

Vergaderjaar 2000–2001

27 646

Nationaal en Internationaal stoffenbeleid

Nr. 2

NOTA

STRATEGIENOTA OMGAAN MET STOFFEN

Inhoudsopgave

Samenvatting	2	4.4	Nieuwe infrastructuur voor beoordelen, besluiten en communiceren over gevaren en risico's van stoffen	38
1. Inleiding	9	4.5	Geen gevaarlijke stoffen in consumentenproducten	40
1.1 Algemeen kader	9	4.6	Snelle aanpak «non assessed chemicals»	40
1.2 Aanleiding voor een nieuw stoffenbeleid	9	4.7	Krachtige maatregelen t.a.v. persistente, bioaccumulerende, toxische stoffen	40
1.3 Kort overzicht van het huidige stoffenbeleid	11	4.8	Aandacht voor hormoonontregelende stoffen	41
1.4 Doel en reikwijdte van deze nota	14	4.9	Internationale dimensie nieuw stoffenbeleid	42
1.5 Leeswijzer	15	5. Uitvoering nieuw stoffenbeleid		43
2 Van oud naar nieuw	16	5.1	Uitvoeringsprogramma Omgaan Met Stoffen 2001–2002	43
2.1 Het (inter)nationale stoffenbeleid is voor verbetering vatbaar	16	5.2	Intentieverklaring bedrijfsleven inzake beleidsvernieuwing stoffen	45
2.2 Een ambitieus nieuw stoffenbeleid	18	5.3	Uitvoeringsprojecten bedrijfsleven in Nederland – de «proeftuinen» –	45
2.3 Strategie in kernzinnen	18	5.4	«Ketenovereenkomsten» en «uitvoeringsovereenkomsten»	46
3 Verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen	21	Bijlagen		
3.1 Omgaan met onzekerheden	21	1	Het nieuwe stoffenbeleid in nationaal en internationaal perspectief	47
3.2 Verstandig omgaan met stoffen	24	2	Werken aan beleidsvernieuwing stoffen met inbreng van maatschappelijk organisaties: Strategie Omgaan Met Stoffen (SOMS) programma, 1999–2000	61
3.3 Voorzichtig omgaan met stoffen	25			
3.4 Met voorzorg omgaan met stoffen	25			
3.5 Afweging gevaren en risico's versus maatschappelijke baten en kosten	27			
4. Nationaal en internationaal stoffenbeleid: nieuwe aanpak van oude problemen	27			
4.1 Basiselementen voor een nieuw beleid	27			
4.2 Verankering ketenverantwoordelijkheid en kwaliteitsverbetering bedrijven	28			
4.3 Van niets weten naar veel doen: de «drieslag»	31			

SAMENVATTING

Algemeen kader

Het stoffenbeleid heeft een belangrijke functie in met name het milieu-, arbeidsomstandigheden- en consumentenbeschermingsbeleid. Het kabinet streeft met het nieuwe stoffenbeleid, zoals dat in deze strategie-nota is beschreven, naar versterking van en synergie tussen deze beleids-terreinen.

Resultaten 20 jaar stoffenbeleid

Het nationale en internationale stoffenbeleid heeft als doel een zodanig verantwoord omgaan met stoffen dat de veiligheid en bescherming van mens en milieu op hoog niveau gewaarborgd is bij toepassing van en blootstelling aan stoffen. Het internationaal breed geaccepteerd beleids-instrument risicomangement is daarbij behulpzaam.

De inspanningen van de afgelopen twintig jaar op dit terrein hebben bijgedragen aan een schoner en veiliger milieu voor mens en ecosystemen. Als voorbeeld kan genoemd worden de reductie van emissies van prioritaire stoffen in Nederland, die mede tot stand is gekomen door maatregelen in het kader van de doelgroepconvenanten. Het initiatief van de (internationale) chemische industrie om een actieprogramma te starten voor dataverzameling en beoordeling van stoffen die in zeer grote hoeveelheden worden geproduceerd geeft aan dat het bedrijfsleven zich bewust is van de noodzaak om verantwoord met stoffen om te gaan.

Reden voor zorg

Ondanks de genoemde successen bestaat er in veel landen, waaronder Nederland, zorg om de kwaliteit van de leef- en werkomgeving en de veiligheid van stoffen en producten die worden gebruikt. Het aantal stoffen waarvan de emissies naar het milieu met succes zijn teruggebracht is immers beperkt. Daarentegen neemt de productie en het gebruik van (nieuwe) stoffen in onze samenleving sterk toe. Het huidig beleids-instrumentarium is tot nu toe niet adequaat gebleken om het percentage stoffen waarvoor met succes beleid is gevoerd ten opzichte van het totaal aantal stoffen dat in onze samenleving geproduceerd en gebruikt wordt te verhogen. In de afgelopen jaren is bovendien duidelijk geworden dat een aantal milieuproblemen, bijvoorbeeld emissies van stoffen uit zogeheten puntbronnen, wel goed beheersbaar is maar een aantal andere is dat niet, bijvoorbeeld de emissies uit een groot aantal producten en diffuse bronnen.

Ook het zeer grote aantal stoffen dat direct en indirect, onder andere via producten, in ons arbeids- en leefmilieu terechtkomt en waarvan onvoldoende bekend is wat de inherente gevaren voor de gezondheid en de effecten op de leefomgeving zijn, zijn reden van zorg. Bovendien bestaat zorg over de lange termijn gezondheidseffecten, zoals schade aan zenuwstelsel en het nageslacht, die mogelijk als gevolg van chronische blootstelling (in de leefomgeving maar ook beroepsmatig in het arbeidsmilieu) kunnen ontstaan.

Daarnaast zijn er met een zekere regelmaat berichten over het vóórkomen van gevaarlijke stoffen in verafgelegen natuurgebieden of in het vetweefsel of organen van dieren aan de top van de voedselketen of zelfs van mensen. Dergelijke zeer persistente, bioaccumulerende stoffen in het milieu zijn een punt van zorg omdat deze stoffen nauwelijks meer uit onze leefomgeving verwijderd kunnen worden. Dit soort incidenten en berichten, en het nog steeds voorkomen van beroepsziekten als gevolg van blootstelling aan stoffen, draagt bij aan een afbrokkelend vertrouwen

van burgers in de bescherming van gezondheid en milieu door overheid en bedrijven.

De problemen die opgelost moeten worden

Een groot deel van de genoemde zorg kan worden teruggevoerd op onder andere de volgende punten:

- Van de meeste van de tienduizenden stoffen die op de markt zijn, zijn essentiële gegevens beperkt voorhanden en in nog mindere mate openbaar toegankelijk. Inzicht in de kwaliteit van wel beschikbare gegevens ontbreekt in veel gevallen. Mede daardoor bestaat er slechts beperkt inzicht in de mogelijke problemen voor mens en milieu als gevolg van het gebruik van deze stoffen;
- Er is onzekerheid of er sprake kan zijn van nieuwe gezondheids- of milieuproblemen met bepaalde stoffen, gezien bijvoorbeeld de hormoonverstorende werking van sommige stoffen;
- De kennis die wel voorhanden is wordt onvoldoende doorgegeven in de keten van gebruikers, waardoor noodzakelijke maatregelen, waaronder substitutie van gevaarlijke stoffen door minder gevaarlijke, niet altijd worden genomen en het milieu dus nodeloos wordt belast. Er is dus sprake van een matige invulling van preventie en voorzorg;
- Risicobeperkende maatregelen worden daardoor veelal pas genomen als problemen daadwerkelijk zijn opgetreden. En dan nog zijn die maatregelen door het ontbreken van voldoende «risicobewustzijn» lang niet altijd adequaat. Ook het voorkomen van problemen verder in de keten, door bijvoorbeeld substitutie van gevaarlijke stoffen door minder gevaarlijke, krijgt onvoldoende gestalte;
- De bewijslast voor de risico's voor mens en ecosysteem van een stof, of bepaalde toepassingen van die stof, ligt in vele gevallen grotendeels en soms geheel bij de overheid die hier onvoldoende invulling aan kan geven;
- Het in Europees verband bereiken van overeenstemming binnen de huidige procedure van risicomanagement is een zeer zorgvuldig maar tijdrovend en arbeidsintensief proces, waardoor tot nu toe slechts een zeer bescheiden aantal stoffen de Europese risicobeoordeling hebben doorlopen en er voor nog minder stoffen risicoreducerende maatregelen zijn afgesproken en uitgevoerd.

Een nieuw stoffenbeleid: een ambitieus doel

Gezien de genoemde zorg en de gesignaleerde problemen is een nieuw stoffenbeleid noodzakelijk met als primair doel het realiseren van een schoon milieu en een gezonde werk- en leefomgeving voor de mens. In meer operationele termen betekent dit: **zorg dragen voor een zodanig veilig gebruik van stoffen, in alle fasen van de levenscyclus (van chemisch product via (consumenten)producten naar afval en hergebruik), dat mens en milieu geen – of verwaarloosbare – gevaren en risico's lopen. Ook in de werkomgeving dienen veiligheids- en gezondheidsrisico's als gevolg van beroepsmatig gebruik van stoffen te worden geminimaliseerd.**

Het is de wens van het kabinet om dit doel binnen één generatie, uiterlijk 2020, te realiseren. Gezien de internationale dimensie van het omgaan met stoffen is het realiseren van dit doel mede afhankelijk van de ontwikkelingen in het internationale beleid in de EU.

Belangrijke elementen van het nieuwe beleid

Het nieuwe stoffenbeleid moet zodanig worden vormgegeven dat de bovengenoemde punten van zorg worden weggenomen en de onderkende problemen worden opgelost. De verwachting is dat dit kan worden

gerealiseerd door, naast grondige verbeteringen in de thans traag werkende beleidsinstrumenten (waaronder het instrument risico-management), ook nieuwe elementen aan het stoffenbeleid toe te voegen zoals:

- implementatie van het voorzorgprincipe (ruimte voor maatregelen op basis van voorzorg);
- «public right to know» (het openbaar beschikbaar zijn van informatie over gevaren en risico's van stoffen en producten);
- het op zeer korte termijn verzamelen van gegevens over gevaars-eigenschappen van stoffen en producten;
- kwaliteitsverbetering van stoffenbeleid op ondernemingsniveau (zorg voor de veiligheid van producten en productieproces);
- invulling van de ketenverantwoordelijkheid (met name op het terrein van communicatie over gevaren, risico's en beheersmaatregelen);
- het niet meer gebruiken van stoffen en producten die een onaanvaardbaar gevaar of risico met zich meedragen;
- geen carcinogene, mutagene, reprotoxische (CMR) stoffen of zeer persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen in consumentenproducten en open toepassingen en het zoveel mogelijk vermijden van dergelijke stoffen in industriële toepassingen;
- streven naar beëindigen van emissies van persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen binnen 1 generatie, uiterlijk 2020.

Tripartiet overleg in Nederland

In Nederland is in 1999, in nauwe samenwerking tussen rijksoverheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in het kader van het programma SOMS – Strategie Omgaan Met Stoffen –, begonnen met het verkennen van de problemen van het huidige beleid en met het bespreken van de meest geschikte oplossingen daarvan met als doel deze oplossingen zoveel als mogelijk is in Nederland te implementeren en in te brengen in de beleidsvernieuwing van het EU-stoffenbeleid. Twee jaar intensieve samenwerking tussen de genoemde partijen heeft tevens geleid tot de aankondiging van een intentieverklaring van het Nederlandse bedrijfsleven inzake de beleidsvernieuwing stoffen.

Strategie omgaan met stoffen

In deze nota geeft het kabinet aan op welke wijze, indachtig de internationale context van het stoffenbeleid, de beleidsvernieuwing nationaal maar ook internationaal gestalte dient te krijgen. Het in de nota geschetste stoffenbeleid omvat in principe alle stoffen in alle toepassingen. Evenwel zal het nieuwe stoffenbeleid zich primair richten op de zogeheten bestaande¹ en nieuwe² stoffen, hoewel het nieuwe beleid op termijn ook consequenties kan hebben voor geneesmiddelen, diergeneesmiddelen, landbouw- en niet-landbouwbestrijdingsmiddelen die in feite ook deze stoffen bevatten. Met dit nieuwe stoffenbeleid streeft het kabinet synergie na tussen het milieu-, arbeidsveiligheid- en consumentenbeschermingsbeleid. De nadruk bij de uitwerking ligt evenwel op de bescherming van mens en milieu in het kader van het milieubeleid.

Verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen

Het kabinet stelt als centraal beleidsuitgangspunt dat een verankering van de verantwoordelijkheid van bedrijven en een kwaliteitsverbetering binnen de bedrijven een noodzakelijke voorwaarde is voor het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen binnen de bedrijven zelf en door de keten van bedrijven heen. Daarmee sluit het nieuwe stoffenbeleid aan bij een recent SER advies (Advies over maatschappelijk ondernemen: de winst van waarden, 15 december 2000). Een integrale aanpak

¹ Met bestaande stoffen wordt bedoeld stoffen die op de EINECS-lijst staan (circa 100 000 stofnamen). Alleen voor stoffen die als prioritair worden aangewezen moet een basisset (van gegevens) worden aangeleverd.

² Nieuwe stoffen zijn stoffen die na 18 september 1981 zijn ontwikkeld of op de (wereld)markt zijn gebracht. Voor het op de markt brengen van deze stoffen moeten gegevens (over gevaren en risico's) worden aangeleverd.

van milieu en arbeidsomstandigheden en consumenten bescherming heeft daarbij de voorkeur.

Een dergelijke kwaliteitsverbetering binnen bedrijven en verankering van ketenverantwoordelijkheid vereist dat het bedrijfsleven:

- een kader schept binnen bedrijf, bedrijfstak en branche voor duurzaam ondernemen waarbinnen de verantwoordelijkheid voor veilig omgaan met stoffen en producten en de daar bijbehorende acties een duidelijke plaats heeft;
- op basis van de eigen verantwoordelijkheid, binnen de door de overheid geschapen algemene beleidskaders over beheersen van gevaren en risico's, actie onderneemt teneinde de risico's en gevaren van stoffen en producten, in elke fase van de levenscyclus, te minimaliseren;
- ten behoeve van deze acties, gegevens genereert over gevaren en risico's van stoffen en producten en deze kennis beoordeelt en laat beoordelen (verifiëren) en beschikbaar stelt (bijvoorbeeld in de vorm van adequate en complete veiligheidsinformatiebladen en overige op de gebruiker toegesneden documenten);
- (publiek) verantwoording aflegt over de ondernomen acties.

De overheid verwacht van het bedrijfsleven dat deze beschikt over onder andere:

- aantoonbaar gekwalificeerd personeel, dat afdoende is voorgelicht en geïnstrueerd;
- deskundigheid op het gebied van veiligheid/gezondheid/milieu ten aanzien van chemische producten (stoffen);
- een managementstructuur die voldoende waarborg biedt voor een objectieve beoordeling en besluitvorming inzake gevaren en risico's van stoffen;
- een adequaat, verifieerbaar, controleerbaar en openbaar register van chemische producten;
- een op het gebied van stoffen adequate risico-inventarisatie en -evaluatie conform art. 5 van de Arbeidsomstandighedenwet;
- een borging van de maatregelen en eisen die invulling geven aan het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen.

Openbaarheid als waarborg

Teneinde voldoende waarborg te hebben dat een dergelijke kwaliteitsverbetering binnen bedrijven heeft plaatsgevonden en dat de ketenverantwoordelijkheid werkt is openbaarheid van onder andere kennis over gevaren en risico's en beheersmaatregelen noodzakelijk. Openbaarheid en toegankelijkheid maakt een kritische beoordeling van derden uit de samenleving in het beoordelingsproces van risico's en gevaren mogelijk en stimuleren aldus het nemen van adequate maatregelen.

Wat gaat de overheid doen?

De rol van de overheid is enerzijds het stellen van duidelijke kaders waarbinnen het bedrijfsleven de eigen verantwoordelijkheid kan invullen en anderzijds het zorgen voor adequaat toezicht en handhaving. Daarnaast zal de overheid, waar mogelijk, het bedrijfsleven stimuleren bij het verbeteren van de kwaliteit binnen bedrijven en het verankeren van de ketenverantwoordelijkheid.

Met name het midden- en kleinbedrijf (zowel producenten als gebruikers) zal deze steun kunnen gebruiken.

Op het gebied van arbeidsomstandigheden zijn al ervaringen opgedaan met het stimuleren van de gewenste kwaliteitsverbetering en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid, met name door de inzet van

arbo-convenanten met bedrijfstakken. Het kabinet is dan ook voornemens om het tot stand komen van onder andere «ketenovereenkomsten» en «uitvoeringsovereenkomsten» te stimuleren in aanvulling op wat reeds op arbo- en milieugebied in gang is gezet. In dergelijke nieuwe overeenkomsten zou de beoogde integrale aanpak van milieu- en arborisico's binnen bedrijven, branches en ketens tot uitdrukking dienen te komen. Het kabinet is verder voornemens het bedrijfsleven te stimuleren bij het opzetten van een kennisinfrastructuur die dit kan bevorderen. Daarnaast bestaat het voornemen om de uitvoering van een «drieslag» te bevorderen die tot doel heeft om in een betrekkelijk korte tijdsspanne voor alle stoffen waar de samenleving momenteel mee te maken heeft – en waarvan tot op dit moment weinig tot niets (openbaar) bekend is over gevaren en risico's – de noodzakelijk geachte kennis te genereren, opdat het bedrijfsleven zo vroegtijdig mogelijk, op basis van de gegenereerde kennis, al zelfstandig invulling kan geven aan een adequaat verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen. Naast het stellen van kaders, het stimuleren van het bedrijfsleven bij de uitvoering van het nieuwe beleid, het houden van toezicht en het handhaven zal de overheid toezien op een snelle en adequate uitvoering van het beleid daar waar het stoffen betreft die reden zijn voor grote zorg. Tenslotte zal de overheid zorg dragen voor de inbreng van de inhoud van deze nota in de Europese discussie over de beleidsvernieuwing stoffen.

Van niets weten naar veel doen: de «drieslag»

De essentie van de «drieslag» is dat, ingegeven door de mate van zorg inzake het gevaar van een stof, maatregelen ter beperking van dat gevaar worden genomen. Het is duidelijk dat niet alles op korte termijn gereed kan zijn. Gedurende de uitvoering van de eerste stap van de «drieslag» zal dan ook bekeken worden in hoeverre de fasering van de twee laatste stappen van de drieslag, gezien de technische en economische mogelijkheden van bijvoorbeeld het testen van stoffen, in de praktijk haalbaar is. De «drieslag» die de overheid in het nieuwe beleid gaat hanteren bestaat uit de volgende stappen en verdeling van taken:

1. uiterlijk eind 2004 zijn door het bedrijfsleven alle stoffen, die in Nederland op de markt zijn of worden gebruikt, voorzien van een geverifieerd «stofprofiel» op basis van gevaarsgegevens («quick scan») en zijn de stoffen door het bedrijfsleven in één van de, door de overheid vastgestelde, 5 categorieën van zorg (zeer ernstige zorg, ernstige zorg, zorg, vooralsnog geen zorg, geen gegevens – dus zeer ernstige zorg –) ingedeeld. De daarbij behorende «in principe» maatregelen worden door het bedrijfsleven genomen. «In principe» maatregelen zijn maatregelen die op basis van de dan bekende, beperkte kennis in ieder geval genomen moeten worden (gebruik van de stof is onaanvaardbaar; gebruik van de stof is onaanvaardbaar, tenzij ...; gebruik van de stof is aanvaardbaar, mits ...);

De overheid streeft ernaar dat:

- het bedrijfsleven de «stof»profielen voor alle stoffen uiterlijk eind 2002 gereed heeft;
- de geverifieerde profielen en de geverifieerde indeling van alle stoffen in een van de 5 categorieën van zorg, op basis van deze profielen, in een goed verstaanbare vorm door het bedrijfsleven openbaar beschikbaar worden gesteld uiterlijk eind 2004;
- vanaf begin 2005, voor die stoffen waarvoor uiterlijk eind 2002 geen profiel bekend is of stoffen waarvoor uiterlijk eind 2004 geen geverifieerd profiel of classificatie in een goed verstaanbare vorm openbaar bekend is, vergaande beperkingen aan gebruik en emissies van die stoffen worden gesteld (verbodsregime tot nadere gegevens beschikbaar zijn).
- het bedrijfsleven per direct (vanaf 2001) maatregelen neemt ter

voorkoming en beperking van gevaar en risico voor alle stoffen conform het beleidskader dat de overheid stelt (matrix van «in principe maatregelen») in een mate die recht doet aan de categorie van gevaar waarin de stof op basis van het «screenings»profiel (of additionele gegevens, voorzover beschikbaar) valt.

Het kabinet zal in de periode 2001 – 2004, indien tussentijds uit de «quick scan» blijkt dat er stoffen zijn die reden zijn voor grote zorg, terstond maatregelen nemen voor deze stoffen op grond van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen.

2. uiterlijk 2010 zijn alle stoffen die op basis van de «quick scan» reden tot zorg geven, of die met meer dan een bepaald productievolume per jaar geproduceerd worden, door het bedrijfsleven, indien nodig geacht, voorzien van aanvullende gegevens en zo nodig een risico-beoordeling. Het eventueel nader onderzoeken leidt niet tot uitstel van eerder van toepassing verklaarde «in principe» maatregelen op basis van de «quick scan»;
3. uiterlijk 2015 zijn door het bedrijfsleven alle stoffen, die in Nederland op de markt zijn of worden gebruikt, voorzien van een voor deze stoffen relevant geachte basisset van kennis en zo nodig van een risicobeoordeling. Uiterlijk 2020 zijn voor alle stoffen zodanig adequate maatregelen genomen dat de beleidsvernieuwing stoffen gerealiseerd is.

Uiterlijk 2020 heeft het bedrijfsleven dus voor alle stoffen maatregelen ter beperking van gevaar en risico genomen, conform het beleidskader dat de overheid stelt, in een mate die recht doet aan de categorie van gevaar of risico waarin de stof valt.

De informatie die beschikbaar komt tijdens de stappen van de drieslag, en de maatregelen die op basis daarvan ondernomen worden, is openbaar en in bruikbare vorm beschikbaar. De informatie wordt door het bedrijfsleven actief gecommuniceerd door de keten. De overheid ziet toe op een goede uitvoering van het voorgaande en handhaaft indien nodig.

Internationale dimensie nieuw stoffenbeleid

Niet alleen in Nederland maar ook in diverse internationale kaders wordt discussie gevoerd over een nieuw stoffenbeleid. Een aantal Europese landen heeft, voor wat betreft de gewenste richting voor een nieuw stoffenbeleid, in de afgelopen twee jaar een standpunt ingenomen. Daarnaast hebben bepaalde landen, zoals Canada, al onderdelen van het in deze nota voorgestelde nieuwe stoffenbeleid in praktijk gebracht.

De Europese Commissie heeft, op verzoek van de Milieuraad in juni 1999, een «witboek» over dit onderwerp toegezegd. Dit «witboek» is recentelijk, 13 februari, door de Commissie aangenomen. Naar verwachting zal de Milieuraad in juni 2001 daarover spreken.

De regelgeving in Nederland voor de uitvoering van het stoffenbeleid is gestoeld op Europese regelgeving. Vanwege onduidelijkheid over de richting van de ontwikkeling van het Europese stoffenbeleid is het uitwerken van nationale regelgeving vooralsnog niet opportuun.

Teneinde voldoende waarborg te creëren voor het welslagen van het nieuwe stoffenbeleid is het kabinet voornemens om elementen van dit beleid te verankeren in wet- en regelgeving (met name in de Wet Milieubeheer), dan wel bestaande regelgeving te wijzigen. Het nieuwe Nederlandse beleid zal nadrukkelijk in EU verband, met name in de discussie over de herziening van het EU bestaande stoffen beleid en in het kielzog daarvan de EU regelgeving, worden ingebracht. Uiteraard zal het nieuwe stoffenbeleid op nationaal niveau moeten passen binnen de ruimte die door het internationale beleid, uiteindelijk na aanpassing, wordt gegeven.

Implementatie nieuw beleid

Het kabinet beoogt met het bovenstaande een concrete invulling van de zorgplicht door een snelle aanpak van de zogeheten «non assessed chemicals» (stoffen waarover niets bekend is voor wat betreft gevaren en risico's) alsmede krachtige en effectieve maatregelen ten aanzien van stoffen met ongewenste eigenschappen (zoals persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen, carcinogene, mutagene, reproductietoxische (CMR) stoffen en stoffen met hormoonontregelende werking). Het bedrijfsleven heeft inmiddels per brief (8 januari 2001), waarin ook een spoedig te publiceren intentieverklaring is aangekondigd, aangegeven dat zij voornemens is activiteiten te ontwikkelen voor de uitvoering van de strategienota omgaan met stoffen.

De implementatie van het nieuwe beleid zal in stappen plaatsvinden:

- In een Uitvoeringsprogramma, waarin naar verwachting dezelfde partijen zullen participeren als in het SOMS programma ter voorbereiding van deze nota, zullen de diverse elementen uit het nieuwe beleid ontwikkeld en uitgewerkt worden. Onderdeel van deze ontwikkeling zullen «proeftuinen voor het nieuwe stoffenbeleid» zijn. Deze «proeftuinen», die door het bedrijfsleven worden opgezet, kunnen rekenen op actieve stimulering van de overheid. Door deze «proeftuinen» wordt onderzocht op welke wijze de eerder genoemde kwaliteitsverbetering binnen bedrijven en de verankering van ketenverantwoordelijkheid praktisch vorm kan worden gegeven. Ook het vaststellen van criteria voor het vaststellen van de 5 categorieën van zorg en criteria voor het beperken van gevaren en risico's bij het omgaan met stoffen en producten hoort bij het uitwerken van het nieuwe beleid. Daarnaast zal een zodanige informatievoorziening en (kennis)infrastructuur worden ingericht dat een goede uitvoering van eerder genoemde «drieslag» maar ook de communicatie binnen de keten en met de samenleving rond (gevaren en risico's van) stoffen open en betrouwbaar kan plaatsvinden.
- De uitwerking en implementatie van de «strategie omgaan met stoffen» kan worden afgerond met het sluiten van één of meerdere «keten-» en «uitvoeringsovereenkomsten» die onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend kunnen worden verklaard.

Over de voortgang van het genoemde uitvoeringsprogramma en de implementatie van de beleidsvoornemens van deze strategie voor het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen zal eind 2002 aan de Tweede Kamer door middel van een Nota Uitvoering Strategie Omgaan Met Stoffen worden gerapporteerd. Dan zal ook aangegeven worden of en op welke wijze elementen van het nieuwe stoffenbeleid in nationale en internationale regelgeving verankerd worden.

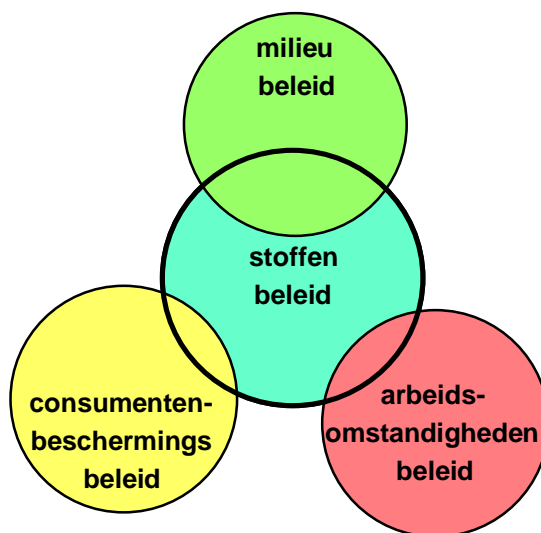
1. Inleiding

1.1 Algemeen kader

Het stoffenbeleid¹ heeft raakvlakken met beleidsterreinen die in algemene zin de bescherming van het milieu, de borging van goede arbeidsomstandigheden en de bescherming van de consument tot doel hebben (milieu-, arbeidsomstandigheden- en consumentenbeschermingsbeleid).

Het kabinet streeft met het nieuwe stoffenbeleid, zoals dat in deze nota is beschreven, maximale synergie na tussen het milieu-, arbeidsomstandigheden- en consumentenbeschermingsbeleid, alsmede optimale aansluiting bij de internationale beleidsontwikkelingen. In deze nota zal evenwel, vanwege de specifieke aandacht die de emissies van stoffen naar het milieu vereist, het raakvlak van het stoffenbeleid met het algemene milieubeleid relatief meer aandacht krijgen.

Door de beleidsvernieuwing worden niet zozeer de doelen, en dus het stoffenbeleid zoals dat is vastgelegd in de verschillende NMP's en Nota's Waterhuishouding, als wel de instrumenten om die doelen te verwezenlijken in belangrijke mate gewijzigd.



1.2 Aanleiding voor een nieuw stoffenbeleid

In de huidige samenleving is het gebruik van chemische producten (stoffen) niet meer weg te denken. Allerlei nationale en internationale (beleids)inspanningen hebben tot doel om, ondanks de toename van het aantal stoffen en de daar bij behorende productiehoeveelheden, zorg te dragen voor een zodanig veilig gebruik van stoffen, in alle fasen van de levenscyclus van een stof (van chemisch product via (consumenten)producten naar afval en/of hergebruik), dat veiligheid en bescherming van mens en milieu op hoog niveau gewaarborgd is. Naast inspanningen van de overheid mogen de initiatieven die het bedrijfsleven heeft ontplooid om een veilig gebruik van stoffen mogelijk te maken zeker niet onvermeld blijven. Genoemd kan worden de invoering van «Responsible Care» en «Product Stewardship». Daarnaast heeft de internationale chemische industrie het initiatief genomen om uiterlijk in 2004 de belangrijkste kennislacunes te dichten voor 1000 stoffen die in grote hoeveelheden worden geproduceerd. Ook financiert deze een internationaal programma voor onderzoek naar langetermijneffecten van stoffen.

¹ In deze strategienota worden onder de begrippen stoffen en stoffenbeleid respectievelijk verstaan chemische producten (inclusief langs (bio)chemische weg verkregen natuurproducten) en productenbeleid voor chemische producten. Hetgeen direct duidelijk maakt dat aan chemische producten dezelfde eisen worden gesteld als aan andere (professionele/consumenten) producten zoals productinformatie (samenstelling, zuiverheid, eigenschappen), gebruiksaanwijzing, garantie, eigenschappen voor zover relevant in verband met gevaren en risico's voor milieu- en gezondheid etc.).

Desondanks schiet het huidige beleid op het gebied van chemische producten op een aantal punten tekort. Vele stoffen die in het milieu (bodem, water, lucht, grondwater) terechtkomen, of in de daarin levende flora en fauna, of die verwerkt worden in producten, in het bijzonder consumentenproducten (waaronder voeding), zijn gezien hun eigenschappen, een potentieel gevaar voor mens en milieu. Stoffen die beroepsmatig worden toegepast kunnen als gevolg van blootstelling een gezondheidsrisico voor werknemers opleveren. Van vele stoffen zijn zelfs deze gevaarseigenschappen niet (openbaar) bekend zodat er sprake is van een manifeste onzekerheid over de kwaliteit van onze leef- en werkomgeving en de producten die wij gebruiken. Van de tienduizenden stoffen die op de markt zijn, is slechts van enkele honderden een zodanige hoeveelheid gegevens bij overheden bekend, dat het op grond daarvan mogelijk is een inschatting te maken van mogelijke effecten op mens en milieu. Daarnaast zijn enkele duizenden stoffen voorzien van een gevaars-etiket dat informatie geeft over de risico's voor de gebruiker. De overheid heeft op nationaal en internationaal niveau zeer zorgvuldige, maar daardoor arbeidsintensieve en tijdrovende, beoordelingsprocedures uitgewerkt die een slagvaardige aanpak van gevaarlijke stoffen feitelijk onmogelijk maakt.

Signalen over mogelijke effecten die tot nu toe niet met het standaard kennis repertoire voorzien kunnen worden van een risico-inschatting (bijvoorbeeld hormoonontregeling) versterken deze onzekerheid. Sommige bedrijven halen uit voorzorg bepaalde persistente stoffen uit de productie alleen vanwege het feit dat zij in menselijk weefsel zijn gevonden, zonder dat van deze stoffen noemenswaardige toxische effecten bekend zijn. Dat een dergelijke houding nog geen gemeengoed is geeft ook verwarrende signalen richting samenleving.

De samenleving wordt regelmatig geconfronteerd met incidenten in de gebruiksfase van een product, zoals het (mogelijk) vrij komen van weekmakers uit sabbelspeelgoed voor baby's en het ontstaan van beroepsziekten bij werknemers. Ook afval, met daarin gevaarlijke stoffen, dat door foutief hergebruik in de voedselketen is gekomen («dioxine kippen») zorgt voor een verminderd vertrouwen in het (chemische) productenbeleid. Hoewel dit uiteindelijk extreme situaties zijn, illustreren zij wel de gebrekkige invulling van de ketenverantwoordelijkheid. Legio is het aantal gevallen waarin de overheid wordt aangesproken op mogelijke gevolgen van toepassing van stoffen zonder dat daarvoor bij de overheid, maar wellicht ook bij het bedrijfsleven, adequate kennis voorhanden is. Het gevaar van ad-hoc beleid en daarmee samenhangend het verwijt van een niet structurele aanpak is niet denkbeeldig.

In het huidige beleid zitten weinig stimulansen voor het bedrijfsleven om zelf pro-actief verantwoordelijkheid te nemen. In veel gevallen wordt gewacht met het nemen van noodzakelijke maatregelen tot daarover binnen de EU overeenstemming is bereikt.

Internationaal zijn bovenstaande constatering ook aanleiding geweest voor initiatieven tot nieuw beleid. Zo hebben een aantal Europese landen recentelijk een standpunt gepubliceerd (Denemarken en het Verenigd Koninkrijk in 1999 en Zweden in 2000; zie bijlage 1). Daarnaast heeft de Europese Milieuraad, in vervolg op het evaluatiedocument van de Europese Commissie inzake het functioneren van de vier richtlijnen die in het Europees stoffenbeleid centraal staan, in juni 1999 globale uitgangspunten voor een nieuw stoffenbeleid aanvaard en de Europese Commissie uitgenodigd om voor eind 2000 een beleidsvisie op te stellen. Deze visie, het «witboek» stoffen, is recentelijk op 13 februari door de Commissie aangenomen en zal naar verwachting in de Milieuraad in juni 2001 worden besproken.

De conclusie is dat internationaal een brede basis voorhanden is om het huidige stoffenbeleid grondig te herzien en te komen van een beleid dat in belangrijke mate gebaseerd is op het nemen van maatregelen nadat negatieve effecten zijn geconstateerd naar een beleid dat erop gericht is zulke effecten te voorkomen. Een dergelijke houding viel ook in Nederland te bespeuren toen de overheid twee jaar geleden diverse maatschappelijke partijen consulteerde over de noodzaak om het stoffenbeleid te veranderen. De bovenstaande algemene omschrijving van de aanleiding voor de vernieuwing van het stoffenbeleid, die in essentie aangeeft dat met het huidige beleid een schoon milieu en een veilige omgeving van de mens niet gegarandeerd is, werd door de geconsulteerde partijen (zoals die aan het Strategie Omgaan Met Stoffen – SOMS – programma hebben meegedaan) onderschreven, ook al woog niet elk onderdeel van het geschetste probleem voor elke partij even zwaar.

1.3 Kort overzicht van het huidige stoffenbeleid

Risicomanagement is al ruim 10 jaar een stevige pijler van een belangrijk deel van het Nederlandse arbeidsomstandigheden- en milieubeleid. Het beleidsinstrument werd in de notitie «Omgaan met risico's», die als bijlage van het NMP1 verscheen (TK, 1988–1989, 21 137, nr. 5), geïntroduceerd. In deze notitie werden algemene beleidsuitgangspunten voor stoffen, straling, bestrijdingsmiddelen, genetisch gemodificeerde organismen en externe veiligheid gepresenteerd. Dit gedachtegoed werd later voor straling verder uitgewerkt in de notitie «Omgaan met risico's van straling» (TK, 1989–1990, 21 483, nr. 2) en voor landbouwbestrijdingsmiddelen in het Meerjarenprogramma gewasbescherming – MJP-G – (Kamerstukken II 1990–1991, 21 677, nrs. 3 en 4) en het plan van aanpak tweede fase MJP-G (TK, 1997–1998, 21 677, nr. 43). Het beleid ten aanzien van biotechnologie in brede zin (en daarbinnen genetisch gemodificeerde organismen) werd recentelijk in de «integrale nota biotechnologie» (TK, 2000–2001, 27 428, nr. 2) weergegeven. Voor het milieu deel van het stoffenbeleid werd de normstelling voor individuele stoffen verder uitgewerkt in het beleidsstandpunt MILBOWA (TK, 1991–1992, 21 990, nr. 1) en werden de algemene beleidsuitgangspunten van het risicobeleid op hoofdlijnen verder uitgewerkt in de «Strategienotitie thema verspreiding» (TK, 1991–1992, 22 767, nr. 1). De systematiek en de wijze waarop met de milieukwaliteitsnormen voor stoffen moet worden omgegaan is in NMP3 (TK, 1998–1999, 26 205, nr. 1 en 2) en NW4 (TK, 1998–1999, 26 401, nr. 1 en 2) uiteengezet.

Voor wat betreft het arbeidsomstandighedenbeleid voor stoffen wordt, naast enkele van bovengenoemde beleidsstandpunten, gewezen op de bestaande algemene kaders voor beoordeling en beheersing van arborisico's door bedrijven en de normstelling in de vorm van wettelijke grenswaarden zoals neergelegd in de Arbeidsomstandighedenwet (1998).

Hoewel de bovengenoemde strategienotitie het thema verspreiding¹ als onderwerp had werd in het bijzonder het beleid ten aanzien van de milieugevaarlijke stoffen, en als bijzondere subgroep daarvan de vijftig prioritaire stoffen, besproken. Belangrijke beleidsuitgangspunten vormden, in navolging van hetgeen in NMP1 werd aangegeven, het voorkomen van onnodige milieuvervuiling en het behouden of herstellen van de gewenste milieukwaliteit. Als maat voor dit laatste werd het bereiken van het MTR² in 2000 en de streefwaarde in 2010 als doelstelling gehanteerd. Deze doelen werden achtereenvolgens in NMP2 en NMP3 bevestigd. Binnenkort zal de notitie Emissiereductiedoelstellingen Prioritaire Stoffen in het kader van het NMP4 aan de Kamer worden aangeboden. Deze notitie sluit als het ware 15 jaar prioritair stoffenbeleid af met een vooruitblik op de kans dat het NMP1 doel, het bereiken van de streefwaarde in 2010, voor

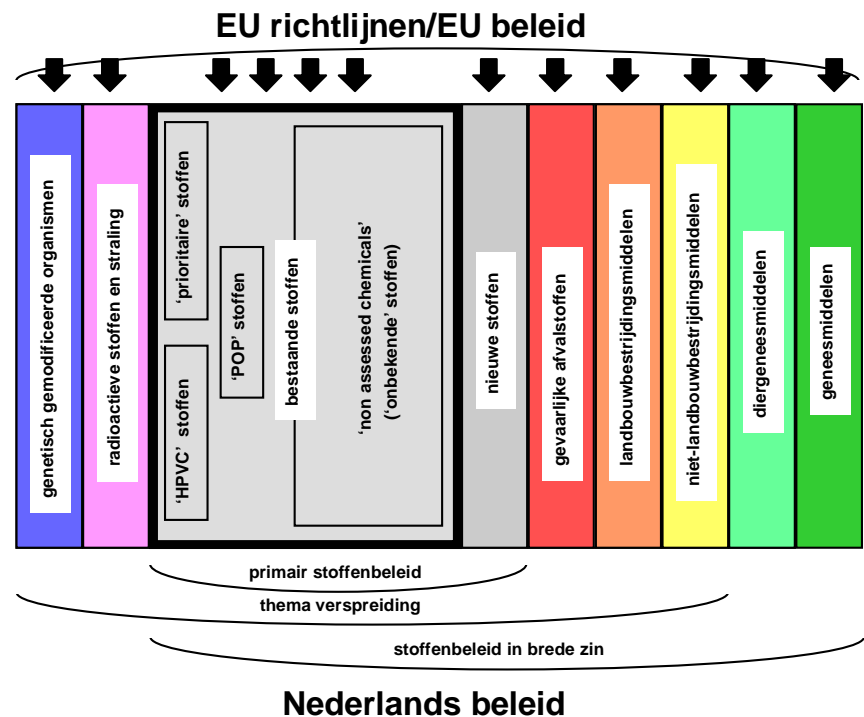
¹ Het thema verspreiding betreft alle stoffen, dus ook de radioactieve stoffen, de landbouw- en niet-landbouwbestrijdingsmiddelen en de stoffen die bij verbranding en afbraak ontstaan alsmede de genetisch gemodificeerde organismen. De verzurende, vermestende stoffen en stoffen die het klimaat en/of de ozonlaag aantasten vallen buiten dit thema.

² Voor de betekenis van de begrippen MTR (Maximaal Toelaatbaar Risico) en Streef-Waarde (SW) in de uitvoeringspraktijk wordt verwezen naar het 3de Nationaal MilieubeleidsPlan en bijlage 1 van deze nota.

deze stoffen gerealiseerd wordt. Voor het merendeel van de prioritair stoffen is dit doel al bereikt of in zicht.

Hoewel geneesmiddelen, diergeneesmiddelen, landbouw- en niet-landbouwbestrijdingsmiddelen in feite ook chemische producten zijn, beperkt het primaire stoffenbeleid zich tot de zogeheten bestaande¹ en nieuwe² stoffen. De verkaveling van de diverse stoffen voor verschillende beleidsvelden is het gevolg van historische ontwikkelingen in nationale en Europese regelgeving³.

Het afvalstoffenbeleid ontworstelt zich langzamerhand aan deze verkaveling in beleidsvelden. In Europees verband is gezocht naar een verbinding tussen het primaire stoffenbeleid en de gevaarsclassificatie van afvalstoffen. Voor de indeling van afvalstoffen wordt in Europees en nationaal verband het algemene beginsel gehanteerd dat elke stof die conform het primaire stoffenbeleid (Richtlijn 67/548/EEG) als gevaarlijk wordt ingedeeld in het afvalstadium ook als gevaarlijk moet worden aangemerkt. Hetzelfde beginsel geldt ook voor preparaten, zij het dat de Preparatenrichtlijn op een getrapte wijze in de afvalstoffenregelgeving is verankerd. Voorts is het zo dat met de nieuwe Preparatenrichtlijn (99/45/EG) de gevaarsclassificatie van landbouw- en niet-landbouwbestrijdingsmiddelen in lijn is gebracht met de beginselen volgens de Preparatenrichtlijn. In Nederland is op het gebied van het primaire stoffenbeleid ten aanzien van het milieu de Wet Milieugevaarlijke Stoffen van kracht. De belangrijkste instrumenten van Europese regelgeving zijn: de Gevaarlijke Stoffen Richtlijn (67/548/EEG); de Bestaande Stoffen Verordening (793/93/EEG); de Verbodsrichtlijn (76/769/EEG); de Preparatenrichtlijn (88/379/EEG).



¹ Met bestaande stoffen wordt bedoeld stoffen die op de EINECS-lijst staan (circa 100 000 stofnamen). Alleen voor stoffen die als prioritair worden aangewezen moet een basisset (van gegevens) worden aangeleverd.

² Nieuwe stoffen zijn stoffen die na 18 september 1981 zijn ontwikkeld of op de (wereld)markt zijn gebracht. Voor het op de markt brengen van deze stoffen moeten gegevens (over gevaren en risico's) worden aangeleverd.

³ Evenwel geldt voor alle op de markt gebrachte stoffen en preparaten, met uitzondering van een aantal productgroepen, dat na beoordeling een gevaarsindeling en etikettering dient plaats te vinden.

Op basis van de Wet milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren kunnen voor emissies van alle stoffen naar het milieu beperkende maatregelen worden voorgeschreven. Voor het beperken van emissies zijn internationaal de Europese Kaderrichtlijn water (2000/60/EG), de Richt-

lijn Integrated Prevention and Pollution Control (IPPC-richtlijn; 96/61/EG) en de OSPAR strategie gevaarlijke stoffen van belang. Mede naar aanleiding van de verklaring van de derde Noordzee Ministersconferentie is in OSPAR- en EU-kader een aantal stoffen geselecteerd, op basis van hun eigenschappen, waarvoor gestreefd wordt naar beëindiging van de emissies binnen een periode van 20 jaar.

Het (inter)nationale beleid voor stoffen is echter meer dan alleen maar beleid gericht op het terugdringen van emissies van milieubelastende stoffen. Zowel nationaal als internationaal zijn regelingen en richtlijnen ontworpen ter bescherming van de consument en de werknemer. De bescherming van mens en milieu tegen niet acute gevaren, door langdurige blootstelling aan lage concentraties, leidend tot chronische effecten, en blootstelling aan verdachte CMR (carcinogene, mutagene, reproductietoxische) stoffen is evenwel, ook met de huidige regelgeving, een nog steeds relatief onontgonnen (beleids)veld. Ook het Europese beleid ten aanzien van consumentenproducten is erop gericht dat stoffen, toegepast in producten, geen risico's voor de gezondheid mogen opleveren. Knap punt is evenwel dat het de taak van de overheid is om te bewijzen dat stoffen, waarvoor essentiële gegevens ontbreken, risico's kunnen opleveren, dit verder te onderbouwen en alternatieven aan te dragen.

De stoffen- en preparatenwetgeving is inmiddels op EU niveau grotendeels geharmoniseerd. Dit betekent dat iedere poging het beleid te verbeteren, de internationale kaders dient te respecteren. Anderzijds bestaat met name in Nederland op uitvoeringsniveau de ervaring dat verfijningen, verbeteringen en *good practices* die binnen die kaders vallen uiteindelijk kunnen leiden tot aanpassing en zelfs vernieuwing van de Europese wetgeving. De huidige Europese systematiek van risicobeoordeling is bijvoorbeeld geënt op het Nederlandse Uniform Beoordelingssysteem Stoffen (UBS). Een ander voorbeeld van *good practices* in Nederland is het doelgroepoverleg dat binnen de Europese context is ontstaan en succesvol is gebleken. De reductie van emissies van de eerder genoemde vijftig prioritair stoffen naar bodem, water en lucht door de Nederlandse industrie is mede tot stand gekomen door afspraken (Integrale Milieu Taakstellingen – IMT –) in het kader van de doelgroepconvenanten (zie ook de notitie Emissiereductiedoelstellingen Prioritaire Stoffen die binnenkort in het kader van het NMP4 aan de Kamer zal worden aangeboden). Uiteraard is ook vergunningverlening daarbij een niet te verwaarlozen instrument geweest.

In het arbeidsomstandighedenbeleid is ook sprake van een zich ontwikkelend doelgroepenbeleid. In aanvulling op de bestaande wettelijke verplichting om de blootstelling in kaart te brengen en zo veel mogelijk te beheersen worden met zogeheten hoog-risico-bedrijfstacken arboconvenanten afgesloten over het terugdringen van blootstelling aan oplosmiddelen, kwarts en allergene stoffen. Kern van de beoogde afspraken is het stimuleren van risicomanagement aan de bron, met name door substitutie (TK 1998–1999, 26 375, nr. 1). Daarnaast is met het in werking treden van de Vervangingsplicht Vluchtige Organische Stoffen – VOS – (per 1 januari 2000) invulling gegeven aan nationaal arbeidsbeschermingsbeleid op het gebied van het terugdringen van blootstelling op de werkplek aan schadelijke oplosmiddelen. Doel van dit beleid is het uitbannen van de beroepsziekte Organisch Psycho Syndroom (OPS). Deze vervangingsplicht zal ook een positief effect hebben op het terugdringen van VOS-emissies naar het milieu (TK 1998–1999, 25 720, nr. 13).

Het internationale stoffenbeleid is tot nu toe op deelgebieden redelijk succesvol gebleken. Zo wordt in 2001 een klein aantal milieugevaarlijke stoffen (POP's: Persistent Organic Pollutants) wereldwijd uitgebannen. Van tientallen stoffen zijn sinds 1985 de emissies sterk gereduceerd, in Neder-

land maar ook in Europa. In het kader van de EU zijn de risico's van 78 belangrijke stoffen met een hoog productievolume beoordeeld, en worden voor 33 van deze stoffen maatregelen voorbereid. Voor nieuwe stoffen is in 1981 een effectief kennisgevingssysteem ingesteld waardoor problemen met stoffen die nieuw op de markt komen in principe voorkomen kunnen worden.

Het EU bestaande stoffen programma, uitgevoerd binnen de Bestaande Stoffen Verordening is tevens de bijdrage van de EU aan het in 1991 in OECD verband gestarte HPVC (High Production Volume Chemicals) programma dat in totaal 4000 stoffen bevat. Door het HPVC programma verdelen de OECD lidstaten met elkaar de lasten in het opstellen van data-profielen van de geselecteerde stoffen. De industrie draagt zorg voor de completering van de gegevens tot een overeengekomen basis set; de bewijslast voor de risico's ligt tot nu toe evenwel bij de overheid. Recentelijk hebben zich op dit terrein ingrijpende ontwikkelingen voorgedaan. In de Verenigde Staten heeft de industrie zich verplicht tot completering van gegevens en het opstellen van een samenvatting van de kennis van circa 2800 HPVC stoffen binnen een periode van 4 jaar (Challenge Programme). De ICCA (International Council of Chemical Associations) heeft een wereldwijde actie gestart om voor de eerste selectie van circa 1000 HPVC stoffen voor 2004 de gegevens te completeren tot een basis set. CEFIC, de overkoepelende organisatie van de Europese chemische industrie, heeft aangegeven dat zij voor deze HPVC's een gevaarsbeoordeling («hazard assesment») en een voorlopige risicobeoordeling («initial risk assesment») zullen (laten) uitvoeren. De schaduwzijde van het verhaal is dat het internationale stoffenbeleid in 7 jaar tijd slechts voor 356 (HPVC) stoffen een basis set aan gegevens heeft opgeleverd en dat in EU verband slechts over 41 stoffen overeenstemming is bereikt over de «risk assesment», waarvan 33 stoffen kandidaat zijn voor risicobeperkende maatregelen. Voor slechts 10 stoffen zijn daadwerkelijk voorstellen voor risicobeperkende maatregelen ontwikkeld.

Uiteindelijk zijn onder het regime van de bestaande stoffen verordening voor slechts 6 stoffen risico-evaluaties volledig afgerond. Ingeval van 2 stoffen worden maatregelen niet nodig geacht, voor 4 stoffen is overeenstemming bereikt over risicobeperkende maatregelen. (Bron: ECB, december 2000)

1.4 Doel en reikwijdte van deze nota

Deze nota geeft de visie van het kabinet weer, door middel van het verwoorden van beleidsuitgangspunten en beleidsvoornemens, inzake het beleid ten aanzien van (milieugevaarlijke) stoffen. In het NMP3 (aangeboden in februari 1998) is al aangegeven dat het kabinet de Kamer zal rapporteren over de problematiek van de persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen, de hormoonontregelende stoffen en de stoffen waarvan weinig tot niets bekend is (voor wat betreft de gevaren die deze stoffen mogelijk representeren) en de wijze waarop deze problematiek wordt opgelost. Deze nota geeft invulling aan die toezegging.

De nota is meer dan alleen een visie van de overheid op de bovengenoemde problematiek en de daarbij relevant geachte oplossingen omdat de visie op een bijzondere wijze tot stand is gekomen.

Hoewel onder het huidige beleidsregime, zoals dat in vogelvlucht in de vorige paragraaf is beschreven, milieu- en arbosuccessen worden geboekt, bestaat in toenemende mate een door alle betrokken partijen (overheid, bedrijfsleven en belanghebbende maatschappelijke organisaties) gedeelde inschatting dat voortzetting van dit beleid op termijn tot onvoldoende vooruitgang zal leiden wat betreft de kennis over en het management van stoffen met een groter of kleiner risico voor mens en milieu. Met dit gezamenlijk vertrekpunt is in Nederland in de periode

1999–2000, ten behoeve van onder andere het opstellen van deze beleidsnota, een breed maatschappelijk overleg «Strategie Omgaan Met Stoffen» (SOMS-overleg) gestart dat het karakter had van een «open proces» (zie bijlage 2).

In het licht van het bovenstaande zijn de intenties van het bedrijfsleven inzake de beleidsvernieuwing stoffen zoals die recent zijn verwoord in een brief aan de Minister van VROM (8 januari 2001) waarin een intentieverklaring van het bedrijfsleven wordt aangekondigd van eminent belang omdat daarmee duidelijk wordt gemaakt dat het bedrijfsleven belangrijke onderdelen van die visie niet alleen onderschrijft maar ook in daden wenst om te zetten.

Ook de maatschappelijke organisaties op het gebied van gezondheid, arbeid en milieu hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het tot stand komen van deze beleidsvisie.

Doel van de nota is het zo duidelijk mogelijk vastleggen van de richting waarin de beleidsvernieuwing stoffen zich nationaal en internationaal moet bewegen teneinde het uiteindelijke doel van het stoffenbeleid (zoals dat in hoofdstuk 2 is beschreven) op termijn te kunnen bereiken. Het kabinet heeft als ambitie een geïntegreerde aanpak van risico's van stoffen op milieu-, arbeidsomstandigheden- en consumentenbeschermingsgebied te bevorderen. De inhoud van deze nota heeft dus betrekking op het milieu-, arbeidsomstandigheden- en consumentenbeschermingsbeleid van de overheid.

De reikwijdte van deze nota is in de vorige paragraaf al impliciet aangegeven: de nota behandelt primair het nationale en internationale stoffenbeleid ten aanzien van de bestaande (en nieuwe) stoffen. Daarmee is evenwel niet uitgesloten dat de beleidsuitgangspunten en beleidsvoornemens zoals die in deze nota verwoord zijn uiteindelijk van invloed kunnen zijn op de beleidsvelden die zich primair richten op gevaarlijke afvalstoffen, landbouwbestrijdingsmiddelen, niet-landbouwbestrijdingsmiddelen, geneesmiddelen en diergeneesmiddelen, ook al kennen deze velden een ander regime van regelgeving. Immers, de (milieu)kwaliteit van onze werk- en leefomgeving is uiteindelijk de maat der dingen en niet de regels die opgesteld zijn om die (milieu)kwaliteit te garanderen. De resultaten van het nieuwe stoffenbeleid zullen, door het bekend worden van gegevens over gevaarseigenschappen van stoffen, ook de uitvoering van het beleid dat zich richt op de reductie van emissies faciliteren. Indien de beleidsuitgangspunten en voornemens succesvol blijken te zijn zal ook het verschil, in termen van regelgeving, tussen bestaande en nieuwe stoffen op termijn kunnen verdwijnen.

1.5 Leeswijzer

De inleiding van de nota geeft in vogelvlucht een overzicht van het huidig stoffenbeleid, de relaties met andere beleidsterreinen en de aanleiding om tot een nationaal en internationaal vernieuwd beleid voor milieugevaarlijke stoffen te komen.

In hoofdstuk 2 staat de beschrijving van de door het nieuwe beleid op te lossen problemen centraal, als ook het ambitieuze doel van dit nieuwe beleid. Tenslotte worden de nieuwe elementen van het in te richten beleid weergegeven.

Kenmerkend aspect voor het omgaan met stoffen is de continue onzekerheid die bestaat over de veiligheid van stoffen. Tot voor kort werd uitgegaan van de premisse dat verstandig omgaan met stoffen, door maatregelen te nemen nadat de risico's van stoffen wetenschappelijk goed in kaart waren gebracht, voldoende antwoord gaf op maatschappelijke vragen inzake de veiligheid van stoffen. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven dat het verstandig omgaan met stoffen aangevuld moet worden met

instrumenten die meer recht doen aan het voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen.

De belangrijkste elementen van het nieuwe stoffenbeleid zijn uiteengezet in hoofdstuk 4. Aan bod komen onder andere: het algemene nieuwe beleidskader, de verantwoordelijkheden en taken van overheid en bedrijfsleven, de te nemen maatregelen en de belangrijke rol van openbaarheid van kennis.

Hoofdstuk 5 beschrijft in het kort op welke wijze de komende twee jaar gewerkt wordt aan de uitwerking en implementatie van de strategische noties van het nieuwe stoffenbeleid.

2 Van oud naar nieuw

2.1 Het (inter)nationale stoffenbeleid is voor verbetering vatbaar

Er zijn enkele tienduizenden stoffen op de markt, waarvan enkele duizenden in zeer grote hoeveelheden. Slechts van enkele honderden ervan zijn (openbaar) gegevens bekend die een redelijke inschatting van hun gevaren en risico's mogelijk maken. Uitgezonderd het beleid ten aanzien van nieuwe stoffen heeft het EU beleid, maar ook het Nederlandse beleid, zich tot nu toe beperkt tot een kleine selectie van bekende stoffen. Voor enkele duizenden, waaronder CMR stoffen, is de gevaarsclassificatie en etikettering formeel in EU verband vastgesteld, voor enkele tientallen is een risicobeoordeling uitgevoerd. Slechts voor een zeer gering aantal stoffen bestaan EU-brede afspraken voor risicobeheersing. Inzicht in de ketens, van productie tot het gebruiks- en afvalstadium, is in vrijwel alle gevallen beperkt. Van de resterende stoffen wordt de gevaarsclassificatie en etikettering uitgevoerd door het bedrijfsleven op basis van beschikbare gegevens. Daarmee is het adequaat beheersen van mogelijke risico's in veel gevallen een illusie.

De snelheid waarmee de achterstand in kennis- en maatregelen wordt ingelopen is buitengewoon laag. Het huidige instrumentarium en de daarbij gehanteerde verantwoordelijkheidsverdeling over de verschillende partijen maken een snelle voortgang hierbij ook vrijwel onmogelijk. De breed gedragen conclusie is dat het Nederlandse en het EU stoffenbeleid grondig moeten worden herzien.

Samengevat wordt het huidige stoffenbeleid gekenmerkt door de volgende problemen:

- *onbekende gevaren*

Een veilig gebruik van stoffen in alle fasen van de levenscyclus (van chemisch product via (consumenten)producten naar afval en hergebruik), zodanig dat mens (waaronder werknemers en consumenten) en milieu geen – of verwaarloosbare – gevaren en risico's lopen, is niet gegarandeerd omdat inzake gevaren en risico's van zeer veel stoffen niets bekend en van een groot aantal stoffen weinig bekend is. Het bedrijfsleven is hierdoor niet in staat om aan de verantwoordelijkheid voor het veilig produceren en gebruiken van stoffen invulling te geven. Voorts zijn de gegevens waarover het bedrijfsleven beschikt vaak niet openbaar toegankelijk.

Kennis over langetermijneffecten en effecten van gecombineerde en gecumuleerde blootstelling verkeert nog in de kinderschoenen. Negatieve effecten op het milieu zijn soms niet verklaarbaar met de huidige beperkte kennis van gevaren en risico's van stoffen. De giftigheid van bepaalde watermonsters kan bijvoorbeeld niet verklaard worden met behulp van de kennis over de meetbaar aanwezige stoffen in dat water. Er bestaat onzekerheid over het gevaar en de risico's van hormoonontregelende stoffen.

Uit de praktijk blijkt dat maatregelen, bij gebrek aan kennis, veelal

achterwege blijven. Het bedrijfsleven neigt daardoor naar een passieve en soms defensieve opstelling.

- *weinig bewustzijn van risico's*
Ook is er sprake van weinig bewustzijn van risico's. Afnemers zijn zich, mede als gevolg van bovengenoemde factoren, over het algemeen onvoldoende bewust van de risico's van de stoffen die zij gebruiken. Dit kan gevolgen voor derden, zoals werknemers, met zich meebrengen. Hoewel werkgevers verplicht zijn arbeidsomstandighedenrisico's van het gebruik van stoffen, in het kader van de risico-inventarisatie en -evaluatie, in te schatten, is de gemaakte inschatting door gebrek aan kennis en inzicht in de praktijk vaak nog steeds gebrekkig zo blijkt uit recente inspectieprojecten van de Arbeidsinspectie. Met name op het gebied van arbeidsomstandigheden is dit een knelpunt.
- *eenzijdige toedeling van taken en dus verantwoordelijkheid*
De overheid draagt op dit moment, zeker in de publieke opinie, de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van stoffen en producten terwijl het bedrijfsleven feitelijk de wettelijk verankerde zorgplicht heeft ten aanzien van het verantwoord omgaan met gevaren en risico's van stoffen en producten. Deze zorgplicht is door het bedrijfsleven, met name op het gebied van milieu, nog onvoldoende uitgewerkt in concrete taken.
- *ontbreken van ketendenken bij het bedrijfsleven*
Het bedrijfsleven heeft tot nu toe in zeer beperkte mate invulling gegeven aan een bedrijfsoverstijgende benadering van de zorgplicht ten aanzien van gevaren en risico's van stoffen en producten, waardoor een verantwoordelijkheidsvacuüm is ontstaan. Stoffen doorlopen een traject – keten – van producent naar eindgebruiker (waaronder de consument), waarbij verschillende (markt)partijen een rol spelen. De huidige invulling van de verantwoordelijkheid blijft beperkt tot het eigen handelen terwijl de schakels van de keten zich verantwoordelijk zouden moeten voelen voor elkaars omgaan met stoffen en zo nodig elkaar daar actief op aan zouden moeten spreken. Er is wel sprake van een informatieplicht door de keten heen, maar het rendement is vaak nihil vanwege een gebrekkige communicatie. Daarnaast doen bedrijven nog wel eens een beroep op bedrijfsvertrouwelijkheid van bepaalde gegevens. Daarmee wordt een gerechtvaardigde toedeling van taken en verantwoordelijkheid bemoeilijkt. Dit veroorzaakt inadequaate en inefficiënte handelen ingeval van geconstateerde problemen met stoffen en producten in de stofketen, maar meestal aan het eind ervan.
- *inefficiënt huidig beleid*
Veel geld en energie wordt gestopt in het beoordelen van de risico's van slechts een beperkt aantal, weliswaar belangrijke, stoffen, terwijl aan zeer veel andere stoffen door de beperkte middelen geen aandacht kan worden besteed. Daarnaast is er sprake van te weinig voortgang bij het nemen van maatregelen onder het regime van het huidig beleid. Voorts gaat de ontwikkeling in de chemische sector in een dermate hoog tempo dat de geringe voortgang in het beoordelen en beheersen van risico's onder het huidige beleid alleen nog maar zal verslechteren.

De conclusie is dat het huidige beleid tekortschiet omdat:

- het beleid, en de daar bij behorende maatregelen, geen garantie kan bieden dat de gezondheid en het milieu in voldoende mate wordt beschermd;
- het beleid de samenleving onvoldoende zekerheid biedt dat de stoffen die op de markt zijn en de producten waarin die stoffen voorkomen veilig kunnen worden gebruikt;
- de overheid en belanghebbenden onvoldoende zicht hebben op de maatregelen die bedrijven in het kader van de zorgplicht uitvoeren

- waardoor de huidige situatie waarborgen mist voor een goede uitvoering van het beleid;
- het beleid te weinig ruimte biedt voor de openbaarheid en toegankelijkheid van informatie waardoor openbare verantwoording en eventueel aansprakelijkheid slechts beperkt mogelijk is.
 - het beleid producenten en (professionele) afnemers van stoffen onvoldoende prikkelt tot adequate inschatting van risico's en effecten van hun handelen met stoffen waardoor onjuiste of onvoldoende beheersmaatregelen worden genomen. Dit is zowel op het gebied van milieu, arbeidsomstandigheden als van veiligheid van consumentenproducten een punt van zorg.

2.2 Een ambitieus nieuw stoffenbeleid

Het primaire doel van het nieuwe stoffenbeleid is het realiseren van een schoon milieu en een veilige werk- en leefomgeving voor de mens. In meer operationele termen betekent dit: **zorg dragen voor een zodanig veilig gebruik van stoffen, in alle fasen van de levenscyclus (van chemisch product via (consumenten)producten naar afval en hergebruik), dat mens en milieu geen – of verwaarloosbare – gevaren en risico's lopen. Ook in de werkomgeving dienen veiligheids- en gezondheidsrisico's als gevolg van beroepsmatig gebruik van stoffen te worden geminimaliseerd.**

Het is de wens van het kabinet om dit doel binnen één generatie, uiterlijk 2020, te realiseren. Gezien de internationale dimensie van het omgaan met stoffen is het realiseren van dit doel op milieugebied mede afhankelijk van de ontwikkelingen in het internationale beleid in de EU.

Primaire inzet daarbij is het streven naar minder gevaarlijke stoffen in het productieproces en gebruik.

Het verminderen en uiteindelijk zoveel mogelijk vermijden van gevaarlijke stoffen in de keten zal tot gevolg kunnen hebben dat een aantal andere problemen uiteindelijk ook verminderen: minder gevaarlijke producten, minder beroepsmatige blootstelling, minder gevaarlijke emissies en minder gevaarlijk afval. Kunnen gevaarlijke stoffen niet vervangen worden dan is adequate beheersing van de risico's en gevaren aan de orde.

Omdat de milieubeleidsdoelen zoals geformuleerd in het NMP3 logische tussenstappen zijn op weg naar het uiteindelijke doel blijven deze doelen gelden, namelijk dat voor alle stoffen op zeer korte termijn, zo mogelijk voor 2000, het MTR niet meer overschreden mag worden als gevolg van emissies, en dat op langere termijn, zo mogelijk voor 2010, de streefwaarde niet meer overschreden mag worden als gevolg van emissies. Ingeval van het doel om de streefwaarde te bereiken speelt de technische en bedrijfseconomische haalbaarheid, en dus ALARA, uiteraard een rol.

Ter toetsing van de in deze nota beschreven nieuwe instrumenten aan de arbobeleidsdoelen voor risicomanagement van stoffen, gelden de algemene beginselen zoals neergelegd in richtlijn 98/24/EG betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen de risico's van chemische agentia op het werk (PB L/131/11). Deze richtlijn zal naar verwachting in 2001 in het nationaal arbeidsomstandighedenrecht worden geïmplementeerd. Deze beginselen zijn: adequate kennis over en beoordeling van risico's van beroepsmatig gebruik van stoffen en een daarop gebaseerde risicobeheersstrategie gericht op het vermijden dan wel minimaliseren van risico's, bij voorkeur door substitutie van gevaarlijke stoffen.

2.3 Strategie in kernzinnen

Het stoffenbeleid zoals dat in de verschillende NMP's en Nota's Waterhuis-

houding is vastgelegd, alsmede het beleid op het gebied van arbeidsomstandigheden en consumentenveiligheid, wordt door de beleidsvernieuwing zoals die in deze nota beschreven is qua doelen niet maar qua instrumenten wel in belangrijke mate gewijzigd. Dit geldt ook ten aanzien van internationale verplichtingen die Nederland als Lidstaat of Contractpartij is aangegaan.

Zo stelt het huidige stoffenbeleid het voorkomen van onnodige milieuvuiling centraal en richt het zich op het bereiken van een zodanige kwaliteit van de leef- en werkomgeving dat nadelige gezondheidseffecten worden voorkomen. Deze uitgangspunten blijven ook in het nieuwe beleid een prominente plaats innemen.

Daarnaast streeft de overheid naar een integrale benadering van milieuvraagstukken hetgeen in dit geval inhoudt dat de totale «levens»cyclus van een stof wordt bezien. Ook in het nieuwe beleid zal dit aspect van groot belang zijn.

Uitgangspunt van het huidige arbobeleid van de overheid is dat werkgever samen met zijn werknemers verantwoordelijk is voor adequaat arbobeleid in de onderneming. De Arbeidsomstandighedenwet schept daarvoor het wettelijk kader. Belangrijk onderdeel van dit beleid is een verplichte inventarisatie en beoordeling van arborisico's in het bedrijf, en op basis daarvan een gericht aanpak van die risico's. De nieuwe beleidsvoornemens zoals in deze nota verwoord, beogen een adequate invulling van de verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers bij de beoordeling en aanpak van arborisico's met stoffen op ondernemingsniveau te versterken.

Het huidige beleid, zoals neergelegd in de Wet milieugevaarlijke stoffen van 1985, kent een algemene zorgvuldigheidsnorm (art. 2) die een ieder die beroepshalve met stoffen omgaat verplicht om alle maatregelen te nemen om de gevaren daarvan zoveel mogelijk te beperken. Bedrijven, waaronder fabrikanten en handelaren van stoffen, hebben derhalve hun verantwoordelijkheid en worden geacht deze te kennen en te nemen. Deze algemene zorgplicht zal in het nieuwe beleid een veel prominentere rol krijgen.

Het instrument risicomanagement speelt een allesoverheersende rol in het huidige beleid. In de nieuwe situatie zal dit instrument ook een belangrijke rol blijven spelen, maar de uitvoering zal, in tegenstelling tot de huidige situatie in het milieubeleid, ook worden toebedeeld aan de zorgplicht van het bedrijfsleven.

Het nieuwe stoffenbeleid voegt nieuwe uitgangspunten toe aan het oude beleid en zorgt tegelijkertijd voor een andere wijze van omgaan met de elementen en uitgangspunten uit dit oude beleid. Het voorziet de speciale problematiek van het omgaan met stoffen van uitvoerbare oplossingen. Daarbij staat de rol- en taakverdeling tussen de verschillende partijen centraal.

Nieuwe elementen die bij het bestaande beleid worden gevoegd zijn:

- implementatie van het voorzorgprincipe (ruimte voor maatregelen op basis van voorzorg);
Indachtig internationale afspraken zal in het nieuwe beleid een belangrijke plek worden ingeruimd voor maatregelen die uit voorzorg genomen moeten worden door zowel de overheid als het bedrijfsleven.
- «public right to know» (het openbaar beschikbaar zijn van informatie over gevaren en risico's van stoffen en producten);
Informatie over gevaren en risico's van stoffen en producten moet openbaar beschikbaar zijn en op een publieksvriendelijke wijze toegankelijk worden gemaakt.

- kwaliteitsverbetering van stoffenbeleid op ondernemingsniveau (zorg voor de veiligheid van producten en productieproces);
- invulling van de ketenverantwoordelijkheid (met name op het terrein van communicatie over gevaren, risico's en beheersmaatregelen);
- het op zeer korte termijn verzamelen van gegevens over gevaars-eigenschappen van stoffen en producten;
- het niet meer gebruiken van stoffen en producten die een onaanvaardbaar gevaar of risico met zich meedragen;
 Voorzover het op korte termijn niet vanzelf «not done» wordt om bepaalde stoffen te produceren of te gebruiken zal overgegaan worden op een verbod.
- geen carcinogene, mutagene, reprotoxische (CMR) stoffen of zeer persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen in consumentenproducten en open toepassingen en het zoveel mogelijk vermijden van dergelijke stoffen in industriële toepassingen;
 In navolging van het EU beleid om geen CMR (categorie 1 en 2) stoffen toe te laten in preparaten bedoeld voor de consumentenmarkt, zal dit beleidsuitgangspunt worden uitgebreid met PBT stoffen.
- streven naar beëindigen van emissies van persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen binnen 1 generatie (uiterlijk 2020).

Meer nog dan in het verleden zal de overheid stimuleren en zo nodig afdwingen dat bedrijven hun verantwoordelijkheid kennen en nemen. Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het zorgvuldig, veilig en schoon produceren en gebruiken van stoffen, preparaten en producten. Hierover moet het bedrijfsleven ook openbaar verantwoording kunnen en willen afleggen.

Aangezien bij stoffen en producten meerdere producenten en gebruikers in een keten zitten, is ieder van hen verantwoordelijk voor het op actieve wijze uitwisselen/communiceren van de noodzakelijke informatie binnen en buiten de gehele keten. Informatie wordt in dit verband ruimer gezien dan informatie die alleen betrekking heeft op de gevaren en de aanbevolen voorzorgmaatregelen.

Onnodige milieuvervuiling kan worden voorkomen door het adequaat en continue vervangen van gevaarlijke stoffen door minder gevaarlijke (substitutie).

Er zal gezorgd worden voor een optimale afstemming tussen de beleidsvelden die van oudsher zich richten op stoffen: milieubeleid, het consumentenbeschermingsbeleid en het arbeidsomstandighedenbeleid. Risicomanagement zal een belangrijke rol in het nieuwe beleid gaan spelen onder de premisse dat maatregelen niet uitgesteld kunnen worden totdat alle risico's in kaart zijn gebracht.

Het bovenstaande betekent dat het ambitieuze doel van het nieuwe stoffenbeleid gerealiseerd gaat worden door oplossingen te zoeken voor de geconstateerde problemen in de volgende richtingen:

- **voorzorg** (Meer nadruk op maatregelen uit voorzorg dan in het verleden met de erkenning dat maatregelen kunnen worden herzien als nieuwe wetenschappelijke inzichten daartoe aanleiding geven.);
- **kwaliteitsverbetering bedrijven en verankering ketenverantwoordelijkheid** (Hetgeen betekent het verschuiven van taken, met betrekking tot beoordeling en management van gevaren en risico's van stoffen, van overheid naar bedrijfsleven binnen bestaande kaders van verantwoordelijkheid. Het operationaliseren van het begrip ketenbeheer, dat wil zeggen de levenscyclus van chemisch product (stoffen) via (professionele en/of consumenten)producten naar afval en hergebruik, met afgebakende verantwoordelijkheden en taken voor alle schakels van de keten.);

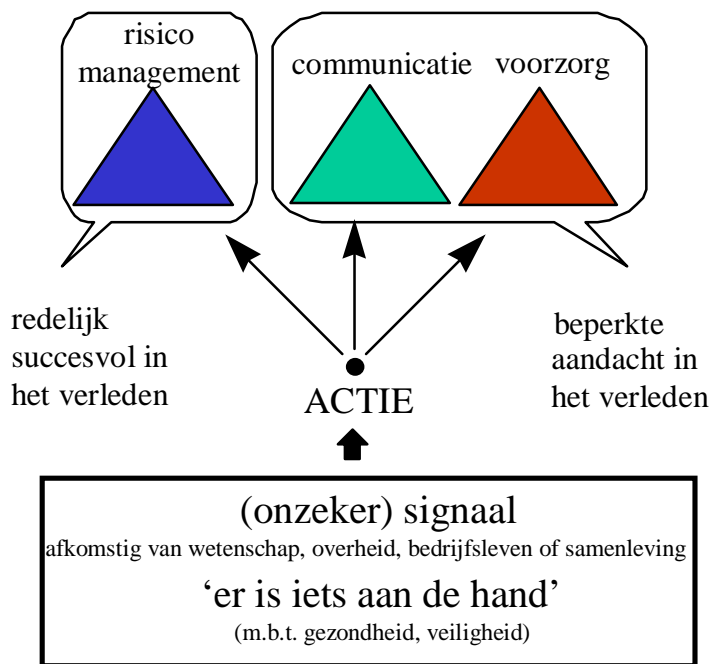
- **infrastructuur voor beoordelen van, besluiten en communiceren over (gevaaren en risico's van) stoffen** (Brede samenwerking van alle partijen op het punt van informatievoorziening en kennisoverdracht volgens een actief communicatieproces indachtig het operationaliseren van de ketenverantwoordelijkheid en het «public right to know» en het wegwerken van de breed ervaren kennisachterstand met betrekking tot gevaren en risico's van stoffen en producten.);
- **effectiever en efficiënter inzet van instrumenten** (Indien dienstig aanpassing van bestaande regelgeving gericht op meer flexibiliteit van maatregelen met ook ruimte voor maatregelen op basis van eigen initiatief, inrichten van nieuwe internationale regelgeving, meer aandacht voor handhaving bestaande regelgeving en meer aandacht voor monitoring en signalering van milieuproblemen.);
- **verankering van het nieuwe beleid in EU-regelgeving**

3 Verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen

3.1 Omgaan met onzekerheden

Bepaalde maatschappelijke problemen zijn, zoals gesignaleerd in NMP4, hardnekkig van aard omdat zij niet afdoende oplosbaar zijn binnen de huidige beleidskaders met de gebruikelijke (beleids)instrumenten en middelen. Voorbeelden van dergelijke hardnekkige problemen binnen het huidige kader van het stoffenbeleid zijn bijvoorbeeld: «non-assessed chemicals» (stoffen waar (vrijwel) niets van bekend is), PBT (persistente, bioaccumulerende, toxische) stoffen en stoffen met hormoonontregelende eigenschappen (onbekend is vaak nog, door het ontbreken van gevalideerde testmethoden, om welke stoffen het gaat en welk risico zij vertegenwoordigen voor mens en milieu).

Kenmerkend voor deze hardnekkige problemen is de grote rol die het aspect «onzekerheid» daarbij speelt. Bij alle activiteiten die ondernomen worden, producten die op de markt geïntroduceerd worden of stoffen die geproduceerd worden speelt de vraag of de activiteit, het product, de stof veilig is voor mens en milieu. De vraag kan nooit met absolute zekerheid beantwoord worden. Evenwel is, door voortschrijdende wetenschappelijke kennis en verbeterde analysetechnieken, de samenleving in staat met steeds grotere zekerheid uitspraken te doen over veiligheid bijvoorbeeld door aan te geven in welke mate mens en milieu worden blootgesteld aan potentieel gevaarlijke stoffen. De toenemende kennis kan niet wegnemen dat in sommige gevallen het gevoel van onzekerheid en bij gevolg de onrust over mogelijke gevaren en risico's toeneemt. De overheid, maar ook het bedrijfsleven, heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om verstandig om te gaan met deze signalen. Het aantal signalen uit de samenleving dat er iets aan de hand is met een bepaalde activiteit, product of stof, in termen van gevaren en risico's, neemt toe.



Om begrijpelijke redenen is de beleidsaandacht de laatste decennia voor een groot deel in beslag genomen door het instrument risicomanagement. Dit instrument, dat ook internationaal breed geaccepteerd is, gaat uit van het analyseren van risico's volgens de natuurwetenschappelijke methode (risicoanalyse) op basis van gegevens over eigenschappen en toepassingen om daarna, op basis van die analyse, over te gaan op (beleids)maatregelen. De successen van dit beleidsinstrument zijn in de vorige hoofdstukken al aangegeven. Internationaal heeft dit beleidsinstrument gezorgd voor een harmonisatie of tenminste afstemming van beleid van individuele landen hetgeen met de toenemende grensoverschrijdende handel in stoffen en producten een belangrijke winst is. Evenwel biedt dit instrument geen adequate en snelle aanpak van de eerder genoemde problemen omdat het in kaart brengen van en bereiken van internationale overeenstemming over mogelijk nadelige effecten (risicoanalyse) veelal langdurig onderzoek en discussie vereisen. Zonder een goed inzicht in de eigenschappen van de stof zal de risicoanalyse tot een onbetrouwbaar resultaat leiden en onvoldoende richting kunnen geven aan de gewenste risicobeheersingmaatregelen.

Het uitstellen van maatregelen totdat er meer zekerheid is over gevaren en risico's heeft als voordeel, als achteraf inderdaad blijkt dat maatregelen niet nodig waren, dat geen onnodige maatregelen zijn genomen en dus onnodige maatschappelijke kosten zijn gemaakt. Het grote nadeel is evenwel dat de samenleving soms wordt opgescheept met zeer hoge kosten als achteraf blijkt dat het uitstellen van maatregelen niet terecht was. De hoge maatschappelijke kosten die de sanering van de milieu- en gezondheidsproblemen met asbest, dioxinen en PCB's met zich mee brengen kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Voorts blijft de samenleving lange tijd in het ongewisse, hetgeen het gevoel van onrust doet toenemen.

Vandaar dat de samenleving steeds frequenter om (snelle) maatregelen op basis van voorzorg vraagt.

Ondanks de toenemende wens om voorzorg toe te passen wordt het instrument tot nu toe zeer beperkt toegepast in het stoffenbeleid. De afweging tussen (on)zekere economische voordelen op de korte termijn versus onzekere gezondheids- en milieurisico's in de toekomst valt tot nu toe veelal in het voordeel van het eerste uit. Daarbij speelt de verdeling van voor- en nadelen ook een rol. Wie (on)zekere economische voordelen voor zichzelf ziet en de (on)zekere gezondheidsnadelen op (toekomstige) anderen kan afwentelen zal niet snel geneigd zijn uit voorzorg maatregelen te nemen. In die zin faalt de huidige marktwerking. Voorzichtig gedrag uit voorzorg wordt door de markt gestraft en onvoorzichtig gedrag beloont. Op dit moment is de heersende gedachte dat een systeemvernieuwing, en dus meer gebruik van voorzorg, niet op basis van eigen initiatief alleen te verwachten is. Anderzijds is het niet eenvoudig om door middel van regelgeving de aandacht van risicomanagement naar voorzorg en communicatie te verschuiven omdat de Europese regelgeving primair gericht is op het wegnemen van handelsbelemmeringen en niet op milieu- en gezondheidsbescherming.

De uitdaging voor de toekomst is gelegen in het adequaat combineren van de sterke punten van risicomanagement en voorzorg. Beide instrumenten kunnen alleen goed bijdragen aan het oplossen van de problemen met stoffen en producten als er sprake is van een duidelijke rolverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en als over het toepassen van deze instrumenten goed en duidelijk wordt gecommuniceerd tussen de partijen en van en naar de burger. In die zin sluit het nieuwe stoffenbeleid aan bij een recent SER advies (Advies over maatschappelijk ondernemen: de winst van waarden, 12 december 2000).

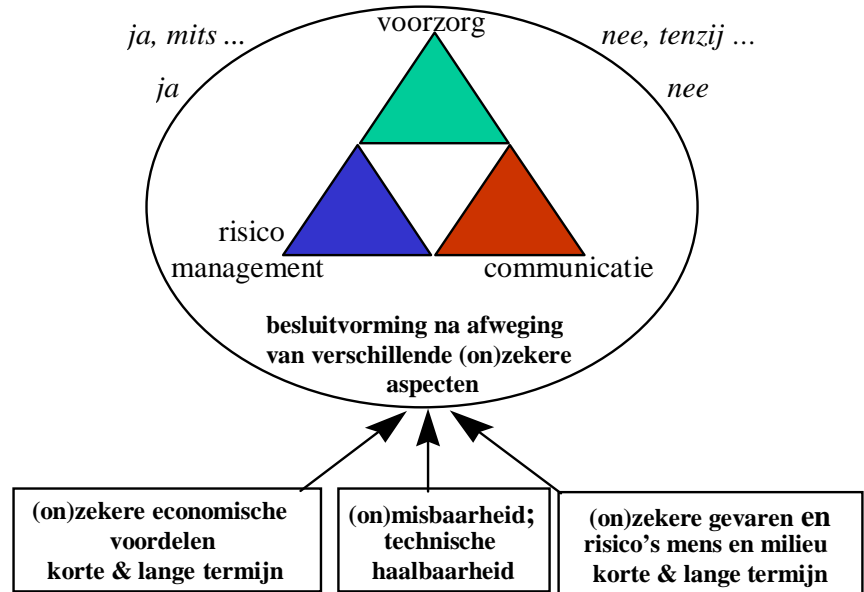
Omgaan met onzekerheden vereist verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen.

De mate waarin voorzichtigheid en voorzorg doorklinkt in de besluitvorming is afhankelijk van de afweging die door de samenleving gemaakt wordt bij het wegen van economische aspecten ((on)zekere voordelen in termen van bijvoorbeeld bedrijfswinst), sociale aspecten (voordelen van (on)misbare producten, activiteiten) en gezondheidsaspecten ((on)zekere risico's voor mens en milieu). De uitkomst van die afweging zal in de toekomst steeds minder een ongeclausuleerd «ja» tegen een activiteit of product zijn en steeds meer een «ja, mits ...»; «nee, tenzij ...» of zelfs een ongeclausuleerd «nee».

Ofschoon de samenleving terdege beseft dat bepaalde stoffen onontbeerlijk zijn (bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen en geneesmiddelen), is het inmiddels ook voor iedereen duidelijk dat bepaalde stoffen, onafhankelijk van de risico's die een dergelijke stof veroorzaakt, niet in bepaalde producten thuis horen maar ook dat bepaalde stoffen niet meer geproduceerd en gebruikt zouden moeten worden met het oog op toekomstige generaties.

In het nieuwe stoffenbeleid wordt uitgegaan van verstandig omgaan met stoffen (preventie en risicomanagement), voorzichtig omgaan met stoffen (in sommige situaties wordt, wanneer er sprake is van een mate van onzekerheid aangaande de kennis van ongewenste effecten, uitgegaan van «worst case» aannamen bij risicomanagement) en met voorzorg omgaan met stoffen (maatregelen nemen bij het (volledig) ontbreken van kennis over gevaren en risico's of het vermoeden van ernstige effecten en risico's).

**omgaan met onzekerheden vereist
verstandig, voorzichtig en met voorzorg
omgaan met stoffen**



3.2 Verstandig omgaan met stoffen

Verstandig omgaan met stoffen vereist dat adequaat invulling wordt gegeven aan preventie en risicomanagement. Verstandig omgaan met stoffen kan dus alleen worden ingevuld voor die stoffen waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Dit geldt ingeval van de arbeidsomstandigheden waar de werkgever, ter preventie van gezondheidsschade bij de werknemer, preventieve maatregelen dient te treffen op basis van een degelijke inschatting van risico's. Maar ook ingeval van het huidige milieubeleid en consumentenbeschermingsbeleid waar preventie een van de uitgangspunten van beleid is («voorkomen is beter dan genezen»). Preventie kan dus gedefinieerd worden als het voorkomen van ongewenste effecten op basis van voldoende kennis.

Onder verstandig omgaan met stoffen valt, op basis van beschikbare kennis over gevaren en risico's, ook de substitutie van stoffen door minder (milieu)gevaarlijke stoffen, het niet (meer) produceren van POP-achtige (persistent organic pollutants) stoffen.

Verstandig omgaan met stoffen leunt uiteraard sterk op het instrument risicomanagement dat in het nieuwe beleid wat uitvoering betreft blijft toebedeeld aan de zorgplicht van het bedrijfsleven.

De overheid zal daarbij duidelijke kaders scheppen waarbinnen de zorgplicht van het bedrijfsleven zich kan ontplooien. Milieukwaliteitsnormen (Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau, StreefWaarde) en milieukwaliteitsdoelen, cq. arbonormen (MAC waarden) en arbodoelen, zijn ook in dit nieuwe beleidskader belangrijke onderdelen.

Ondanks voorgestelde versimpeling en versnelling van het stoffenbeleid, zullen technische discussies hier altijd een onderdeel van blijven. Evenwel is het wenselijk om bij de burger, waaronder de betrokken werknemer, meer dan in het verleden, door een open communicatie en transparante processen vertrouwen in het instrument te wekken.

3.3 Voorzichtig omgaan met stoffen

Verstandig omgaan met stoffen door invulling te geven aan risicomanagement heeft beperkingen. Bij het bepalen van het risico van een stof wordt geen rekening gehouden met de blootstelling van werknemers, consumenten en milieu aan meerdere stoffen en dus aan de cumulatieve effecten en risico's van het ensemble van stoffen. Ook worden de ongewenste effecten als gevolg van de voortdurende emissie van persistente, bioaccumulerende stoffen naar het milieu en dus het in feite «beladen» van de leefomgeving met stoffen niet verdisconteerd. Naast verstandig omgaan met stoffen moet er dus ook sprake zijn van voorzichtig omgaan met stoffen. Door de hoogte van diverse veiligheidsfactoren in de risicoschattingen zorgvuldig maar met het oog op het onzekere vast te leggen wordt invulling gegeven aan die wens tot voorzichtigheid. Daarnaast streeft de overheid naar het bereiken van de StreefWaarde per stof, die ver beneden het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau ligt, om ervoor te zorgen dat ook blootstelling aan het totale ensemble van stoffen niet tot ontoelaatbare risico's leidt. Voor arbeidsomstandigheden kan aangesloten worden bij de wettelijke grenswaarden.

Voorzichtigheid zorgt er tevens voor dat, onverlet de zorgplicht van het bedrijfsleven voor de uitvoering van maatregelen in het kader van het nieuwe stoffenbeleid, de overheid een eigen rol houdt. De overheid moet bijvoorbeeld kunnen ingrijpen als de gevaren of (potentiële) risico's te hoog zijn in vergelijking met het maatschappelijk nut.

3.4 Met voorzorg omgaan met stoffen

De maatschappelijke roep om maatregelen gebaseerd op bijvoorbeeld het principe van voorzorg wordt ingegeven door de wens om de eerder genoemde onzekerheden te beheersen.

Er bestaat veel verwarring over de betekenis van het voorzorgbeginsel. Er worden dan ook veel verschillende definities gehanteerd. Afhankelijke van het gebied waarop het voorzorgbeginsel betrekking heeft, kan haar betekenis verschillen. Met name de voorwaarden waaronder het beginsel van toepassing zou zijn kunnen aanmerkelijk van elkaar verschillen. Wel kan de algemene strekking van het beginsel worden weergegeven. Het voorzorgbeginsel heeft tot doel om milieuschade, waarvan op wetenschappelijke gronden niet geheel zeker is dat deze zal optreden, te voorkomen. Het voorzorgbeginsel vormt een rechtvaardigingsgrond voor overheidsingrijpen.

Brede internationale consensus bestaat er over het voorzorgbeginsel, zoals dat in de Rio Declaration uit 1992 in Principle 15 is verwoord:

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Deze definitie heeft twee beperkingen in zich. In de eerste plaats dient er sprake te zijn van dreigende ernstige of onherstelbare schade; er wordt niet gesproken over dreigende milieuschade in het algemeen. Ten tweede plaats wordt de eis gesteld, dat de te nemen maatregelen kosteneffectief moeten zijn. Dergelijke beperkingen komen ook voor in andere documenten, maar vaak ook niet of niet zo strikt geformuleerd.

Momenteel heeft de Europese Commissie duidelijkheid verschaft over het voorzorgbeginsel met het uitbrengen van een Mededeling waarin is aangegeven hoe het voorzorgbeginsel door de Commissie en de lidstaten zou kunnen worden toegepast. Het kabinet heeft haar standpunt over de mededeling meegedeeld aan de Tweede kamer per brief van 17 mei 2000.

Met een Resolutie van de Europese Raad van 7–9 december 2000 (Nice) is de mededeling over het voorzorgbeginsel door de lidstaten aangenomen als leidraad voor toepassing van dit beginsel door de Commissie en de lidstaten.

Afgezien van de uiteindelijke definitie zoals die in Europa uiteindelijk zijn beslag zal krijgen zijn er een ongelimiteerd aantal zaken die men «gewoonweg niet doet» in de samenleving omdat zij de algemeen aanvaarde beleving van wat kwaliteit behoort te zijn aantasten.

Uit voorzorg doen we bepaalde dingen niet in de samenleving

- Gevaarlijk afval in diervoeding, met name voor consumptiedieren (dioxine in kippen- vlees, etc.)
- Kankerverwekkende stoffen in consumentenproducten
- Het op de markt brengen van nieuwe chemicaliën die dezelfde ongewenste eigen- schappen bezitten als bekende zeer gevaarlijke stoffen (DDT, PCB-achtige brandvertra- gers, etc.)

Zo dient voedsel in de beleving van de consument, maar ook objectief, schoon en veilig te zijn. In de praktijk blijkt dat in die gevallen waar de consument twijfelt de producent weinig succes hoeft te verwachten van pogingen om bijvoorbeeld met behulp van risicoanalyses aan te tonen dat er geen risico's zijn. Feit is dat vele producenten, omwille van het vertrouwen van de consument in het product, geneigd zijn producten van de markt te nemen bij verdenking van risico's.

Zoals in de vorige paragrafen aangegeven zal de maatschappelijke roep om maatregelen uit voorzorg toenemen naarmate de onzekerheden (in de risicoanalyse) toenemen. De al eerder genoemde gevaren voor mens en milieu van hormoonontregelende effecten van bepaalde stoffen zijn daar een voorbeeld van. Het nemen van maatregelen door het bedrijfsleven zelf (uit voorzorg) zal minder aantrekkelijk zijn naarmate de formele risico- analyse minder duidelijk of zelfs onmogelijk is. De economische voor- delen voor het bedrijfsleven zullen zwaarder tellen dan de zorgplicht uit voorzorg. In dit soort gevallen kan de overheid een belangrijke rol hebben. De vraag welke informatie (over effecten en risico's) voldoende is voor maatregelen die het predikaat voorzorg verdienen, al dan niet vanuit zelfregulering geïnitieerd, is de centrale vraag in deze strategienota. De afweging van voor- en nadelen van een stof (in een product), inclusief alle onzekerheden die daarbij een rol spelen, vereist een «case by case» bena- dering. Dat is ook door de Commissie geconstateerd in de eerder genoemde mededeling. Daarnaast heeft de Europese Raad in haar reso- lutie duidelijk de mogelijkheid geboden dat de overheid kan bepalen wie voor het aandragen van extra informatie verantwoordelijk wordt.

Voorzorg wordt, indachtig het voorgaande, in het nieuwe stoffenbeleid geoperationaliseerd door de onzekerheden inzake gevaren en risico's, met behulp van een systeem van indeling van stoffen in categorieën van «zorg» op basis van stofintrinsicke eigenschappen, te verminderen. Met voorzorg omgaan met stoffen uit zich in het nieuwe beleid ook door het invoeren van «in principe» maatregelen die reeds in een vroeg stadium duidelijkheid geven over richting van de beleidsconsequenties nadat gevaren van stoffen, met behulp van een snelle «screenings» methode op basis van uitsluitend stofintrinsicke eigenschappen, zijn vast- gesteld.

Voorzorg uit zich dan onder andere door het beleidsvoornemen om stoffen waarover onvoldoende gegevens voorhanden zijn in te delen in de «nee, tenzij » categorie. Hetgeen betekent dat deze stoffen niet in het milieu of producten terecht mogen komen tenzij binnen een beperkte tijd alsnog gegevens over gevaren/risico's van deze stoffen beschikbaar

komen waaruit blijkt dat deze stoffen geen of nauwelijks gevaar of risico's veroorzaken.

Onder met voorzorg omgaan met stoffen valt ook het vermijden van milieugevaarlijke stoffen in producten met een grote, brede verspreiding, het vermijden van CMR-stoffen en overgevoeligheid veroorzakende stoffen in consumentenproducten, het streven naar een nulemissie voor alle stoffen die reden tot ernstige zorg geven en het achterwege laten van uitgebreide risicoanalyses en overgaan tot risicomangement ingeval van stoffen met extreme gevaarseigenschappen.

Voor bepaalde zeer schadelijke stoffen zullen, op basis van intrinsieke eigenschappen, uit voorzorg effectieve risicobeperkende maatregelen worden vastgesteld. Voor deze stoffen heeft het nauwelijks zin een risico-beoordeling op te stellen, aangezien reeds zeer kleine hoeveelheden leiden tot een risicovolle situatie.

Het vigerende beleid ten aanzien van consumentenproducten sluit goed aan bij de voorgestelde aanpak van voorzorg op basis van stofintrinsieke eigenschappen. Standaard worden, in EU kader, bewezen carcinogene, mutagene, reproductietoxische (CMR) stoffen (categorie 1 en 2) niet meer toegestaan in preparaten bedoeld voor consumententoepassingen.

3.5 Afweging gevaren en risico's versus maatschappelijke baten en kosten

Er zijn drie elkaar aanvullende manieren beschreven om op een goede manier om te gaan met de onzekerheden van gevaren en risico's van stoffen. Verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen zijn drie houdingen die primair door het bedrijfsleven moeten worden gehanteerd. Evenwel blijft de overheid ook een belangrijke rol spelen inzake het omgaan met stoffen. Zo is het uiteindelijk aan de overheid om de afweging te maken tussen (on)zekere maatschappelijke baten (bijvoorbeeld economische voordelen) en lasten en de (on)zekere gevaren en risico's voor mens en milieu. Daarbij speelt technische haalbaarheid van bijvoorbeeld risicoreducerende maatregelen en maatschappelijke (on)misbaarheid van stoffen (zijn er minder gevaarlijke alternatieven?) een belangrijke rol. Ook van invloed is bijvoorbeeld de verdeling van de maatschappelijke kosten en baten.

Een dergelijke maatschappelijke afweging is niet statisch want afhankelijk van inzichten in gevaren/risico's en nut die kunnen veranderen.

In het Vierde Nationale Milieubeleidsplan wordt in meer algemene zin ingegaan op dit afwegingskader.

4. Nationaal en internationaal stoffenbeleid: nieuwe aanpak van oude problemen

4.1 Basiselementen voor een nieuw beleid

De primaire doelstelling van het nieuwe stoffenbeleid en de operationele uitwerking daarvan dient zodanige handvatten voor het bedrijfsleven te bevatten dat het begrip **duurzaam ondernemen** voor wat betreft het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen een duidelijke operationele invulling kan krijgen. Daartoe is het noodzakelijk dat de overheid een nieuw **beleidskader** schept waarbinnen de noodzakelijk geachte **kwaliteitsverbetering** binnen bedrijven en de ketenverantwoordelijkheid ten aanzien van stoffen gestalte kan krijgen door het ondernemen van **activiteiten** en het treffen van maatregelen die gevaren en risico's van stoffen beperken. Dergelijke maatregelen en activiteiten verlangen een zekere mate van **kennis van mogelijke gevaren en risico's**. Een randvoorwaarde bij dit alles is een adequate mate van

openbaarheid van kennis over (gevaaren en risico's van) stoffen **om (publieke) controle en private verantwoording** mogelijk te maken. In die zin sluit het nieuwe stoffenbeleid aan bij een recent SER advies (Advies over maatschappelijk ondernemen: de winst van waarden, 15 december 2000)

Beleidskader

Binnen de Europese en nationale kaders van regelgeving en met inachtneming van aanvullende afspraken op het gebied van stoffen en producten schept de overheid een algemeen nationaal en internationaal beleidskader voor het veilig omgaan met stoffen en producten. Dit kader geeft alle partijen ruimte om verantwoordelijkheid te nemen door het uitvoeren van acties. Het bedrijfsleven schept kaders binnen bedrijven, bedrijfstakken en branches voor duurzaam ondernemen waarbinnen de verantwoordelijkheid voor veilig omgaan met stoffen en producten en de daar bijbehorende acties een duidelijke plaats heeft. Het bedrijf kan daarbij gebruik maken van eigen programma's, zoals BedrijfsInterne Milieuzorg (BIM), Product Stewardship (PS), en Responsible Care (RC).

Acties en maatregelen

Het bedrijfsleven onderneemt actie vanwege de zorgplicht en op basis van de eigen verantwoordelijkheid binnen de door de overheid gestelde kaders en op basis van de kennis over gevaaren en risico's.

Kennis en communicatie

Het bedrijfsleven zorgt ervoor dat het beschikt over een adequate set aan gegevens over gevaaren en risico's van stoffen en producten; beoordeelt en laat de kennis beoordelen en stelt die beschikbaar aan de keten en aan derden. De overheid heeft toegang tot kennis van gevaaren en risico's van stoffen en producten en beoordeelt in specifieke gevallen die kennis. Derden, waaronder maatschappelijke organisaties, hebben toegang tot kennis van gevaaren en risico's van stoffen en producten.

Controleren & verantwoorden

Het bedrijfsleven legt verantwoording af over de ondernomen acties; bijvoorbeeld door middel van (milieu)jaarverslagen, arborisico-evaluaties, etc. De overheid houdt toezicht, handhaaft, controleert de uitvoering van de acties van het bedrijfsleven en meet de kwaliteit van het milieu en de gezondheid.

4.2 Verankering ketenverantwoordelijkheid en kwaliteitsverbetering bedrijven

Kwaliteitsverbetering bedrijven

Het bedrijfsleven heeft in het verleden blijk gegeven van de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen en doet dit reeds op grote schaal. Zo worden diverse initiatieven door het bedrijfsleven ontwikkeld: implementatie van Responsible Care en Product Stewardship programma's, het LRI (Long Range Initiative) programma gericht op het in kaart brengen van lange termijn effecten van stoffen, het Chemicals Assessment & Management programma van CEFIC (European Chemical Industry Council) en het ICCA-HPV programma van de ICCA (International Council of Chemical Associations), gericht op het in kaart brengen van eigenschappen en risico's van de belangrijkste chemicaliën. Deze programma's vergen naast

de normale milieu-uitgaven grote financiële inspanningen en veel menskracht. Aan deze instrumenten kleeft tot nu toe het nadeel dat er geen externe validatie en borging aan (wettelijke) normstelling plaatsvindt en dat beïnvloeding door maatschappelijke organisaties ontbreekt. Het wordt inmiddels als «common sense» beschouwd dat bedrijven die maatschappelijk verantwoord wensen te produceren en handelen op de hoogte dienen te zijn van de relevante fysische, chemische, toxicologische en ecologische gegevens van de stoffen die zij produceren/verwerken. Deze gegevens dienen voldoende te zijn om maatschappelijk te verantwoord beslissingen t.a.v. veiligheid voor mens en milieu te kunnen nemen inzake het produceren van stoffen of het toepassen van stoffen in het productieproces. Bedrijven dienen op de hoogte te zijn, of te worden gebracht, van de relevante informatie over de stoffen/preparaten die zij produceren/verwerken/toepassen/gebruiken. Deze informatiestroom dient door de betreffende stofketen te worden verzorgd.

Voorts is nodig een analyse van verspreidingsroutes en van bij- en afbraakproducten, inzicht in de potentiële toepassing, een risico-beoordeling bij productie en toepassing, de aanmaak van een kennispakket afhankelijk van omvang, toepassings- en gevaarsaspecten en monitoring van effecten in de praktijk.

Verantwoord omgaan met een chemisch product betekent ook dat de producent informatie verspreidt op basis van beschikbare gegevens, alsmede gebruiksinformatie, opleiding en training, voorlichting en overleg t.b.v.werknemers verzorgt en controleert of de informatie bij de doelgroepen overkomt en gebruikt wordt. Maar ook het in overweging nemen van alternatieve stoffen (substitutie), het al in de «research and development» (R&D) fase inbouwen van een afwegingssysteem waarmee ingespeeld kan worden op het verminderen c.q. vermijden van het gebruik van chemische producten die in meer of mindere mate redenen voor zorg zijn.

Met andere woorden de eisen waaraan het bedrijfsleven moet voldoen, wil het in aanmerking komen voor de kwalificatie verantwoord ondernemen, zijn niet te onderschatten. Anderzijds kan geconstateerd worden dat het duidelijk is aan welke eisen men zou moeten voldoen terwijl de huidige situatie daar blijkbaar nog ver van staat. Dit ondanks het feit dat vele van de geïnventariseerde eisen nu al wettelijk zijn vastgelegd en dus aansluiten bij de systematiek van milieu- en arbozorgsystemen. Evenwel is de wens om te komen tot een kwaliteitsverbetering bij het bedrijfsleven nadrukkelijk aanwezig.

Op het gebied van arbeidsomstandigheden zijn al ervaringen opgedaan met de gewenste kwaliteitsverbetering en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid, met name door de inzet van arbo-convenanten met bedrijfstakingen.

Het kabinet geeft aan dat een kwaliteitsverbetering bij het bedrijfsleven noodzakelijk is om invulling te kunnen geven aan de beleidsvernieuwing stoffen. Een dergelijke kwaliteitsverbetering en verankering van ketenverantwoordelijkheid vereist dat het bedrijfsleven:

- een kader schept binnen bedrijf, bedrijfstak en branche voor duurzaam ondernemen waarbinnen de verantwoordelijkheid voor veilig omgaan met stoffen en producten en de daar bijbehorende acties een duidelijke plaats heeft;
- op basis van de eigen verantwoordelijkheid, binnen de door de overheid geschapen algemene beleidskaders over beheersen van gevaren en risico's, actie onderneemt teneinde de risico's en gevaren van stoffen en producten, in elke fase van de levenscyclus, te minimaliseren;
- ten behoeve van deze acties, gegevens genereert over gevaren en risico's van stoffen en producten en deze kennis beoordeelt en laat beoordelen (verifiëren) en beschikbaar stelt (bijvoorbeeld in de vorm

- van adequate en complete veiligheidsinformatiebladen en overige op de gebruiker toegesneden documenten);
- (publiek) verantwoording aflegt over de ondernomen acties.

Teneinde voldoende waarborg te hebben dat een dergelijke kwaliteitsverbetering heeft plaatsgevonden is een grote mate van openbaarheid van onder andere kennis over gevaren en risico's noodzakelijk. Openbaarheid en toegankelijkheid maakt een kritische participatie van derden uit de samenleving in het beoordelingsproces mogelijk.

De rol van de overheid is daarbij enerzijds het stellen van duidelijke kaders waarbinnen het bedrijfsleven de eigen verantwoordelijkheid kan invullen en anderzijds het zorgen voor adequaat toezicht en handhaving.

De overheid verwacht van het bedrijfsleven dat deze beschikken over onder andere:

- aantoonbaar gekwalificeerd personeel, dat afdoende is voorgelicht en geïnstrueerd;
- deskundigheid op het gebied van veiligheid/gezondheid/milieu ten aanzien van chemische producten (stoffen);
- een managementstructuur die voldoende waarborg biedt voor een objectieve beoordeling en besluitvorming inzake gevaren en risico's van stoffen;
- «good housekeeping» procedures
- een adequaat, verifieerbaar, controleerbaar en openbaar register van chemische producten;
- een op het gebied van stoffen adequate risico-inventarisatie en evaluatie conform art. 5 van de Arbeidsomstandighedenwet;
- een borging van de maatregelen en eisen die invulling geven aan het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen;

Het bedrijf dat verantwoord produceert levert (of koopt) in die gedachtegang alleen maar aan (van) andere gecertificeerde bedrijven. De introductie van een soort «eco-auditing» (eco-merk) gericht op het evalueren van de feitelijke uitvoering van het bedrijfsleven van de op hem rustende verantwoordelijkheden kan een stimulerend effect hebben op de «achterblijvende» bedrijven. Anderzijds zullen wellicht elementen uit het bovenstaande ook wettelijk geregeld moeten worden.

Ketenverantwoordelijkheid

Het kabinet geeft aan dat een kwaliteitsverbetering bij het bedrijfsleven niet beperkt blijft tot een interne aangelegenheid. Het is noodzakelijk, indien men adequaat invulling wenst te geven aan de beleidsvernieuwing stoffen, om te komen tot een operationaliseren van de ketenverantwoordelijkheid. Een effectieve communicatie tussen leverancier en afnemer («upstream» & «downstream») is daartoe een noodzakelijke voorwaarde. Adequate en op de ontvanger afgestemde overdracht van informatie tussen producent en afnemer (in twee richtingen) moet gerealiseerd worden. Minimaal vehikel voor communicatie dient het veiligheidsinformatieblad te zijn, dat volgens de wettelijke eisen is opgesteld. Maar ook op de gebruiker toesneden informatie is een belangrijk onderdeel. Daarbij kan worden gedacht aan het opstellen van voor werknemers begrijpelijke en toegankelijke werkinstructiekaarten op basis van door de leverancier verstrekte, deugdelijke informatie. Bovendien moeten de leverancier-afnemer schakels in een stof- of productketen zich voor het eigen, maar ook elkaars, omgaan met stoffen verantwoordelijk voelen en er elkaar op aan spreken. Uit deze aanpak spreekt dan ook een gezamenlijke (keten-)verantwoordelijkheid ingeval een product of stof de potentie heeft tot milieu- of gezondheidsproblemen te leiden. Dat vereist niet alleen goede communicatie tussen schakels uit de keten maar ook de bereidheid tot

samenwerking en het maken van gezamenlijke afspraken. De gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat verder dan informatie-uitwisseling. Leverancier en afnemer dienen samen te werken, niet alleen bij het verzamelen en uitwisselen van data over gevaren en risico's van stoffen maar ook bij de voorbereiding van risicobeoordelingen, het evalueren van arbeidshygiënische maatregelen en bij het nemen van risicobeperkende maatregelen ten behoeve van een veilig gebruik. Veilig gebruik impliceert niet alleen gebruik door werknemers maar ook gebruik door de uiteindelijke afnemer (professional/consument). Ondersteuning van de afnemer door voorlichting, training, auditing en monitoring is een manier om deze medeverantwoordelijkheid binnen de stoffenketen praktisch uitvoerbaar te maken. De samenwerking is gericht op het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen. Substitutie van chemische producten speelt daarbij een belangrijke rol.

De overheid vindt dat de (kwaliteits)verbetering in de bedrijven en in de keten verankerd moet worden via concrete voorzieningen of systemen welke de basis bieden voor bijvoorbeeld kwaliteitscertificering binnen bedrijven en ketens. De overheid opteert voor het maken van concrete afspraken met bedrijfstakken over het inrichten van een dergelijke voorziening of systeem, bijvoorbeeld in de vorm van een «keten»overeenkomst.

Het lijkt onwaarschijnlijk dat een dergelijke ketenverantwoordelijkheid over de hele linie spontaan zal ontstaan. Wellicht dat regelgeving bij de implementatie een stimulans kan zijn. Afnemers van (chemische) producten moeten dan ook verplicht worden om data over samenstelling en gebruik te verstrekken, evenals andere essentiële informatie aan leveranciers om de verzameling van risicodata mogelijk te maken en daarmee risicomangement en controle. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om overeenkomsten tussen bedrijven gericht op vermindering van de milieubelasting van stoffen of preparaten – al dan niet verwerkt in een product – onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend te verklaren.

Aandachtspunt daarbij is de wens/eis dat de informatieverstrekker er voor zorg draagt dat de geleverde informatie optimaal wordt begrepen en toegepast.

4.3 Van niets weten naar veel doen: de «drieslag»

Inhalen kennisachterstand

Op dit moment is over veel stoffen nog maar weinig of zelfs niets bekend. Het kabinet wil deze situatie zo snel als mogelijk is veranderen. Daartoe gaat de overheid in het nieuwe beleid een «drieslag» hanteren die tot doel heeft de kennisachterstand snel te verhelpen zodat dit geen reden meer kan zijn om maatregelen uit te stellen. De «drieslag» bestaat uit:

- een snelle screening van gevaar van alle stoffen op zeer korte termijn en het nemen van daar bij behorende maatregelen;
- een op middellange termijn produceren van aanvullende gegevens over gevaren en risico's van stoffen voor die stoffen waarvoor dit, in het kader van maatregelen op maat, noodzakelijk wordt geacht;
- een op lange termijn beschikbaar hebben van alle noodzakelijk geachte gegevens van alle stoffen om adequate en toegesneden maatregelen te kunnen nemen.

De essentie van de «drieslag» is dat, ingegeven door de mate van zorg inzake het gevaar van een stof, maatregelen ter beperking van dat gevaar genomen worden. Het is duidelijk dat niet alles op korte termijn gereed kan zijn. Gedurende de uitvoering van de eerste stap van de «drieslag» zal dan ook bekeken worden in hoeverre de fasering van de twee laatste

stappen van de drieslag, gezien de technische en economische mogelijkheden van bijvoorbeeld het testen van stoffen, in de praktijk haalbaar is. De «drieslag» die de overheid in het nieuwe beleid gaat hanteren bestaat uit de volgende stappen en verdeling van taken:

1ste stap van de «drieslag»

Uiterlijk 2004 zijn door het bedrijfsleven alle stoffen, die in Nederland op de markt zijn of worden gebruikt, voorzien van een geverifieerd «stofprofiel» op basis van gevaarsgegevens («quick scan», «screeningsprofiel») en zijn de stoffen door het bedrijfsleven (en geverifieerd door derden) in een van de, door de overheid vastgestelde, 5 categorieën van zorg (zeer ernstige zorg, ernstige zorg, zorg, vooralsnog geen zorg, geen gegevens – dus zeer ernstige zorg –) ingedeeld. De daarbij behorende «in principe» maatregelen worden door het bedrijfsleven genomen. «In principe» maatregelen (gebruik van de stof is onaanvaardbaar; gebruik van de stof is onaanvaardbaar, tenzij ...; gebruik van de stof is aanvaardbaar, mits ...) zijn maatregelen die op basis van de dan bekende, beperkte kennis in ieder geval genomen moeten worden, tenzij reeds uitgebreide gegevens beschikbaar zijn die meer genuanceerde maatregelen rechtvaardigen.

De overheid wil dat van de in Nederland geproduceerde of op de markt zijnde stoffen een «screenings»profiel, zoals beschreven in de documenten van het SOMS programma (zie o.a. RIVM report 601503016, 1999 en bijlage 2 van deze nota, eindrapport SOMS-project 11), wordt opgesteld waarin relevante gegevens, over tenminste de stofintrinsicke eigenschappen, worden vermeld. Met dit profiel kan in principe elke stof in een gevaarsklasse c.q. categorie van zorg worden ingedeeld. Op basis van die indeling wordt dan enerzijds besloten of, en zo ja, welke maatregelen in ieder geval getroffen moeten worden en anderzijds welke aanvullende gegevens verzameld moeten worden om een risicobeoordeling van de stof, indien nodig, uit te kunnen voeren.

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze acties. De overheid streeft ernaar dat:

- het bedrijfsleven de «screenings»profielen voor alle stoffen uiterlijk eind 2002 gereed heeft;
- de geverifieerde profielen en de geverifieerde classificatie van alle stoffen, op basis van deze profielen, in een goed verstaanbare vorm door het bedrijfsleven openbaar beschikbaar worden gesteld uiterlijk eind 2004;
- vanaf begin 2005, voor die stoffen waarvoor uiterlijk eind 2002 geen profiel bekend is of stoffen waarvoor uiterlijk eind 2004 geen geverifieerd profiel of classificatie in een goed verstaanbare vorm openbaar bekend is, vergaande beperkingen aan gebruik en emissies van die stoffen worden gesteld (verbod of toelating onder strikte voorwaarden).
- het bedrijfsleven per direct (vanaf 2001) maatregelen neemt ter voorkoming en beperking van gevaar en risico voor alle stoffen conform het beleidskader dat de overheid stelt (matrix van «in principe maatregelen») in een mate die recht doet aan de categorie van gevaar waarin de stof op basis van het «screenings»profiel (of additionele gegevens, voorzover beschikbaar) valt.

Het kabinet zal in de periode 2001–2004, indien tussentijds uit de «quick scan» blijkt dat er stoffen zijn die reden zijn voor grote zorg, terstond maatregelen nemen voor deze stoffen op grond van de Wet Milieugevaarlijke stoffen.

2de stap van de «drieslag»

Uiterlijk 2010 zijn alle stoffen die op basis van de «quick scan» reden tot zorg geven, of die met meer dan een bepaald productie-

volume per jaar geproduceerd worden, door het bedrijfsleven, indien nodig geacht, voorzien van aanvullende gegevens en zo nodig van een risicobeoordeling. Het eventueel nader onderzoeken leidt niet tot uitstel van eerder van toepassing verklaarde «in principe» maatregelen op basis van de «quick scan».

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze acties. De overheid streeft ernaar dat:

- het bedrijfsleven de (geverifieerde) gegevens conform de basisset (Annex VII A¹) van circa 1000 stoffen uit de categorie High Production Volume Chemicals (HPVC), conform internationale afspraken, uiterlijk eind 2004 beschikbaar heeft;
- het bedrijfsleven voor alle overige stoffen met consumenten-toepassing en andere «open» toepassingen de (geverifieerde) basisgegevens (Annex VII A) eind 2008 beschikbaar heeft;
- het bedrijfsleven voor de overige stoffen met andere toepassing en een productievolume van meer dan 100 ton per jaar, respectievelijk meer dan 10 ton per jaar, de (geverifieerde) basisgegevens (Annex VII A) uiterlijk eind 2010, respectievelijk uiterlijk eind 2015 beschikbaar heeft;
- het bedrijfsleven voor de overige stoffen met andere toepassing en een productievolume van 1 – 10 ton/jaar uiterlijk eind 2015 de (geverifieerde) elementaire gegevens conform Annex VII B aangevuld met essentiële milieutoxiciteitsgegevens beschikbaar heeft.
- het bedrijfsleven maatregelen ter voorkoming en beperking van gevaar en risico neemt voor alle stoffen conform het beleidskader dat de overheid stelt (matrix van «in principe maatregelen») in een mate die recht doet aan de categorie van gevaar waarin de stof op basis van het «screenings»profiel of additionele gegevens valt.

3de stap van de «drieslag»

Uiterlijk 2015 zijn door het bedrijfsleven alle stoffen, die in Nederland op de markt zijn of worden gebruikt, voorzien van een relevant geachte basisset van kennis en zo nodig van een risicobeoordeling. Uiterlijk 2020 zijn voor alle stoffen zodanig adequate maatregelen genomen dat de beleidsvernieuwing stoffen gerealiseerd is.

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze acties. De overheid streeft ernaar dat:

- het bedrijfsleven maatregelen ter voorkoming en beperking van gevaar en risico neemt voor alle stoffen conform het beleidskader dat de overheid stelt (matrix van «in principe maatregelen») in een mate die recht doet aan de categorie van gevaar waarin de stof op basis van het «screenings»profiel of additionele gegevens valt.

Uiterlijk 2020 heeft het bedrijfsleven dus voor alle stoffen maatregelen ter beperking van gevaar en risico genomen, conform het beleidskader dat de overheid stelt, in een mate die recht doet aan de categorie van gevaar of risico waarin de stof valt.

De informatie die beschikbaar komt tijdens de stappen van de drieslag, en de maatregelen die op basis daarvan ondernomen worden, is openbaar en in bruikbare en verstaanbare vorm beschikbaar voor iedereen. De informatie wordt door het bedrijfsleven actief gecommuniceerd door de keten. De overheid ziet toe op een goede uitvoering van het voorgaande en handhaaft indien nodig.

Het is goed in dit verband te verwijzen naar een vergelijkbare aanpak die reeds in 1999 in Canada is doorgevoerd. In Canada hanteert men een tweeslag waarbij in de eerste stap de 23 000 in Canada aanwezige bestaande stoffen op basis van PBT-criteria en mate van blootstelling worden gecategoriseerd (af te ronden binnen 7 jaar). De tweede stap

¹ Annex VII van 67/548/EEG geeft informatie over het dossier dat moet worden verstrekt.

bestaat uit een initiële risicobeoordeling van de geselecteerde stoffen die moet leiden tot een eenduidige conclusie in termen van: «geen verdere actie nodig», «prioriteit voor een volledige risicobeoordeling» of «hoort op de lijst van toxische stoffen en is kandidaat voor beperkende maatregelen».

Het nemen van («in principe») maatregelen

De indeling van stoffen in gevaarscategorieën op basis van het screeningsprofiel (1ste stap van de drieslag) betekent dat binnen het nieuwe beleidskader de maatregelen in eerste instantie gekoppeld worden aan de gevaarscategorie waar de chemische stof in valt. De 5 gevaarscategorieën die in kwalitatieve zin nationaal en internationaal geaccepteerd lijken te zijn omdat zowel EU als OSPAR en UN dergelijke gevaarscategorieën hanteren, kunnen verbonden worden met een variëteit aan beleidsuitspraken zoals uit onderstaand schema blijkt. De criteria die leiden tot een onderscheid tussen de 5 categorieën zijn gebaseerd op de criteria zoals die binnen de internationale organisaties gangbaar zijn. In het kader van het OSPAR Verdrag worden dergelijke criteria gehanteerd maar ook in het in 2001 te ondertekenen UN verdrag inzake verbod op moeilijk afbreekbare organische schadelijke stoffen (POP's) zullen dergelijke criteria worden opgenomen. Beide sets van criteria zijn echter niet eensluidend. Nederland zal, ten behoeve van het identificeren van «very high concern», «high concern» en «concern» stoffen, kiezen voor strenge criteria (voor onder andere PBT) zodat recht wordt gedaan aan het voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen.

Stoffen in gevaarscategorie:	«in principe» beleidsuitspraak: Stof aanvaardbaar?
«Very high concern» (zeer ernstige zorg)	nee
«High concern» (ernstige zorg)	nee, tenzij
«Concern» (zorg)	ja, mits
«No concern» (vooralsnog geen zorg)	ja
«No data» (geen gegevens)	nee, tenzij

Gevaarscategorie 5: geen gegevens

De (in principe) maatregelen die gekoppeld zijn aan stoffen **waarvan voor wat betreft gevaren of risico's niets bekend is** («no data») moeten noodgedwongen restrictief zijn teneinde het probleem van het ontbreken van elementaire kennis van stoffen op te lossen. Indien deze stoffen voor het eind van 2004 alsnog niet voorzien zijn van gegevens om ze te kunnen indelen in een van de categorieën van zorg, zullen deze, tot nadere gegevens beschikbaar zijn, vallen onder hetzelfde regime als stoffen uit categorie 1.

Gevaarscategorie 1: zeer ernstige zorg

Evenzo duidelijk is de beleidsuitspraak die hoort bij stoffen waarover men **zeer ernstige zorgen heeft** («**very high concern**»). In principe zouden deze niet toegepast mogen worden en is het niet aanvaardbaar dat deze in het milieu voorkomen. Deze stoffen zullen dan ook onder een verbodsregime vallen.

Gevaarscategorie 2: ernstige zorg

Daarnaast zijn er stoffen die op basis van hun profiel in een lagere categorie van zorg («**high concern**») worden ingedeeld. Men kan dan denken aan stoffen die vergelijkbare eigenschappen hebben als stoffen die

vandaag de dag nog vele (gezondheids)problemen veroorzaken maar waarvan het in het algemeen als verkeerd wordt ervaren ze nog te gebruiken (lood in benzine, asbest in wegen, etc.). Deze categorie stoffen is geclausuleerd («nee, tenzij») hetgeen inhoudt dat toepassen van dergelijke stoffen niet aanvaardbaar is tenzij er aan **streng**e voorwaarden is voldaan. Te denken valt aan het op termijn bereiken van de streefwaarde, het toepassen van best bestaande technieken, substitutie, etc.

Gevaarscategorie 3: zorg

Stoffen die in een lagere gevaarsklasse («**concern**») worden ingedeeld kunnen ook rekenen op een geclausuleerde beleidsuitspraak ten aanzien van de aanvaardbaarheid van deze stoffen («ja, mits»). Dit houdt in dat het toepassen van dergelijke stoffen mogelijk is mits er aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Te denken valt aan het op termijn bereiken van de streefwaarde, het toepassen van best uitvoerbare technieken, substitutie etc.

Gevaarscategorie 4: vooralsnog geen zorg

Daar waar zorg over een stof op basis van het screeningsprofiel vooralsnog geen belangrijke rol speelt («**no concern**») is het toepassen vooralsnog uiteraard geoorloofd.

Naast bovengenoemde «in principe» uitspraken voor wat betreft het aanvaardbaar zijn van gevaren van stoffen gelden in alle gevallen algemene eisen van zorgvuldigheid, zoals die voor vele activiteiten in de samenleving gelden. De algemene uitgangspunten voor (milieu)beleid, ten aanzien van emissies naar het milieu of onnodige milieuvervuiling voorkomen, etc., blijven dus voor alle categorieën (ook de «no concern» categorie) gelden.

Voor de praktische uitvoering van het nieuwe stoffenbeleid is het van wezenlijk belang om bij de bovenbeschreven principes mogelijke nuances in ogenschouw te nemen. Dergelijke nuanceringen zijn goed met een voorbeeld te illustreren. Zo zal er in het nieuwe beleid geen generiek verbod op het gebruik van lood worden bepleit maar wel, conform de huidige praktijk, een verbod voor bepaalde toepassingen van lood (bijvoorbeeld in benzine). Lood in bepaalde andere producten is dan, ook conform de huidige praktijk, toegestaan (bijvoorbeeld lood in accu's of loden schorten in ziekenhuizen). Dit omdat de stof lood bepaalde onaanvaardbare gevaarseigenschappen bezit, de verspreiding van lood in het milieu bij bepaalde toepassingen, mede door de grote hoeveelheden die in dat geval gebruikt worden (benzine), manifest is en dus de kans op gezondheidsrisico's en negatieve effecten op het milieu onaanvaardbaar groot is.

Stoffen in gevaarscategorie:	algemene beleidsuitspraken voor:			
	On site tussenstoffen Stof aanvaardbaar?	Stoffen in industriële toepassing Stof aanvaardbaar?	Open professioneel gebruik stoffen Stof aanvaardbaar?	Stoffen in consumenten- toepassing Stof aanvaardbaar?
«Very high concern» (zeer ernstige zorg)	nee, tenzij	nee, tenzij	nee	nee
«High concern» (ernstige zorg)	ja, mits	ja, mits	nee, tenzij	nee, tenzij
«Concern» (zorg)	ja, mits	ja, mits	ja, mits	nee, tenzij
«No concern» (vooralsnog geen zorg)	ja	ja	ja	ja, mits
«No data» (geen gegevens)	nee, tenzij	nee, tenzij	nee, tenzij	nee, tenzij

De algemene «in principe» maatregelenmatrix kan verbijzonderd worden naar een meer specifieke «in principe» maatregelenmatrix door de gevaarsaspecten te koppelen aan bijvoorbeeld het toepassingsgebied van de stof. De clausulerende beleidsuitspraken en de daarbijbehorende maatregelen zullen in het kader van de implementatie en uitvoering van het nieuwe stoffenbeleid, in het uitvoeringsprogramma SOMS, verder worden uitgewerkt. De clausulerende woorden «mits» en «tenzij» krijgen dan een specifieke invulling waarbij rekening wordt gehouden met de eerder genoemde elementen (onder andere (productie- en dus gebruiks)volumen, toepassingsgebied, onmisbaarheid van de stof/het product etc.)¹.

De geclausuleerde besluiten moeten leiden tot maatregelen die, afhankelijk van de gevaarscategorie en het toepassingsgebied, uiteindelijk leiden tot situaties waarin sprake is van: het niet meer produceren van een stof, nulemissies, emissies die een milieukwaliteit gerelateerd aan de streefwaarde niet in gevaar brengen, verwaarloosbare risico's voor de mens in het algemeen en werknemers in het bijzonder, etc.

De gradaties in aanvaardbaarheid van een stof op basis van de potentiële gevaren en het toepassingsgebied van die stof kent een zekere ratio.

Stoffen in consumententoepassingen

Ingeval van stoffen die gebruikt worden in consumententoepassingen (producten) geldt voor de gehele linie van (5) gevaarscategorieën dat de beleidsuitspraken strenger en dus de maatregelen zwaarder zullen zijn dan bij de andere toepassingsgebieden. Dit vindt rede onder andere in het feit dat stoffen die voor dit toepassingsgebied gebruikt worden per definitie in grote hoeveelheden op de markt (in producten) en dus uiteindelijk (direct of indirect) in het milieu terechtkomen. Daarnaast is het zo dat de consument uit mag gaan van de veronderstelling dat er geen, of bij hoge uitzondering minimale hoeveelheden, stoffen in de consumentenproducten zitten die in enige mate reden voor zorg zijn. Het lijkt dan ook vanzelfsprekend dat stoffen uit de categorie «zeer ernstige zorg», die vergelijkbare eigenschappen hebben als stoffen die al verboden of niet meer gewenst zijn, niet in consumentenproducten mogen worden toegepast. Het gebruik van stoffen die in de categorie «ernstige zorg» en «zorg» te scharen zijn dienen zoveel als mogelijk is te worden vermeden tenzij er dringende redenen zijn (bijvoorbeeld essentialiteit) die ervoor zorgen dat het toepassen van dergelijke stoffen onvermijdelijk is (beleidsuitspraak: «nee, tenzij»).

Stoffen voor open professioneel gebruik

Ingeval van stoffen voor open professioneel gebruik gelden dezelfde overwegingen als voor stoffen die gebruikt worden in consumententoepassingen (producten). De beleidsuitspraken zijn evenwel iets minder streng en dus de maatregelen iets minder zwaar omdat veronderstelt mag worden dat een adequate overdracht van kennis tussen leverancier en professionele gebruiker over gevaren en risico's vergezeld gaat met ondersteuning van de afnemer bijvoorbeeld door voorlichting, training, auditing en monitoring.

Stoffen in industriële toepassingen

Stoffen bedoelt voor industriële toepassingen kunnen onder een relatief licht beleidsregime vallen als de verankering van de ketenverantwoordelijkheid, die een belangrijke pijler is van het nieuwe stoffenbeleid, gestalte heeft gekregen. Een gezamenlijke (keten)verantwoordelijkheid vereist immers niet alleen goede communicatie tussen schakels uit de keten maar

¹ Ter verduidelijking van de algemene en meer specifieke «in principe» maatregelenmatrix: de specifieke invulling van de clausules in de aanvaardbaarheid van een stof hangt niet alleen af van bijvoorbeeld de gevaarscategorie van een stof, het volume, het toepassingsgebied en de onmisbaarheid van de stof/het product maar ook van bestaand beleid (bijvoorbeeld emissiebeleid, immissietoets, brongerichte aanpak, BBT, BAT, ALARA, internationaal beleid, etc.). Bij het invullen van de «mits» en «tenzij» clausules zal daarmee rekening worden gehouden. Bij sommige stoffen zal dan bijvoorbeeld geen sprake meer kunnen zijn van «mits» of «tenzij» als internationaal is afgesproken dat een stof niet meer gebruikt mag worden of deze toepassing maatschappelijk onaanvaardbaar is. Overigens is het ook zo dat aan bepaalde stoffen voorwaarden gesteld kunnen worden («mits», «tenzij»), bijvoorbeeld op basis van bestaand (internationaal) beleid, terwijl de stof in de gevaarscategorie «no concern» valt.

ook de bereidheid tot samenwerking en het maken van gezamenlijke afspraken. De gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat verder dan informatie-uitwisseling. Leverancier en afnemer dienen samen te werken, niet alleen bij het verzamelen en uitwisselen van data over gevaren en risico's van stoffen maar ook bij de voorbereiding van risicobeoordelingen, het evalueren van arbeidshygiënische maatregelen en bij het nemen van risicobeperkende maatregelen ten behoeve van een veilig gebruik. Veilig gebruik impliceert niet alleen gebruik door werknemers maar ook gebruik door de uiteindelijke afnemer (professional/consument).

«On site» tussenstoffen

Stoffen die in principe alleen voor een productieproces binnen een bedrijf gebruikt worden vallen onder het minst strenge beleidsregime omdat een adequate beheersing van het productieproces en dus minimalisatie van verspreiding vanzelf al een primaire zorg is van de producent. De stoffen die gebruikt worden zijn veelal noodzakelijk voor het productieproces hetgeen reden is om ook het gebruik van stoffen die reden zijn voor «zeer grote zorg» in dergelijke processen aanvaardbaarder te vinden dan ingeval van andere toepassingen. Evenwel is het gebruik geclausuleerd vanwege arbeidsomstandigheden en emissie naar het milieu. Ondanks de kans dat emissie van stoffen bij dergelijke productieprocessen wellicht beperkt is, is er altijd een kans dat er in het productieproces iets mis gaat. Zowel in dergelijke ongevalsituaties als in reguliere situaties dient de gezondheid en veiligheid van de werknemer alsmede de bescherming van het milieu gewaarborgd te zijn.

Resumerend kan men stellen dat:

- voor stoffen die ingedeeld zijn in de gevaarsklasse **«very high concern»** voor alle toepassingsgebieden een streng regime geldt. In consumentenproducten en andere «open» toepassingen is toepassing van deze stoffen in principe niet aanvaardbaar;
- Stoffen, ingedeeld in de gevaarsklassen **«concern»** of **«high concern»**, mogen niet in consumentenproducten en andere «open» toepassingen worden toegepast, tenzij is aangetoond dat er geen problemen te verwachten zijn (i.h.a. «nee, tenzij»). Voor de andere toepassingen geldt dat gebruik aanvaardbaar is mits er aan voorwaarden voldaan is die er voor zorg dragen dat er geen, of minimaal, gevaar en risico's voor mens (waaronder werknemers) of milieu optreedt («ja, mits»);
- Stoffen, ingedeeld in de gevaarsklasse **«no concern»** kunnen vooralsnog, behoudens ingeval van consumententoepassingen ongeclausuleerd worden toegepast;
- Stoffen, ingedeeld in de gevaarsklasse **«no data»**, mogen uit voorzorg, onafhankelijk van het toepasingsgebied niet worden toegepast, totdat nadere gegevens beschikbaar zijn en aangetoond is dat er geen problemen te verwachten zijn («nee, tenzij»).

Beperking dierproeven

Bovenbeschreven aanpak om binnen een afgesproken periode de kennisachterstand voor schadelijke stoffen in te lopen heeft wel tot gevolg dat meer beroep zal worden gedaan op dierproeven om bepaalde essentiële kennislacunes op te vullen. Het kabinet hecht er zeer aan te wijzen op het beleid ten aanzien van de beperking van dierproeven zoals vastgelegd in de Wet op de dierproeven en de EU Richtlijn 86/609/EEG inzake bescherming van dieren voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden.

De internationale acceptatie van resultaten van dierproeven kan worden beschouwd als een belangrijke doorbraak tot het beperken van dier-

proeven. De internationale acceptatie kon worden bereikt door harmonisatie van testmethoden (OECD Testrichtlijnen) en harmonisatie van testuitvoering (OECD Good Laboratory Practise). In de relevante EU-richtlijnen die dierproeven voorschrijven zijn deze aanbevelingen verankerd. Voorts zijn in de EU-Stoffenrichtlijn en in de EU Bestaande Stoffen Verordening voorzieningen getroffen om uitwisseling van resultaten van dierproeven tussen bedrijven onderling te bevorderen, zodat duplicering van proeven nog verder kan worden voorkomen.

Hoewel bij het opstellen van de testrichtlijnen zeer expliciet is getracht de aantallen dieren zover mogelijk te beperken is het voor de hand liggend dat nog meer inspanningen op het internationale vlak moeten worden verricht om het gebruik van dierproeven verder te beperken, zoals ontwikkeling en validatie van alternatieve methodes en verplichte openbaarmaking van resultaten verkregen uit dierproeven.

Om nog meer nadruk te leggen op zorgvuldigheid in planning en uitvoering van dierproeven wil het kabinet bij bovenbeschreven «drieslag» in ieder geval op nationaal niveau bevorderen dat bedrijven, zoveel mogelijk als wetenschappelijk verantwoord is, gebruik maken van alternatieve methodes om de ontbrekende gegevens te benaderen, verwijzen naar bestaande resultaten met chemische verwante stoffen, en onderling samenwerken indien men met dezelfde stoffen te maken heeft.

4.4 Nieuwe infrastructuur voor beoordelen, besluiten en communiceren over gevaren en risico's van stoffen

(Kennis)infrastructuur

Voor een goede uitvoering van bovengenoemde drieslag, het welslagen van de eerder genoemde kwaliteitsverbetering en het verankeren van de ketenverantwoordelijkheid moet de informatievoorziening rond stoffen open en betrouwbaar functioneren. Dit is van wezenlijk belang voor de goede communicatie binnen de keten en voor de communicatie met de samenleving. De beschikbare gegevens moeten onafhankelijk gevalideerd zijn (namens het bedrijfsleven), bruikbaar zijn voor eenieder die met deze stoffen aan de slag gaat en toegankelijk zijn voor derden. In de documenten van het SOMS programma, (zie bijlage 2, SOMS-project 12/13) is aangegeven welke eisen aan deze informatievoorziening gesteld moeten worden. Het inrichten en laten functioneren van de informatievoorziening en (kennis)infrastructuur is primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Evenwel heeft ook de overheid op dit vlak een taak.

De taken en verantwoordelijkheden voor de gewenste infrastructuur zijn in het kader van deze nota verkend. In het uitvoeringsprogramma SOMS zullen, mede naar aanleiding van het eerder genoemde «witboek» van de EU inzake beleidsvernieuwing stoffen, de eisen aan en de vorm van de infrastructuur verder worden ontwikkeld.

De noodzakelijk geachte (kennis)infrastructuur moet toegesneden zijn op de taken die in het kader van de beleidsvernieuwing moeten worden verricht. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de infrastructuur die primair door het bedrijfsleven moet worden ingericht en die van de Nederlandse of Europese overheid.

Kennisinfrastructuur bedrijfsleven

De wensen ten aanzien van de kwaliteitsverbetering bij het bedrijfsleven en de constatering dat ketenbeheer een actieve uitwisseling van informatie met zich mee brengt, binnen de keten maar ook met de samenleving, pleiten voor het opzetten van een (kennis)infrastructuur door het bedrijfsleven. Of een dergelijke infrastructuur zal leiden tot een fysiek

stoffenbureau is onderwerp van discussie in de uitvoeringsfase van de beleidsvernieuwing.

In ieder geval is duidelijk dat de bij de bedrijven bekende stoffen-informatie in een centraal register/databank dient te worden opgeslagen op een zodanige wijze dat:

- controle op het stoffenmanagement mogelijk is,
- informatie toegankelijk is voor overheid, werknemers en derden,
- bij incidenten/calamiteiten adequate informatie ongevraagd door het bedrijf actief onder de aandacht van de overheid kan worden gebracht.

Ook zal de informatie die in het kader van de «drieslag» wordt gegene-reerd, en dan met name tijdens de 1ste stap, een plek moeten krijgen.

Gezien het tijdschema van de «drieslag» is het noodzakelijk dat een dergelijke infrastructuur voor de verwerking van de screeningsprofielen (en de validatie daarvan) en de (geverifieerde) categorisering van de stoffen op basis daarvan, uiterlijk eind 2002 operationeel moet zijn.

Gezien deze wensen behoort een, door het bedrijfsleven betaald, onafhankelijk «secretariaat», dat bijvoorbeeld alle «keteninformatie» namens het bedrijfsleven beheert, uitdrukkelijk tot de mogelijkheden mede omdat een onafhankelijke toetsing van de door het bedrijfsleven ondernomen gevaars- en risicobeoordeling van stoffen de geloofwaardigheid bevordert.

Kennisinfrastructuur overheid

De overheid heeft al een kennisinfrastructuur ingericht voor de uitvoering van de EU richtlijn inzake «nieuwe stoffen» (Bureau Milieugevaarlijke Stoffen bij het RIVM). Daarnaast fungeert het RIVM als kenniscentrum ten behoeve van (inter)nationale afspraken en verdragen op het gebied van stoffen.

Afhankelijk van de wijze waarop de bovengenoemde kennisinfrastructuur van het bedrijfsleven wordt ingericht zal, indien die structuur adequaat functioneert, beperkte behoefte zijn aan een vergelijkbare aparte, door de overheid ingerichte, voorziening. In het uitvoeringsprogramma Omgaan Met Stoffen (zie H5) zal, afhankelijk van de op dit moment nog onduidelijke koers van de EU inzake de beleidsvernieuwing stoffen, dit onderwerp nader worden uitgewerkt.

In ieder geval zal een dergelijke infrastructuur nodig zijn om:

- een aantal taken, al dan niet wettelijk vastgelegd, die in het kader van de uitvoering van de wet- en regelgeving en de internationale verdragen en de uitvoering van deze strategienota noodzakelijk zijn, centraal aan te sturen.
- toezicht te houden op de uitvoering van de eventueel in het kader van SOMS af te sluiten uitvoeringsovereenkomsten;
- een specifiek op de Nederlandse situatie gerichte, openbare databank van informatie over stoffen in te richten;

Daarnaast moet nader bekeken worden of een onafhankelijk lichaam (zoals het Britse «Stakeholders Forum» dat recent in september 2000 is gestart), dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (de grondstoffenindustrie, de industriële (eind)gebruikers, etc.), de overheid en maatschappelijke organisaties (met name consumenten-organisaties, vakbeweging en milieuorganisaties) een rol kan spelen bij een dergelijke kennisinfrastructuur. Taak van dit forum zou dan bijvoorbeeld kunnen zijn het beoordelen van maatregelen die het bedrijfsleven neemt inzake het verbeteren van de omgang met stoffen en het toetsen, door onafhankelijk deskundigen op de terreinen volksgezondheid, milieu, chemie, arbeidsomstandigheden, van (de audit van) documenten en procedures van het bedrijfsleven.

4.5 Geen gevaarlijke stoffen in consumentenproducten

Het kabinet streeft naar een situatie waarin geen gevaarlijke stoffen meer voorkomen in preparaten bestemd voor de consumenten markt. Het is in de EU al staand beleid dat via richtlijn 76/769/EG bewezen CMR stoffen (ingedeeld als categorie 1 of 2) niet meer worden toegestaan in preparaten bedoeld voor consumententoepassing. Het voorstel is om ook verdachte mutagene stoffen met betrekking tot geslachtscellen (ingedeeld als categorie 3 M) niet meer toe te staan en het gebruik van verdachte carcinogene of reproductietoxische stoffen (ingedeeld als categorie 3 C/R) te ontraden.

Voorts is het niet verantwoord dat verdachte C/R stoffen waarvoor binnen 3 jaar geen (additionele) gegevens zijn aangeleverd nog gebruikt worden in preparaten bedoeld voor de consument.

Het voorstel is voorts om te bezien of het bovenbeschreven beleid kan worden uitgebreid naar ook andere consumentenproducten niet zijnde preparaten, waarbij (onder bepaalde omstandigheden) het gebruik van verdachte C, M of R stoffen en PBT stoffen kan worden beperkt.

Het kabinet wil met het nieuwe stoffenbeleid er voor zorgen dat er geen stoffen, of bij hoge uitzondering minimale hoeveelheden van stoffen, in consumentenproducten voorkomen die reden zijn voor zorg. Omgekeerd zal het productenbeleid zodanig moeten worden ingericht dat producten veilig zijn in de zin dat stoffen die reden zijn voor zorg niet, of bij hoge uitzondering met minimale hoeveelheden, in consumentenproducten terecht komen.

4.6 Snelle aanpak «non assessed chemicals»

In het NMP3 is toegezegd dat beleid voor de «non assessed chemicals» (stoffen waarover niets bekend is voor wat betreft gevaren en risico's) ontwikkeld zou worden. Met de eerder beschreven systematiek, de «driestap», uit de vorige paragraaf is daaraan voldaan. Als de uitvoering van de voorstellen voorspoedig verloopt zal voor het eind van 2004 het specifieke probleem van de «non assessed chemicals», het ontbreken van kennis in welke vorm dan ook, zijn opgelost.

4.7 Krachtige maatregelen t.a.v. persistente, bioaccumulerende, toxische stoffen

Stoffen waarover men zeer ernstige zorgen kan hebben («very high concern») zijn niet alleen de zogeheten CMR stoffen maar ook de PBT stoffen. Voor beide categorieën geldt in principe een zwaar beleidsregime. Ingeval van zeer schadelijke stoffen (bijvoorbeeld zeer persistent en sterk bioaccumulerend) zou dit betekenen dat deze niet in het milieu zouden mogen voorkomen en, voor zover emissie naar het milieu niet voorkomen kan worden, niet toegepast mogen worden. Deze stoffen zullen dan ook onder een verbodsregime vallen. De criteria die leiden tot een onderscheid tussen de «very high concern», de «high concern» en de «concern» stoffen zijn gebaseerd op de criteria zoals die binnen de internationale organisaties gangbaar zijn.

In het kader van het OSPAR Verdrag worden dergelijke criteria gehanteerd maar ook in het in 2001 te ondertekenen UN verdrag inzake verbod op moeilijk afbreekbare organische schadelijke stoffen (POP's) zullen dergelijke criteria worden opgenomen. Beide sets van criteria zijn echter niet eensluidend. Nederland zal, ten behoeve van het identificeren van «very high concern», «high concern» en «concern» stoffen, kiezen voor strenge criteria (voor onder andere PBT) zodat recht wordt gedaan aan het voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen.

4.8 Aandacht voor hormoonontregelende stoffen

Over de impact van de aanwezigheid in het milieu van stoffen met een hormoonontregelende werking bestaat nog veel onzekerheid. In aquatische ecosystemen zijn bepaalde aan hormoonontregeling te wijten effecten waargenomen, daarbij is het niet altijd duidelijk welke stoffen daarvan de oorzaak zijn. Naast xenobiotische stoffen spelen ook natuurlijke hormonen en fyto-oestrogenen een rol. De Gezondheidsraad heeft in 1997 geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat blootstelling aan hormoonontregelende stoffen een acute bedreiging vormt voor de volksgezondheid, maar wijst wel op de potentiële gevaren van dergelijke stoffen.

De werkingsmechanismen die leiden tot hormoonontregeling zijn nog deels onbegrepen en het ontbreekt in veel opzichten nog aan gevalideerde testen om stoffen op hormoonontregelende eigenschappen te onderzoeken. Dit geldt met name voor het milieu als gevolg van de grote diversiteit aan soorten en de onvolledige kennis van het endocriene systeem van een veelheid van soorten.

Het bedrijfsleven pleit voor intensivering van onderzoek naar hormoonontregelende effecten. De chemische industrie in de VS, Japan en Europa is het zogenoemde Long-range Research Initiative gestart dat mede tot doel heeft om bovengenoemde aspecten te onderzoeken. Aan dit programma werken inmiddels talloze wetenschappelijke en overheidsinstellingen mee. De (internationale) milieubeweging breekt een lans voor het toepassen van voorzorg ingeval van hormoonontregelende stoffen. Gezien de genoemde onzekerheden, en de eerdere opmerkingen over risicomanagement en voorzorg in relatie tot onzekerheden, is het begrijpelijk dat gepleit wordt voor meer onderzoek ten behoeve van zowel risicomanagement alsmede voor het toepassen van voorzorg.

Op 21 juni 1999 is, mede namens de ministeries van EZ, LNV, SZW, V&W en VWS een notitie over hormoonontregelende stoffen aan de Tweede Kamer gestuurd. De notitie was een antwoord op vragen van de heer Crone tijdens de begrotingsbehandeling (1998) van VROM. In de notitie wordt aangegeven dat er grote onzekerheden bestaan omtrent de actuele gevaren van hormoonontregelende stoffen, maar dat die serieuze aandacht verdienen vanwege potentiële risico's van blootstelling omdat daardoor een zodanige beïnvloeding van het hormonale systeem zou kunnen optreden dat dit nadelige effecten kan hebben voor de blootgestelde of zijn/haar nageslacht. In de notitie wordt daarom aangegeven dat met veel inspanning wordt gezocht naar mogelijkheden om dergelijke stoffen – en dan met name die stoffen die sterk persistent zijn en zich opstapelen in de voedselketen – vroegtijdig te identificeren, zodat ze in de bestaande beoordelingskaders voor stoffen kunnen worden ingepast en het mogelijk wordt om maatregelen te nemen.

De overheid zal dan ook verder onderzoek naar hormoonontregeling in het milieu stimuleren. Omdat effecten van hormoonontregelende stoffen zich primair lijken voor te doen in het aquatische milieu is het programma Landelijk onderzoek OEstrogene Stoffen (LOES) door Rijkswaterstaat, in samenwerking met het Wetterskip Fryslân, RIVM en RIWA, gestart met het doel meer inzicht te krijgen in de ernst en omvang van het probleem en de bronnen die hiervoor verantwoordelijk zijn.

Op basis van de huidige kennis is er alle aanleiding om de hormoonontregelende werking van stoffen in het oppervlaktewater serieus te nemen.

Conclusie

De kabinetsvoorstellen voor een nieuw stoffenbeleid hebben onder andere tot doel om op korte termijn alle bestaande stoffen op basis van

hun intrinsieke eigenschappen, en dan met name persistentie (P) en bioaccumulatie (B: vermogen tot opstapeling in de voedselketen), in categorieën van ernst in te delen en op basis daarvan maatregelen voor te schrijven. Veel van de bekende persistente, bioaccumulerende stoffen hebben ook hormoonontregelende eigenschappen, waarbij als gevolg van de stapeling in organismen effectniveaus kunnen worden bereikt. Met andere woorden het treffen van (strengere) maatregelen ten aanzien van PB stoffen zal mede als resultaat hebben dat ook bescherming tegen hormoonontregelende effecten wordt geboden.

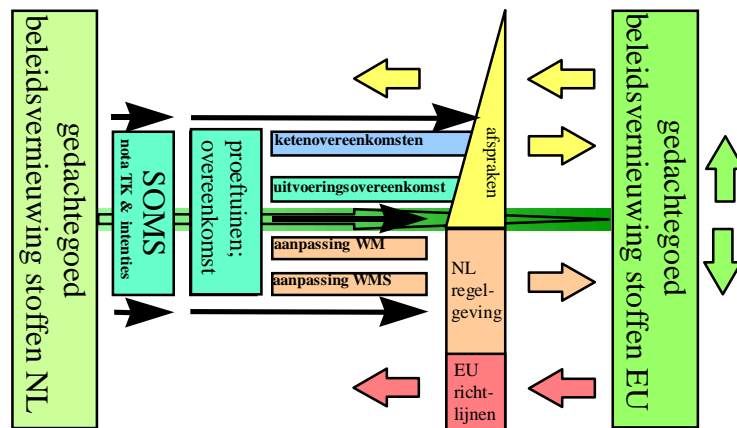
Met het terugdringen van andere stoffen met mogelijke hormoonontregelende effecten moet worden gewacht tot er betere methoden beschikbaar zijn om tot een snelle en betrouwbare identificatie van de meest relevante stoffen te komen.

Met de huidige kennis is toepassing van het voorzorgprincipe, anders dan hierboven geschetst voor de PB stoffen, nauwelijks mogelijk aangezien niet duidelijk is op welke stoffen voorzorg toegepast moet worden.

4.9 Internationale dimensie nieuw stoffenbeleid

Niet alleen in Nederland maar ook in diverse internationale kaders wordt discussie gevoerd over een nieuw stoffenbeleid. Een aantal Europese landen heeft, voor wat betreft de gewenste richting voor een nieuw stoffenbeleid, in de afgelopen twee jaar een standpunt ingenomen. Daarnaast hebben bepaalde landen, zoals Canada, al onderdelen van het in deze nota voorgestelde nieuwe stoffenbeleid in praktijk gebracht.

Intenties, overeenkomsten, regelgeving & richtlijnen



De Europese Commissie, heeft op verzoek van de Milieuraad in juni 1999, een «witboek» over dit onderwerp toegezegd. Dit «witboek» is recentelijk, 13 februari, door de Commissie aangenomen. Naar verwachting zal het «witboek» in juni 2001 in de Milieuraad worden besproken.

De regelgeving in Nederland voor de uitvoering van het stoffenbeleid is gestoeld op Europese regelgeving. Vanwege onduidelijkheid over de richting van de ontwikkeling van het Europese stoffenbeleid is het uitwerken van nationale regelgeving vooralsnog niet opportuun.

Teneinde voldoende waarborg te creëren voor het welslagen van het nieuwe stoffenbeleid is het kabinet voornemens om de elementen van dit beleid te verankeren in wet- en regelgeving (met name in de Wet Milieu-

beheer), dan wel bestaande regelgeving te wijzigen. Het nieuwe Nederlandse beleid zal nadrukkelijk in EU-verband, met name in de discussie over de herziening van het EU bestaande stoffen beleid en in het kielzog daarvan de EU-regelgeving, worden ingebracht. Uiteraard zal het nieuwe stoffenbeleid op nationaal niveau moeten passen binnen de ruimte die door het internationale beleid, uiteindelijk na aanpassing, wordt gegeven.

Vooruitlopend op de aangekondigde internationale beleidsvernieuwing zit de ruimte voor een nationale beleidsvernieuwing voornamelijk op het vlak van handhaving en niet vrijblijvende afspraken, maar mogelijk ook in zaken als het versterken van de zorgplicht, nadere kwaliteitseisen aan bedrijven, ketenverantwoordelijkheid en experimenten met nieuwe wijzen van aanpak van de problemen.

Ervaringen uit het verleden leren dat met verstand nieuwe ideeën ontwikkelen op het gebied het stoffenbeleid niet zinloos is. Een deel van oorspronkelijk authentiek Nederlandse regelgeving is later omgezet in communautaire voorschriften. In de afgelopen periode is vanuit Nederland een zeer actieve dialoog gevoerd met de Europese Commissie, de lidstaten, het Europese bedrijfsleven en de Milieubeweging om het zich ontwikkelende gedachtegoed zoveel mogelijk uit te wisselen en af te stemmen.

Bovenstaand schema maakt duidelijk dat de ontwikkeling van het gedachtegoed inzake beleidsvernieuwing stoffen in Nederland en de EU gelijk op lopen. Zolang het nieuwe Europese stoffenbeleid, via EU-richtlijnen, nog niet is vastgelegd zal Nederland de gedachtevorming in de EU beïnvloeden door de strategie, zoals die is verwoord in deze nota, alsmede de intenties van het Nederlandse bedrijfsleven actief onder de aandacht te brengen. Daarnaast zullen de praktijkervaringen, die onder andere met «proeftuinen» (zie H5) worden opgedaan en die in een of andere vorm zullen worden verankerd, in overeenkomsten of regelgeving, met de EU worden gedeeld.

5. Uitvoering nieuw stoffenbeleid

5.1 Uitvoeringsprogramma Omgaan Met Stoffen 2001–2002

Het kabinet beoogt met het in deze nota beschreven beleid een concrete invulling van de zorgplicht door een snelle aanpak van de zogeheten «non assessed chemicals» (stoffen waarover niets bekend is voor wat betreft gevaren en risico's) alsmede krachtige en effectieve maatregelen ten aanzien van stoffen met ongewenste eigenschappen (zoals persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen, carcinogene, mutagene, reproductietoxische (CMR) stoffen en stoffen met hormoonontregelende werking).

Het bedrijfsleven heeft inmiddels per brief aan de Minister van VROM (8 januari 2001), waarin ook een spoedig te publiceren intentieverklaring is aangekondigd, aangegeven dat zij voornemens is activiteiten te ontwikkelen voor de uitvoering van de strategienota omgaan met stoffen.

De implementatie van het nieuwe beleid zal in stappen plaatsvinden:

- In een kortlopend Uitvoeringsprogramma (2001–2002), waarin naar verwachting dezelfde partijen zullen participeren als in het SOMS programma ter voorbereiding van deze nota, zullen de diverse elementen uit het nieuwe beleid ontwikkeld en uitgewerkt worden.
 - Onderdeel van deze ontwikkeling zullen «proeftuinen voor het nieuwe stoffenbeleid» zijn. Deze «proeftuinen», die door het bedrijfsleven worden opgezet, kunnen rekenen op actieve stimulering van de overheid. Door deze «proeftuinen» wordt onderzocht op welke wijze de eerder genoemde kwaliteitsverbetering en de

verankering van ketenverantwoordelijkheid praktisch vorm kan worden gegeven.

- Ook het concretiseren van de «drieslag» door het vaststellen van criteria voor de 5 categorieën van zorg en criteria voor het beperken van gevaren en risico's bij het omgaan met stoffen en producten hoort bij het uitwerken van het nieuwe beleid.
- De doorwerking van de strategie van het nieuwe stoffenbeleid (relatie met de uitvoeringspraktijk, controle en handhaving van het nieuwe beleid, monitoring milieukwaliteit, etc.) naar de concrete acties en bestaande activiteiten zal nader worden uitgewerkt.
- Tenslotte zal de eerder besproken kennisinfrastructuur moeten worden ingericht.
- Nader bekeken moet worden of een onafhankelijk lichaam (zoals het Britse «Stakeholders Forum» dat recent in september 2000 is gestart), dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de grondstoffenindustrie, de industriële (eind)gebruikers, de overheid en relevante maatschappelijke organisaties, met name consumentenorganisaties, vakbeweging en milieuorganisaties, een rol kan spelen bij een dergelijke kennisinfrastructuur. Taak van dit forum zou dan bijvoorbeeld kunnen zijn het beoordelen van maatregelen die het bedrijfsleven neemt inzake het verbeteren van de omgang met stoffen en het toetsen van (audit van) documenten en procedures van het bedrijfsleven door onafhankelijk deskundigen op de terreinen volksgezondheid, milieu, chemie, arbeidsomstandigheden.
- De uitwerking en implementatie van de «strategie omgaan met stoffen» kan worden afgerond met het sluiten van één of meerdere «keten-» en «uitvoeringsovereenkomsten» die onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend kunnen worden verklaard.

Een voorlopige invulling van acties en te bereiken doelen die centraal staan in het uitvoeringsprogramma voor de periode 2001–2002, en die invulling geven aan de beleidsvoornemens uit deze nota, is hieronder weergegeven.

Tijdpad Uitvoeringsprogramma Omgaan Met Stoffen

eerste helft van 2001

- intentieverklaring bedrijfsleven inzake uitvoering nieuw stoffenbeleid
- bespreking Strategienota Omgaan Met Stoffen in de Tweede Kamer
- opstellen uitvoeringsprogramma
- opzetten organisatie uitvoeringsprogramma («stakeholders forum»)
- opzetten «proeftuinen ketenbeheer» in het kader van beleidsvernieuwing
- start uitvoeringsprogramma Omgaan Met Stoffen
- start verkenning organisatie kennisinfrastructuur

tweede helft van 2001

- ondertekenen «proeftuinen ketenbeheer» overeenkomsten voor de beleidsvernieuwing
- start uitvoering «proeftuinen ketenbeheer» in het kader van beleidsvernieuwing stoffen
- inpassen SOMS gedachtegoed, voorzover wenselijk en noodzakelijke, in wet- en regelgeving
- start uitvoering «proeftuin kennisinfrastructuur» in het kader van beleidsvernieuwing stoffen

eerste helft van 2002

- uitvoeren «proeftuinen ketenbeheer» overeenkomsten voor de beleidsvernieuwing
- proefdraaien «kennisinfrastructuur» in het kader van beleidsvernieuwing stoffen

tweede helft van 2002

- afronding «proeftuinen ketenbeheer» overeenkomsten voor de beleidsvernieuwing
- voorbereiden «keten-» en «uitvoerings»overeenkomsten in het kader van beleidsvernieuwing stoffen
- afronden implementatie SOMS gedachtegoed in wet- en regelgeving
- start handhavingsacties in het kader van beleidsvernieuwing stoffen
- implementatie «kennisinfrastructuur» in het kader van beleidsvernieuwing stoffen
- Nota Uitvoeringsprogramma Strategie Omgaan Met Stoffen

Over de voortgang van het genoemde uitvoeringsprogramma en de implementatie van de beleidsvoornemens van deze strategie voor het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen zal eind 2002 aan de Tweede Kamer door middel van een Nota Uitvoering Strategie Omgaan Met Stoffen worden gerapporteerd. Dan zal ook aangegeven worden of en op welke wijze elementen van het nieuwe stoffenbeleid in nationale en internationale regelgeving verankerd worden.

5.2 Intentieverklaring bedrijfsleven inzake beleidsvernieuwing stoffen

Het Nederlandse bedrijfsleven, de chemische industrie voorop alsmede enkele branches, schuwt een duidelijke en verantwoorde invulling van de zorgplicht niet. Dit bleek al uit de intensieve participatie van het bedrijfsleven bij het tweejarige SOMS-programma maar ook uit de aankondiging van een intentieverklaring die het bedrijfsleven in maart 2001 voornemens is te publiceren.

Het is te verwachten dat, nadat de strategienota door de Kamer geaccordeerd is, het bedrijfsleven in overleg met de overheid de uitvoering van de strategie ter hand zal nemen. Hetgeen inhoudt dat de chemische industrie, dan wel delen daarvan, en enkele branches een aantal beleidsvoornemens zal uitvoeren. Bezien moet worden in hoeverre de afspraken ten aanzien van de uitvoering van het beleid vastgelegd worden in (uitvoerings)overeenkomsten.

5.3 Uitvoeringsprojecten bedrijfsleven in Nederland – de «proeftuinen» –

Een van de besluiten die voortvloeien uit het SOMS-programma is de verankering van de ketenverantwoordelijkheid in duidelijke heldere afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven. Binnen de keten dienen de verschillende onderdelen (leveranciers en afnemers) samen te werken bij het verzamelen en uitwisselen van data over gevaren en risico's van stoffen maar ook bij de voorbereiding van risicobeoordelingen en bij het nemen van risicobeperkende maatregelen.

In het kader van de operationalisering van het SOMS programma acht de overheid het nuttig om praktische ervaring op te doen met de uitvoering van de kwaliteitsverbetering die bedrijven geacht worden te ondernemen en met het operationaliseren van de ketenverantwoordelijkheid door middel van het invoeren van «proeftuinen». De ervaringen opgedaan in de «proeftuinen» zullen worden verwerkt in de uitvoeringsmodaliteiten van het nieuwe beleid en zullen worden ingebracht in het EU kader om andere lidstaten vertrouwd te maken met het rendement van de ingezette uitvoeringsmodaliteiten. Tevens wordt met het invoeren van een «proeftuin» de betrokkenheid van het individuele bedrijfsleven bij de beleidsvernieuwing stoffen vergroot.

Inmiddels is er vanuit de overheid een onderzoek gestart naar de eventuele uitwerking van een «proeftuin» binnen een bepaalde keten. Het streven van de overheid is om specifieke, representatieve ketens te vinden waarmee een heldere invulling van het principe van de «proeftuin» kan worden afgesproken. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een aantal

«proeftuin»overeenkomsten. De overheid verwacht in de eerste helft van 2001 duidelijkheid te hebben over de mogelijkheden voor invoering van een aantal «proeftuinen».

Op dit moment wordt gedacht aan «proeftuinen» die betrekking hebben op het operationaliseren van de ketenverantwoordelijkheid en op «proeftuinen» gericht op het inrichten van een kennisinfrastructuur. De ervaringen uit het verleden worden hierin meegenomen. Daarnaast bestaan er ook Europese «proeftuinen» van bepaalde branches, zoals het HERA project van de Europese wasmiddelenindustrie. Ook «proeftuinen» die tot doel hebben om de «Research & Development» binnen bedrijven te voorzien van handvatten voor het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen zijn mogelijk. Voor «proeftuinen» op het gebied van ketenverantwoordelijkheid lijken de volgende branches, ketens geschikt: stoffen in de textiel en kledingbranche, producten van de rubber- en kunststofindustrie, stoffen in de verfketen, stoffen in de zeepketen.

5.4 «Ketenovereenkomsten» en «uitvoeringsovereenkomsten»

Een van de besluiten die voortvloeien uit het SOMS-programma is de verankering van de ketenverantwoordelijkheid in duidelijke heldere afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven. Binnen de keten dienen de verschillende onderdelen (leveranciers en afnemers) samen te werken bij het verzamelen en uitwisselen van data over gevaren en risico's van stoffen maar ook bij de voorbereiding van risicobeoordelingen en bij het nemen van risicobeperkende maatregelen.

Het uitvoeringsprogramma SOMS zal onder ander door middel van «ketenovereenkomsten» en «uitvoeringsovereenkomsten» de uitvoering van het nieuwe stoffenbeleid trachten te verankeren.

Het bedrijfsleven heeft inmiddels aangegeven aan het tot stand komen hiervan te willen werken.

Waar mogelijk zal worden aangesloten bij al bestaande overeenkomsten zoals de arboconvenanten.

Diagnose van de huidige situatie*(Milieu)beleid loont*

Sedert begin 1900, veelal gemarkeerd met het in- en uitvoeren van de Hinderwet, is de leefomgeving in Nederland onder andere als gevolg van een verbeterde drinkwatervoorziening en de aanleg van riolering sterk verbeterd hetgeen lagere sterfte en ziektecijfers tot gevolg had. In de afgelopen dertig jaar is de kwaliteit van het leefmilieu verbeterd doordat de emissies van de (chemische) industrie, na een explosieve groei in de jaren 50 en 60 van de twintigste eeuw, met name in Nederland sterk gereduceerd zijn. Het leven in met name Europa is ook gezonder en veiliger geworden als gevolg van de ontwikkelingen van een groot scala van producten variërend van geneesmiddelen tot voedseladditieven die bederf tegengaan.

Productie, gebruik van stoffen en innovatie op het gebied van stoffen hebben voor een belangrijk deel bijgedragen aan het welzijn van de mens, verhoging van de levensverwachting en kwaliteit van het leven. Veel stoffen zijn – letterlijk – van levensbelang (toepassingen ten behoeve van volksgezondheid, hygiëne en veiligheid) en dragen niet zelden bij aan duurzaamheid van consumentenproducten en goederen. Mede door de ontwikkeling van allerhande stoffen zijn veel milieuproblemen voorkomen. Ook mag niet vergeten worden dat het waarschijnlijk is dat in het dagelijks verkeer vele stoffen veilig geproduceerd en toegepast worden.

De incidenten met betrekking tot stoffen hebben ons echter geleerd dat zowel het beleid ten aanzien van de beoordeling en gebruik van stoffen als ook de inspanning die bedrijven moeten doen om stoffen veilig te produceren en te verwerken verbeterd dient te worden.

Het huidige scala aan Nederlandse en Europese (beleids)instrumenten biedt geen garantie voor het achterwege blijven van grote incidenten zoals die zich recentelijk ook in Nederland hebben voorgedaan. Ook wordt, door recente schandalen, het vertrouwen van de burger in veilig voedsel en veilige producten op de proef gesteld. De ongerustheid over persistente, in het weefsel ophopende giftige chemicaliën en hormoonontregelende stoffen in het leefmilieu en in producten en voedsel is in dat licht bezien begrijpelijk.

Terugblik: Hoe zijn de milieusuccessen tot stand gekomen?

De eerder genoemde successen voor de Nederlandse, en soms Europese, situatie zijn veelal terug te voeren op (streng) regelgeving vanuit de EU maar ook op afspraken tussen Nederlandse overheid en het bedrijfsleven (onder andere door middel van convenanten). Er is sprake van een toelatingsbeleid voor (dier)geneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen. Er is regelgeving voor voedselveiligheid en productveiligheid. In alle genoemde gevallen geldt dat in meer of mindere mate beoordeeld wordt (veelal door de overheid) in hoeverre er sprake is van een risico voor de mens of het milieu en welke maatregelen genomen dienen te worden om dit risico te verkleinen.

Daarnaast hebben een aantal bedrijven in het kader van bijvoorbeeld Responsible Care of Product Stewardship maatregelen genomen om gevaren en risico's voor het milieu, maar ook voor de werknemer, te verminderen. Bij al deze initiatieven speelt het risicomanagement een grote rol.

Relativerende opmerkingen zijn echter op hun plaats. Het instrument risicomanagement is:

- duur in gebruik want het vereist veel en langdurig onderzoek,
- tijdsintensief want het staat of valt met wetenschappelijke consensus,
- alleen bruikbaar ingeval van reeds bekende schadelijke effecten van activiteiten/stoffen,
- voor niet-ingewijden (zoals de burger) redelijk onbegrijpelijk.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat met name de «eenvoudige» problemen inmiddels lijken te worden opgelost. De moeilijke (milieu-) problemen zijn niet eenvoudig oplosbaar met dit instrument.

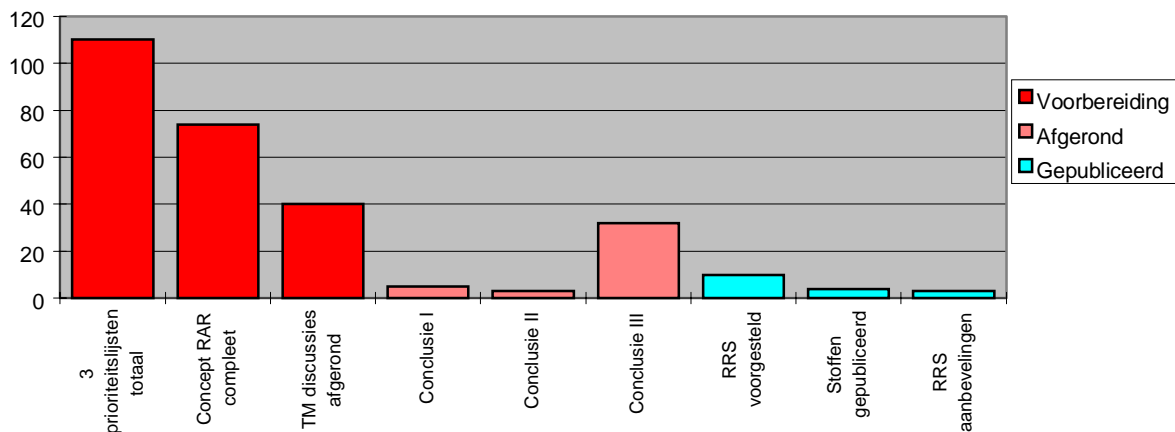
De noodzaak tot vernieuwing

Het nationale en internationale stoffenbeleid is aan vernieuwing toe. In brede kring, bij bedrijfsleven, overheid en binnen de samenleving als geheel, is dit onbetwist. Er komen nog altijd veel potentieel gevaarlijke stoffen vrijelijk in het leef- of werkmilieu of in (consumenten)producten terecht. Van een veelheid aan stoffen is te weinig (openbaar) bekend wat betreft hun eigenschappen en de daarmee samenhangende gevaren en risico's. De snelheid waarmee deze kennisachterstand wordt ingelopen en daarmee het tempo waarmee vervolgens maatregelen (kunnen) worden genomen is onder het huidige nationale en internationale beleidsregime te laag en zou bij ongewijzigde voortzetting leiden tot een onderzoeken beoordelingsprogramma van vele generaties, terwijl een tijdvak van 1 generatie (20 jaar) om tot een brede en drastische verbetering van de situatie te komen, in verschillende fora als wenselijk is bestempeld.

De dreiging van het vastlopen van het beleid t.a.v. bestaande stoffen is gebaseerd op een inschatting van de effecten van voortzetting van de huidige praktijk van intensieve risicobeoordeling door de overheid uit te voeren en de daarop gebaseerde maatregelen. Zo zijn in Nederland, na circa 15 jaar van tijdrovende en kostbare beoordelingstrajecten, nu pas de deelsuccessen voor een deel van de 50 prioritaire stoffen zichtbaar (Notitie Prioritaire Stoffen, 2001). Internationaal gezien is de situatie nauwelijks beter: van de bijna 2500 stoffen die in grote volumina (meer dan 1000 ton per jaar) in de EU geproduceerd of in de handel gebracht worden, is slechts van 14% (356) een basisset gegevens voorhanden; van 21% (ruim 500 stoffen) is geen informatie bekend, althans niet vrijelijk beschikbaar. Wat betreft stoffen die in lagere volumina geproduceerd worden, is het beeld nog minder gunstig. Verkenning en beoordeling van de risico's van een substantieel deel van alle handelsstoffen – of zelfs maar van een selectie van geprioriteerde stoffen daaruit – zou zeker meerdere generaties op zich laten wachten, laat staan het nemen van adequate beslissingen.

Een tweede geconstateerd knelpunt in de huidige benadering is het gegeven dat, omdat de nadruk eenzijdig op de beoordeling van risico's is gelegd en op de overheid als beoordelende partij, de industrie als vanzelf tot een afwachtende houding werd uitgenodigd. Een effect daarvan is dat het tempo waarin voor prioritaire stoffen de gegevens worden gecompleteerd en de risicobeoordelingen worden opgesteld bepaald wordt door de bescheiden draagkracht van de deelnemende overheden van de EU lidstaten, met als gevolg een tempo dat geen zicht biedt op sanering in kennisachterstand van bestaande stoffen.

Voortgang EU bestaande stoffen programma in de periode 1993 - 2000



Zonder een heroriëntatie op het stoffenbeleid valt te vrezen dat het nu al vaak wankelende vertrouwen van de samenleving in de chemie als bedrijfstak verder negatief wordt beïnvloed. Zonder een pro-actieve opstelling van het bedrijfsleven ten aanzien van de veiligheid van (consumenten)producten zal het vertrouwen van de burger in producten afnemen. Zonder een verandering in het stoffenbeleid kan de samenleving, en het bedrijfsleven in het bijzonder, niet zorg dragen voor een zodanig veilig gebruik van stoffen, in alle fasen van de levenscyclus (van chemisch product via (consumenten)producten naar afval en hergebruik), dat mens en milieu geen – of verwaarloosbare – gevaren en risico's lopen.

Bovenvermelde analyse van de huidige situatie wordt nog meer urgent als deze constatering tegen het licht wordt gehouden van de ontwikkelingen die in de sector chemische industrie wordt voorzien. De chemische industrie is gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan processen en producten, en is niet onder een noemer te rangschikken. Te onderscheiden zijn:

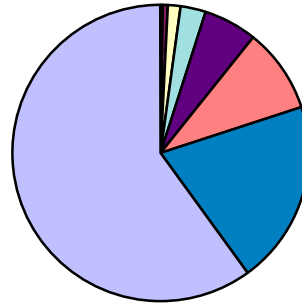
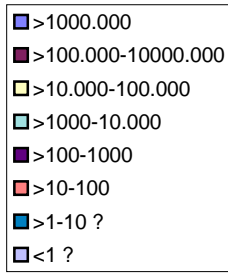
- de sector basis chemie (die zich voornamelijk bezig houdt met de productie van basis chemicaliën in grote hoeveelheden voor verwerking tot kunstmest, industriële chemicaliën, plastics, harsen, elastomeren, kunstvezels en kleurstoffen),
 - de sector specialiteiten (toevoegingsmiddelen en kleurstoffen voor rubber en kunststof, kleefmiddelen, hulpchemicaliën, zepen en detergentia),
 - de sector producten voor consumenten verzorging (zeppen, detergentia, wasmiddelen, bleekmiddelen, haarverzorging, geurstoffen),
 - de sector voeding en gezondheid (pharmaceutica, landbouwchemicaliën, biotechnologie),
 - de sector overigen (metalen, glas, auto-industrie, papier, textiel, etc.).
- In totaliteit worden naar verwachting in de EU 50 000 stoffen geproduceerd, waarvan slechts een bescheiden deel daarvan in significante hoeveelheden.

Het huidige nationale en internationale beleid m.b.t. bestaande stoffen richt zich vooral op de kleine groep van High Production Volume Chemicals (HPVC).

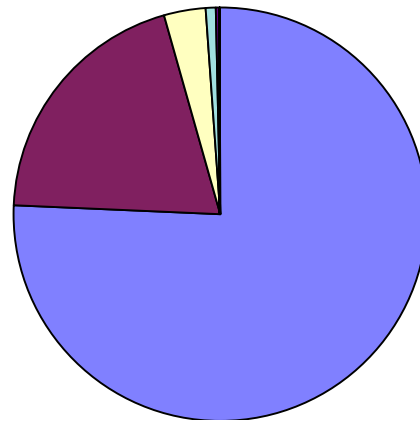
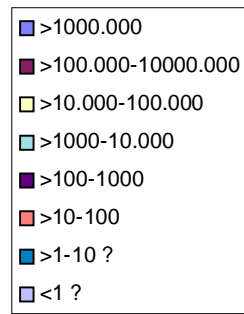
Onderstaand diagrammen geven een globaal beeld van de verdeling in

aantallen en in volume in de EU, waarbij de schattingen voor de hoeveelheden < 10 ton per jaar niet berusten op werkelijke gegevens:

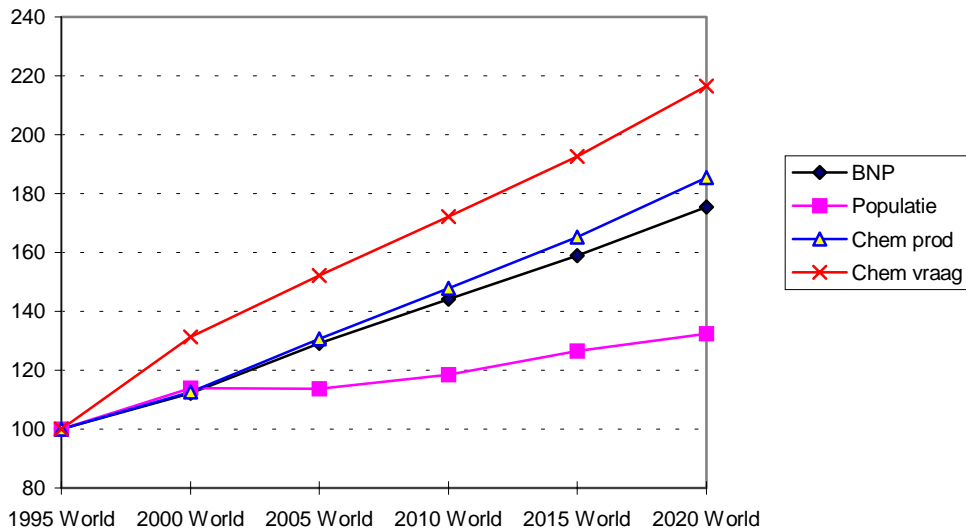
Aantal % in EU



Volume % in EU



Genormaliseerde trend op wereldschaal



De diagrammen laten zien dat het grootste aantal stoffen slechts een zeer klein volume-aandeel hebben en dat de grootste volume-aandeel wordt bepaald door een zeer kleine groep van stoffen. Gezien de totale wereldproductie van de chemische industrie en de daaruit afgeleide trends in toename gerelateerd aan de trendmatige toename van de bevolking en van het bruto nationaal inkomen (zie onderstaand figuur) dringt de noodzaak zich op om de chemicaliën op de markt effectiever te reguleren.

Internationaal zijn deze constatering ook aanleiding geweest voor initiatieven tot nieuw beleid.

Belangrijke bestaande instrumenten

De belangrijkste instrumenten van Europese regelgeving zijn:

- de Gevaarlijke Stoffen Richtlijn (67/548/EEG) die regels stelt aan de indeling en het kenmerken van stoffen op basis van vastgestelde criteria en aan het kennisgevingstelsel voor nieuwe stoffen waarvan de introductie pas kan plaatsvinden nadat een vastgesteld pakket aan gegevens beschikbaar is (een basis set). De overheid van het ontvangende lidstaat maakt een risicobeoordeling volgens de beginselen vastgelegd in Richtlijn 93/67/EEG). Indien de risicobeoordeling reden geeft tot zorg, kan de overheid een voorstel doen voor beperkende maatregelen die via de weg van de Verbodsrichtlijn in de EU kan worden geïmplementeerd.
- de Bestaande Stoffen Verordening (793/93/EEG) die via prioriteitstelling stoffen selecteert waarvoor de industrie de gegevens moet completeren tot een basis set en de EU lidstaten zorgdragen voor een risicobeoordeling volgens de beginselen vastgelegd in Richtlijn 1488/94/EEG en, indien van toepassing, tevens aanbevelingen doen voor risicoreducerende maatregelen. Ook hierbij worden de aanbevelingen via de weg van de Verbodsrichtlijn in EU verband vastgesteld. De eerste gros lijst zijn HPVC stoffen (High Production Volume Chemicals) die in een bepaalde periode in meer dan 1000 ton per jaar op de EU markt zijn gebracht;
- de Verbodsrichtlijn (76/769/EEG) die beperkingen oplegt aan het toepassen en/of in de handel brengen van met name genoemde stoffen;
- de Preparatenrichtlijn (88/379/EEG; gewijzigd in 99/45/EEG) die regels stelt aan de indeling en het kenmerken van preparaten.

Normstelling

Zoals in het NMP3 (1998) staat beschreven is het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) een wetenschappelijk afgeleide waarde voor een stof, die aangeeft bij welke concentratie van een stof geen nadelig te waarden effect te verwachten is of – in geval van carcinogene stoffen – waar een kans van 10^{-6} per jaar sterfte voorspeld kan worden. Bij de afleiding van het MTR is een economische afweging niet aan de orde; deze is wel aan de orde bij de doorvertaling naar doel- en taakstellingen. De streefwaarde is een waarde die aangeeft bij welke concentratie er sprake is van verwaarloosbare effecten op mens en milieu.

Voor MTR en streefwaarde geldt een inspanningsverplichting (regeringsbeslissing vierde Nota waterhuishouding NW4, 1999). In het NMP3 is als beleidsdoel geformuleerd dat voor alle stoffen op zeer korte termijn, zo mogelijk voor 2000, het MTR niet meer overschreden mag worden als gevolg van emissies, en dat op langere termijn, zo mogelijk voor 2010, de streefwaarde niet meer overschreden mag worden als gevolg van emissies.

MTR en streefwaarden zijn daarmee bruikbaar als maatlat voor het beoordelen van de resultaten van het milieubeleid en het toetsen van de effecti-

viteit van het brongerichte beleid. Overigens geldt dat algemene uitgangspunten in het milieubeleid zoals het voorzorgprincipe en het stand-still beginsel van kracht blijven.

Zoals in het NMP3 is aangegeven zullen de betrokken overheden de streefwaarden en MTR-waarden als uitgangspunt hanteren bij de:

- beoordeling van de milieukwaliteit;
- formulering van brongericht beleid en het stellen van prioriteiten daarbinnen;
- beoordeling van de noodzaak van wettelijke milieukwaliteitsnormen;
- normstelling voor producten- en bestrijdingsmiddelenbeleid;
- herijking en formulering van doel- en taakstellingen voor doelgroepen;
- herijking en formulering van overheidsdoelstellingen;
- vergunningverlening.

Perspectief voor de toekomst

Nieuwe ideeën in andere landen

Denemarken heeft met de rapporten «Non-Assessed Chemicals» (1996) en «A strategy for intensified efforts in the field of chemicals» (1999) het Deense standpunt inzake beleidsvernieuwing stoffen gepresenteerd. De Deense prioriteiten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de zorg voor gebrek aan kennis over de gevaren van stoffen en over de gebrekkige voortgang in het proces van indelen en kenmerken in de EU. De volgende doelstellingen zijn aangegeven:

- Een snelle maar samenhangende beoordelingsprocedure.
- Verbetering in het genereren van gegevens voor de beoordeling over de gevaren en de risico's.
- Vanwege de belangrijke hiaten in de kennis van individuele stoffen, zouden stoffen moeten worden gegroepeerd in clusters voor groepsindeling.
- Stoffen met gebrekkige data zouden moeten worden ingedeeld in een gevaarsklasse overeenkomend met de meest schadelijke representant van de groep, en de indelingssystematiek zou moeten worden uitgebreid.
- Een verbeterde registratie van stoffen en producten door een kennisgevingplicht van ingedeelde stoffen met een tijdslimiet, registratie van alle stoffen, verbetering test strategieën en intensievere handhaving. De EU regelgeving moeten worden uitgebreid in de richting van groepsindeling, kennisgevingplicht voor niet beoordeelde stoffen en moet meer opties voor beperkende maatregelen bevatten.

UK heeft in zijn beleidsstandpunt «A sustainable production and the use of chemicals» (1999) een nieuwe strategie vastgesteld met het doel om een toekomstig duurzame productie en gebruik van stoffen te realiseren zonder dat er schade kan optreden voor mens en milieu. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Volledige informatie over de risico's van stoffen moet publiek beschikbaar zijn.
- Continuering van risicobeperkende maatregelen met behoud van concurrentie vermogen van de industrie
- Uutfasering van stoffen die een onaanvaardbaar risico met zich meedragen.
- Stimulering van het programma van de industrie tot het opstellen van risicobeoordelingen van stoffen met als doel realisatie in 2015.
- Ontwikkelen van een snelle procedure tot identificatie van stoffen waarvoor risicobeperkende maatregelen geïndiceerd zijn.
- Implementatie van het voorzorgbeginsel
- Het instellen van een «Stakeholders forum» die de regering moet

adviseren over selectie criteria, prioriteitstelling, maatregelen en toepassing van het voorzorgbeginsel voor specifieke stoffen.

Zweden presenteerde zijn standpunten en doelstellingen in een tweetal rapporten, «New guidelines on chemicals policy» (2000) and «The future environment – the responsibility of all» (2000). De Zweedse aanpak is gekarakteriseerd door verreichende ethische uitgangspunten die op termijn gerealiseerd zouden moeten worden:

- completering van alle gegevens over stoffen voor 2010,
- geen CMR stoffen in consumenten producten vanaf 2007,
- geen zeer persistente en bioaccumulerende stoffen in producten vanaf 2010,
- geen overige persistente en bioaccumulerende stoffen in producten vanaf 2015,
- geen noodzaak tot het opstellen van risicobeoordelingen voor persistente en bioaccumulerende stoffen ter onderbouwing van maatregelen, en
- gelijkwaardige regelgeving voor nieuwe en bestaande stoffen, maar meer stringente criteria voor de beoordeling van nieuwe stoffen.

In vervolg op de het werkdokument van de Europese Commissie over het functioneren van de vier EU beleidsinstrumenten, de Stoffenrichtlijn 67/548/EEG, de Bestaande Stoffen Verordening 793/93/EEG, de Preparatenrichtlijn 88/379/EEG, en de Verbodsrichtlijn 76/769/EEG, heeft de Milieuraad van juni 1999 conclusies geformuleerd waarin richting is gegeven aan een toekomstig EU stoffenbeleid. Daarbij is de Commissie uitgenodigd om eind 2000 met een beleidsdocument te komen, een White Paper met actieprogramma.

Verankering nieuw beleid in internationale kaders

De chemische en aanverwante industrie zijn in zeer sterke mate internationaal georiënteerd. Hetzelfde kan gezegd worden van de handel in chemische producten. Nederland streeft dan ook naar een goede koppeling tussen het Nederlandse beleid met het internationale stoffenbeleid.

Het beleid ten aanzien van stoffen zoals dat binnen de Europese Gemeenschap de laatste dertig jaar vorm heeft gekregen heeft geleid tot een hoge graad van harmonisatie van wetten en regels die zorg dragen voor een open interne markt voor de (chemische) industrie en die in theorie een basis zijn voor het beperken van gevaren en risico's van gevaarlijke stoffen voor mens en milieu. Nationaal mag dus niet minder, maar ook niet meer worden geregeld, tenzij aan heel strenge criteria wordt voldaan. Het opzetten van «proeftuinen» in Nederland om ideeën op hun praktische haalbaarheid te toetsen, alsmede leerpunten vast te stellen en deze gegevens aan de Europese Commissie en lidstaten te presenteren, behoort tot de mogelijkheden.

Het relatief succesvolle Nederlandse emissiereductiebeleid op het gebied van prioritaire stoffen is voor een groot deel terug te voeren op afspraken, vastgelegd in convenanten, met de belangrijkste doelgroepen (emittenten), geëffectueerd via de vergunningverlening aan individuele bedrijven. Met andere woorden: het is niet wenselijk om te wachten op (nationale of internationale geharmoniseerde) regelgeving om gewenste maatregelen te initiëren en bepaalde doelen te realiseren. Tenslotte zijn de ervaringen in Nederland met het overlegmodel zodanig dat de verwachting is dat de in het kader van SOMS gezamenlijk ontwikkelde ideeën voor alle partijen aantrekkelijke elementen zullen bevatten.

De Europese Commissie wordt geconfronteerd met de beperktheid van haar mandaat waardoor bilaterale verbintenissen (overeenkomsten, convenanten) volgens het EU verdrag niet mogelijk zijn. Indien de resultaten van de beleidsvernieuwing stoffen daartoe aanleiding geven zal

Nederland ijveren om dit juridische instrument ook in EU verband mogelijk te maken.

Witboek EU stoffenbeleid

De Europese Commissie heeft recentelijk, 13 februari 2001, een zogeheten «witboek» stoffen aangenomen. Ook is recentelijk een mededeling van de commissie ten aanzien van het voorzorgprincipe verschenen. Deze nota, als neerslag van de Nederlandse gedachtevorming en sommatie van beleidsuitgangspunten en beleidsvoornemens, zal net als de aangekondigde intentieverklaring van het bedrijfsleven, ten behoeve van de discussie over het «witboek», actief onder de aandacht van de EU en de lidstaten worden gebracht.

OSPAR

De doelstelling voor het mariene milieu zoals afgesproken tijdens de 4e Noordzee Ministers Conferentie (Esbjerg, 1995) is in de OSPAR «strategie gevaarlijke stoffen» uitgewerkt. Volgens deze afspraak moet worden gestreefd naar beëindiging van emissies van gevaarlijke stoffen binnen de periode van één generatie (2020), met als uiteindelijk doel concentraties in het mariene milieu dicht bij nul te brengen voor door de mens gesynthetiseerde stoffen en op achtergrond niveau voor natuurlijke stoffen. Er is met een duidelijke inbreng vanuit Nederland, indachtig de beleidsvernieuwing stoffen, in 1999 een methodiek ontwikkeld (DYNAMEC) om stoffen te selecteren en te prioriteren die onder de «strategie gevaarlijke stoffen» van OSPAR vallen. De methodiek zorgt ervoor dat zeer milieugevaarlijke stoffen met behulp van een set criteria voor P, B en T worden geselecteerd. De methodiek heeft tot nu toe er voor gezorgd dat 12 stoffen/stofgroepen zijn toegevoegd aan de oorspronkelijke 15 stoffen/stofgroepen die op het bestaande werkprogramma voor prioritaire actie van OSPAR stonden. Voor deze 27 stoffen/stofgroepen zal in de komende periode worden nagegaan welke maatregelen getroffen moeten worden om de algemene OSPAR doelstelling te halen. Nederland zal binnen OSPAR met name aandacht vragen voor het inbedden van de zorgplicht van het bedrijfsleven en de acties die daaruit voortvloeien voor de uitvoering van de DYNAMEC methodiek en de noodzakelijk geachte maatregelen.

Kaderrichtlijn water (2000/60/EG)

In oktober 2000 is de Europese Kaderrichtlijn water vastgesteld. Naast de «combined approach» (aanpak aan de bron door toepassing Best beschikbare technieken en aanvullende maatregelen als waterkwaliteitsdoelstellingen niet worden gehaald.) wordt ook een strategie tegen waterverontreiniging aangegeven. Onderdeel hiervan is de selectie van prioriteitstoffen en gevaarlijke prioriteitstoffen. Voor prioriteitstoffen zal de Commissie waterkwaliteitsdoelstellingen en voorstellen voor maatregelen om de emissies van deze stoffen continue te verminderen opstellen. Voor de gevaarlijke prioriteitstoffen geldt dat gestreefd moet worden naar beëindigen van de emissies binnen een periode van maximaal 20 jaar nadat de maatregelen zijn vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement. In december 2000 komt de Commissie met een voorstel voor een lijst van prioriteitstoffen en gevaarlijke prioriteitstoffen. Nederland zal binnen OSPAR en EU aandacht vragen voor de afstemming van de lijsten met gevaarlijke stoffen en daarnaast aandacht vragen voor het inbedden van de zorgplicht van het bedrijfsleven en de acties die daaruit voortvloeien in de uitvoering de Kaderrichtlijn.

Elementen die in het Uitvoeringsprogramma SOMS moeten worden meegenomen

Uitvoeringsprojecten bedrijfsleven in Nederland – de «proeftuinen» –

In het kader van de operationalisering van het SOMS programma acht de overheid het nuttig om praktische ervaring op te doen met de uitvoering van de kwaliteitsverbetering die bedrijven geacht worden te ondernemen en met het operationaliseren van de ketenverantwoordelijkheid door middel van het invoeren van «proeftuinen». De ervaringen opgedaan in de «proeftuinen» zullen worden verwerkt in de uitvoeringsmodaliteiten van het nieuwe beleid en zullen worden ingebracht in het EU kader om andere lidstaten vertrouwd te maken met het rendement van de ingezette uitvoeringsmodaliteiten. Tevens wordt met het invoeren van een «proeftuin» de betrokkenheid van het individuele bedrijfsleven bij de beleidsvernieuwing stoffen vergroot.

Inmiddels is er vanuit de overheid een onderzoek gestart naar de eventuele uitwerking van een «proeftuin» binnen een bepaalde keten. Het streven van de overheid is om specifieke, representatieve ketens te vinden waarmee een heldere invulling van het principe van de «proeftuin» kan worden afgesproken. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een aantal proeftuinovereenkomsten. De overheid verwacht in de eerste helft van 2001 duidelijkheid te hebben over de mogelijkheden voor invoering van een aantal «proeftuinen».

Op dit moment wordt gedacht aan «proeftuinen» die betrekking hebben op het operationaliseren van de ketenverantwoordelijkheid en op «proeftuinen» gericht op het inrichten van een kennisinfrastructuur. De ervaringen uit het verleden worden hierin meegenomen. Ook «proeftuinen» die tot doel hebben om de «Research & Development» binnen bedrijven te voorzien van handvatten voor het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen zijn mogelijk. Voor «proeftuinen» op het gebied van ketenverantwoordelijkheid lijken de volgende branches, ketens geschikt: stoffen in de textiel en kledingbranche, producten van de rubber- en kunststofindustrie, stoffen in de verfketen, stoffen in de zeepketen.

Als voorbeeld «proeftuin» kleding

Inmiddels is met partijen in de kledingketen afgesproken om een positieve stoffenlijst op te stellen. Daarmee wordt bedoeld een lijst van stoffen waarvan bekend is dat deze stoffen/chemicaliën bij de toepassing in de productie van textiel ten behoeve van kleding geen of verwaarloosbare schade aan mens of milieu toebrengen. Als eerste stap zullen door de branche criteria worden opgesteld om dergelijke stoffen te selecteren (te denken valt aan criteria als toxiciteit, afbreekbaarheid, bioaccumulatie) daarbij zal uiteraard zo veel als mogelijk aangesloten worden bij de algemene systematiek die in deze strategienota is gepresenteerd.

Vooreerst zal worden nagegaan of voldoende betrouwbare informatie beschikbaar is over eigenschappen van stoffen om zo'n lijst op basis van de vastgestelde criteria te kunnen opstellen. Vervolgens zal gewerkt worden aan het opstellen van een positieve stoffenlijst.

Eerdere ervaringen met «proeftuinen» op het gebied van kennisinfrastructuur

In het verleden is voor de bedrijfstak tankauto cleaning door RIZA een zogenaamde verwerkingsmatrix opgesteld. Aan de hand van eigenschappen van stoffen wordt aangegeven via welk soort van zuivering (fysisch-chemisch, biologisch) de afvalwaterstromen verwerkt moeten worden. Onderdeel hiervan is een databestand met stofgegevens (o.a. van

de eigenschappen persistentie, bioaccumulatie en toxiciteit). In 1998/1999 is door RIZA besloten dat deze verwerkingsmatrix door de bedrijven zelf verder ingevuld en beheerd moet worden. De vereniging ATCN (Auto tankcleaning Nederland (o.i.d.)) heeft hiervoor een stichting opgericht. Recent zijn afspraken gemaakt over het beheer van die kennisinfrastructuur.

- KIWA levert tegen betaling expertise voor vullen/beheer databestand stoffen.
- Begroting voor 4 jaar is ingediend.
- SENTER heeft aangegeven 50% subsidie te willen verstrekken tot een maximum van f 500 000 voor 4 jaar.
- 20 van de 70 bij ATCN aangesloten bedrijven doen mee en financieren samen f 100 000. M.a.w. de eerste van de maximaal 5 ton subsidie wordt al door SENTER verstrekt.
- Bedrijven die niet mee doen moeten betalen als ze informatie uit het bestand willen.

Relatie nieuw beleid en nationale regelgeving

Wet Milieubeheer

De strategie voor het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen, zoals geschetst in deze nota, vereist dat ook het wetgevings-instrumentarium handvatten moet bieden om dit nieuwe stoffenbeleid te realiseren. Dit is vooral van belang op het punt van het vastleggen van verantwoordelijkheden, het stimuleren van zelfregulering en het mogelijk maken om als overheid in te grijpen in de keten waar dat nodig is. Het kabinet wil met het nieuwe stoffenbeleid er voor zorgen dat er geen stoffen, of bij hoge uitzondering minimale hoeveelheden van stoffen, in consumentenproducten voorkomen die reden zijn voor zorg. Omgekeerd zal het productenbeleid zodanig moeten worden ingericht dat producten veilig zijn in de zin dat stoffen die reden zijn voor zorg niet, of bij hoge uitzondering in minimale hoeveelheden, in producten terecht komen. Het is dan ook van belang dat ook het productgericht instrumentarium van het productenbeleid zodanig is ingericht dat hiermee de doelstellingen van het stoffenbeleid kunnen worden ondersteund. Hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Stoffen en Producten), waarin de stof- en productgerelateerde bepalingen uit de diverse sectorale milieuwetten (de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging en uit een deel van hoofdstuk 10, Afvalstoffen) zullen worden geïncorporeerd, zal daarop worden toegesneden.

Zoals ook reeds in het NMP3 aangekondigd wordt momenteel gewerkt aan invulling van hoofdstuk 9 Wet milieubeheer (Stoffen en Producten). Dit hoofdstuk zal handvatten bieden om te komen tot een integrale ketenbenadering van stoffen en producten, waarbij de milieubelasting gedurende de gehele levenscyclus wordt betrokken. Het voorzorgsbeginsel zal hierin een belangrijke rol spelen, op grond waarvan de overheid maatregelen kan nemen indien een redelijk vermoeden bestaat om aan te nemen dat sprake zal zijn van nadelige milieugevolgen voor stoffen en producten. Tevens zou Hoofdstuk 9 moeten stimuleren dat ondernemers zich steeds bewust zijn van de milieugevolgen van hetgeen zij op de markt brengen, continu streven naar verbetering van de milieuprestaties en verantwoordelijk zijn voor het verschaffen van relevante informatie aan afnemers in de keten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de introductie van een zorgplicht. Milieukeurmerken zijn een ander belangrijk instrument bij informatieoverdracht in het kader van een productgericht milieubeleid. Overwogen zou kunnen worden om een regeling voor een keurmerksysteem te introduceren om een effectieve en efficiënte uitvoering te waarborgen. In dit verband kan gedacht worden aan erkenningsregeling alsmede aan een

verbod op misleidende keurmerken teneinde afnemers op eenduidige wijze te informeren.

Een instrument dat mogelijk bij uitstek geschikt is om zelfregulering te bevorderen is de hiervoor (zie 4.2) reeds genoemde mogelijkheid om overeenkomsten tussen bedrijven gericht op vermindering van de milieubelasting van stoffen of preparaten – al dan niet verwerkt in een product – onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend te verklaren.

WVO

De Wvo heeft tot doel de kwaliteit van het oppervlaktewater te beschermen. Het is verboden om gevaarlijke, schadelijke en verontreinigende stoffen te lozen tenzij men daarvoor een vergunning heeft. Bij de aanvraag voor een vergunning moet door de aanvrager inzicht worden gegeven in de aard en hoeveelheid van de grond-, hulpstoffen, tussen- en eindproducten die aanwezig zijn en die in het afvalwater kunnen geraken. Ook moet inzicht worden gegeven in de aard en samenstelling van het afvalwater. In het Uitvoeringsbesluit verontreiniging Rijkswateren wordt aangegeven welke informatie moet worden verstrekt in de aanvraag. Voor niet-rijkswateren is dit in Verordeningen van de waterkwaliteitsbeheerders op overeenkomstige wijze geregeld. Bij het verstrekken van gegevens door de aanvrager kunnen twee knelpunten worden onderscheiden. Enerzijds het ontbreken van gegevens over de eigenschappen van stoffen, anderzijds de betrouwbaarheid van gegevens. Het eerste knelpunt kan alleen worden opgelost door gegevens te verzamelen of te genereren. Het tweede knelpunt kan worden opgelost indien de keten meewerkt aan de beoordeling van stoffen en preparaten volgens de Algemene beoordelingsmethodiek en de procedure zoals die door de CIW is vastgesteld. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor producenten van stoffen en preparaten. De algemene beoordelingssystematiek sluit aan bij de algemene systematiek uit deze nota.

Effectmonitoring emissies

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) richt zich op de emissies van specifieke stoffen. In aanvulling op de stofgerichte aanpak uit de Wvo wordt voor industriële lozingen van complexe mengsels van stoffen een totaaleffluent beoordeling ingevoerd bij de beoordeling van toe te passen saneringsinspanningen. Methoden voor het bepalen van acute ecologische effecten van emissies zijn momenteel al operationeel. Voor de langere termijn worden ook methoden ontwikkeld voor chronische effecten. De aanvullende beoordeling zal uiteindelijk bestaan uit toxiciteitstesten en toetsen voor mutageniteit, bioaccumulatie en persistentie. Op deze wijze kan een dergelijke monitoring van belang zijn bij het toetsen van de effecten van het nieuwe beleid.

Ketengerichte aanpak emissies en preventie

Het milieubeleid stelt zich onder andere ten doel emissies uit punt- en diffuse bronnen te verminderen om duurzame watersystemen dichterbij te brengen. In de hele keten dient gezocht te worden naar de mogelijkheden om emissies terug te dringen, waarbij oplossingen wellicht vooral gevonden kunnen worden op systeemniveau. De overheid (voortrekker het ministerie van Verkeer en Waterstaat) wil, indachtig het gedachtegoed uit deze nota, op korte termijn ervaring op gaan doen met de ketengerichte aanpak door in samenwerking met het bedrijfsleven projecten uit te voeren.

Het milieubeleid en de wijze waarop dit tot uitvoering wordt gebracht, is sinds NMP1 sterk gewijzigd. De accenten liggen tegenwoordig op de volgende punten:

- uitvoeringsgericht geformuleerde milieudoelen;
- versterken van de uitvoerbaarheid van het milieubeleid, in plaats van zelf uitvoeren;
- een sterkere rol voor andere partijen, EU en andere overheden, naast de Rijksoverheid; zichtbaar via externe integratie en internationalisering;
- meer verantwoordelijkheid voor maatschappelijke actoren;
- explicietere aandacht voor handhaafbaarheid en handhaving van het beleid.

Om deze wijziging door te voeren is een scala van instrumenten voorgesteld en ontwikkeld.

Zo is de wet- en regelgeving meer kaderstellend geworden waardoor er ruimte is gekomen voor zelfregulering (binnen die kaders). Financiële en sociale instrumenten zijn versterkt ingezet. Overeenkomsten over de uitvoering van het milieubeleid zijn gesloten, milieuzorgsystemen vormen de basis voor de vergunning op hoofdlijnen, etc.

Indachtig de beleidsvoornemens van de overheid ten aanzien van de beleidsvernieuwing stoffen zal naast de eerder genoemde instrumenten ook beoordeeld worden in hoeverre instrumenten zoals LCA (Life Cycle Analyses), MRPI (Milieu Relevante Product Informatie) en Keurmerk zo optimaal mogelijk gebruik kunnen maken van elementen van het nieuwe beleid.

Normalisatie en certificatie

Naast bovengenoemde instrumenten zijn ook Normalisatie en Certificatie te plaatsen. Zij zijn voor een goede uitvoering en handhaafbaarheid van het milieubeleid van groot belang. Normalisatie geeft helderheid over de afspraken en toe te passen methoden. Certificatie geeft een waarborg voor de kwaliteit van de uitvoering. Beide instrumenten passen in het bredere streven naar efficiënte en effectieve uitvoeringsstrategieën waarvan een belangrijk aandeel terecht komt bij het bedrijfsleven en bieden de overheid het handvat om gebruik te maken van een bestaand privaat systeem.

Algemene BeoordelingsMethodiek voor stoffen en preparaten (ABM); Commissie Integraal Waterbeheer

In mei 2000 is door CIW een algemene beoordelingsmethodiek voor de beoordeling van stoffen en preparaten voor de uitvoering van het emissiebeleid water vastgesteld. De *Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM)*, deelt de *waterbezwaarlijkheid* van stoffen en preparaten op grond van hun eigenschappen in in categorieën. Deze categorieën geven de mate van inspanning aan, die wordt verlangd om de emissie naar water te saneren. De ABM is uitgewerkt voor directe en indirecte lozingen die vallen onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en voor indirecte lozingen die vallen onder de Wet milieubeheer (Wm) Zij sluit aan bij de Europese regelgeving inzake het indelen, verpakken en kenmerken van stoffen en preparaten.

Naast de methodiek is ook een procedure uitgewerkt om de informatie over de waterbezwaarlijkheid van stoffen en preparaten via de gebruiker beschikbaar te laten komen voor het bevoegd gezag.

De producenten van stoffen en preparaten zijn vanwege hun kennis van

zaken bij uitstek in de positie om de ABM op die stoffen en preparaten toe te passen, en ze kunnen dat ook het meest efficiënt doen. Gegevens en/of het resultaat van de beoordeling moeten (via de keten) verstrekt worden aan de eindgebruiker. Een en ander sluit aan bij ontwikkelingen in het milieubeleid waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering meer en meer verschuift naar het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven kan zo ook invulling geven aan *Responsible Care* en *Product Stewardship*.

Zowel overheden als bedrijfsleven hechten aan een goede controle op de door het bedrijfsleven te verstrekken gegevens. Op dit moment is nog niet duidelijk door welke instantie en op welke wijze de controle zal gaan plaatsvinden. Vanuit CIW zal er op worden toegezien dat deze controle uiteindelijk goed wordt geregeld.

De methodiek zal binnen de Wvo- en Wm-vergunningverlening zijn plaats moeten krijgen. Voor de introductie van de methodiek is een uitgebreid introductieplan opgesteld. Belangrijk element in de introductie betreft de opleiding van medewerkers van het bevoegd gezag, waarna via reguliere workshops de beoordelingsmethodiek zal worden geïntroduceerd bij vergunningplichtige bedrijven. Producenten en leveranciers zullen centraal via hun brancheverenigingen worden geïnformeerd.

Om zowel de overheden als het bedrijfsleven de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op het gebruik van de methodiek wordt een overgangstermijn in acht genomen. Uitgangspunt is dat het bevoegd gezag uiterlijk vanaf 1-8-2002 bij de vergunningverlening veronderstelt dat volgens de methodiek wordt gewerkt. Deze datum sluit aan bij de datum waarop de Europese Preparatenrichtlijn in de Nederlandse wetgeving moet zijn geïmplementeerd.

Controle, handhaving uitvoering stoffenbeleid

De huidige handhavingsacties blijven gericht op de naleving van het huidige nationale en internationale regels. Tijdens de implementatiefase van de strategie omgaan met stoffen, en de verankering van wezenlijke elementen daaruit in regelgeving, zal gaandeweg ten behoeve van een goede uitvoering van beleid strikter gehandhaafd worden en zullen controles worden uitgevoerd.

Openbare verantwoording bedrijfsleven i.r.t. het stoffenbeleid

In het verdrag van Rio de Janeiro (UNEP, 1992) en in de Conventie van Aarhus (UN-ECE, 1998) zijn afspraken gemaakt over participatie en informatievoorziening aan burgers en belanghebbenden. Bezien zal worden in hoeverre deze afspraken voorwaarden scheppen voor de uitvoering van beleidsvoornemens voor het nieuwe stoffenbeleid. Als voor de eerste lijn controle meer gebruik zal worden gemaakt van bestaande private systemen die via normalisatie en certificatie in overeenstemming zijn met de te stellen eisen, zal het accent van de handhaving door de overheid meer gaan liggen op de tweede lijn controle.

Monitoring milieukwaliteit

Tussendoelen voor het waterkwaliteitsbeheer

Recent, najaar 2000, zijn door het kabinet tussendoelen voor het waterbeheer geformuleerd. Om een beter beeld te krijgen van de toestand van het oppervlaktewater wordt als aanvulling op de huidige normering uiterlijk per 2006 een aanvullende waterkwaliteitsparameter ingesteld, met een waarde voor het maximaal toelaatbaar risico (MTR) en de streefwaarde. Het betreft een totaal-parameter voor de ecologische toestand van het water (bio-assay). Met deze parameter wordt gewaarborgd dat ook het effect wordt gemeten van de tienduizenden stoffen waarvoor geen indivi-

duale normen bestaan, en waarop gezien de grote aantallen stoffen niet afzonderlijk gemonitord kan worden.

Monitoring

Er zijn milieukwaliteitsnormen per stof afgeleid (MTR's en streefwaarden) die gebruikt worden voor de beoordeling van de milieukwaliteit en het toetsen van de effectiviteit van het brongericht beleid. Door het op chemische wijze monitoren van stoffen in het water kan de concentratie van een stof in het water of sediment vergeleken worden met de milieukwaliteitsnorm en kan zo de kwaliteit van het milieu regulier gecontroleerd worden. Echter van veel stoffen zijn het bestaan, structuurformules en mogelijke risico's onbekend. In dat geval kunnen biologische testsystemen, waarin gekeken wordt naar het totaaleffect van stoffen op organismen (bioassays) aanvulling bieden op de chemische monitoringssystemen. Het voordeel hiervan is dat schade door (mogelijk onbekende) stoffen direct op relevante organismen aangetoond kan worden. Deze biologische testsystemen kunnen de volgende doelen dienen: Vaststelling van de toestand van de milieukwaliteit, vaststelling van trends in milieukwaliteit, signalering van het optreden van een toxische milieubelasting en opsporing van hiervoor verantwoordelijke vervuilingbronnen.

In het kader van SOMS zijn een aantal toepassingsgebieden voor monitoring te bedenken. Zo kan de overheid in haar controle en handhavingstaken zowel chemische als biologische monitoringinstrumenten inzetten als en signalerings, bewakings- en controlesysteem. Dit is in lijn met het voornemen om in de nabije toekomst, naast de reeds gebruikte chemische monitoring, bioassays nog meer als regulier instrument in te gaan zetten voor de controle op rijkswateren. De Commissie voor Integraal Waterbeheer (CIW) gaat richtlijnen ontwikkelen voor een maatlat hiervoor en de bedoeling is dat over de resultaten van de bioassays door de waterbeheerders regelmatig aan het CIW gerapporteerd wordt. Tevens wordt er gewerkt aan de implementatie van bioassays in het beleid van de effluentbeoordeling en in het beleid voor de verspreiding van baggerspecie in water.

Terugkerend naar de plaats van biologische en chemische monitoring in het SOMS project en de doelstellingen van het SOMS project zou effectbeoordeling (bioassays) een goede functie kunnen vervullen als beoordelingssysteem voor effluënten bij een puntbron, c.q. vervuilingbron en/of end of pipe. De verantwoordelijkheid en adequate uitvoering van de bioassays en reguliere rapportage over de resultaten hiervan zou dan primair bij het bedrijfsleven komen te liggen.

Werken aan beleidsvernieuwing stoffen met inbreng maatschappelijke organisaties: Strategie Omgaan Met Stoffen (SOMS) programma; 1999–2000

In het NMP-3 (februari 1998) is aangegeven dat het kabinet in de huidige planperiode zal werken aan de vernieuwing van het stoffenbeleid. In **februari 1999 is het «ontwerp van het programmabeleidsvernieuwing stoffen»** op schrift gesteld en besproken met maatschappelijke actoren (maatschappelijke organisaties, koepelorganisaties bedrijfsleven, overheden). Afgesproken is dat in een zo «open» mogelijk proces de beleidsvernieuwing vorm wordt gegeven. De maatschappelijke actoren hebben toegezegd actief in dit proces te zullen participeren. Na de instemming van de Minister van VROM met de uitvoering van het programma is, uitgaande van het programma-ontwerp, vanaf **maart 1999** door een driemanschap, de zogeheten trojka, bestaande uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven, milieubeweging en overheid, gewerkt aan de concretisering van het eerste stadium van het genoemde programma met als resultaat het **werkplan SOMS (augustus 1999)**. Na instemming door betrokken partijen met het werkplan is in de periode **september 1999–december 1999** in een aantal discussiegroepen (deelprojecten SOMS 1 t/m SOMS 9) gezamenlijk gewerkt aan fase 1 van SOMS (de verkenning van een visie op een nieuw stoffenbeleid en de verkenning van uitvoerbare acties voor de periode 2001–2004 die moeten leiden naar een daadwerkelijke vernieuwing). De resultaten van deze fase zijn uitgangspunt geweest voor het in een viertal groepen (SOMS 11 t/m 14) gezamenlijk verdiepen van de verkende beleidsopties (fase 2 SOMS, periode **januari 2000–augustus 2000**).

De resultaten van fase 1 en 2, in termen van beleidsopties, zijn verwerkt in een beslisdocument. Op basis van dit beslisdocument (verschenen in **september 2000**) hebben de partijen die in het SOMS programma geparticipeerd hebben elk een positiesdocument geschreven (september – oktober 2000).

Eind **november 2000** is alle kennis die in de aanloop van deze nota in de periode 1999–2000 is ontwikkeld en verzameld op Cd-rom verschenen. Op basis van alle verzamelde informatie is de onderhavige strategienota (**Strategienota Omgaan Met Stoffen – SOMS –; maart 2001**) tot stand gekomen. Daarnaast heeft het bedrijfsleven het initiatief genomen om een intentieverklaring op te stellen (**maart 2001**).

Met deze eindproducten van SOMS wordt het opbouwstadium van de nationale beleidsvernieuwing afgerond. De uitwerking en implementatie van de gemaakte afspraken en de afspraken die volgen uit het Europese proces van beleidsvernieuwing zal in de periode maart 2001–december 2002 plaatsvinden.

De strategienota zal worden ingebracht bij de Europese Commissie ten behoeve van het beleidsvernieuwingproces dat aldaar plaatsvindt.

De eerder genoemde Cd-rom van het SOMS-programma is bij een gelimiteerde oplage van deze nota gevoegd. Deze strategienota alsmede de informatie zoals die is verzameld op de genoemde Cd-rom zullen publiekelijk beschikbaar worden gesteld via Internet.

