



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Versterken proces vaststellen van milieukwaliteitseisen voor lucht en water

23 augustus 2023

Kenmerk R001-1287866BWH-V01

Verantwoording

Titel	Versterken proces vaststellen van milieukwaliteitseisen voor lucht en water
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectleider	Berend Hoekstra
Projectnummer	1287866
Aantal pagina's	31
Datum	23 augustus 2023
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

TAUW bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Achtergrond milieukwaliteitsnormen	5
2.1	Milieukwaliteitsnormen voor lucht en water	5
2.2	Status van normen	6
2.3	Procedure voor normstelling	7
2.4	Uitvoeringspraktijk	7
3	Werkwijze	8
4	Huidig proces van normstelling	9
4.1	Procedure voor beleidsmatige normstelling	9
4.2	Uitvoering	12
5	Analyse en advies	14
5.1	Overzicht en verloop van normafleidingen	14
5.2	Verplichting tot normafleiding	14
5.3	Beleid, wetenschap en maatschappelijke consequenties	17
5.4	(Tussen)producten in de normafleiding	19
5.5	Kwaliteitscriteria aanvraag en selectiecriteria prioritering normafleiding	21
5.6	Werkgroep en stuurgroep	23
5.7	Wetenschappelijke klankbordgroep	24
Bijlage 1	Overzicht milieukwaliteitsnormen en -eisen: terminologie en wettelijke grondslag	
Bijlage 2	Verplichtingen voor normafleiding	

1 Inleiding

De Directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (verder lenW) heeft TAUW gevraagd een advies op te stellen voor het versterken van het proces voor het vaststellen van eisen en normen voor de kwaliteit van lucht en water.

Achtergrond

Het Rijk stelt sinds het begin van het milieubeleid, in de jaren '80 van de vorige eeuw, milieukwaliteitseisen en -normen op voor schadelijke stoffen in het milieu. Deze helpen om de kwaliteit van lucht, water en bodem te bewaken en mens en milieu te beschermen tegen blootstelling aan deze stoffen. In het proces voor het opstellen van deze normen spelen het RIVM en het Rijk (eerst Ministerie VROM, nu lenW) een belangrijke rol. Voor het proces waarlangs de normen voor lucht- en waterkwaliteit¹ tot stand komen is in de loop van de jaren een bepaalde praktijk ontstaan, met rollen voor het RIVM en lenW. De vaststelling van de normen gebeurt daarin via een ambtelijke werkgroep en een ambtelijke stuurgroep.

In deze praktijk is er hernieuwd behoefte aan een goed zicht op wat er wordt vastgesteld (het wát?) en hoe dat het proces daarnaar toe verloopt (het hoé?). Daarbij zijn vragen aan de orde als: Wat is de grondslag voor het vastleggen van een norm? Wat is de wettelijke status hiervan? Daarnaast zijn er vragen hoe het proces verloopt. Het werkproces dat gehanteerd wordt voor het verwerken van normaanvragen tot en met vaststellen van normen vraagt volgens lenW om een verbeteringslag. Dit rapport geeft hiertoe adviezen.

Kader voor dit onderzoek

De werkzaamheden in dit onderzoek richten zich op het opstellen van een advies voor het versterken van het werkproces om te komen tot milieukwaliteitseisen voor lucht en water. Het onderzoek richt zich vooral op:

- a) *Kwaliteitscriteria voor normaanvragen*
Welke informatie is nodig bij het verzoek tot opstellen van een norm om tot een voorstel van een norm te komen. Dit is ook ter ondersteuning van aanvragers.
- b) *Selectiecriteria voor prioritering van afhandeling aanvragen*
Ter ondersteuning van het RIVM, maar ook van lenW om zo efficiënt mogelijk met inzet van middelen om te gaan.
- c) *Minimale informatie vereisten voor een adviesnota*
Welke informatie is nodig om normen te kunnen vaststellen (bijvoorbeeld m.b.t. haalbaarheid, maatschappelijke consequenties).
- d) *Protocol voor de werkwijze van de Wetenschappelijke Klankbordgroep*

Het onderzoek is afgebakend op de normstelling voor de kwaliteit van lucht en water.

¹ Voor de leesbaarheid wordt in het rapport voor milieukwaliteitseisen en -normen de term 'norm' gehanteerd

2 Achtergrond milieukwaliteitsnormen

2.1 Milieukwaliteitsnormen voor lucht en water

In de Nederlandse wet- en regelgeving staan milieukwaliteitsnormen en -eisen. Deze hebben tot doel om mens en milieu te beschermen tegen de risico's van stoffen. Ze geven een concentratie aan waarboven een stof niet mag voorkomen in het milieu. Concentraties van stoffen in het milieu kunnen schadelijk zijn voor mens en milieu. Er zijn eisen en normen voor verschillende compartimenten, waaronder buitenlucht, oppervlaktewater, drinkwater en bodem. In het rapport wordt, vanwege leesbaarheid, voor milieukwaliteitseisen en -normen de term 'norm' gebruikt.

Bij het afleiden van normen worden effecten op de mens en op organismen in het milieu onderzocht. De waarde die zowel mensen als milieu voldoende beschermt, wordt vastgesteld als norm. De normen voor de mens zijn gebaseerd op levenslange blootstelling. Daardoor kunnen milieukwaliteitseisen afwijken van bijvoorbeeld werkpleknormen en normen voor (kortdurende) blootstelling na incidenten.

De milieukwaliteitseisen en -normen zijn op verschillende manieren in wet- en regelgeving verankerd. In grote lijnen kunnen vier categorieën worden onderscheiden:

- Europese milieukwaliteitseisen;
- Nationale milieukwaliteitseisen;
- Beleidsmatige normen;
- Risicogrenswaarden.

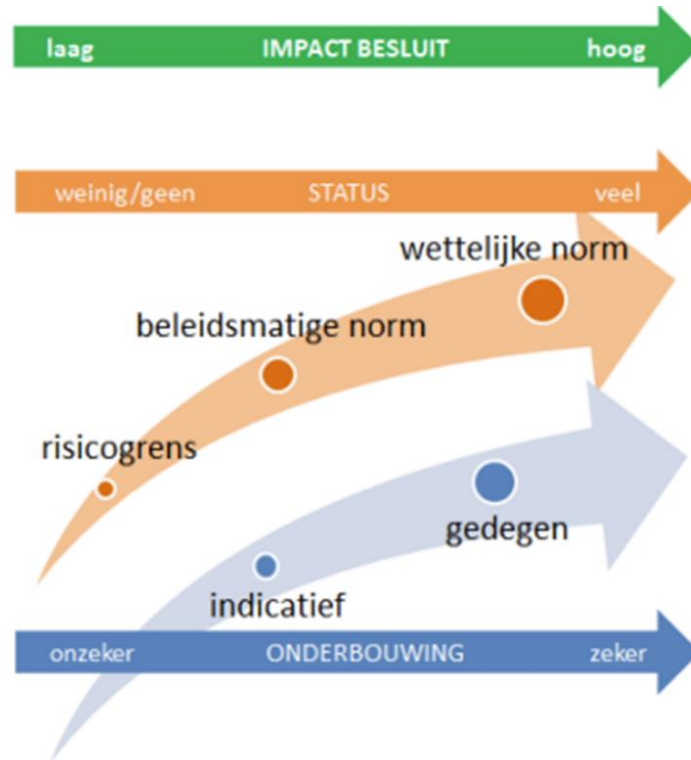
In de verschillende kaders worden ook verschillende termen gebruikt. De tabel in bijlage 1 geeft een uitwerking van de plaats waar deze categorieën in wet- en regelgeving zijn verankerd en de bijbehorende terminologie. De RIVM-website [Risico's van Stoffen](#) geeft een verdere duiding over de verschillende typen normen.

Normen kunnen gedegen of indicatief zijn. Een indicatieve norm kan bijvoorbeeld nodig zijn voor een vergunningaanvraag als op korte termijn behoefte is aan een norm die inzicht kan geven in mogelijke risico's. Bij een gedegen normafleiding worden alle beschikbare gegevens verzameld en wordt van alle studies de wetenschappelijke kwaliteit beoordeeld. De indicatieve norm berust op een beperkte dataset.

Dit rapport richt zich op het proces om tot beleidsmatige normen te komen. De focus ligt daarbij op de normen voor lucht en waterkwaliteit (oppervlaktewater en drinkwater).

2.2 Status van normen

De juridische status van de verschillende typen normen loopt uiteen, van risicogrenswaarde tot Europese milieukwaliteitseis wordt de juridische status steeds hoger. Dit is weergegeven in onderstaande figuur (bron: RIVM):



Figuur 2.2 Schema met status en onderbouwing van verschillende typen normen

Milieukwaliteitsnormen spelen een rol in de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening. Een norm biedt een handvat bij de besluitvorming van bevoegd gezagen. In de uitvoeringspraktijk blijkt dat de door IenW vastgestelde normen een juridische status hebben in de besluitvorming. De bestuursrechter weegt deze normen mee in de afweging en kan zich daarbij baseren op de wetenschappelijke en methodologisch volledige onderbouwing van de norm. De formele status van beleidsmatige normen is hoger als deze zijn opgenomen in de nationale wet- en regelgeving (bijvoorbeeld besluiten en/of ministeriële regels).

2.3 Procedure voor normstelling

Er is in Nederland een procedure voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen. De vaststelling is afhankelijk van het type norm (bijvoorbeeld Europees, nationaal, beleidsmatig). Voor het vaststellen van milieukwaliteitseisen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij Europese kaders (bijvoorbeeld EU richtlijn luchtkwaliteit en Kaderrichtlijn water). De normen worden getoetst in een wetenschappelijke klankbordgroep en een beleidsmatige werkgroep. Daarna worden ze vastgesteld door een stuurgroep van IenW. Dit proces geldt zowel voor indicatieve als gedegen normen.

Een voorstel voor een milieukwaliteitsnorm wordt gebaseerd op het wetenschappelijke advies van het RIVM (getoetst door een externe Wetenschappelijke Klankbordgroep) en een beleidsmatig advies van de werkgroep normstelling. De stuurgroep normstelling IenW, namens de minister / staatssecretaris, stelt uiteindelijk de norm al dan niet vast. De stuurgroep normstelling IenW bestaat uit de drie managers van de directies DGMI/O&M, DGMI/DLCE en DGWB/WOM. De website van RIVM vermeldt alleen door de overheid vastgestelde normen, dit zijn normen uit wet- en regelgeving en beleidsmatig vastgestelde normen. In hoofdstuk 4 wordt de procedure in meer detail beschreven.

2.4 Uitvoeringspraktijk

Er is vanuit de uitvoeringspraktijk met enige regelmaat (zie tabel 4.1) vraag naar normen voor nieuwe stoffen, bijvoorbeeld zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Deze verzoeken vragen om voldoende capaciteit van RIVM (wetenschappelijke onderbouwing normen) en IenW (beleidsmatige onderbouwing en vaststelling). Afgewogen moet worden op welke wijze een eventuele prioritering in de afhandeling kan plaatsvinden en of er andere mogelijke werkwijzen zijn voor het proces van normstelling. Ook spelen de consequenties van normen voor de uitvoeringspraktijk een rol, bijvoorbeeld op het vlak van haalbaarheid. Deze consequenties zouden kunnen worden meegewogen alvorens tot vaststelling van een norm te kunnen komen.

3 Werkwijze

De werkzaamheden in dit onderzoek richten zich op het opstellen van een advies voor het versterken van het werkproces om te komen tot milieukwaliteitseisen voor lucht en (drink)water.

Het vertrekpunt van dit onderzoek is de 'Procedure voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen water en lucht en drinkwaternormen in Nederland' van IenW.

Met deze procedure als uitgangspunt en de informatie op de website van RIVM ([Normen | Risico's van stoffen \(rivm.nl\)](#)) is bekeken hoe in de verschillende stappen van normstelling het werkproces precies verloopt: welke werkwijze wordt gevolgd, zijn er in het proces zaken onnodig of missen er punten? Op welke wijze vindt de keuze plaats om normen al dan niet te ontwikkelen en hoe vindt prioritering plaats in het proces?

Vervolgens zijn nadere gesprekken gevoerd met betrokkenen. Dit betreft leden van de werkgroep normstelling (vanuit IenW, RIVM, RWS), de stuurgroep normstelling (IenW) en de Wetenschappelijke Klankbordgroep. Er zijn negen gesprekken gevoerd met in totaal 11 personen. De gesprekken met betrokkenen waren er op gericht om verdiepend de verschillende processtappen (werkwijze en keuzes) bij de normstelling goed inzichtelijk te krijgen en om wensen en kritische punten bij betrokkenen op te halen.

De conceptbevindingen zijn met de werkgroep normstelling en stuurgroep normstelling besproken. Op basis van alle verkregen informatie is een advies opgesteld met mogelijkheden om het werkproces te versterken.

4 Huidig proces van normstelling

4.1 Procedure voor beleidsmatige normstelling

De procedure is schematisch weergegeven in de volgende figuur (zie [aangepaste procedure vaststelling normen 11-01-2022.pdf \(rivm.nl\)](#)). De procedure bestaat uit 7 stappen, relevante passages zijn hieronder overgenomen.

Stap 1 – opdracht voor normafleiding

Overheden kunnen via de helpdesk verzoeken indienen om normen af te leiden. IenW beslist of tot uitvoering van normstelling wordt overgegaan. Een normstellingstraject start na:

- Opdracht van een beleidsdirectie of ILT van IenW voor een gedegen of indicatieve norm
- Opdracht van IenW op verzoek van het bevoegd gezag voor een indicatieve norm. IenW beslist of tot uitvoering wordt overgegaan. Deze beslissing is mede afhankelijk van beschikbare capaciteit. Het verzoek kan ook afkomstig zijn van het bedrijfsleven of milieugroepering maar altijd via tussenkomst van het bevoegd gezag.

Stap 2 – Wetenschappelijke normafleiding

Het RIVM heeft een handleiding opgesteld voor de afleiding van normen. De RIVM handleiding volgt de Europese methode TGD-EQS EC 2018, aangevuld op punten waar de EU (Europese unie) methode niet in voorziet. De Nederlandse overheid gebruikt daarnaast een methode om de indicatieve milieurisicogrenzen af te leiden (RIVM; Handleiding voor de afleiding van indicatieve milieurisicogrenzen; Rapport 2015-0057. Deze handreiking is thans in herziening).

Stap 3 – Wetenschappelijke toetsing

De Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht (verder W.K.) geeft inhoudelijk advies over specifieke normafleidingen van een stof of stofgroep en adviseert over methodologische aspecten.

De W.K. bestaat uit deskundigen van universiteiten en onderzoeksinstituten en betrokken brancheorganisaties. De deskundigen hebben een wetenschappelijke achtergrond in milieuhygiëne, ecotoxicologie en humane toxicologie. Het RIVM voert het secretariaat van de W.K. Bij een gedegen normafleiding hebben direct betrokken industriepartijen de mogelijkheid tot inhoudelijke inspraak bij normafleiding, door het leveren van gegevens en het bijwonen van de bespreking(en) van de conceptnormafleiding. De W.K. toetst de normafleidingen op wetenschappelijke kwaliteit en bewaakt de consistentie.

De Stuurgroep is verantwoordelijk voor de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter en voor het goed functioneren van het klankbord, inclusief de bewaking van de samenstelling.

Stap 4 – Wetenschappelijk advies

Het RIVM stelt een wetenschappelijk eindadvies op. De rapportages zijn openbaar. Wanneer opmerkingen van de W.K. niet zijn overgenomen, wordt dit in de eindrapportage vermeld met een motivatie.

Stap 5 – Beleidsadvies door Werkgroep normstelling

De Werkgroep normstelling adviseert de Stuurgroep over de besluitvorming. Ze beoordeelt de specifieke normafleidingen op beleidsaspecten. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de samenhang tussen verschillende normen en/of compartimenten, maatschappelijke haalbaarheid en algemene ontwikkelingen in normafleiding. De Werkgroep signaleert eventuele consequenties voor het vervolgtraject, bijvoorbeeld acties met betrekking tot aanpassing van de werkwijze voor toetsing en beoordeling.

De Werkgroep bestaat uit beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW en wordt inhoudelijk ondersteund door deskundigen van het RIVM en RWS.

Stap 6 – Vaststelling door Stuurgroep normstelling

De taken van de Stuurgroep zijn:

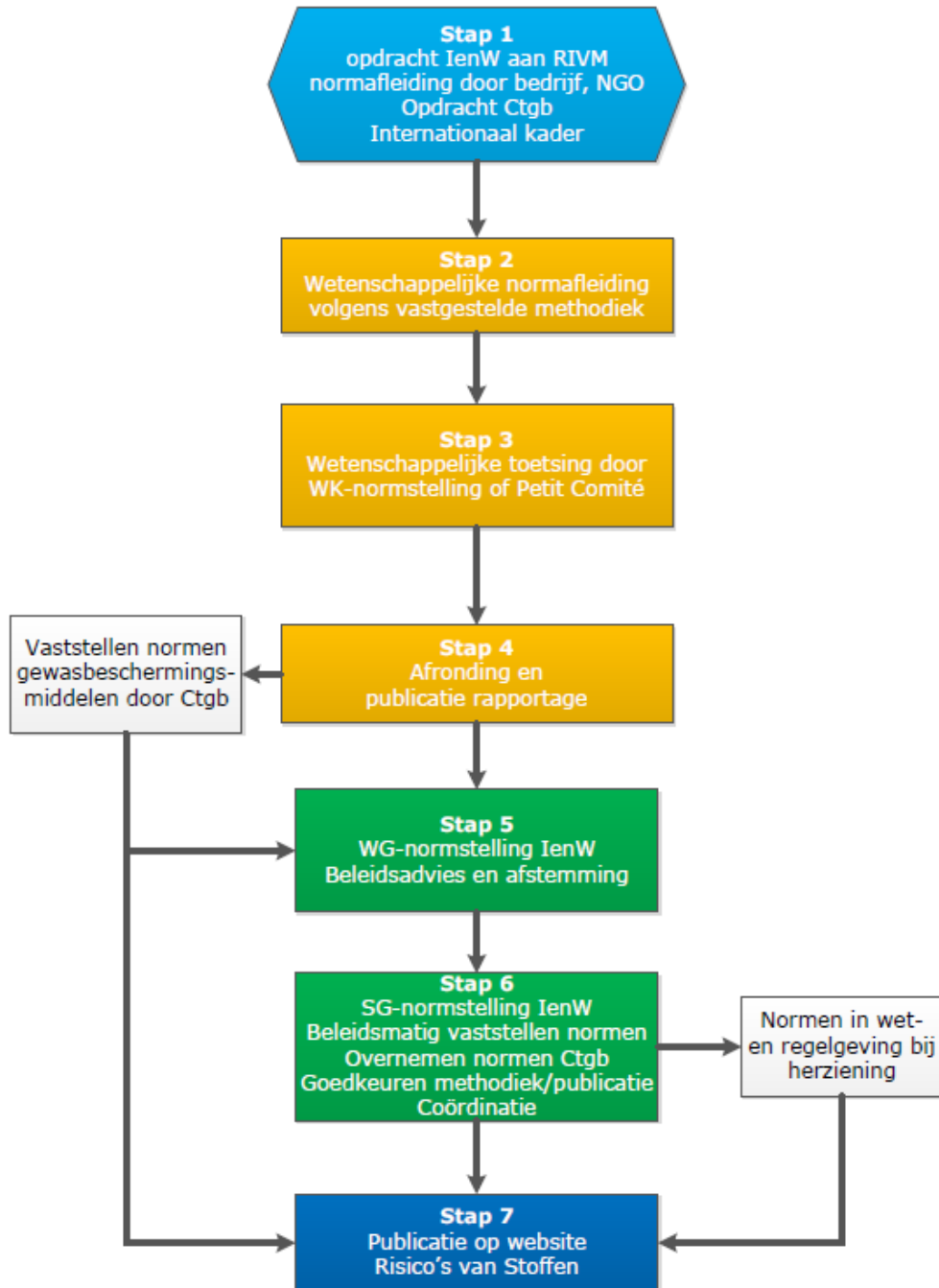
- Beleidsmatig vaststellen van normen en vrijgeven voor publicatie
- Afstemmen over implementatie van de normen in wet- of regelgeving. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsdirectie. Beslissen bij eventuele verschillen van inzicht binnen de Werkgroep
- Bespreken en goedkeuren van voorstellen voor aanpassing in de methodiek van normafleiding en/of de manier van publiceren van normen.
- Coördinatie en kennisoverdracht binnen IenW van alle beleidsrelevante zaken rond normstelling.

De Stuurgroep bestaat uit de afdelingshoofden van betrokken afdelingen binnen IenW.

Stap 7 – Publicatie norm

De beleidsmatig vastgestelde normen worden gepubliceerd op de RIVM Website [Risico's van Stoffen](#).

Normen die niet in regelgeving zijn vastgelegd of zijn goedgekeurd door de Stuurgroep, worden in principe niet opgenomen op de website. Een uitzondering hierop is de verwijzing naar een pdf-document met indicatieve risico grenzen die in het verleden in het zoekstelsel van de Helpdesk water waren opgenomen. Deze getallen zijn in de (vergunning)praktijk gebruikt, maar (nog) niet beleidsmatig goedgekeurd. Het streven is om deze waarden, eventueel na herziening, alsnog vast te stellen.



Figuur 4.1

Schema normstellingsprocedure

 (bron: [aangepaste procedure vaststelling normen 11-01-2022.pdf \(rivm.nl\), pagina 8](#))

4.2 Uitvoering

Oprichting RIVM

Het RIVM levert de wetenschappelijke onderbouwing van normen, de eventuele vaststelling ervan is de verantwoordelijkheid van lenW. Daarbij kunnen beleidsmatige overwegingen een rol spelen. Daarom is het zuiverder om te spreken van 'risicogrenzen' voor zover het om het wetenschappelijke advies van het RIVM gaat en het woord 'norm' voor het uiteindelijke vastgestelde getal.

Het werk van RIVM voor normafleiding wordt vanuit verschillende jaarlijkse budgetten vanuit lenW gefinancierd. Het betreft jaarlijkse budgetten voor lucht (opdracht nationaal stoffenbeleid ZZS vanuit DGMI), water (opdracht normstelling chemische stoffen KRW vanuit DGWB) en drinkwater. Eventueel vindt bijstelling van het budget plaats, maar RIVM geeft aan dat het lastig te definiëren is wat 'normaal' is en wat meerwerk. In de uitvoering is totale capaciteit van beschikbare uren niet zozeer het probleem, maar de onvoorspelbaarheid en haast waarop het wenselijk is normafleiding uit te voeren. Er moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen normaanvragen vanuit bevoegd gezagen en vanuit de beleidsdirecties van lenW. De vragen vanuit lenW zijn meer planbaar in de uitvoering.

Aantal aanvragen

In onderstaande tabel is per jaar een indicatief overzicht van het aantal aanvragen voor normen, opgestelde adviezen door RIVM ('uitgevoerd') en beleidsmatig vastgestelde normen opgenomen. Het geeft een overzicht van de periode 2018-2022 met een onderscheid naar lucht, water en drinkwater.

Jaar	Compartiment	Aanvragen	Uitgevoerd	Vastgesteld
2018	lucht	10	10	10
2018	water	12	12	12
2018	drinkwater	56	55	54
2019	lucht	13	12	12
2019	water	47	40	40
2019	drinkwater	4	4	4
2020	lucht	14	10	6
2020	water	9	9	3
2020	drinkwater	1	1	1
2021	lucht	6	5	5
2021	water	31	31	8
2021	drinkwater	11	10	11
2022	lucht	8	7	0
2022	water	10	7	0
2022	drinkwater	1	1	0

Tabel 4.1 Aantallen aanvragen voor afleiding kwaliteitsnormen

Enkele opmerkingen van het RIVM op de tabel:

- In 2018 (drinkwater) betrof onder meer 42 stoffen op verzoek van lenW
- In 2019 en 2021 (water) is het aantal inclusief gewasbeschermingsmiddelen voor het landelijk meetnet
- In 2020, 2021 en 2022 (water): 6-9 vragen per jaar niet naar klankbordgroep ivm capaciteit
- Er is een fluctuatie in het aantal aanvragen per compartiment.
- Het aantal vastgestelde normen is afgenomen.
- In 2022 (alle compartimenten): de 0 vastgestelde gaat over de in 2022 aangevraagde normen. De in 2022 vastgestelde normen waren al eerder aangevraagd.

Inhoud van de aanvraag

Het RIVM heeft aangegeven dat de inhoud van de meeste aanvragen zeer beknopt is. Vaak gaat het alleen om de stofnaam / CAS nummer. Sinds 2021 vraagt RIVM door:

- Sommige aanvragers geven op verzoek zelf meer informatie
- Sommige aanvragers 'droppen' rustig een lange lijst (tot wel 40 CAS nummers) bij de helpdesk

Inspanning per verzoek

Er is geen eenduidig beeld te geven door RIVM over de verdeling in inspanning voor de normafleidingen. Het RIVM merkt een aantal aspecten op:

- Lucht: nooit snel / eenvoudig om een norm af te leiden, omdat inhalatiegegevens vaak schaars zijn
- Water: bij 'snel / eenvoudig' geeft het RIVM zoveel mogelijk advies ipv normafleiding ('kun je vooruit met een indicatie van de toetswaarde')
- In praktijk blijkt elke stof bij afleiding zijn eigen lastige aspecten te hebben.

5 Analyse en advies

5.1 Overzicht en verloop van normafleidingen

RIVM adviseert over normen op verzoek van beleidsdirecties van lenW en bevoegd gezagen. De vragen vanuit de bevoegde gezagen hebben een ad hoc karakter, omdat deze vragen volgen uit lopende procedures en niet planbaar zijn.

lenW is opdrachtgever voor het RIVM. Het proces is 'pragmatisch' ingericht, rollen en taken over het in behandeling nemen van aanvragen lijken niet heel helder verdeeld te zijn tussen lenW en RIVM. Werkzaamheden gebeuren op basis van goede verhoudingen en 'in goed onderling vertrouwen'. Er is daarbij geen twijfel over de inhoudelijke kwaliteit van het geleverde werk door RIVM.

In de gesprekken komt naar voren dat lenW als opdrachtgever een (periodiek) overzicht mist van wat er allemaal loopt aan aanvragen en wat is afgehandeld. De werkzaamheden worden daarbij verricht op basis van verschillende budgetten (lucht, water en drinkwater). Ook in de Werkgroep en Stuurgroep normstelling bestaat onvoldoende inzicht welke vragen er allemaal lopen. Er ontbreekt een jaarlijks overzicht.

Advies:

RIVM stelt periodiek per budget een bondig verslag op waarin inzicht wordt gegeven in de stand van zaken van (lopende) aanvragen voor normafleiding. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt in aanvragen afkomstig van bevoegde gezagen en beleidsdirecties van lenW. Aspecten in de rapportage richten zich tenminste op het aantal lopende aanvragen en de status van de aanvragen. Tevens kan inzicht worden gegeven of het om grotere of kleinere vragen gaat, eventuele voorziene knelpunten in uitvoering en uitputting van het budget. lenW als opdrachtgever, maar ook de Werkgroep en Stuurgroep zijn dan op de hoogte welke normen op termijn behandeld zullen worden.

5.2 Verplichting tot normafleiding

Er wordt een groot aantal verschillende stoffen naar lucht en/of water geëmitteerd. Vanuit beleid of vanuit de uitvoeringspraktijk (vergunningverlening) bestaat er de wens inzicht te hebben in de concentratieniveaus van deze stoffen waarbij geen negatief effect is te verwachten op het milieu. De vraag is aan de orde in hoeverre er een 'harde' wettelijke verplichting is om normen af te leiden.

Bij vergunningverlening betreft het bevoegd gezag bij zijn beslissing onder andere de gevolgen voor het milieu en de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, of zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen. Daarnaast neemt het bevoegd gezag specifieke regels in acht (bijvoorbeeld verplichtingen aangaande Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit). Voorts gelden voor bedrijven de regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (AB) en de Activiteitenregeling milieubeheer (AR). In de beoordeling van de milieukwaliteit behoort de vergunningverlener gebruik te maken van beschikbare normen. Dit kunnen normen zijn die in wet- en regelgeving zijn

vastgelegd. In de praktijk wordt daarnaast veel gebruik gemaakt van door lenW beleidsmatig vastgestelde normen (MTR of MKN²). Deze normen geven de juiste handvatten om een beoordeling uit te voeren. Als er geen normen zijn vastgesteld gebruikt het bevoegd gezag zo nodig andere niet geformaliseerde kennis in haar besluitvorming.

Voor veel (zeer zorgwekkende) stoffen is geen vastgesteld MTR of MKN beschikbaar. In dat geval zal de uitvoeringspraktijk voor zover mogelijk gebruik maken van beschikbare wetenschappelijke risicogrenzen van stoffen. De wens is echter te kunnen terugvallen op vastgestelde normen, omdat deze normen 'harder' zijn. Het is uitgangspunt dat de vergunningverlener bij de beoordeling van een aanvraag ook de effecten van de (zeer zorgwekkende) stoffen op de leefomgeving meeweegt. Om daarvoor een inschatting te kunnen maken kan het bevoegd gezag een (indicatief) MTR of MKN opvragen bij het RIVM.

Het indienen van een aanvraag voor het vaststellen van een (indicatieve) MTR kan via de Helpdesk van de website Risico's van Stoffen³. Het RIVM legt de aanvraag voor aan het ministerie van lenW. Het ministerie beslist of afleiding noodzakelijk is en of de afgeleide MTR of MKN waarde wordt vastgesteld. Per werkveld zijn hierover afspraken gemaakt tussen lenW en RIVM. Na vaststelling door het ministerie zijn de MTR of MKN-waarden te vinden op de website van RIVM. Het zoekstelsel op de RIVM-site geeft onder andere aan of er een MTR/MKN is voor een stof. Ook een indicatieve MTR/MKN staat in dit overzicht.

Hoewel er vanuit de praktijk met enige regelmaat vraag is naar milieukwaliteitseisen voor lucht en water is er niet een wettelijke verplichting om bij een verzoek van een bevoegd gezag een norm af te leiden. In onderstaande zijn de belangrijkste bevindingen voor lucht en water samengevat. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op MTR en MKN-waarden voor lucht en water.

- Lucht
 - Het MTR heeft in het AB en AR alleen betrekking op ZZS. Emissies mogen niet leiden tot overschrijding van het MTR. Als er voor een ZZS nog geen MTR is vastgesteld, geldt er geen MTR tot het moment waarop de vaststelling plaatsvindt. De AR omvat een procedure voor de afleiding van een MTR voor lucht (ZZS). Het schema met te doorlopen stappen komt overeen met de beschrijving in paragraaf 4.1.
 - De procedure voor de afleiding van een MTR voor lucht (ZZS) komt niet meer terug onder de Omgevingswet. Toetsing aan MTR vindt onder het Besluit activiteiten leefomgeving alleen plaats aan stoffen opgenomen in Bijlage VIa.

² Het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) is de concentratie van een stof in water, sediment, bodem of lucht waar beneden geen negatief effect is te verwachten. Voor oppervlaktewater worden er geen MTR-waarden meer afgeleid. Dit is vervangen door de milieukwaliteitsnorm (MKN).

³ [Afleiden van een MTR of MKN - Kenniscentrum InfoMil](#) en [Afleiden maximaal toelaatbaar risiconiveau \(MTR\) en milieukwaliteitsnorm \(MKN\) - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

- Water
 - De Algemene BeoordelingsMethodiek en het Handboek Immissietoets zijn BBT-/Informatiedocumenten volgens de vigerende wetgeving en onder de Omgevingswet. In de regelgeving zelf zijn de wettelijke milieukwaliteitseisen voor water opgenomen. In het Handboek Immissietoets zijn stappenschema's opgenomen over hoe om te gaan met stoffen waarvoor geen norm is afgeleid. Een stap betreft de noodzakelijkheidsafweging om al dan niet een norm af te leiden.

Conclusie: het laten afleiden van kwaliteitsnormen is een beleidsmatige keuze. Een reden voor het vaststellen van een norm is het faciliteren van beleid en de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening. In de uitvoeringspraktijk blijken de normen een status te hebben in de besluitvorming, ook als ze niet wettelijk zijn vastgelegd (zie par. 2.2). De bestuursrechter weegt deze normen mee in de afweging en kan zich daarbij baseren op de wetenschappelijke en methodologisch volledige onderbouwing van de norm. De status wordt verhoogd als deze normen uiteindelijk worden opgenomen in de wet- en regelgeving, zoals dat bij MTR waarden voor lucht periodiek gebeurt.

Advies:

Effecten van stoffen dienen in het kader van vergunningverlening over activiteiten beoordeeld te worden. Het is vanuit beleid en uitvoering wenselijk dat voor relevante stoffen normen beschikbaar zijn om aan te toetsen. Voor diverse stoffen zijn in wet- en regelgeving milieukwaliteitseisen opgenomen. Voor stoffen waarvoor geen wettelijke eisen zijn bepaald, is er wel behoefte aan wetenschappelijk onderbouwde niet wettelijke milieukwaliteitseisen. Het huidige proces van lenW voor het vaststellen van niet wettelijke milieukwaliteitsnormen geeft hieraan de invulling.

Er is geen wettelijke verplichting voor lenW voor het afleiden en vaststellen van dergelijke niet wettelijke milieukwaliteitseisen. Er ontbreekt nu bij lenW een kader met criteria wanneer verzoeken voor het afleiden van een risicogrenswaarde en het op basis daarvan vaststellen van een norm plaatsvindt. Geadviseerd wordt een dergelijk afwegingskader op te stellen.

5.3 **Beleid, wetenschap en maatschappelijke consequenties**

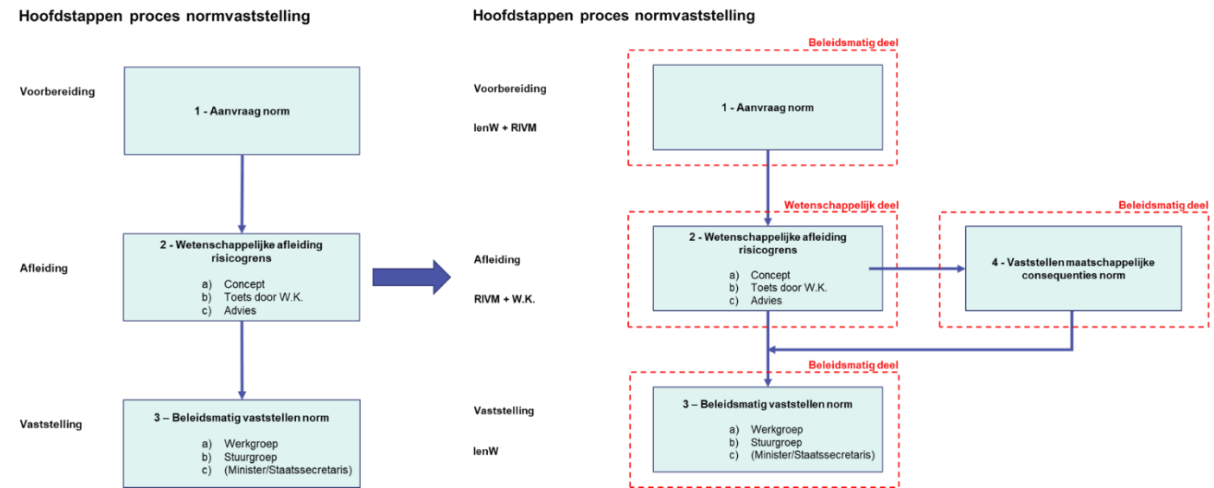
Maak onderscheid in de beleidsmatige en wetenschappelijke fase van normstelling

De hoofdstappen in het proces van normvaststelling zijn:

1. Voorbereiding:
Het betreft onder meer de ontvangst van aanvragen, eventueel contact met de aanvrager over de noodzaak van de aanvraag, een check op minimale vereisten van een aanvraag en de vaststelling welke aanvragen in behandeling worden genomen.
2. (Wetenschappelijke) afleiding:
Het gaat in deze stap om het opstellen van een advies (wetenschappelijke risicogrenswaarden) voor een norm volgens een vaste vastgestelde wetenschappelijke methodiek. De stap omvat tevens een toets door de Wetenschappelijke klankbordgroep.
3. Maatschappelijke consequenties en vaststellen:
Deze stap richt zich op het opstellen van een advies over de maatschappelijke consequenties van het wetenschappelijke advies en de uiteindelijke vaststelling van de norm.

De hoofdrolspelers in het proces van normstelling zijn IenW en RIVM. RIVM krijgt vanuit beleidsdirecties van IenW en bevoegde gezagen verzoeken om risicogrenzen af te leiden voor lucht, water en drinkwater. IenW is opdrachtgever om al dan niet normen te ontwikkelen. RIVM is daarbij verantwoordelijk voor het opstellen van het wetenschappelijke advies als onderbouwing voor een norm. IenW stelt uiteindelijk normen beleidsmatig vast.

De hoofdstappen zijn in het linker deel van figuur 5.1 weergegeven. In de huidige werkwijze lijkt het dat vooral RIVM is die aan de lat staat voor stap 1 (voorbereiding) en stap 2 (wetenschappelijke afleiding) en IenW voor stap 3 (vaststelling). IenW heeft nu geen duidelijke rol in de voorbereidende stap, dat blijkt ook uit het feit dat IenW aangeeft weinig zicht te hebben op wat er allemaal loopt aan normaanvragen en wat er is afgehandeld. Zoals vastgesteld in de vorige paragraaf is er geen wettelijke verplichting tot het afleiden van normen, maar is er sprake van een beleidsmatige keuze om een norm af te leiden. In het huidige proces is deze keuze cq opdracht tot normafleiding niet expliciet vastgelegd. Vragen voor normafleiding komen binnen bij RIVM, maar er ontbreekt een duidelijk beslissingsmoment voor IenW om al dan niet RIVM opdracht te geven voor normafleiding. Er ligt een verantwoordelijkheid bij IenW om al dan niet opdracht te geven om normen af te leiden voor de ingediende aanvragen.



Figuur 5.1 Onderscheid in de beleidsmatige en wetenschappelijke stappen van normering. Vaststellen maatschappelijke consequentie norm: maak deze stap expliciet onderdeel voor de normafleiding

Advies:

Dit advies heeft betrekking op de vragen voor normstelling die gesteld worden vanuit het bevoegd gezag. De verzoeken vanuit de beleidsafdelingen van lenW staan hier los van. Vanuit oogpunt van transparantie, verantwoordelijkheid en maatschappelijke afweging wordt geadviseerd om de rollen van lenW en RIVM duidelijker te onderscheiden. De processtructuur kan op dit aspect scherper door in de hoofdstappen een onderscheid te maken in een beleidsmatige rol (lenW) en een wetenschappelijk rol (RIVM). Aan de voorkant van het proces (stap 1) is sprake van een beleidsmatig deel: de keuze om al dan niet een norm af te leiden door lenW. Een formeel beslistmoment voor lenW, waarbij RIVM op basis van de binnengekomen verzoeken een voorstel/advies aan lenW geeft. Geadviseerd wordt het proces op deze wijze explicieter in te richten.

Maatschappelijke consequenties norm

Voor het vaststellen van normen is niet alleen het wetenschappelijk advies van RIVM nodig, maar is ook een advies benodigd over de maatschappelijke consequenties van de norm. Er is daarbij een parallel met hoe binnen ECHA (het European Chemicals Agency) het proces verloopt van de beoordeling van stoffen. Het advies over maatschappelijke consequenties is nodig voor de stuurgroep om goed de maatschappelijke consequenties van normen te kunnen oordelen en daarover te besluiten.

Op dit moment is de taak voor het opstellen van een advies over de maatschappelijke consequentie van een norm niet expliciet belegd. Het is wenselijk deze taak expliciet in het werkproces op te nemen (zie figuur 5.1)

De rol voor het opstellen van het advies over de maatschappelijke consequenties is thans niet expliciet bij een partij belegd. Een mogelijkheid is om het RIVM ook zo'n advies over de

maatschappelijke consequenties van de norm te laten opstellen. Deze taak moet dan wel nader afgestemd worden met het RIVM en er moet daarvoor een (aanvullende) opdracht komen.

Advies

Geadviseerd wordt het opstellen van een advies over de maatschappelijke consequenties van de norm expliciet in het stappenschema voor normstelling op te nemen.

Beleg de taak voor het opstellen van het advies voor de maatschappelijke consequentie van de norm bij het RIVM. Stem dit af met het RIVM en geef daartoe een aanvullende opdracht.

Werk uit welke elementen het advies voor de maatschappelijke consequentie van de norm tenminste dient te omvatten. Het kan zich daarbij richten op onder meer:

- Beschrijving problematiek van de stof en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk
 - a) Voorkomen van de stof in Nederland (bronnen, mate van verspreiding, concentraties)
 - b) Sector(en), enkele bron of vele bronnen, gekanaliseerde emissie (puntbron) of diffuus
 - c) Achtergrondwaarde / wordt stof al aangetroffen in milieu?
- Beleidsconsequentie norm
 - a) Waarom heeft de aanvrager behoefte aan de norm?
 - b) Wel of geen situaties boven de norm verwacht?
 - c) Oplossingsrichtingen voor maatregelen (maatschappelijke kosten)
- Handelingsperspectief
 - a) Zijn de concentraties meetbaar? Beschikbare meetmethodes of investeren in nieuwe methodes? Analysekosten?
 - b) Consequentie als norm wel/niet wordt vastgesteld (eventueel tussentijdse norm)

In veel gevallen zal de inhoud van een adviesnota over maatschappelijke consequenties beperkt kunnen zijn als eenvoudig kan worden voldaan aan de normen en er geschikt instrumentarium is om de stof in het milieu vast te stellen.

5.4 (Tussen)producten in de normafleiding

In het proces van normafleiding zijn er verschillende '(tussen)producten':

- Voorbereiding
 - a) Ad hoc advies van RIVM in de voorbereiding van de aanvraag van een norm om al dan niet een normafleiding te doen
- Afleiding
 - a) Wetenschappelijk afgeleide risicogrenswaarde (conceptadvies van RIVM)
 - b) Wetenschappelijk afgeleide risicogrenswaarde (advies van RIVM getoetst door de Wetenschappelijke klankbordgroep)
- Vaststelling
 - a) Beleidsmatig vastgestelde norm

Afbakening proces vaststellen milieukwaliteitsnormen

Bij verzoeken vanuit de beleidsdirecties van IenW zal geen sprake zijn van ad hoc advies door RIVM in de voorbereiding. De vragen vanuit de beleidsdirecties van IenW doorlopen alle hoofdstappen van het proces van normvaststelling met de (tussen)producten. De normen en de achterliggende adviezen worden uiteindelijk gepubliceerd als deze door de stuurgroep zijn vastgesteld.

Volgens het stappenplan is eenzelfde werkwijze beoogd voor normaanvragen vanuit het bevoegd gezag. De praktijk geeft een onduidelijke afbakening welke producten onderdeel zijn van het proces van normstelling en welke niet.

Er is vanuit de uitvoeringspraktijk met enige regelmaat vraag naar normen voor stoffen. Het gaat om vragen van een bevoegd gezag welke binnen een lopende vergunningenprocedure een besluit moet nemen. De doorlooptijd van een vergunningenprocedure en de afleiding van een eventuele norm zijn doorgaans verschillend. Soms is er voor het bevoegd gezag tijd om te wachten op een norm, maar vaak ook niet. Het bevoegd gezag kan dan geholpen zijn met een ad hoc advies van RIVM. Een ad hoc advies kan soms voldoende zijn om het bevoegd gezag verder te helpen zonder dat er een afleiding van een norm nodig is. Deze advisering past binnen de algemene taken van RIVM in ondersteuning van overheden. Het proces van vaststellen van een milieukwaliteitseis is dan nog niet gestart. Het zou duidelijk zijn om deze algemene adviserende taak van het RIVM⁴ aan overheden expliciet buiten het proces van normstelling te houden.

Publicatie van normen

In het proces van vaststellen van milieukwaliteitseisen gaat het om de volgende (tussen)producten:

- (concept) Risicogrenswaarde: De risicogrenswaarde is een op basis van wetenschappelijke kennis afgeleide waarde, vastgesteld met een vaste methodologie en getoetst door de Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht. De grenswaarde wordt niet door beïnvloed door beleidsmatige overwegingen. Deze wetenschappelijke risicogrenswaarden gelden als wetenschappelijke advieswaarden totdat ze wettelijk of beleidsmatig als norm zijn vastgesteld. Er is sprake van een concept als de risicogrenswaarde nog niet is getoetst door de Wetenschappelijke Klankbordgroep. Het advies over de risicogrenswaarde wordt 4 weken na oplevering aan IenW gepubliceerd op de website van RIVM. Na vaststelling door IenW wordt een koppeling met de stof op de website van RIVM met betrekking tot stoffen gepubliceerd.
- Wettelijke en beleidsmatige norm: De basis van Nederlandse normen vormen de door RIVM afgeleide wetenschappelijke risicogrenswaarden (behoudens de op EU niveau vastgestelde normen). De status van de normen kan verschillen (wettelijk of niet). Daarbij kan de grondigheid waarop de wetenschappelijke beoordeling heeft plaatsgevonden

⁴ Ad hoc advies: Een advies van RIVM waarbij geen risicogrenzen worden afgeleid, maar een bevoegd gezag wordt geholpen bij het inschatten van de risico's van stoffen. Algemene ondersteuning vanuit de Helpdesk Risico's van Stoffen door middel van een mailadvies dat intern getoetst is volgens het RIVM kwaliteitssysteem. Geen gepubliceerd document, alleen beschikbaar voor de medewerkers van de Helpdesk.

verschillen⁵. Uitgangspunt van het proces van normstelling is dat alle in behandeling genomen normaanvragen uiteindelijk worden vastgesteld.

Het advies van RIVM over de wetenschappelijke risicogrenswaarde betreft een eenduidig en onafhankelijk product welke los staat van een eventuele wettelijke of beleidsmatige afweging. Het direct publiceren van de risicogrenswaarden heeft als voordeel dat 'de praktijk' direct gebruik kan maken van deze kennis

Voor indicatieve risicogrenzen hebben RIVM en lenW afgesproken dat er een mogelijkheid is voor RIVM om het conceptadvies te delen met de aanvrager. De wettelijke termijnen waaraan een bevoegd gezag gebonden is, sluiten namelijk niet aan bij de vergaderfrequentie van de W.K. (circa 6 keer per jaar) en Werkgroep en stuurgroep (circa 4 keer per jaar). De aanvrager kan er daarom voor kiezen om het RIVM-advies te gebruiken zonder te wachten op externe toetsing door de W.K. en vaststelling door lenW. De status van de risicogrens wordt duidelijk aangegeven in het advies.

Deze wijze van publicatie van RIVM adviezen komt TAUW solide over. Het delen van het conceptadvies aan het bevoegd gezag (bij indicatieve risicogrens) sluit daarnaast zeer aan bij de behoefte van de praktijk. Geïnterviewden van lenW hebben wel aangegeven het ongewenst te vinden een tussenproduct als bouwsteen voor het besluitvormingsproces over de norm al eerder naar buiten te brengen. Als er spoed is vanwege een maatschappelijk belang, zou een verkorte procedure kunnen worden ingezet in de vaststelling van de 'norm'.

Als de door lenW vastgestelde norm afwijkt van het advies van RIVM zal nadrukkelijk een toelichting daarbij moeten worden opgesteld.

Advies:

Geadviseerd wordt het proces van vaststellen van milieukwaliteitsnormen af te bakenen vanaf het moment dat besloten is een norm te gaan afleiden voor een stof. Plaats daarom de algemene adviserende taak van het RIVM aan overheden met betrekking tot advies over stoffen (ad hoc advisering) expliciet buiten het proces van normstelling. Het proces van normafleiding start als er door lenW is besloten om tot normafleiding over te gaan.

5.5 Kwaliteitscriteria aanvraag en selectiecriteria prioritering normafleiding

Vragen voor normafleiding van bevoegde gezagen komen binnen bij RIVM. Er worden alleen vragen van overheden in behandeling genomen. Vragen van derden lopen altijd via het bevoegd gezag. Er ontbreekt op dit moment een format voor een aanvraag van bevoegde gezagen. Er ontbreken daarmee ook kwaliteitscriteria waaraan een aanvraag voor normafleiding moet voldoen. De inhoud van de meeste aanvragen is thans zeer beknopt. Vaak gaat het alleen om de stofnaam

⁵ Opgemerkt wordt dat soms een afleiding indicatief moet, omdat het gedegen (nog) niet kan. Andersom kan ook gebeuren: soms is een gedegen afleiding noodzakelijk om dat het indicatief niet kan. In de praktijk wordt in beginsel nu eerst een indicatieve norm afgeleid en daarna zo nodig een gedegen norm. Praktisch lijken de i-MTR waarde op dezelfde wijze te worden gehanteerd en gebruikt te worden als een 'gedegen' MTR waarde. Het is niet duidelijk wanneer een MTR waarde nodig is en wanneer een i-MTR waarde volstaat.

/ CAS nummer. Voorts ontbreken er duidelijke selectiecriteria om al dan niet een aanvraag in behandeling te nemen. Aanvullende gegevens in een aanvraag kunnen ook input vormen voor het kunnen beoordelen van de maatschappelijke consequenties van normen.

Advies:

Er is geen directe wettelijke plicht om een norm af te leiden. Aanbevolen wordt een beleidsmatig beslissingsmoment te hebben waar aan de hand van criteria een selectie wordt gemaakt van af te leiden normen. Hiervoor dient een aanvraag voor normstelling voldoende informatie bevatten om deze selectie mogelijk te maken. Geadviseerd wordt dat lenW kwaliteitscriteria opstelt voor een aanvraag en selectiecriteria om al dan niet tot afleiding van de norm over te gaan.

In onderstaande zijn mogelijke criteria opgenomen welke gebruikt kunnen worden.

Kwaliteitscriteria aanvraag normstelling

Het betreft aspecten die het bevoegd gezag ook nodig heeft om uiteindelijk een lokale beoordeling te maken. Daarnaast zijn het aspecten die nodig zijn om een goede onderbouwing te kunnen maken van de maatschappelijke consequenties van de norm. Dit betreft o.a:

- Type norm
- Stofnaam / CAS nummer
- Omvang emissie (vracht - kg/jaar)
- Blootstelling (concentratie - mg/m³)
- Beschrijving toepassing / voorkomen van de stof en eventuele aanwezigheid andere stoffen
- Al dan niet reeds aanwezig zijn van de stof in het milieu
- Beschrijving relevantie voor een norm (kan ad hoc advies ook voldoende zijn?)
- Lokale problematiek en mogelijke risico's (voor milieu/gezondheid)
- Gewenste termijn
- Beschikbare informatie initiatiefnemer

Deze informatie is van belang om ook later een risicoafweging te kunnen maken. Het is nodig om de Stuurgroep goed te adviseren over de consequenties voor het vaststellen van de norm.

Selectiecriteria prioritering normafleiding

Deze prioritering dient te geschieden op basis van een risico-inschatting per stof-norm. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van reeds bestaande kennis over de stof, ook in het buitenland. Het betreft een beslismoment voor lenW geadviseerd door RIVM. Criteria die kunnen meewegen zijn onder andere:

- Type stof (wel / geen ZZS)
- Beschikbare buitenlandse (EU) norm
- Expert judgement van RIVM over ruwe inschatting verwachte norm versus concentratie in het milieu
- Signalen dat stof (lokaal) probleem kan zijn, met onderscheid of stoffen al of nog niet in het milieu voorkomen
- Enkelvoudige of meervoudige situatie / grote hoeveelheden emissie

- Achtergrondwaarde
- Wettelijke verplichting
- Beschikbare / benodigde capaciteit bij RIVM en Wetenschappelijke klankbordgroep
- Eventuele doorlooptijd

5.6 Werkgroep en stuurgroep

De werkgroep en stuurgroep zijn verantwoordelijk voor de beleidsmatige afweging voor de normstelling. De voorbereiding in de werkgroep, de besluitvorming in de stuurgroep.

Werkgroep

Op dit moment is de beslissing door lenW om normen af te laten leiden voor het bevoegd gezag niet expliciet belegd. De Werkgroep is de schakel tussen het RIVM en de Stuurgroep. De Werkgroep is een goed gremium om na advies van RIVM te beslissen welke normen moeten worden afgeleid. De Werkgroep krijgt daarmee een expliciete rol aan de voorkant van het normeringsproces.

Het is de rol van de Werkgroep om vast te stellen of de adviezen (het wetenschappelijk advies over de risicogrenswaarde en het advies maatschappelijke consequentie van de norm) volledig zijn om daarmee de stuurgroep te adviseren over het vaststellen van de norm.

Advies

Beleg bij de Werkgroep na advies door RIVM de taak om te beslissen voor welke stoffen RIVM risicogrenswaarden vast gaat stellen.

Stuurgroep

Uit het huidige processchema voor normvaststelling volgt dat de Stuurgroep normen beleidsmatig vaststelt. Het betekent dat de normen op ambtelijk niveau worden vastgesteld. In de praktijk blijkt dat de Stuurgroep dit meestal namens de Minister/Staatssecretaris doet en in sommige gevallen het besluit ook expliciet voorlegt aan de bewindspersoon. De Stuurgroep deelt met de Minister/Staatssecretaris de consequenties van de normen op basis van de afgeleide risicogrenswaarden van RIVM en het advies over de maatschappelijke impact van de norm. Politieke dekking voor de vaststelling van de norm is volgens de Stuurgroep wenselijk omdat de Minister/Staatssecretaris politiek verantwoordelijk blijft.

In veel gevallen zal de vaststelling van de norm een 'hamerstuk' zijn, namelijk zolang de verwachte concentraties in het milieu (ruim) onder de beoogde normen liggen. Alleen in die situaties dat het halen van de normen in geding komt, zal nadere aandacht bij de vaststelling nodig zijn. Het zal dan gaan om afwegingen om al dan niet de norm vast te stellen of te kiezen voor bijvoorbeeld een gefaseerde normstelling in de tijd.

5.7 Wetenschappelijke klankbordgroep

De Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht (verder W.K.) geeft inhoudelijk advies over specifieke normafleidingen van een stof of stofgroep en adviseert over methodologische aspecten. Er worden door de W.K. geen uitspraken gedaan over maatschappelijke, economische of beleidsmatige aspecten. De Stuurgroep is in de huidige werkwijze verantwoordelijk voor de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter en voor het goed functioneren van het klankbordgroep, inclusief de bewaking van de samenstelling. De W.K. functioneert nu voor IenW op basis van goed vertrouwen.

De W.K. heeft een voorzitter, vice-voorzitter, leden en agendaleden. De voorzitters zijn onafhankelijke deskundigen. De leden zijn deskundigen van universiteiten, onderzoeksinstituten en betrokken overheids- en brancheorganisaties en andere belanghebbenden. De voorzitters en leden hebben een wetenschappelijke achtergrond in milieuhygiëne, ecotoxicologie en/of humane toxicologie. Van alle leden is duidelijk in welke hoedanigheid ze zitting hebben in de W.K. Ieder lid heeft zijn/haar eigen expertise.

Er ontbreekt op dit moment een overzicht van benodigde expertisegebieden binnen de W.K. en de koppeling daaraan van de verschillende leden. De kennis van sommige expertisegebieden is volgens het RIVM met de huidige bezetting dun. Met name de expertise op anorganisch vlak, het mariene milieu en inhalatie-toxicologie is beperkt. De W.K. bestaat thans uit Nederlandse leden, wellicht zijn er mogelijkheden om buitenlandse leden te betrekken.

Het uitgangspunt is dat de W.K. voor alle normafleidingen een beoordeling doet. De vraag is of dit altijd nodig is voor (indicatieve) normen. Mogelijk hoeft externe toetsing van de W.K. alleen plaats te vinden bij complexe normafleidingen. In dat geval wordt de bestaande werkdruk op de W.K. verkleind.

Een belangrijk aandachtspunt is hoe de onafhankelijkheid en transparantie wordt gegarandeerd in een W.K. waarin ook leden vanuit het bedrijfsleven zitten. Voor de buitenwereld moet te verantwoorden zijn dat er leden in de W.K. zitten die een belang (kunnen) hebben bij de norm, maar dat deze belangen geen rol spelen bij het advies. Een mogelijke schijn van belangenverstremgeling mag op geen enkele wijze doorwerken in het advies. Vanuit beschikbare expertise dragen deze leden weldegelijk bij aan een goede externe beoordeling. Er is op dit moment geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van een belangenverstremgeling. De W.K. vervult volgens RIVM en RWS een belangrijke rol: ze geeft een kritische blik, en het leidt tot beter advies aan beleid. De werkwijze van de W.K. volgt daarbij een vaste methodologie.

Iedereen in de W.K. moet een duidelijke rol hebben. Leden dragen structureel of ad hoc bij aan inhoudelijke adviezen. De rol van agendaleden is nu niet duidelijk. De term agendaleden suggereert dat deze leden alleen informatie ophalen, maar geen bijdrage leveren aan de beoordeling. Dat is niet het doel van de W.K. Eventuele adviezen van de W.K. worden na vaststelling openbaar en daarmee kunnen alle geïnteresseerden vanuit hun positie op de hoogte blijven van de onderwerpen die de W.K. behandelt.

Leden van de W.K. worden benoemd door de Stuurgroep, maar ondertekenen geen 'contract'. Leden van de W.K. krijgen behoudens de voorzitter geen vergoeding voor hun werkzaamheden. Hierdoor kan het zijn dat de werkzaamheden 'vrijblijvend' worden gezien. Met het ondertekenen van een 'contract' kunnen aspecten van taken, verantwoordelijkheden en werkwijze worden vastgelegd.

Bij een normaflleiding hebben direct betrokken industriepartijen de mogelijkheid tot inhoudelijke inbreng, door het leveren van gegevens en het bijwonen van de bespreking(en) van de conceptnormaflleiding. Er wordt gebruik gemaakt van beschikbare (objectieve) onderzoeken. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van onderzoek dat door derden (industrie) beschikbaar wordt gesteld. Dat onderzoek wordt alleen gebruikt als het voldoende kwaliteit heeft en openbaar kan worden.

Het is de verantwoordelijkheid van het RIVM op welke wijze het RIVM de kwaliteit van het uiteindelijke advies voor een norm borgt. RIVM kan dit proces binnen haar eigen taakuitvoering organiseren. De W.K. kan daarin de wetenschappelijke toetsing uitvoeren onder eindverantwoordelijkheid van het RIVM. Het is aan het RIVM de eventuele positie van de W.K. scherper te formuleren.

Advies

Leg de verantwoordelijkheid voor het wetenschappelijk advies over de risicogrenswaarde in zijn geheel neer bij RIVM. Laat het aan RIVM over op welke wijze het RIVM het advies waarborgt, inclusief de positie van de W.K.

Bijlage 1**Overzicht milieukwaliteitsnormen en -
eisen: terminologie en wettelijke
grondslag**

Type norm/ eis	Specificatie water		Specificatie lucht	
	Term	Grondslag in wet-/ regelgeving	Artikel	Term
fastgelegd in EU- wetgeving	EU kwaliteitseis	Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG: EU normen Wet milieubeheer Normen KRW zijn opgenomen in: - Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (BKMW) - Regeling monitoring KRW ("monitoringsindicatoren") - Drinkwaterregeling	Artikel 5.1. kader voor milieu kwaliteitseisen Bijlage 1 Bijlage 5	Luchtkwaliteitseis
fastgelegd in nationale wetgeving	Nationale kwaliteitseis	Waterkwaliteitseis oppervlaktewater Regeling monitoring KRW	Bijlage 1	Luchtkwaliteitseis
fastgesteld door Ministerie IenW, entraal publiek oegankelijk	Beleidsmatige norm	Omgevingswet Besluit kwaliteit leefomgeving Algemene Beoordelingsmethodiek en Handboek Immissietoets	Art. 8.9, lid 1	(indicatief) Maximaal Toelaatbaar Risico (I-MTR)
Vetenschappelijk afgeleid, niet formeel vastgesteld.	Risicogrenswaarde	-	-	Risicogrenswaarde

Bijlage 2 Verplichtingen voor normafleiding

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de verplichtingen voor normafleidingen voor lucht en water. Daarbij wordt gekeken naar de huidige regelgeving en de onder de regelgeving onder de toekomstige Omgevingswet.

Lucht

Activiteitenbesluit

MTR is in het Activiteitenbesluit als volgt gedefinieerd en toegepast.

Definitie

MTR (maximaal toelaatbaar risiconiveau) is in het Activiteitenbesluit voor lucht gedefinieerd (art 1.1 lid 2): een op basis van wetenschappelijke gegevens afgeleide norm voor een stof die aangeeft bij welke concentratie in lucht:

1. voor ecosystemen geen onomkeerbaar nadelig effect te verwachten is;
2. voor de mens geen onomkeerbaar nadelig effect te verwachten is, of, met betrekking tot genotoxisch carcinogene stoffen, de kans op overlijden kleiner is dan 10^{-6} per jaar;

Toepassing

Art 2.4 van het Activiteitenbesluit (van toepassing van luchtmissies van ZZS) bepaalt:

- Indien bij activiteiten emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht plaatsvinden, leiden de emissiewaarden van die stoffen, genoemd in artikel 2.5 niet tot overschrijding van het maximaal toelaatbaar risiconiveau van de immissieconcentratie van die stof (lid 5).
- Bij ministeriële regeling worden ten behoeve van de bescherming van het milieu regels gesteld over: het maximaal toelaatbaar risiconiveau en de vaststelling daarvan (lid 6 onder b);
- Indien voor een van de zeer zorgwekkende stoffen nog geen maximaal toelaatbaar risiconiveau is vastgesteld, is het vijfde lid niet van toepassing op die stof tot het moment waarop de vaststelling plaatsvindt (lid 7).

In art 2.7 van de Activiteitenregeling is bepaald:

1. Als maximaal toelaatbaar risiconiveau van de immissieconcentratie van een zeer zorgwekkende stof als bedoeld in artikel 2.4, zesde lid, onder b, van het besluit, geldt de grenswaarde in bijlage 13.
2. Indien voor een zeer zorgwekkende stof geen grenswaarde is opgenomen in bijlage 13, wordt die grenswaarde vastgesteld volgens de procedure in bijlage 14.

Bijlage 13 omvat een lijst normen (maximaal toelaatbare risico's) voor zeer zorgwekkende stoffen. In bijlage 14 van de Activiteitenregeling is de procedure opgenomen voor de afleiding van een MTR voor lucht (ZZS)

Besluit activiteiten leefomgeving

Het Bal kent niet meer expliciet de definitie maximaal toelaatbaar risiconiveau. Er wordt gesproken over (immissie)grenswaarde.

§ 5.4.3 Zeer zorgwekkende stoffen

Artikel 5.25 (concentratie zeer zorgwekkende stoffen in de lucht) bepaalt in lid 1:

Met het oog op het beschermen van de gezondheid en het milieu overschrijdt de concentratie van zeer zorgwekkende stoffen op leefniveau als gevolg van emissies door de activiteit, waarbij rekening wordt gehouden met de achtergrondwaarden, niet de grenswaarden, bedoeld in bijlage VIa.

Bijlage VIa omvat een lijst immissiegrenswaarden voor ZZS. Daarbij is aangegeven dat de immissiegrenswaarde ook als indicatieve waarde kan zijn vastgesteld.

Het schema voor normafleiding bij ZZS is niet meer opgenomen onder de nieuwe regels van het omgevingsrecht.

Water**Huidig**

De Algemene BeoordelingsMethodiek en het Handboek Immissietoets zijn BBT-/Informatiedocumenten (Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor)). Bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit voldoet aan de criteria, moet rekening gehouden worden met deze informatiedocumenten.

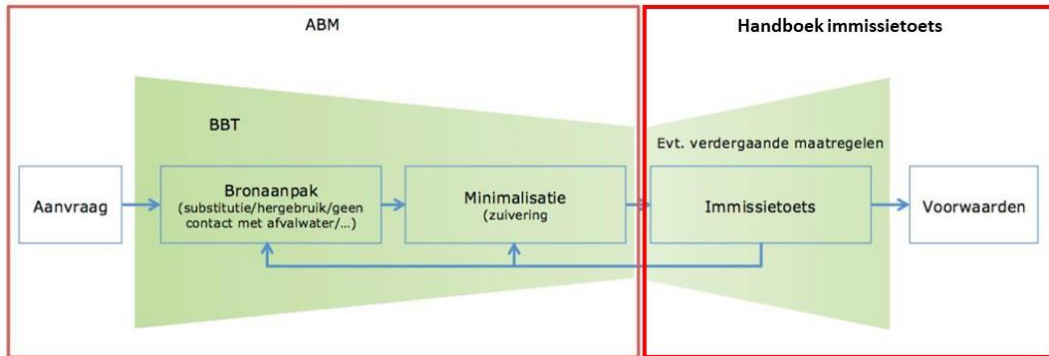
Omgevingswet

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als wordt voldaan aan de criteria genoemd in art 8.9 lid 1 Bkl.

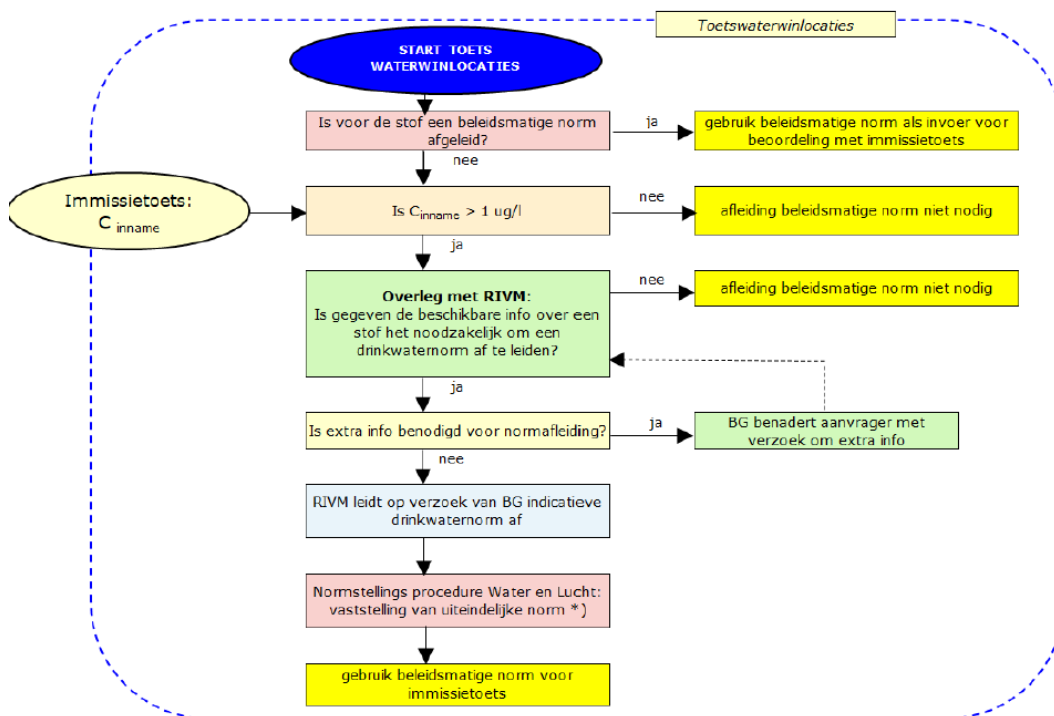
Bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit voldoet aan de criteria, bedoeld in het eerste lid, wordt ook rekening gehouden met de informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder B. In genoemde bijlage worden onder meer de documenten Algemene BeoordelingsMethodiek en Handboek Immissietoets genoemd.

Systematiek ABM / Handboek immissietoets

Wanneer er geen norm beschikbaar is, kan er feitelijk geen immissietoets worden uitgevoerd. Het uitvoeren hiervan is echter wel noodzakelijk, tenzij met voldoende zekerheid aangetoond kan worden dat dit niet nodig is. Voor alle stoffen waarvan aannemelijk is dat ze negatieve effecten kunnen hebben op de chemische of ecologische waterkwaliteit, of op de maatschappelijke functies van de betrokken watersystemen is normafleiding nodig. Bij de bescherming van maatschappelijke functies van watersystemen tegen de risico's van ongenormeerde stoffen is met name de openbare drinkwatervoorziening van belang. In andere gevallen is een algemene chemische en ecologische beoordeling nodig.

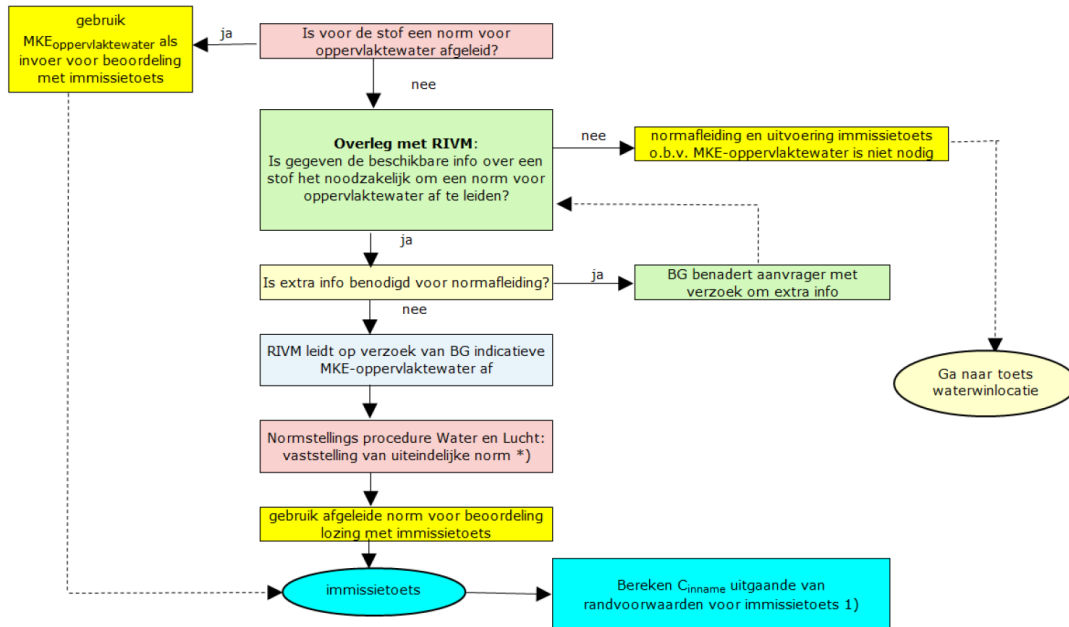


Figuur 2.4 Werkwijze hoe om te gaan met stoffen waarvoor geen drinkwaternorm is afgeleid



*) Wetenschappelijke toetsing en discussie vindt plaats in de wetenschappelijke klankbordgroep Normstelling, de beleidsmatige toetsing vindt plaats in de Werkgroep Normstelling en vaststelling van (de hoogte) van de norm gebeurt door de Stuurgroep Normstelling.

Figuur 2.5 Werkwijze hoe om te gaan met stoffen waarvoor geen waterkwaliteitsnorm is afgeleid



1) $CL \leq MKN_{oppervlaktewater}$ en $\Delta CL \leq 10\% * MKN_{oppervlaktewater}$.

*) Wetenschappelijke toetsing en discussie vindt plaats in de wetenschappelijke klankbordgroep Normstelling, de beleidmatige toetsing vindt plaats in de Werkgroep Normstelling en vaststelling van (de hoogte) van de norm gebeurt door de Stuurgroep Normstelling.