

Vergaderjaar 2017–2018

27 625

Waterbeleid

Nr. 448

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 12 juli 2018

Tijdens het AO Milieuraad van 19 juni (Kamerstuk 21 501-08, nr. 738) en het AO Water van 28 juni jl. hebben wij toegezegd om u te informeren over de wijze waarop de REACH-verordening voorziet in bescherming van drinkwaterbronnen. Via deze brief vullen wij die toezegging in. Ook informeren wij u over de stand van zaken met betrekking tot de criteria voor persistente, mobiele en toxische stoffen (PMT). Daarbij verwijzen wij volledigheidshalve ook naar het verslag van de Milieuraad van 25 juni dat uw Kamer op 9 juli ontving¹, waarin opgenomen is hoe deze onderwerpen op Europees niveau aan de orde zijn gesteld.

Voorop staat dat wij, met alle betrokken instanties, hetzelfde doel voor ogen hebben: een adequate bescherming van drinkwaterbronnen en een goede informatiepositie van elke partij die betrokken is bij de drinkwaterproductie. Meerdere leden van uw Kamer hebben in dat kader aangedrongen op de introductie van een «drinkwatercriterium» in de REACH-verordening, een toets op het mogelijke effect van een stof op drinkwaterbronnen. In deze brief geven wij aan hoe de bescherming van drinkwaterbronnen nu geregeld is en welke maatregelen wij nemen om dit te versterken.

1. Drinkwatercriterium

De bescherming van drinkwaterbronnen loopt via verschillende lijnen: via verplichtingen om gegevens over stoffen aan te leveren, via verplichtingen om bepaalde milieukwaliteitsdoelen te bereiken, en via eisen aan lozingen. Een belangrijk Europees middel om informatie over blootstelling aan stoffen via drinkwater te verkrijgen is de *REACH-verordening* (1907/2006/EG, verder REACH). Voor stoffen die in een volume boven 1.000 ton/jaar (voor bepaalde gevaarlijke stoffen: vanaf 100 ton/jaar) op de Europese markt worden gebracht, verplicht REACH om bij de registratie van de stof een beoordeling te doen of het vrijkomen van de stof kan

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 739.

leiden tot relevante blootstelling van de mens. In bijlage I van REACH is aangegeven dat deze beoordeling «*wordt gebaseerd op een vergelijking van de mogelijke schadelijke effecten van een stof met de bekende of redelijkerwijs te verwachten blootstelling van de mens en/of het milieu aan die stof*» (punt 0.3) en «*elke relevante route voor blootstelling van de mens (inademing, oraal, via de huid en een combinatie van alle relevante blootstellingsrouten en -bronnen) dient te worden behandeld*» (punt 5.2.4).

Blootstelling van de mens aan een stof via drinkwater moet, als dat een relevante route is, daarom beoordeeld worden. Dit wordt expliciet genoemd in de handleidingen die het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA) uitgeeft over hoe registranten de beoordeling dienen uit te voeren². Er is, zoals wij tijdens de AO's mondeling hebben aangegeven, daarmee al sprake van een drinkwatercriterium in REACH.

Alhoewel REACH veel informatie over stoffen levert, zal zij in de praktijk niet voor elke specifieke informatievraag over elke willekeurige stof een antwoord kunnen geven. REACH geldt immers niet voor alle stoffen: registratie is verplicht vanaf een drempel van één ton per jaar, en alleen voor stoffen die daadwerkelijk op de markt worden gebracht. Stoffen die tijdens een productieproces ontstaan en daarna geëmitteerd of geloosd worden vallen buiten de werkingssfeer van REACH. Voor die stoffen geldt uiteraard wel dat de uitstoot beoordeeld moet worden op een mogelijk risico, op grond van andere Europese wetgeving en nationale verplichtingen. Verder zijn veel informatievereisten in REACH geclausuleerd: ze gelden pas vanaf een bepaalde drempel of alleen voor specifieke groepen van stoffen. REACH is vooral gericht op het snel kunnen beoordelen of er mogelijk risico kan ontstaan ten gevolge van het vrijkomen van een stof. In de handleiding van ECHA² is dit als volgt omschreven: «*De beoordeling moet gezien worden als ondersteunend aan besluitvorming en niet als een voorspelling van de menselijke blootstelling op een specifieke plaats of tijd.*» De gegevens die via REACH beschikbaar komen, zijn daarom zonder meer zeer nuttig om drinkwaterbronnen te beschermen, maar REACH heeft zijn begrenzings. Aanvullende Europese en nationale verplichtingen zullen er in samenhang toe moeten leiden dat drinkwaterbronnen adequaat beschermd worden tegen verontreinigende emissies. Die schetsen wij hieronder.

Europese en nationale instrumenten naast REACH

Het belangrijkste Europese instrument om de geschiktheid van oppervlaktewater als bron van drinkwater te beschermen is de *Kaderrichtlijn water* (2000/60/EG, verder KRW) en de daaronder hangende richtlijnen. Hierin is expliciet opgenomen dat lidstaten de waterlichamen die gebruikt worden voor drinkwater dienen te beschermen. Een van de middelen die hiervoor gebruikt wordt, is de door de Europese Commissie voorgestelde en door het Europees Parlement en de Raad vastgestelde lijst van prioritair en prioritair gevaarlijke stoffen. Daarbij horen ook maatregelen om de emissie van die stoffen te verminderen of te beëindigen. Stoffen in het oppervlaktewater die in meerdere lidstaten van de EU een probleem vormen voor het gebruik hiervan als bron voor drinkwater zouden op deze lijst kunnen komen. Nationaal zijn genoemde richtlijnen omgezet in de Waterwet en in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009) en daarop gebaseerde regelgeving. In het bijzonder is daarbij bijlage II bij het Bkmw 2009 van belang, waarin de milieukwaliteitsnormen zijn opgenomen voor oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater. Voor opkomende stoffen gelden

² ECHA, Guidance on information requirements and Chemical Safety Assessment, Chapter R.16 Environmental Exposure Assessment. Versie 3.0, februari 2016.

monitoringsverplichtingen, waarbij gebruik wordt gemaakt van signaleeringswaarden.

Er zijn verschillende andere instrumenten die bijdragen aan de doelen van de KRW, via eisen aan lozingen. Een voorbeeld hiervan is de verplichting die voortvloeit uit de Europese *Richtlijn industriële emissies* (2010/75/EU, verder RIE) om bij vergunningverlening voor installaties die onder de werkingssfeer van de RIE vallen emissiegrenswaarden op te nemen voor vrijkomende stoffen die als prioritaire stof onder de KRW zijn aangemerkt.

Toetsing van lozingen

REACH, KRW en RIE bieden algemene, Europese kaders. In het geval van de GenX-stoffen leverden deze geen bijzondere verplichtingen om een beoordeling voor drinkwater te doen, omdat het volume beperkt was en de stoffen niet als zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn aangemerkt. Over de systematiek van het ZZS-beleid bent u recent geïnformeerd³. Echter, ook in de gevallen waarin er geen specifieke Europese eis geldt, dient er op nationaal niveau, bij het aanvragen of melden van een lozing, nog steeds een beoordeling gedaan te worden of de lozing aanvaardbaar is. Elk bevoegd gezag dient zich de vraag stellen of een lozing niet tot onaanvaardbare risico's leidt. Conform het voorzorgsbeginsel is het uitgangspunt dat er in het geheel geen lozing gedaan mag worden zonder beoordeling. Die beoordeling voor een lozing kan lopen via algemene regels (Activiteitenbesluit) of via een vergunningaanvraag. Hierbij is toepassing van de Algemene BeoordelingsMethodiek 2016 (ABM 2016) en de Immissietoets 2016 noodzakelijk, inclusief een drinkwatertoets conform de recent gereedgekomen *Handreiking beoordeling van lozingen gericht op de bescherming van drinkwaterbronnen*⁴.

Waar twijfels zijn, of een norm voor een stof ontbreekt, hoort het bevoegd gezag de initiatiefnemer voor een lozing te vragen naar onderbouwing voor de (on)schadelijkheid van de te lozen stof. Als gegevens vanuit REACH of vanuit andere bronnen niet (afdoende) beschikbaar zijn, kan in een vergunning of een maatwerkvoorschrift een onderzoeksplicht worden opgelegd. Indien nodig kunnen de aangeleverde data door het bevoegd gezag aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) worden gegeven voor een advies over de te hanteren norm. De procedure hiervoor is toegelicht op de website van het RIVM.⁵ De lijst met potentiële ZZS kan het bevoegd gezag helpen om focus aan te brengen in de te toetsen stoffen.

Juist voor die stoffen waar (nog) geen verplichting tot beoordeling van een mogelijk effect voortvloeit uit KRW, RIE, REACH of welk ander Europees instrument, dient een lozing door een bevoegd gezag kritisch te worden beoordeeld. De hierboven aangehaalde Handreiking geeft extra uitleg over die noodzakelijke en in het kader van de KRW en Waterwet reeds verplichte toetsing.

Ondersteuning van bevoegde gezagen

Gezien bovenstaande concluderen wij dat het uitbreiden of aanpassen van het «drinkwatercriterium» in REACH geen geschikt middel is om in Nederland te komen tot betere bescherming van drinkwaterbronnen. REACH voorziet in een algemene toets die nationaal verder ingevuld is. Met uw Kamer hebben wij al eerder geconstateerd dat bevoegde gezagen

³ Kamerstukken 28 089 en 28 663, nr. 88.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 27 625 en 34 550, nr. 434.

⁵ <https://www.rivm.nl/rvs/Normen/Milieu/Milieukwaliteitsnormen>

behoefte hebben aan ondersteuning om lozingen adequaat te kunnen beoordelen. Daar zetten wij ook op in: via de Handreiking, door extra aandacht voor medicijnresten en opkomende stoffen in de Delta-aanpak waterkwaliteit, en door een verbetertraject voor de uitvoering van de vergunningverlening. Ook ondersteunen wij de bevoegde gezagen via het beschikbaar stellen van de lijst met potentiële ZZS, door samenwerking in de landelijke werkgroep Aanpak Opkomende Stoffen en door het actief delen van kennis. Ook het risicogestuurd monitoren door de drinkwaterbedrijven zelf is van belang in deze structurele aanpak. Meer over deze op samenwerking gerichte acties staan in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 5 juni 2018.⁶

Rijkswaterstaat zal, als pilot, ongeveer vijftig tot zeventig vergunningen op (potentiële) ZZS en opkomende stoffen beoordelen. Deze pilot, waarbij ook andere bevoegde gezagen betrokken zijn, moet leiden tot een generieke en gedragen aanpak voor de overige vergunningen. Ook zal dit jaar een opleidingsprogramma worden samengesteld voor vergunningverleners om het kennisniveau te verbeteren.

2. PMT-criteria (persistente, mobiele en toxische stoffen)

Naast het stellen van eisen aan gegevens over stoffen, biedt REACH een algemeen kader om bepaalde gevaarlijke stoffen op Europees niveau te reguleren. Voor de gevaarlijkste stoffen, in REACH *substances of very high concern* (SVHC) genoemd, is het doel dat deze uitgefaseerd worden. Stoffen die via REACH als SVHC zijn aangemerkt, gelden in Nederland automatisch als zeer zorgwekkende stof (ZZS)⁷ met daaraan verbonden het nationale vereiste om emissies te minimaliseren.

REACH kent nu, in artikel 57, vijf categorieën van SVHC's:

- a) kankerverwekkend;
- b) mutageen;
- c) giftig voor de voortplanting;
- d) persistent, bioaccumulerend en toxisch (PBT);
- e) zeer persistent en zeer bioaccumulerend (zPzB).

Daarnaast is er een vangnetbepaling: artikel 57-f, dat een grondslag biedt om een stof waarvoor een vergelijkbare zorg bestaat als de vijf hierboven genoemde groepen, ook als SVHC aan te merken. Voorbeelden hiervan zijn hormoonverstorende of allergieopwekkende stoffen. Dit is uitdrukkelijk géén categorie op zich, maar betreft een individuele afweging per stof.

Duitsland en Noorwegen werken al enige tijd aan criteria voor twee mogelijke nieuwe categorieën SVHC: PMT en zeer persistente, zeer mobiele stoffen (zPzM). Dit initiatief is genomen omdat de laatste jaren duidelijker is geworden dat stoffen met dit soort eigenschappen – zoals PFOA en GenX-stoffen – relevant zijn voor de drinkwaterproductie, maar tot voor kort onderbelicht waren in nationaal en internationaal onderzoek en in meetprogramma's en regelgeving. Het zijn immers stoffen die door hun goede oplosbaarheid tot recent weinig gemeten werden. Een concept van mogelijke criteria is in 2017 gedeeld met de EU-lidstaten, de Europese Commissie en belangenorganisaties. Nederland heeft, zoals wij uw Kamer eerder hebben gemeld, positief op het initiatief gereageerd en een aantal voorstellen gedaan voor aanvulling en verfijning van het concept. Een belangrijk aandachtspunt bij het concept was dat het

⁶ Kamerstukken 28 089 en 28 663, nr. 88.

⁷ Het Nederlandse begrip ZZS omvat veel meer stoffen dan alleen SVHC's. In de Activiteitenregeling milieubeheer, artikel 1.3c, is opgenomen welke stoffen in Nederland als ZZS worden aangemerkt.

voorgestelde criterium voor Mobiliteit niet onderscheidend genoeg was, waardoor ook stoffen geselecteerd zouden kunnen worden die in de praktijk niet (zeer) zorgwekkend zijn. De concept-criteria zijn in maart dit jaar in Berlijn verder besproken met experts uit een aantal Europese landen en met belangenorganisaties, waaronder drinkwaterbedrijven. Nederland heeft aan deze bespreking deelgenomen. Uit navraag bij onze Duitse collega's blijkt dat zij nu voorzien de technische discussie over de criteria eind dit jaar af te ronden. Of deze criteria formeel in REACH worden opgenomen, is onzeker: de Europese Commissie heeft aangegeven voorlopig geen wijzigingsvoorstellen in te willen dienen voor REACH. Daarmee is het zaak eerst in te zetten op het benutten van de huidige regelgeving: het inzetten van artikel 57-f als basis om PMT-stoffen op individuele grond als SVHC aan te wijzen. Ook Duitsland en de Europese Commissie zitten op deze lijn. Als er wetenschappelijke consensus is over de criteria kunnen deze direct benut worden om relevante stoffen te selecteren voor nader onderzoek en voor een eventuele aanwijzing als SVHC. Artikel 57-f biedt hiervoor al ruimte. Als de criteria uiteindelijk als nieuwe categorie in REACH opgenomen worden, zal dat proces iets sneller doorlopen kunnen worden, maar strikt genomen is het niet nodig om daarop te wachten. Wij hebben daarom het RIVM opdracht gegeven te onderzoeken of GenX-stoffen, vooruitlopend op formele criteria, kunnen worden voorgedragen als SVHC.

Conclusie

We zetten ons in om alle mogelijkheden van Europese wetgeving voor bescherming van drinkwater zo goed mogelijk te benutten. Ook werken we samen met Duitsland en Noorwegen aan goede criteria voor PMT-stoffen. Een nieuw of gewijzigd drinkwatercriterium in REACH biedt geen oplossing en is ons inziens niet nodig. Er zijn onder de huidige Europese en nationale wetgeving voldoende mogelijkheden om drinkwaterrelevante stoffen aan te pakken. Dit vereist wel dat bevoegde gezagen hun rol goed invullen. Wij zien dat hun alertheid de laatste jaren flink toegenomen is, niet in de laatste plaats door de casus «GenX». In de uitspraak van de rechter van 28 juni jl., over de ambtshalve gewijzigde vergunning van Chemours⁸, zien wij voldoende aanknopingspunten dat onze regelgeving op dit punt in de praktijk functioneert. Wij zullen de bevoegde gezagen steeds actief faciliteren en met advies bijstaan wanneer zij daar behoefte aan hebben.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

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

⁸ Rechtbank Den Haag, 28 juni 2018. ECLI:NL:RBDHA:2018:7464.