



## **PROCEDURE VOOR HET VASTSTELLEN VAN MILIEUKWALITEITSNORMEN WATER EN LUCHT IN NEDERLAND**

### **1. Inleiding**

Milieukwaliteitsnormen geven de risicogrenzen aan voor stoffen in oppervlaktewater, grondwater, sediment, bodem en lucht. De overheid gebruikt milieukwaliteitsnormen bijvoorbeeld voor:

- de vergunningverlening en algemene regels
- de beoordeling van de milieukwaliteit
- de formulering van beleid om normoverschrijding terug te dringen
- het saneringsbeleid

De hier beschreven procedure gaat in op het vaststellen van normen voor de kwaliteit van oppervlaktewater en lucht. Voor het vaststellen van bodem- en grondwaternormen wordt verwezen naar de werkgroep NOBOWA.

### **2. Internationaal**

Voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij Europese kaders zoals de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG), de Europese stoffenregelgeving REACH (1907/2006/EG), de luchtkwaliteitsrichtlijnen (2008/50/EG en 2004/107/EG) en de Richtlijn Industriële Emissie (2010/75/EG). De methodiek voor het afleiden van normen is in overeenstemming met Europees vastgestelde richtsnoeren. Nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek door bijvoorbeeld universiteiten worden zoveel mogelijk internationaal ingebracht, bijvoorbeeld via de OECD<sup>1</sup>, werkgroepen van de Europese Commissie en Europese instellingen zoals ECHA<sup>2</sup>. Bij herziening van de methodiek is het uitgangspunt dat er zoveel mogelijk wordt gezocht naar afstemming in Europees verband.

### **3. Welke normen zijn er**

Nederland gebruikt van oudsher het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) als norm in het milieubeleid. Dit is de concentratie van een stof in water, sediment, bodem of lucht waar beneden geen negatief effect is te verwachten. Daarnaast

---

<sup>1</sup> Organization for Economic Cooperation and Development

<sup>2</sup> European Chemicals Agency

Datum laatste wijziging 19-01-2017

worden ten behoeve van specifiek beleid of vergunningseisen aanvullende risicogrenzen afgeleid, zoals het verwaarloosbaar risiconiveau (VR) en ernstig risiconiveau (ER).

Voor water zijn er sinds de invoering van de Kaderrichtlijn water (KRW) twee typen normen voor oppervlaktewater: de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm (JG-MKN) voor langdurige blootstelling en de maximaal aanvaardbare concentratie (MAC-MKN) voor kortdurende blootstelling aan piekconcentraties.

REACH kent de risicogrenzen PNEC (Predicted No Effect Concentration) voor het milieu en DNEL (Derived No Effect Concentration) of DMEL (Derived Minimal Effect Level) voor effecten op de mens. De JG-MKN onder de KRW en de risicogrenzen van REACH zijn qua beschermdoel min of meer vergelijkbaar met het MTR. De wijze van afleiden verschilt echter op onderdelen.

#### **4. Normen vastgelegd in regelgeving en beleidsmatige normen**

In de EU bestaan vastgestelde luchtkwaliteitsnormen uit de Richtlijnen 2008/50/EG en 2004/107/EG welke in Nederland zijn opgenomen in de Wet milieubeheer. De EU onderscheidt grenswaarden en richtwaarden. Grenswaarden moeten binnen een bepaalde termijn worden bereikt en mogen, wanneer eenmaal bereikt, niet meer worden overschreden. Richtwaarden moeten voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn worden bereikt.

De waterkwaliteitsnormen die in Europees verband zijn afgeleid voor prioritair en prioritair gevaarlijke stoffen onder de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2008/105/EG) zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Daarnaast zijn milieukwaliteitsnormen voor nationaal-specifieke stoffen opgenomen in de Regeling monitoring Kaderrichtlijn water.

Naast de normen die zijn vastgelegd in regelgeving, zijn er ook milieukwaliteitsnormen die beleidsmatig vastgesteld worden. Dit kunnen gedegen of indicatieve normen zijn. Bij een gedegen normafleiding worden alle beschikbare gegevens verzameld en wordt van alle studies de wetenschappelijke kwaliteit beoordeeld. De indicatieve norm berust op een beperkte dataset en de eindpunten van de onderliggende studies worden zonder verdere evaluatie overgenomen. Indicatieve normen worden afgeleid als er, bijvoorbeeld met het oog op vergunningverlening of na een calamiteit, op korte termijn behoefte is aan een norm die inzicht kan geven in mogelijke risico's.

#### **5. Procedure vaststelling normen**

De beschreven stappen zijn terug te vinden in een schema achteraan het document.

##### *Stap 1 Start traject*

Er zijn verschillende wijzen waarop een normstellingstraject kan worden gestart:

- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) geeft het RIVM opdracht voor het ontwikkelen van een gedegen of indicatieve norm.

- Het ministerie van IenM geeft het RIVM opdracht voor het afleiden van een indicatieve norm na een vraag van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan een aanvraag indienen bij de Helpdesk water<sup>3</sup> of de Helpdesk van de website Risico's van Stoffen<sup>4</sup>. De aanvraag wordt voorgelegd aan het ministerie van IenM dat beslist of tot uitvoering wordt overgegaan. Deze beslissing is mede afhankelijk van beschikbare capaciteit.
- Het bedrijfsleven of de milieubeweging heeft een normafleiding uitgevoerd of laten uitvoeren en brengt deze in de procedure om te laten vaststellen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een bedrijf een indicatieve norm wil herzien. Dit gebeurt door melding bij de secretaris van de WK-normstelling, via de Helpdesk Risico's van Stoffen <http://www.rivm.nl/rvs/Helpdesk> (zie ook onder 3).
- Een toelatinghouder van een gewasbeschermingsmiddel vraagt bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) om herziening van een norm ten behoeve van de toelating van een middel. In dit geval kan het Ctgb opdracht geven aan het RIVM voor het afleiden van een gedegen norm.

Opgemerkt wordt dat het RIVM volgens de Wet op het RIVM uitsluitend in opdracht van de overheid kan werken.

#### *Stap 2 Wetenschappelijk afleiden van een norm*

De afleiding van een norm moet worden uitgevoerd volgens de volgende vastgestelde methodes:

- Voor het afleiden van indicatieve normen voor water, bodem en lucht wordt gebruik gemaakt van RIVM rapport 2015-0057 *Handleiding voor de afleiding van indicatieve milieurisicogrenzen*<sup>5</sup>.
- Voor het afleiden van gedegen normen voor water wordt gebruik gemaakt van de Europese guidance onder de KRW *Guidance document no. 27 - Technical Guidance for Deriving Environmental Quality Standards*.<sup>6</sup>
- Voor lucht en voor aanvullende guidance op onderdelen die niet worden gedekt door hierboven genoemde documenten, heeft het RIVM een uitgebreide handleiding opgesteld die te vinden is op de website Risico's van Stoffen<sup>7</sup>. De delen over risicogrenzen voor bodem en risicogrenzen voor metalen zijn nog in ontwikkeling.

In deze handreikingen staat beschreven welke gegevensbronnen worden gebruikt voor de normafleiding. Bij een *gedegen* normafleiding kunnen belanghebbenden ook studierapporten aanleveren die niet via de openbare kanalen beschikbaar zijn. Indien de overheid opdrachtgever is van een gedegen normafleiding, worden voor

<sup>3</sup> <http://www.helpdeskwater.nl>

<sup>4</sup> <http://www.rivm.nl/rvs/Helpdesk>

<sup>5</sup> De Poorter LRM, van Herwijnen R, Janssen PJCM, Smit CE. 2015. Handreiking voor de afleiding van indicatieve milieurisicogrenzen. Bilthoven, RIVM: rapport 2015-0057. <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2015-0057.pdf>

<sup>6</sup> EC. 2011. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Technical guidance for deriving environmental quality standards. Guidance Document No. 27. Brussels, Belgium: European Communities.

<sup>7</sup> [http://www.rivm.nl/rvs/Normen/Milieu/Milieukwaliteitsnormen/Handleiding\\_normafleiding](http://www.rivm.nl/rvs/Normen/Milieu/Milieukwaliteitsnormen/Handleiding_normafleiding)

de start van de afleiding de leden van de Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht (WK-normstelling; zie onder 3) geïnformeerd door middel van een melding ter vergadering. Belanghebbenden behoren via hun vertegenwoordigers in de WK-normstelling geïnformeerd te worden. Daarnaast zal het bedrijfsleven worden gevraagd gegevens te leveren die relevant zijn voor normstelling. Hiervoor wordt 2 maanden tijd gegeven, daarna wordt gestart en kan nieuwe informatie niet meer worden meegenomen. Deze procedure geldt ook voor gewasbeschermingsmiddelen indien de overheid opdracht geeft voor het afleiden van een norm. Bij een normafleiding in opdracht van het Ctgb, is deze instantie verantwoordelijk voor het aanleveren van gegevens in aanvulling op de gegevensbronnen die volgens worden de handleiding worden gebruikt. Bij het afleiden van indicatieve normen vindt geen uitwisseling van gegevens plaats. Wel wordt de WK-normstelling geïnformeerd welke indicatieve normafleidingen zijn gestart.

#### *Stap 3 inbreng in wetenschappelijke klankbordgroep normstelling water en lucht*

De Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht (WK-normstelling) geeft inhoudelijk advies over specifieke normafleidingen van een stof of stofgroep en adviseert over methodologische aspecten. De WK-normstelling bestaat uit deskundigen van universiteiten en onderzoeksinstituten, maatschappelijke organisaties en betrokken brancheorganisaties met een wetenschappelijke achtergrond in milieuhygiëne, ecotoxicologie en humane toxicologie. Het RIVM voert het secretariaat van de WK-normstelling. Direct betrokken industriepartijen hebben de mogelijkheid tot inhoudelijke inspraak bij normafleiding, door het leveren van gegevens (zie boven) en het bijwonen van de bespreking(en) van de conceptnormafleiding. De WK-normstelling toetst de normafleidingen op wetenschappelijke kwaliteit en bewaakt de consistentie. Bij gedegen normen moet dit toetsingstraject zijn afgerond voordat de norm het verdere traject van vaststelling en toepassing ingaat. Indicatieve normen kunnen achteraf worden getoetst, in verband met de benodigde snelheid bij het vergunningverleningsproces.

Voor normafleidingen in opdracht van het Ctgb heeft de WK-normstelling het advieswerk gedelegeerd aan het zogenoemde "Petit Comité", dat wordt gevormd door een aantal (agenda-)leden van de WK-normstelling. Deze constructie is met name tot stand gekomen met het oog op het gebruik van vertrouwelijke informatie uit de toelatingsdossiers.

De leden van de WK-normstelling hebben een rol in het informeren van hun achterban over de normafleidingen die lopen en de gevolgde procedures (zie onder 2). De Stuurgroep (zie hieronder) is verantwoordelijk voor de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter en voor het goed functioneren van het klankbord, inclusief de bewaking van de samenstelling. De secretaris van de WK-normstelling is afkomstig van het RIVM.

Het normstellingstraject voor bodem kent zijn eigen procedure maar kan indien relevant de WK-normstelling om een inhoudelijk oordeel over de afleiding vragen.

#### *Stap 4 afrondingen normstelling rapport*

De normafleiding wordt gepubliceerd in een openbaar rapport. Dit geldt voor normafleidingen door het RIVM, maar ook voor normafleidingen die door belanghebbenden zijn ingebracht in het traject (zie onder 1). Uitzondering zijn de normafleidingen die in opdracht van het Ctgb worden uitgevoerd. In dit geval beslist het Ctgb of en in welke vorm het advies van het RIVM openbaar wordt gemaakt. De rapporterende onderzoekers vermelden bij hun eindrapportages met een motivatie wanneer opmerkingen van de WK-normstelling of het Petit Comité niet zijn overgenomen.

#### *Stap 5 WG Normstelling water en lucht*

De Werkgroep Normstelling water en lucht (WG-normstelling) adviseert de Stuurgroep (zie hieronder) over de besluitvorming. Ze beoordeelt de specifieke normafleidingen op beleidsaspecten. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de samenhang tussen verschillende normen en/of compartimenten, maatschappelijke haalbaarheid en algemene ontwikkelingen in normafleiding, ook internationaal. De Werkgroep bestaat uit beleidsmedewerkers van het ministerie van IenM en wordt inhoudelijk ondersteund door deskundigen van het RIVM.

De WG-normstelling krijgt een samenvatting van een normstellingrapport en gegevens over de achtergrond van de stof zoals voorkomen van de stof in milieu, bepalingsgrenzen, etc. Ook wordt een samenvatting gegeven van de discussie in de WK-normstelling en indien van toepassing wordt gemotiveerd waarom bepaalde adviezen niet zijn overgenomen.

Bij normvoorstellen voor stoffen die in regelgeving zijn opgenomen geeft de WG-normstelling advies aan de beslissende directie binnen IenM. De andere normen worden met advies ter beleidsmatige vaststelling doorgestuurd aan de Stuurgroep Normstelling water en lucht (SG-normstelling). Deze adviezen zijn te lezen op de website Risico's van Stoffen<sup>8</sup> na publicatie van de normen (zie stap 7).

Normen voor gewasbeschermingsmiddelen die in het kader van de toelating zijn afgeleid worden door het Ctgb zelf vastgesteld. Het Ctgb stelt de WG-normstelling in kennis van de vastgestelde normen, waarna de WG-normstelling ze formeel overneemt. Voor bestrijdingsmiddelen die in de Regeling monitoring KRW of andere regelgeving zijn opgenomen geldt ook hier dat de beslissende directie binnen IenM zorgt voor verdere implementatie. Voor de overige stoffen stelt de WG-normstelling de Stuurgroep in kennis van de vaststelling door het Ctgb zodat de normwaarden kunnen worden gepubliceerd op de website (stap 7).

---

<sup>8</sup> <http://www.rivm.nl/rvs>

### *Stap 6 Stuurgroep Normstelling water en lucht*

De taken van de SG-normstelling zijn als volgt:

- Beleidsmatig goedkeuren normen en vrijgeven voor publicatie
- Beslissen bij eventuele verschillen van inzicht binnen de WG-normstelling
- Bespreken en goedkeuren van voorstellen voor aanpassing in de methodiek van normafleiding en/of de manier van publiceren van normen.
- Coördinatie en kennisoverdracht binnen IenM van alle beleidsrelevante zaken rond normstelling.

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

### *Stap 7 Publicatie normen website*

De in regelgeving vastgelegde normen en beleidsmatig vastgestelde normen worden gepubliceerd op de Website Risico's van Stoffen<sup>8</sup>. Normen die niet in regelgeving zijn vastgelegd of zijn goedgekeurd door de Stuurgroep, worden in principe niet opgenomen op de website. In uitzonderlijke gevallen wordt wel verwijzing gemaakt naar getallen die in het veld veel gebruikt worden, maar waar (nog) geen beleidsmatige goedkeuring voor is.

