie bijvoorbeeld gebruiken voor geïntegreerde plaagdierbeheersing (project 'Functionaliteit – verbreding Integraal Plaag Management').

²² Beleidsverkenning biociden - Verkenning onder overheidspartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biociden beleid. KLB april 2022.

Tot slot wordt met het project 'Samenhang in wettelijke kaders – Europa' bijgedragen aan Europese ontwikkelingen om in en over de diverse wettelijke kaders heen meer samenhang aan te brengen, zodat ook voor de uitvoering van dat beleid in Nederland betere handvatten kunnen worden geboden.

4.3.2 *Project 9. Vermijdings- en reductieprogramma's ZZS-emissies*

Het ZZS-emissiebeleid in huidige vorm bestaat 5 jaar, dat betekent de eerste 5-jaarlijkse informatieplicht voor veel bedrijven en bevoegde gezagen nu aan de orde is. De informatieplicht wordt ingevuld met de Vermijdings- en Reductieprogramma's (VRP's). In de ZZS-beleidsevaluatie wordt beschreven dat partijen de kaders voor VRP's onduidelijk worden ervaren. Op 20 april 2022 heeft de Kamer een motie ingediend met het verzoek om in overleg met de omgevingsdiensten een landelijk toetsingskader te ontwikkelen waarmee ZZS-plannen van bedrijven kunnen worden gecontroleerd.²³ Deze motie is aangehouden.

De beleidsvraag is wat de kwaliteit is van de opgestelde VRPs, of er behoefte is aan een nationaal afwegingskader, waarom, en hoe zou dit er uit moeten zien? In 2022/2023 wordt een opdracht uitgevoerd door het RIVM naar de ervaringen met de VRP's door middel hiervan kan worden beoordeeld of een dergelijk landelijk toetsingskader verder dan de huidige tools voor VRP's nodig is.

In deze opdracht worden ervaringen met het opstellen en beoordelen van VRP's opgehaald, de behoefte van bevoegde gezagen aan een beoordelingsmethodiek geïnventariseerd en bruikbare ervaringen met andere kaders opgehaald. Hierin zal ook een initiatief van enkele omgevingsdiensten worden meegenomen om een handreiking te bieden voor het beoordelen van VRP's.

In 2024 zal door IenW op basis van de rapportage worden besloten of een (landelijk) kader zal worden ontwikkeld voor het opstellen en de toetsing van VRP's, of dat er zal worden ingezet op het communiceren over de bestaande kaders en ervaringen met VRP's middels bijvoorbeeld de ZZS Kennisnetwerkdagen. Mogelijke andere beleidsinstrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van het ZZS-emissiebeleid worden geëvalueerd. Aanvullend wordt in deze opdracht naast de ervaringen met VRP's ook een eerste beeld opgehaald over in hoeverre in de VRP's en beoordeling daarvan de kosteneffectiviteitsmethodiek is gebruikt.

De aangekondigde evaluatie (in 2023) van het gebruik van de referentiewaarden in de kosteneffectiviteitsmethodiek zal buiten het Impulsprogramma worden uitgevoerd.

4.3.3 *Project 10: MKB en ZZS-emissies*

Het doel van dit project is om verbeteringsopties voor de uitvoering van het ZZS-emissiebeleid gericht op het midden- en kleinbedrijf (MKB) op gemeentelijk en provinciaal niveau te inventariseren en analyseren. Het betreft hier vergunnings- en meldingsplichtige bedrijven, die veelal onder het gemeentelijk bevoegd gezag vallen.

Gemeenten en provincies vinden het lastig om in te schatten welke bedrijven binnen de scope vallen van de ZZS-emissie uitvraag, terwijl bedrijven uit het MKB het lastig

²³ KST 22343-3199

vinden eigen ZZS-emissies in te schatten. Het richt zich op het benutten en verder ontwikkelen van tools voor bevoegde gezagen. Te denken valt aan de ZZS-navigator en een methodiek ontwikkeld in omgevingsdienst Achterhoek. Met deze tools kan ook het inschatten van de bijdrage van het MKB aan totale ZZS-emissies mogelijk gemaakt worden en kan het MKB om handvatten worden geboden voor het inventariseren en verminderen ZZS-emissies. Dit project is gerelateerd aan het project 'Verbreden beeld ZZS-emissies.'

4.3.4 *Project 11: Versterking VTH-stelsel – Try-out ZZS*

Vanuit bedrijven en bevoegde gezagen blijkt dat er knelpunten zijn in de inhoudelijke uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, ook op de uitvoering van het beleid gericht op ZZS. Het delen en benutten van kennis speelt een cruciale rol bij het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. Zowel in het creëren van een landelijk gelijk speelveld als ook het afwegen van lokale maatwerk situaties. Bezien zal worden of in het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel aan de hand van deze inhoudelijke casus van ZZS een try-out kan worden uitgevoerd, waarmee een samenwerking(structuur) wordt opgezet en getoetst tussen de samenwerkende Omgevingsdiensten (OD's) en het RIVM. Het gaat in deze try-out om verschillende soorten kennis:

- Stoffenkennis; kennis over de risico's en toepassingen van chemische stoffen.
- Kennis van regelgeving.
- Kennis van de situatie en context van bedrijven.
- Kennis van toezichtinstrumentarium en de praktische werking daarvan.

In de try-out zal deze kennis met elkaar in verband gebracht worden en toegankelijk gemaakt worden voor overheidspartijen. Ook zal geïnvesteerd worden in opleidingen/trainingen waarmee de kwaliteit van de uitvoering bevorderd wordt. Het is de bedoeling dat het RIVM-expertise, ondersteuning en advies biedt bij het beantwoorden van zowel ad-hoc kennisvragen en bij specifieke projecten van omgevingsdiensten/ODNL. Daarnaast zal het RIVM ondersteunen bij het delen van 'good-practices' binnen het netwerk van OD's. Een evaluatie van de samenwerkingsstructuur en organisatie maakt expliciet onderdeel uit van deze 2-jarige try-out.

4.3.5 *Project 12. Chemische stoffen in de circulaire economie*

Dit project betreft een inventarisatie van de instrumenten en kaders die beschikbaar zijn om het gebruik van (gevaarlijke) chemische stoffen, zoals ZZS, in producten te beperken. Er is nog te weinig kennis over welke stoffen in afvalstoffen kunnen voorkomen. Een aantal andere projecten uit dit Impulsprogramma kan bijdragen aan meer kennis hierover. Ook buiten het Impulsprogramma lopen trajecten al om hier meer inzicht over te verkrijgen. Dit Impulsproject richt zich specifiek op het vergaren van inzicht op de relevante wet- en regelgeving die ingezet worden/zijn om het gebruik van (gevaarlijke) chemische stoffen in producten te beperken. Productnormen komen veelal op verschillende niveaus tot stand (Internationaal, Europees of Nationaal), zijn bij verschillende departementen belegd en kunnen vanuit verschillende invalshoeken tot stand gekomen zijn. Dit kan sturingsproblematiek als gevolg hebben. Juist productnormen zijn in de transitie naar een circulaire economie relevant. Bij de beoordeling of een afvalstof na bewerking als gerecycled materiaal op de markt gebracht mag worden, moet namelijk getoetst worden aan de voor die toepassing van toepassing zijnde

wetgeving en eventuele private (commerciële) productnormen. Het kan voorkomen dat voor specifieke toepassingen die productkaders ontbreken, of dat deze niet primair zijn vastgesteld ter bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Ook blijkt dat productregelgeving nog niet voldoende toeziet op de mogelijke aanwezigheid van schadelijke stoffen in materiaal dat verkregen is uit een afvalstof. Dit project speelt hierop in, om waar nodig meer aanknopingspunten te bieden voor bevoegde gezagen en het bedrijfsleven. Tegelijkertijd biedt de uitwerking van dit project ook beleid zicht op mogelijk ontbrekende normen en/of mogelijkheden voor verbetering.

In dit project zal in ieder geval worden ingegaan op de mogelijkheden die geboden worden vanuit twee relevante Europese Kaders:

- de Ecodesign richtlijn/verordening: Een gerichte inzet voor het uitfaseren of normeren van (gevaarlijke) chemische stoffen op productgroep-niveau is via productregelgeving mogelijk. Afhankelijk van de uitwerking van de door de Commissie voorgestelde Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR), bestaan hier voor de transitie naar een schone en veilige CE grote kansen.
- de REACH-verordening: waarbij in de door de Europese Commissie voorziene revisie ook aanknopingspunten mogelijk zijn, tenminste voor die ZZS die in die verordening worden aangemerkt als SVHC (Substances of Very High Concern, ofwel Stoffen van Zeer Hoge Zorg).
- de Europese Richtlijn voor Industriële Emissies (RIE), inclusief de voorziene revisie hiervan.

4.3.6 *Project 13. Kennis in de keten - biociden*

Verbeteren van kennis in de keten is belangrijk voor het verminderen van het (onjuist) gebruik van schadelijke biociden en daarmee het verminderen van blootstelling aan biociden. De diversiteit van biociden, gebruiken en betrokken sectoren maakt dat het verbeteren van kennis maatwerk is: het is belangrijk dat de juiste informatie op de juiste plek beschikbaar is. Burgers, bedrijven en overheden kunnen deze informatie gebruiken voor geïntegreerde plaagdierbeheersing. Bij het verbeteren van kennis in de keten wordt aangehaakt op bestaande kennisnetwerken, werkgroepen, communicatiekanalen en samenwerkingsverbanden.

4.3.7 *Project 14. Samenhang in wettelijke kaders*

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 is het belangrijk dat er meer samenhang komt tussen de wettelijke kaders. Europese verordeningen en richtlijnen spelen hier een grote rol. Het traject voor de revisie REACH en de RIE is reeds gestart en daar zal Nederland ook zijn inbreng leveren. Daarnaast speelt ook de herziening van de biociden verordening. Na de afronding van het werkprogramma van de werkzame stoffen in biociden zal naar verwachting in het kader van het programma van de Europese Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) van de biociden verordening gezien worden. Als voorbereiding hierop zal in kaart worden gebracht hoe de biociden verordening beter kan aansluiten op aanpalende wet- en regelgeving.

4.4 Impulsdomein 4 – Burgerperspectief

4.4.1 Introductie Impulsdomein Burgerperspectief

Context en doelen

Dit Impulsprogramma richt zich op het verkleinen (en vermijden) van risico's van chemische stoffen in het milieu, en is daarmee rechtstreeks van belang voor de burgers. Zij kunnen te maken krijgen met deze stoffen via lucht, water, bodem en met chemische stoffen die in de (circulaire) economie terecht komen. Burgers hebben een eigen perspectief op chemische stoffen, zowel over nut en noodzaak ervan als over de risico's die er zijn en/of ervaren worden van de productie en het gebruik van deze stoffen voor henzelf en voor het milieu.

De basis voor dit perspectief wordt gevormd vanuit kennis en ervaring. Het is daarom van belang dat burgers goed geïnformeerd worden over deze stoffen, zowel via online publicaties/websites als via andere vormen van voorlichting. Daarbij is het van belang dat ze op basis daarvan ook kunnen inschatten wat die informatie voor hun gezondheid en gedrag persoonlijk betekent. Informatie over gezondheid kan soms – als daar aanleiding voor is - via bevolkingsonderzoeken beschikbaar komen. Dat soort onderzoeken zijn vaak ingrijpend en kostbaar en vooral de moeite waard als op basis van de uitkomsten ook maatregelen genomen kunnen worden.

Bedrijven beschikken vaak zelf al over de nodige informatie over de stoffen die zij produceren, gebruiken en emitteren. Deze informatie kan nog beter ontsloten worden. Daarnaast zijn er al veel websites waar burgers informatie kunnen verkrijgen over chemische stoffen (eigenschappen en voorkomen in het milieu). Het is goed om periodiek te bekijken of deze nog aan de behoeften voldoen. Daartoe moet dus ook zicht zijn op die informatiebehoefte.

Daarnaast is het goed dat die burgers, aansluitend op hun eigen perspectief, ook een samenhangend en breed beeld krijgen over chemische stoffen, waarbij zowel op de risico's als op nut en noodzaak van stoffen wordt ingegaan. Dit is nodig om de afwegingen te kunnen verhelderen waarom een stof al dan niet op een bepaalde manier wordt gereguleerd.

Tenslotte is het belangrijk om – vaak op lokaal niveau - in gesprek te gaan met burgers, en om dit tijdig en goed te doen. Om het perspectief van burgers te verbinden met dat van de overheid en bedrijven. Dat gaat niet vanzelf. Er zijn lessen te leren uit eerdere ervaringen en ervaringen elders (rond Sachem is bijvoorbeeld al een verkenning uitgevoerd²⁴). Een gesprek over verschillende waarden en over wederzijds vertrouwen moet daarbij vanaf het begin een plek krijgen.

Invulling Impuls

Het is goed om in dit Impulsprogramma een overzicht van diverse websites voor burgers te maken én deze in samenhang te evalueren, waarbij nadrukkelijk wordt ingezoomd op het perspectief en de informatiebehoefte van burgers en het bieden van zo goed als mogelijk geschikte handelingsperspectieven.

²⁴ Verkenning casus Sachem:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/24/verkenning-casus-sachem>

Naar aanleiding van een situatie waar naar verwachting veel burgers nieuwe informatie over stoffen in hun omgeving zullen krijgen, bijvoorbeeld informatie uit de ZZS-emissiedatabase die in 2024 in gebruik genomen wordt, is het goed om met betrokken partijen te werken aan het hierboven benoemde 'samenhangend en breed beeld' over chemische stoffen (risico's, nut en noodzaak) en informatiebehoefte van burgers.

4.4.2 Project 15. Publieke overheidswebsites chemische stoffen

In een inventarisatieproject zal gewerkt worden aan een overzicht van bestaande websites over stoffen die burgers kunnen raadplegen. Dit zijn websites die door, of met medewerking van, de overheid onderhouden worden. Hierbij zal bezien worden of wellicht sprake is van hiaten, dubbelingen of gemiste doorverwijzingen. In dit project zal ook onderzocht worden welke informatiebehoefte er bij burgers is ten aanzien van chemische stoffen en of deze websites daar goed op aansluiten en voldoende handelingsperspectief bieden. Samen met belanghebbende partijen (bedrijven, bevoegde gezagen en burgers) zal gekeken worden welke breed gedragen boodschappen/inzichten hierbij van nut kunnen zijn. Hiermee is een nadrukkelijke link met het project 'Communicatie rond ZZS-emissiedatabase'.

4.4.3 Project 16. Communicatie rond ZZS-emissiedatabase

Ruim vóór de ingebruikname van de ZZS-emissiedatabase en het publiek beschikbaar maken van data via de publiek toegankelijke website www.emissieregistratie.nl zal in samenspraak met betrokken partijen (overheden, bedrijven) communicatie naar burgers worden verzorgd. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van de opbrengsten van het bredere project 'Publieke overheidswebsites chemische stoffen'.

4.5 Impulsdomein 5 – Monitoring milieukwaliteit

4.5.1 *Introductie Impulsdomein Monitoring*

Context en doelen

Beleid wordt doorgaans gemonitord op basis van wetenschappelijk vastgestelde data over stoffen in het milieu. Als dit op periodieke basis volgens een vastgestelde methodiek op nationale schaal doet zou je dit de 'Staat van de Milieukwaliteit' kunnen noemen, naar analogie van de 'Staat van de Veiligheid'. Per stof/stofgroep of per locatie zijn soms al wel data beschikbaar, en de hierboven genoemde ZZS-emissiedatabase zal ook veel nieuwe informatie opleveren. Voor waterkwaliteit zal daarnaast onder andere de Aanpak Opkomende Stoffen in water nieuwe data gaan opleveren en voor bodemkwaliteit wordt in de vorm van een pilot gewerkt aan een algemene methodiek voor niet genormeerde stoffen. Deze activiteiten zullen meer data opleveren maar een compleet landelijk beeld van alle (risicovolle) stoffen in het milieu ontbreekt nog.

Invulling Impuls

Voordat iets als een 'Staat van de Milieukwaliteit' kan worden gepresenteerd zullen meetmethoden moeten worden ontwikkeld/gekozen om de benodigde data te verkrijgen en zullen indicatoren moeten worden ontwikkeld om die data te kunnen duiden en beoordelen. Hierbij zal ook rekening gehouden moeten worden met de complexiteit van cumulatie van diverse stoffen uit verschillende bronnen (zie Impulsdomein 2). Waar data over stoffen in het milieu nog niet lands-dekkend beschikbaar zijn kan de omvang van het gebruik van bepaalde stoffen door professionals (bijvoorbeeld door het gebruik van biociden) een eerste indicatie zijn.

4.5.2 *Project 17. Methodiek ecotoxische druk*

Ondanks alle aandacht voor de milieukwaliteit, is er nog weinig bekend in hoeverre kwetsbare natuurgebieden onder druk staan van chemische verontreiniging, in de breedste zin van het woord. In het milieu komen stoffen vrijwel altijd als mengsels voor, dus in de praktijk gaat het vaak om de mengsel-toxische druk. Het bepalen van de mengsel-toxische druk kan op verschillende manieren.

Er is reeds een project gestart bij het RIVM²⁵. De doelstelling van dat project is tweeledig:

- Inventarisatie van mogelijkheden om een methodiek te ontwikkelen voor het bepalen van ecotoxische druk in kwetsbare gebieden, met in achtneming van de (internationale) wetenschappelijke stand van de kennis.
- Ontwikkeling, beschrijving en toetsing van een methodiek voor het bepalen van ecotoxische druk in kwetsbare gebieden, mede aan de hand van twee casestudies (een voor het terrestrische- en een voor het aquatische milieu).

De methodiek die ontwikkeld wordt is dus gericht om uitspraken te kunnen doen over de hoogte van de toxiciteitsdruk in een bepaald gebied. Dit project is gerelateerd aan het project 'Cumulatie van Stoffen'.

4.5.3 *Project 18. Indicatoren voor ZZS-emissiebeleid*

In dit project zal bezien worden met welke indicatoren en op welke wijze de resultaten van het ZZS-emissiebeleid kan worden gemonitord. Hierbij zal zo goed

²⁵ KST 28089 en 2699-209

mogelijk worden aangesloten op water in Europa al gebeurt, ook al gaat dat soms wat verder dan ZZS en industriële emissies.

Er zijn verschillende typen beleidsindicatoren te onderscheiden: procesindicatoren, effectindicatoren, bronindicatoren, etc. Er zal worden gekeken naar mogelijkheden voor zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren. Dit project wordt bij aanvang van het Impulsprogramma nog nader uitgewerkt.

4.5.4 Project 19. Monitoring biociden gebruik

Op dit moment ontbreekt het inzicht in het gebruik van biociden in Nederland. Dit maakt het moeilijk om de resultaten van ingezet beleid te kunnen volgen. Het is onvolledig bekend hoeveel middelen worden verkocht en gebruikt, hoeveel hiervan in het milieu terecht komt, en welke schade dit aan mens en milieu kan opleveren. Het is zaak hier meer inzicht in te krijgen om daar met beleid op te kunnen sturen.

Daarom wordt met dit project ingezet op het ontwikkelen van een monitoringssysteem om een beter inzicht te krijgen in de verkoop van biociden in Nederland. Het is hierbij een uitdaging dat er sprake is van honderden toegelaten stoffen in 22 toepassingsgebieden. Deze omvatten bijna alle economische sectoren. Daarom wordt focus gelegd op enkele toepassingsgebieden met inzet van de meest risicovolle middelen.

5 Organisatie, samenhang en samenwerking

De programmastructuur, -sturing en het omgevingsmanagement zal begin 2023 nader worden uitgewerkt in overleg met het programmabureau (de programmasecretaris en programmaleider). Dit zal worden vastgelegd in de eerste helft van 2023 in het aangepaste programmaplan. De aansturing van het programma ligt primair bij IenW/DGMI/O&M in overleg met de betrokken andere beleidsdirecties binnen IenW (op middenmanagementniveau).

Het werk zal vooral worden uitgevoerd vanuit reguliere bezetting van DGMI/O&M en voor enkele specifieke projecten in samenwerking met de betrokken andere beleidsdirecties binnen IenW, zodat goede aansluiting blijft op het 'reguliere' beleidswerk.

Een belangrijke taak voor het programmabureau is het aanbrengen en bewaken van de inhoudelijke samenhang binnen het programma en met ontwikkelingen daarbuiten. Het is belangrijk helder te maken wat vanuit het Impulsprogramma verwacht wordt van partijen buiten IenW. Daarom zal ook het omgevingsmanagement een belangrijke taak zijn voor de programmasecretaris. Een plan hiervoor zal begin 2023 worden uitgewerkt.

6 Monitoring en evaluatie Impulsprogramma

Indicatoren voor het Impulsprogramma

In het eerste kwartaal van 2023 zal een monitoring- en evaluatieplan worden opgezet met een set indicatoren voor het meten van beoogde resultaten en (neven)effecten. Hiermee wordt de voortgang op de diverse projecten bijgehouden, maar vooral ook data worden verzameld op basis waarvan geconcludeerd kan worden wat de betekenis van het Impulsprogramma is voor (de samenhang in) het beleid chemische stoffen en -voor zover mogelijk binnen de scope van het programma- de geboekte/te boeken milieuwinst. Vanzelfsprekend dragen alle projecten hieraan bij, maar het project 'Indicatoren ZZS-emissiebeleid' zal naar verwachting ook rechtstreekse data over milieuwinst opleveren.

7 Middelen

Het programma zal worden uitgevoerd vanuit de regulieren middelen (personeel en financieel) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Voor het projectbureau (zie hoofdstuk 5) zullen vanuit de bestaande formatie een programmaleider en programmasecretaris worden ingezet.

8 Planning (totaaloverzicht)

Het eerste half jaar wordt gebruikt om het team op sterkte te brengen en eventuele opdrachten aan externe partijen in gang te zetten. Een aantal activiteiten is reeds gestart of kunnen bij aanvang van start gaan. In 2023 wordt dus doorgewerkt op al gestarte projecten en nader invulling gegeven aan nieuwe projecten. Aanpassingen die hieruit voortvloeien zullen aan de Tweede Kamer worden gemeld.

Tabel 2. Indicatieve planning

	2023	2023	2023	2023	2024	2025	2026
Project	Q1	Q2	Q3	Q4			
1.Instrumenten voor innovatie							
2.Verkenning ZZS in energietransitie							
3.Integraal Plaag Management							
4.Omggaan met onzekerheden							
5.Publiek belang							
6.Cumulatie van stoffen							
7.Normstelling							
8.Verbreiden beeld ZZS-emissies							
9.Vermijdings- en reductieprogramma's							
10.MKB en ZZS-emissies							
11. Versterking VTH - Try-out ZZS							
12.Chemische stoffen in CE							
13.Kennis in de keten - biociden							
14.Samenhang wettelijke kaders							
15.Publieke overheidswebsites							
16.Communicatie ZZS-emissiedatabase							
17.Methodiek ecotoxische druk							
18.Indicatoren voor ZZS-emissiebeleid							
19.Monitoring biociden gebruik							

