



EVALUATIE

ZZS-emissiebeleid 2016-2021

65902 | 7 april 2022

Berenschot

 **ARCADIS**

EVALUATIE

ZZS-emissiebeleid 2016-2021

Auteurs/onderzoekers:

Remco Schreuders (Arcadis)

Juliëtte van Gilse (Berenschot)

André Oostdijk (Berenschot)

Douwe Fischer (Arcadis)

Thom Versteegen (Arcadis)

65902 | 7 april 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

- 1.1 Context 4
- 1.2 Aanleiding, doel en vraagstelling 4
- 1.3 Onderzoeksverantwoording 5
- 1.4 Leeswijzer 5

2. Het Nederlandse ZZS-emissiebeleid vanaf 2016 6

- 2.1 De basis van het Nederlandse ZZS-beleid 6
- 2.2 In beeld brengen van ZZS 7
- 2.3 Emissies van ZZS in beeld 9
- 2.4 Minimaliseren ZZS-emissies 11
- 2.5 Lucht 13
- 2.6 Water 15
- 2.7 ZZS in afval 17

3. ZZS-emissiebeleid in de praktijk 19

- 3.1 Beschouwing op hoofdlijnen 19
- 3.2 Pijler 1. Identificatie van ZZS 22
- 3.3 Pijler 2. Bronnen en emissies van ZZS in beeld 24
- 3.4 Pijler 3. Minimaliseren van emissies en continu
verbeteren 28

4. Analyse en conclusies 35

- 4.1 Inleiding 35
- 4.2 Bevindingen uit de uitgevoerde evaluatie 35
- 4.3 Beantwoording onderzoeksvragen 42

Bijlage II

- Gesproken partijen 44

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Context

Zowel op Europees als op landelijk niveau hebben gevaarlijke stoffen voor mens en milieu de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Het opstellen van beleid ten aanzien van deze chemische stoffen, die volgens Europees vastgelegde criteria kwalificeren als Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), heeft daarom grote prioriteit gekregen van de Nederlandse overheid. Het beleid is enerzijds gericht op het in beeld brengen van ZZS-emissies en daarnaast op het voorkomen dan wel minimaliseren van emissies van ZZS.

De aandacht voor ZZS is vrij recent en het ZZS-beleid is derhalve nog niet zo oud en vol in ontwikkeling. In 2016 en 2017 is in Kamerbrieven (TK 28089 nr. 47 en TK 28663 nr. 66) een eerste aanpak geschetst om ZZS-emissies beter in beeld te krijgen en de emissies van ZZS te verminderen. Daarbij zijn uitgangspunten geformuleerd, taken en verantwoordelijkheden verdeeld en diverse instrumenten ontwikkeld. Er wordt met andere woorden gebouwd aan het stelsel voor beleid en uitvoering en door alle betrokkenen hard gewerkt aan de implementatie en uitvoering van het beleid.

1.2 Aanleiding, doel en vraagstelling

Sinds 2016 zijn door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten ontwikkeld en activiteiten ondernomen. Hieronder vallen onder andere het vastleggen van een wettelijke definitie en wetgeving voor ZZS in het Activiteitenbesluit Milieubeheer en het ABM, het opstellen van een ZZS-lijst, het ontwikkelen van diverse tools en (inhoudelijke) ondersteuning van bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties.

Nu het beleid vijf jaar in werking is, wordt op initiatief van het ministerie van IenW het ZZS-emissiebeleid van 2016-2021 geëvalueerd. Het doel van de evaluatie is om een beeld te vormen van de effectiviteit van deze huidige beleidsaanpak van ZZS door het ministerie van IenW als stelselverantwoordelijke. Deze evaluatie richt zich op het beleid en de beleidsverantwoordelijkheid van IenW. Het onderzoek richt zich daarom wel op de vraag of het ZZS-emissiebeleid voldoende handvatten biedt aan het bevoegde gezag om hun verantwoordelijkheden uit te voeren, maar gaat niet in op de vraag of de bevoegde gezagen deze verantwoordelijkheden goed invulling geven. Met andere woorden: het functioneren van het VTH-stelsel (Vergunningverlening, toezicht en handhaving) is geen onderwerp van onderzoek.

De beantwoording van deze vraag bestaat uit twee elementen. Ten eerste stellen we de vraag of het ZZS-stelsel als geheel goed functioneert en daarmee logischerwijs een bijdrage levert aan de effecten. De sluitendheid van het systeem, de wijze waarop de verschillende onderdelen van het beleid in elkaar grijpen en de sterke en zwakke kanten van ieder onderdeel afzonderlijk zijn daarbij belangrijke aandachtspunten. In de tweede plaats moet inzicht worden verkregen in de vraag of de verschillende (groepen) betrokken actoren vanuit het ZZS-beleid voldoende handvatten krijgen om emissies van ZZS zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken en continu te verminderen.

In deze evaluatie staan daarom een aantal onderzoeksvragen centraal. Uiteraard beantwoorden we de vraag of het ZZS-emissiebeleid ertoe leidt dat uitstoot van de hieronder vallende stoffen in de leefomgeving zoveel als mogelijk worden voorkomen, emissies worden beperkt en continu worden verminderd. Vervolgens is de vraag aan de orde of het stelsel van betrokken actoren met hun rollen, taken en verplichtingen als geheel optimaal werkt. Met andere woorden: kunnen de uitvoerende organisaties aan zowel de publieke als private kant uit de voeten met de kaders die het ministerie van IenW heeft geformuleerd en is het instrumentarium dat hen wordt aangereikt, werkbaar en effectief. Hierbij is de cruciale vraag of het plausibel is dat het ZZS-emissiebeleid op termijn leidt tot de beoogde effecten.

Dit onderzoeksrapport gaat in op de volgende vragen:

1. Is het ZZS-beleid effectief voor het identificeren van stoffen die kunnen worden aangemerkt als ZZS?
2. Is het ZZS-beleid effectief voor het in beeld brengen van emissies van ZZS?
3. Biedt het ZZS-beleid voldoende handvatten aan het bevoegd gezag om effectief emissies van ZZS te minimaliseren?
4. Zijn er onvoorziene nevenresultaten (te verwachten) van het ZZS-emissiebeleid?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is begonnen met een bureaustudie om zo de beleidstheorie achter het ZZS-emissiebeleid in kaart te brengen. Hiervoor hebben we onder andere Kamerbrieven, Kamermoties, wet- en regelgeving en relevante (onderzoeks-)rapporten geraadpleegd. Vervolgens hebben we een reeks gesprekken gehouden om de context en het speelveld van het beleid in beeld te brengen. Dit zijn zowel gesprekken geweest aan de beleidskant, met opstellers van het huidige ZZS-emissiebeleid, als gesprekken met partijen in het veld, van bevoegd gezag tot bedrijfsleven. In de verdiepende fase hebben we drie cases uitgewerkt, met per casus een korte documentenstudie en een reeks van gesprekken met relevante partijen.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit experts uit het veld die op persoonlijke titel hebben plaatsgenomen in de commissie. De begeleidingscommissie heeft als doel het proces en de kwaliteit van de evaluatie te waarborgen. De commissie is gedurende het onderzoek vijfmaal bijeengekomen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat als er in dit rapport wordt gesproken over constatering van een bepaalde partij of soort partij, het gaat om de gesproken respondenten vanuit die groep. Het gaat dan dus niet om alle organisaties binnen die groep of partij.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de beleidstheorie. Hierin wordt helder hoe het beleid is bedoeld en hoe het stelsel (in grote lijnen) in elkaar zit. Hoofdstuk drie geeft de bevindingen uit de gesprekken en verdiepende cases weer. Tot slot doen we in hoofdstuk vier een analyse van de bevindingen en zetten we de conclusies uit een.

HOOFDSTUK 2

Het Nederlandse ZZS-emissiebeleid vanaf 2016

2.1 De basis van het Nederlandse ZZS-beleid

Het Nederlandse beleid ten aanzien van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) is niet vastgelegd in generiek of specifieke beleidsdocumenten, maar is in de vorm van Kamerbrieven vanaf 2016 beschreven. In 2016 en 2017 is in Kamerbrieven (TK 28089 nr. 47 en TK 28663 nr. 66) een aanpak geschetst om ZZS beter in beeld te krijgen en de emissies van ZZS in het milieu te verminderen. Daarnaast heeft het beleid zijn weerslag gekregen in wet- en regelgeving, in het bijzonder in het Activiteitenbesluit. De hoofddoelstelling van het ZZS-emissiebeleid is het weren van zeer zorgwekkende stoffen uit de leefomgeving, zodat in 2050 - net als voor het brede beleid ten aanzien van chemische stoffen - nog slechts sprake is van verwaarloosbare risico's. Zie ook onderstaand tekstkader.

In Bewust Omgaan met Veiligheid, Op weg naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving (bijlage bij Kamerbrief d.d. 4 juli 2018, KST 28 663, 28 089, Nr. 71) wordt op pagina 17 voor de beleidsdoelen verwezen naar het RIVM-rapport Bewust Omgaan met Veiligheid: doelen en effectmaten in het risico- en veiligheidsbeleid (RIVM-rapport 2018-0029). Hierin wordt de langetermijnambitie voor het stoffenbeleid aangegeven:

Naar een gifvrije leefomgeving: zo veel mogelijk weren van ZZS uit de leefomgeving. Risico's voor mens en milieu vallen voor 2050 onder het verwaarloosbaar risiconiveau.

Dit beleidsdoel is in de hierboven beschreven Kamerbrieven en in latere Kamerbrieven nader uitgewerkt in een beleidsaanpak die (samengevat) bestaat uit drie pijlers, die op hoofdlijnen overeenkomen met de doelen van de Europese Zero Pollution Ambition:

1. In beeld brengen van stoffen die gekarakteriseerd kunnen worden als ZZS;
2. In beeld brengen van emissies en bronnen van ZZS, en deze informatie ontsluiten ten behoeve van vergunningsverleners en bevoegde gezagen;
3. Minimaliseren van emissies van ZZS naar lucht en water - bronaanpak via regulering van restemissies.

Ten behoeve van die doelen wordt in de loop der jaren ingezet op 'continu verbeteren' door:

- a. een verplichting voor emitterende partijen om periodiek (vijfjaarlijks) aan te geven hoe verdere beperking van emissies van ZZS mogelijk is;
- b. het aanpassen of ontwikkelen van wet- en regelgeving, instrumenten en handreikingen (informatievoorziening, handreikingen en dergelijke) om de uitvoering van het ZZS-beleid in de praktijk te optimaliseren.

Het ZZS-beleid is gebaseerd op het in hoofdstuk 1 beschreven strategische doel op de lange termijn (2050): gevaarlijke stoffen uit de leefomgeving weren of, waar dat niet mogelijk is, beneden een verwaarloosbaar risiconiveau te brengen. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor dit beleid.

Het beleid bevat geen concrete, kwantitatieve beleidsdoelen. In figuur 1 is de intentie van het beleid schematisch gevisualiseerd. Zoals dit figuur laat zien, is het beleid gericht op minimalisatie van emissies, met een continu proces van verbeteren. Daarmee is er dus sprake van emissiebeleid. Een belangrijke notie daarbij is dat het beleid zich hiermee impliciet richt op vergunningplichtige activiteiten, waarmee emissies daadwerkelijk gereguleerd kunnen worden. Gemaakte keuzes, afwegingen en gedane aannames en veronderstellingen bij de opzet en invulling van dit beleid blijken niet systematisch vastgelegd.

Figuur 1. Schematisch overzicht van het ZZS-beleid.



Het gekozen instrument voor emissiereductie van ZZS is beperking en regulering via vergunningverlening en/of algemene regels. Het type bedrijf en de activiteiten die een bedrijf onderneemt bepalen in welke mate de regelgeving ZZS van toepassing is. Voor type A- en B-bedrijven volgens het Activiteitenbesluit (Abm) geldt dat geen relevante emissies worden verwacht en de Best Beschikbare Technieken (BBT) om emissies te voorkomen worden toegepast. De emissies voor A- en B-inrichtingen zijn vastgelegd in de algemene regels en kennen alleen voor type B-bedrijven een meldingsplicht. Bij type A- en B-bedrijven kan het bevoegd gezag op basis van zorgplicht (art 2.1 Ab) aanvullende voorschriften vastleggen in een maatwerkbesluit.

Voor type C-bedrijven geldt, naast verplichte toepassing van BBT, dat deze vergunningplichtig zijn voor emissie van schadelijke stoffen. De vergunde emissies worden in de omgevingsvergunning milieu vastgelegd.

De stappen die bij een aanvraag of wijziging (actualisatie) van een vergunningaanvraag worden doorlopen vragen een identificatie en inventarisatie van aanwezige ZZS en een bepaling van de emissie en immissie van ZZS naar lucht en/of water. Wanneer emissie van ZZS naar lucht of water aan de orde is, geldt de minimalisatieplicht.

Voor de identificatie en inventarisatie van emissies en de minimalisatieverplichting voor emissies naar de lucht gelden het Activiteitenbesluit (Abm) en de Activiteitenregeling (Arm). Voor emissie naar water geldt het Handboek Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) water en de Immissietoets water.

Het vanaf 2016 ingezette ZZS-beleid was niet geheel nieuw, maar eerder een herijking van het daarvoor geldende beleid ten aanzien van emissies van gevaarlijke, milieubelastende stoffen. De minimalisatieverplichting voor ZZS-emissies, die sinds 2016 in het Activiteitenbesluit staat, komt voort uit de Nederlandse emissie Richtlijn (NeR). Dit was tot 2016 een aangewezen BBT-document dat betrokken moest worden bij vergunningverlening voor emissies van ZZS naar de lucht. De minimalisatieplicht voor emissies van twaalf stoffen naar de lucht stond al in 1992 in de NeR (waaronder benzeen). De vijfjaarlijkse rapportageplicht over minimalisatie is in 2002 in de NeR opgenomen. Vanaf 2022 hebben bedrijven en bevoegde gezagen in die vorm met de informatieplicht over gebruik en emissies van milieubezwaarlijke stoffen naar de lucht te maken gekregen. Uiteraard gold de NeR niet rechtstreeks voor bedrijven en was het nodig dat een vergunningvoorschrift werd opgenomen in vergunningen ten aanzien van de (maximaal) vijfjaarlijkse rapportageplicht.

2.2 In beeld brengen van ZZS

2.2.1 Beleid en uitvoering in de praktijk

De eigenschappen van een stof bepalen of een stof ZZS is ('ZZS-criteria'). Dit volgt uit de definitie van ZZS in artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit. Het feit dat een stof op de ZZS-lijst staat, betekent dat in een ander kader vastgesteld is dat de stof ZZS-eigenschappen heeft. In artikel 1.3c van de Activiteitenregeling staat beschreven hoe de ZZS-lijst is samengesteld. Het is niet duidelijk op basis van welke overwegingen de ZZS-criteria zijn bepaald. De taak voor signalering en identificatie van stoffen die als ZZS gekwalificeerd kunnen of moeten worden vanuit (Europees of internationaal) beleid en onderzoek, is vanuit het ministerie van IenW in 2016 deels belegd bij het RIVM. Bij emissies van 'nieuwe' of nog niet geclassificeerde stoffen is het aan emitterende partijen zelf om de eigenschappen van een stof te (laten) beschrijven en een stof te classificeren.

Op de Nederlandse ZZS-lijst staan zowel de stoffen die binnen het REACH-register als 'substance of very high concern' (SVHC) worden aangeduid, als de stoffen die voorkomen in één of meer andere specifieke Europese of internationale stoffenkaders (de Europese CLP verordening, de 'chemicals for priority action' die door de OSPAR-commissie zijn aangewezen, de prioritair gevaarlijke stoffen uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en uit de Europese POP-verordening) en eveneens eigenschappen hebben die als zeer zorgwekkend moeten worden gekwalificeerd.

Het RIVM beheert als overzicht voor vergunningverleners en bedrijven de lijst van ZZS, die in 2020 circa 1.600 stoffen vermeldde, maar inmiddels al circa 1.700 stoffen.¹ Deze ZZS-lijst is niet-limitatief en wordt regelmatig bijgewerkt naar aanleiding van wijzigingen van CLP, KRW, OSPAR etc. Het RIVM werkt de lijst met ZZS tweemaal per jaar bij op basis van wijzigingen uit nieuwe inzichten en/of vanuit de Europese wetgeving en verdragen. Het kan daardoor voorkomen dat een stof wel voldoet aan de ZZS-criteria, maar nog niet op de ZZS-lijst staat. Er kunnen ook ZZS niet op de ZZS-lijst staan omdat ze (nog) niet op één van de lijsten zijn opgenomen die zijn beschreven in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling. Het RIVM leidt in opdracht van het ministerie van IenW – op aanvraag – ook indicatieve en definitieve normen af voor stoffen in lucht, water en bodem, waaronder (mogelijke) ZZS.

De enige route om stoffen op de ZZS-lijst te plaatsen is via de Europese en internationale verordeningen (zie bovenstaand tekstkader). In de praktijk betekent dat dat een emitterende partij zelfclassificatie uitvoert en die aan het RIVM voorlegt. Het RIVM gebruikt deze informatie om een classificatiedossier (CLP-verordening) op te stellen en in internationaal (Europa) verband in te brengen. Wanneer op Europees niveau een geharmoniseerde classificatie plaatsvindt en een stof een ZZS blijkt te zijn, wordt de stof door het RIVM op de Nederlandse ZZS-lijst geplaatst. Dat gebeurt een aantal keer per jaar. Het RIVM gaat dan na welke besluiten er in die internationale gremia genomen zijn.

Voor de vergunningverlening voor luchtmissies is ook een indeling in een stofklasse van een stof nodig. Als deze indeling er voor een stof nog niet is, neemt het RIVM daarvoor een advies op in het stofadvies. Voor potentiële ZZS en stoffen met een gelijkwaardige zorg is het niet zeker of deze wel of niet ZZS zijn. Daarom kan voor stoffen in deze categorieën geen stofklasse advies gegeven worden.

Wat betreft emissiebeleid voor ZZS heeft Nederland het meest uitgebreide systeem en de sterkste koppeling tussen chemicaliënbeleid en de nationale wetgeving voor emissies van stoffen van alle landen in de Europese Unie.² In Nederland geldt een minimalisatieplicht voor alle stoffen die voldoen aan de ZZS-criteria en niet alleen voor de stoffen die opgenomen zijn in het REACH-register of die op Europees niveau als SVHC zijn aangeduid.

In de Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van emissies zijn geen specifieke, aanvullende zaken opgenomen over identificatie van ZZS, behalve een inspanningsverplichting voor emitterende bedrijven om, als onderdeel van de indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag, stoffen in vergunningplichtige emissies naar lucht en water in beeld te brengen. Deze inspanningsverplichting, vastgelegd in het Activiteitenbesluit en de ABM, is er mede op gericht om de ZZS in emissiestromen te identificeren. Wanneer er sprake is van een nog niet bekende stof, is het aan een emitterende partij zelf om de eigenschappen en risico's van een stof in beeld te brengen en een (indicatieve) norm af te laten leiden en voor te leggen aan het betreffende bevoegde gezag (zelfclassificatie). Bevoegde gezagen kunnen het RIVM vervolgens vragen de aangereikte informatie te beoordelen en hierover te adviseren.

Daarnaast beheert het RIVM in opdracht van het ministerie van IenW een lijst met 'potentieel zeer zorgwekkende stoffen' (pZZS). Op deze lijst staan stoffen die in de procedure verkeren voor de SVHC-lijst in REACH of waarvan het vermoeden bestaat dat zij als zeer zorgwekkend kunnen worden aangemerkt, maar waarover nog onvoldoende informatie beschikbaar is. De kwalificatie 'potentieel zeer zorgwekkende stof' gold in 2020 voor ongeveer 350 stoffen.³ De pZZS-lijst wordt als hulpmiddel gebruikt om te prioriteren binnen die grote groep van andere chemische stoffen.

¹ De actuele lijst is te raadplegen op de website van het RIVM, voor deze evaluatie het laatst geraadpleegd op 25 februari 2022.

² Dienst Analyse en Onderzoek - Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, 'Rapportage Zicht op chemische stoffen; Sterktes en zwaktes in het Nederlandse en Europese beleid', 18 november 2020.

³ De actuele pZZS-lijst is te raadplegen op de website van het RIVM, voor deze evaluatie het laatst geraadpleegd op 25 februari 2022.

De intentie is dat bevoegde gezagen op basis van de zorgplicht aanvullende voorwaarden kunnen stellen aan emissies van stoffen op de pZZS-lijst of aanvullende informatie kunnen eisen over productieprocessen en (mogelijke) emissies. De pZZS-lijst helpt dan de focus te leggen op stoffen waar dat mogelijk relevant zou kunnen zijn. De kennis en informatie over ZZS en p(ZZS) wordt ontsloten via de website en rapporten van het RIVM. Daarnaast is door het RIVM een kennisnetwerk ZZS opgezet en zijn tools ontwikkeld, zoals de ZZS-navigator. Ook beheert het RIVM een lijst met stoffen die met ZZS vergelijkbare eigenschappen hebben, maar die nog niet als ZZS zijn geclassificeerd. Deze lijst is niet ontsloten via openbaar toegankelijke kanalen.

2.2.2 Actoren

Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het emissiebeleid ten aanzien van ZZS, inclusief het bepalen welke stoffen als ZZS en (p)ZZS worden aangemerkt. Beleid voor productie, toelating en gebruik van stoffen, waaronder ZZS, valt onder de verantwoordelijkheid van meerdere ministeries, zoals VWS, SZW en IenW voor de REACH-verordening, en zoals LNV voor gewasbeschermingsmiddelen.

In opdracht van IenW is het RIVM de uitvoerende partij voor het bijhouden van de (p)ZZS-lijst en bijbehorende kennis en instrumenten. Daarnaast spelen emitterende bedrijven een rol bij identificatie van (p)ZZS via de hierboven beschreven verplichtingen voor het in beeld brengen van eigenschappen en risico's van een stof, en het (laten) afleiden van een indicatieve norm ervoor. Het van toepassing zijnde bevoegde gezag wordt bepaald door een complexiteit aan regels en voorwaarden volgens het VTH-stelsel op grond van de Wabo, de Wet milieubeheer en de Waterwet.

2.2.3 Instrumenten

Een hulpmiddel bij de identificatie van ZZS is de door het RIVM onderhouden lijst van ZZS. Dit hulpmiddel kan worden geraadpleegd om na te gaan of een stof een (p)ZZS is en welke kenmerken en eigenschappen bij deze stof horen. In dit kader zijn er door het ministerie van IenW ook inspanningen gedaan en gaande om meer zicht te krijgen op zogenaamde 'opkomende stoffen in water'. Via deze route kunnen in potentie ook ZZS naar voren komen.

Het RIVM speelt een belangrijke rol als kennisdrager en kennisbasis voor ZZS. Het RIVM kan bevoegde gezagen adviseren over (de status van) stoffen die niet op de lijst met ZZS staan, maar mogelijk toch voldoen aan de ZZS-criteria. Daarnaast heeft het RIVM in opdracht van het ministerie van IenW het Kennisnetwerk ZZS opgezet. In dit netwerk van medewerkers van bevoegde gezagen en andere overheidsorganisaties worden sinds 2018 kennis en ervaringen bij het uitvoeren van het ZZS-beleid uitgewisseld. Dit netwerk kan ook worden benut voor afstemming over het identificeren van ZZS.

Daarnaast heeft het RIVM in opdracht van het ministerie van IenW instrumenten ontwikkeld die bevoegde gezagen en emitterende partijen kunnen helpen in het proces van het aanvragen van een vergunning en het beoordelen van een vergunningaanvraag waarbij mogelijk ZZS aan de orde is, te weten de omgang met ZZS in mengsels en de ZZS Similarity tool. Met name de ZZS Similarity tool is voor het identificeren van ZZS relevant, aangezien hier wordt gekeken naar de eigenschappen van stoffen. Op basis van die eigenschappen kan een eerste indicatie gegeven worden over mogelijke ZZS-eigenschappen van een nog niet bekende stof.

2.3 Emissies van ZZS in beeld

2.3.1 Beleid en uitvoering in de praktijk

Met het in beeld hebben van bronnen en emissies bedoelen we hier: het hebben en houden van een actueel, betrouwbaar en zo volledig mogelijk overzicht van de aanwezigheid (bronnen) van en waar mogelijk de omvang van emissies naar water en lucht.

Voor het in beeld brengen van emissies van stoffen die kunnen worden aangemerkt als ZZS geldt geen specifieke wet- en regelgeving. Er bestaat dus geen wet- en regelgeving die gericht is op het monitoren en registreren van emissies van ZZS. Het in beeld brengen van emissies naar water en lucht vindt door koppeling van het ZZS-beleid aan het stelsel van milieuwetgeving en VTH in feite alleen plaats via het spoor van vergunningverlening aan bedrijven.

Bij vergunningaanvragen voor emissies naar de leefomgeving geldt wel de informatieplicht (als inspanningsverplichting) voor een vergunningaanvrager om zo volledig mogelijk inzicht te geven in de aard, eigenschappen en herkomst van stoffen die geëmitteerd worden en waarvoor vergunning wordt aangevraagd. Ook geldt de verplichting voor een vergunningaanvrager bij een nog onbekende stof om zelf de schadelijkheid van die stof (inclusief eventuele classificatie als (p)ZZS) aan te tonen, wanneer de eigenschappen nog niet zijn onderzocht en er geen (indicatieve) norm voor is afgeleid. Dit is verankerd in het Activiteitenbesluit en bijbehorende instrumenten (lucht) en de Algemene Beoordelingsmethodiek (water). Deze inspanningsverplichting is bedoeld om (onder andere) ZZS bij vergunningverlening in beeld te hebben, maar geldt generiek als verplichting voor alle typen bedrijven (type A-, B- en C-bedrijven).

In 2019 is Rijkswaterstaat (RWS) gestart met het traject 'Bezien vergunningen', dat mede is gericht op het beter in beeld brengen en reguleren van ZZS in directe lozingen op rijkswateren. Dit betreft een langjarig project, waarin op basis van risicogestuurde prioritering gaandeweg alle bestaande vergunningen voor directe lozingen op rijkswateren zullen worden gezien en waar relevant ook zullen worden herzien. In dit traject zijn en worden onder andere ZZS-emissies betrokken. Andere bevoegde gezagen (waterschappen, provincies en gemeenten) gaan vergelijkbare trajecten (laten) opzetten en uitvoeren. Hierover zijn afspraken gemaakt aan de bestuurlijke versnellingsstafel opkomende stoffen.

Naast de mogelijkheden en taken van bevoegde gezagen voor toezicht en eventuele handhaving op activiteiten met emissies naar lucht en/of water, is de afgelopen jaren door bevoegde gezagen ook ingezet op het zicht krijgen op ZZS in eerder afgegeven vergunningen voor emissies naar lucht en water. Deze acties richten zich niet op nieuwe activiteiten en vergunningen, maar op bestaande activiteiten en vergunningen. Op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn ook initiatieven gestart om emissies van ZZS beter in beeld te brengen. Hiervoor zijn bij bedrijven uitvragen gedaan om aanwezigheid, gebruik en/of emissies van ZZS naar lucht en water te inventariseren. De provinciale ZZS-uitvraag loopt al vanaf 2017. De provincie Zuid-Holland is dit initiatief in 2017 gestart, met het oog op de informatieplicht die per 1 januari 2021 afliep. Andere provincies hebben dit voorbeeld gevolgd.

Het project ZZS-decentraal beoogt de inmiddels opgedane kennis op provinciaal niveau in te zetten voor een vergelijkbare gemeentelijke uitvraag⁴. Het project ZZS-decentraal voerde daartoe ook een evaluatie van de provinciale uitvraag uit⁵. Onder gezamenlijke coördinatie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in 2020-2021 een gemeentelijke pilot uitgevoerd in de Achterhoek. Hiermee is beoogd meer zicht te krijgen op (potentiële) emissies van ZZS die mogelijk nog niet of niet volledig gereguleerd zijn via Wabo- en Wm-vergunningen. Het gaat om situaties waarbij provincies en gemeenten als bevoegd gezag optreden. Zie ook onderstaand tekstkader. Ook waterschappen zijn gestart met een dergelijke inventarisatie.

Lokale problemen met zorgwekkende stoffen in kaart gebracht – project ZZS-decentraal

Het bewustzijn over de aanpak van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) neemt toe en dat is voor gemeenten een goede ontwikkeling. Gebleken is dat zowel in de regelgeving als in de uitvoeringspraktijk een stevige verbeterslag noodzakelijk is. De VNG en IPO zijn daarom in 2020 gestart met het project 'ZZS decentraal'.

Nu er allerlei inventarisaties worden uitgevoerd naar de uitstoot van ZZS door bedrijven, zien gemeenten en provincies dat er (net als bij PFAS) opgaven ontstaan rondom risico's, vergunningen en de zorgplicht voor omgang met ZZS.

Met het project 'ZZS decentraal' willen de VNG en IPO de samenhang in het ZZS-beleid versterken, de uitvoeringskracht van gemeenten versterken, het inzicht in de lokale ZZS-situatie vergroten en de kennis over ZZS bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers vergroten. Het project, van en voor gemeenten en provincies, liep tot begin 2022.

Er bestaan geen generieke en/of structurele landelijke of regionale monitoring- of onderzoeksprogramma's die gericht zijn op het (volledig) in beeld brengen en volgen van bronnen en emissies van ZZS. Monitoring van ZZS is beperkt in de landelijke en regionale monitoringprogramma's en het beleid voor de milieucompartimenten lucht, water en bodem. Zo is een aantal ZZS opgenomen in monitoringprogramma's voor het waterdomein, voor onder meer KRW en het landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen.

⁴ Het gehele project is afgerond in januari 2022.

⁵ Afgerond in oktober 2021.

Dit betreft echter een beperkt aantal (enkele tientallen) stoffen van de circa 1.700 stoffen op de ZZS-lijst. In het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over het beter in beeld brengen van gebruik en emissies van onder andere ZZS. Dit wordt vanaf 2021 opgevolgd in het ambassadeursoverleg, uitvloeiend uit de versnellingstafel opkomende stoffen.

Er zijn wel ad hoc onderzoeken naar het voorkomen van specifieke stofgroepen (bijvoorbeeld PFAS – niet allemaal ZZS) in het milieu en mogelijke bronnen daarvan. Op het gebied van waterkwaliteit is de Brede Screening Maasstroomgebied een initiatief van waterbeheerders om 3- tot 6-jaarlijks uitgebreider te monitoren dan in de reguliere (grond) watermonitoringprogramma's. Hierbij wordt gericht metingen gedaan naar een beperkt aantal ZZS. In 2022 vinden in het kader van deze Brede Screening ook zogeheten non-targetanalyses plaats op een breed palet aan stoffen, waaronder ZZS. Er wordt momenteel (2022) landelijk, onder regie van het ministerie van IenW, ook gewerkt aan de opzet van een monitoringprogramma voor (onder meer) ZZS in de bodem.

2.3.2 Actoren

In het beleid ten aanzien van regulering van emissies nieuwe/te actualiseren vergunningen is een belangrijke eigen verantwoordelijkheid en een inspanningsverplichting neergelegd bij emitterende partijen zelf (zie hierboven). Alle bevoegde gezagen spelen binnen hun wettelijke verantwoordelijkheden (denk hierbij aan Wabo, Waterwet, Wet milieubeheer, Wet VTH) door toetsing op die inspanningsverplichting een rol bij het zicht krijgen en houden op vergunningplichtige emissies van ZZS.

2.3.3 Instrumenten

In opdracht van het ministerie van IenW zijn instrumenten en handreikingen ontwikkeld die bevoegde gezagen en het bedrijfsleven moeten helpen bij het in beeld brengen van mogelijke bronnen van ZZS. Voorbeelden hiervan zijn de ZZS-navigator, gericht op koppeling van type bedrijfsactiviteiten en mogelijke ZZS, en een rapport van SGS Intron over het identificeren van ZZS in typen afvalstromen, opgezet vanuit recyclingdoeleinden.

De door het RIVM ontwikkelde ZZS-Navigator is een hulpmiddel voor vergunningverleners en toezichthouders. Het geeft een indruk welke ZZS geëmitteerd of gebruikt kunnen worden bij welke bedrijfstakken en heeft daarbij een relatie met mogelijke bronnen van ZZS. Het instrument kan het bevoegd gezag ondersteunen bij het omgaan met ZZS in vergunningen en bij het in beeld brengen van mogelijke bronnen en emissies van ZZS. De ZZS-Navigator bevat de ZZS en de milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) van de Omgevingswet.

Voor borging en uitwisseling van informatie over bronnen en emissies van ZZS werkt het RIVM aan een ZZS-emissiedatabase waarin gegevens die verzameld worden vanuit de informatieplicht van bedrijven centraal kunnen worden opgeslagen en ontsloten. Ook zijn en worden er in veel vergunningen monitoring- en rapportageverplichtingen opgenomen voor ZZS en vindt er toezicht plaats door bevoegde gezagen op de emissies van (onder meer) ZZS. Dit alles draagt bij aan het vergroten van inzicht in bronnen en emissies van ZZS.

2.4 Minimaliseren ZZS-emissies

2.4.1 Beleid en uitvoering in de praktijk

Voor het minimaliseren van emissies gaat de beleidsaanpak voor ZZS uit van bronaanpak en – aanvullend – uit van het minimaliseren van restemissies die ondanks bronaanpak nog kunnen plaatsvinden. Het beleid ten aanzien van emissies van ZZS wordt gerealiseerd via het bestaande stelsel voor regulering van emissies van stoffen via de milieu- en waterwetgeving (Wabo, Wet Milieubeheer, Waterwet), het bijbehorende VTH-stelsel en de daarbij betrokken bevoegde gezagen. Ten behoeve van het ZZS-beleid is en wordt deze wet- en regelgeving deels aangepast en aangescherpt, zodat door bevoegde gezagen invulling gegeven kan worden aan het ZZS-emissiebeleid. De Nederlandse wet- en regelgeving bevat voor regulering van emissies van stoffen naar lucht (via het Activiteitenbesluit) en water (via de Waterwet, Activiteitenbesluit en Wet milieubeheer) de Algemene Beroedelingsmethodiek (ABM), bijvoorbeeld voorschriften voor emitterende partijen om bij het voorbereiden van een vergunningaanvraag voor emissies af te wegen of afgezien kan worden van gebruik van ZZS. Ook de minimalisatieverplichting en 'continu verbeteren' zijn specifiek gericht op minimalisatie van ZZS-emissies. Op onderdelen is de milieuwet- en regelgeving dus specifiek en meeromvattend dan de generieke wettelijke kaders voor regulering van stofemissies naar lucht en water.

Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de milieuwet- en regelgeving zich in essentie baseert op regulering van activiteiten van bedrijven en andere organisaties. Voor niet-vergunningplichtige activiteiten vindt geen regulering van emissies plaats.

Voor de bronaanpak betekent dit dat een bedrijf verplicht is te voorkomen dat gevaarlijke stoffen in de lucht of in het afval- en oppervlaktewater belanden. Dit kan door substitutie (het gebruik van een andere stof) of door hergebruik, het voorkomen dat ZZS in emissiestromen naar lucht en/of water terecht komen. Dit past in het beleid 'safe by design' van de Rijksoverheid, waarbij producten en processen zo worden ontworpen, dat ze in de hele levenscyclus geen schadelijke gevolgen hebben voor mens en milieu. Dit beleid richt zich daarmee op de veiligheid van zowel de stoffen zelf als de daarmee gevormde materialen en (bij)producten.

Bij de minimalisatie van restemissies wordt de mogelijkheid van het verder behandelen en zuiveren van emissiestromen bekeken. Er dienen Best Beschikbare Technieken te worden ingezet om emissies zoveel mogelijk te beperken en er wordt met immissietoetsing nagegaan of restemissies geen onaanvaardbare effecten hebben op lucht of water. Als er nieuwe beste beschikbare technieken (BBT(+)) zijn, moet het bedrijf deze technieken toepassen, mits die haalbaar en betaalbaar zijn.

Vervolgens wordt getoetst of restemissies geen onaanvaardbare risico's opleveren voor de leefomgeving, via immissietoetsing. Hierbij worden normen voor stoffen en stofklassen gehanteerd: emissiegrenswaarden, maximaal toelaatbare risiconiveaus (MTR of MKE; immissie lucht), signaleringswaarden en milieukwaliteitseisen/normen voor stoffen (immissie water). Het milieurisicospoor bevat hiermee een toetsing van de gevolgen van de restemissie van ZZS (maar ook voor andere stoffen) voor de milieukwaliteit. Emissies van ZZS moeten echter altijd geminimaliseerd worden, ook als emissies onder de grenswaarden, normen en signaleringswaarden blijven. Deze waarden zijn dus feitelijk slechts een tussenstap in het uitvoeren van de minimalisatieplicht.

Regulering van de emissie en borging van de minimalisatieplicht gebeurt via het spoor van vergunningverlening. Het principe 'continu verbeteren' is in de regulerende regelgeving verankerd in de vorm van een maximaal vijfjaarlijkse cyclus, waardoor periodiek de stappen worden doorlopen om de uitstoot van ZZS verder te blijven minimaliseren en waar mogelijk te voorkomen.

Vergunninghouders worden geacht in vermijdings- en reductieplannen te rapporteren over de gepleegde en te plegen inzet voor verdere minimalisatie van ZZS-emissies. In het Activiteitenbesluit is dit sinds 2017 al verankerd voor emissies naar lucht. Voor water (lozingen) zijn de minimalisatieplicht en bijbehorende (maximaal) vijfjaarlijkse rapportageverplichting sinds 2019 opgenomen in de ABM.

Naast dit emissiebeleid wordt ook stoffenbeleid gevoerd in de productie- en distributieketen. Hierbij is REACH het belangrijkste, Europese kader voor chemische stoffen. REACH staat voor: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. Alle chemische stoffen die worden vervaardigd vallen onder REACH, op een paar uitzonderingen na: voor radioactieve stoffen, afvalstoffen en bestrijdingsmiddelen geldt andere wetgeving. Meer informatie over stofbeleid en REACH is opgenomen in onderstaand kader.

Producenten en importeurs van chemische stoffen moeten onder andere alle stoffen registreren die ze vervaardigen. Deze plicht geldt alleen voor stoffen waarvan minimaal 1.000 kilogram per jaar wordt vervaardigd. Bij de registratie moet de fabrikant onder meer aangeven of de stof schadelijk is. Ook moet hij vermelden hoe een gebruiker er veilig mee om kan gaan. Hierbij geldt een rapportageplicht voor alle stoffen die meer dan 0,1% van een product bevatten.

Stoffen die zijn verwerkt in mengsels (bijvoorbeeld verf en lijm) vallen ook onder REACH. REACH kan verboden of beperkingen opleggen aan de productie, het gebruik of de invoer van bepaalde schadelijke stoffen. REACH stelt ook regels voor stoffen in voorwerpen, zoals speelgoed of huishoudelijke apparaten. Nota bene: er bestaat ook een Europese Speelgoedrichtlijn. Hierin gelden specifieke eisen voor speelgoed, die strenger zijn dan REACH. REACH bevat wel restricties die mede over speelgoed gaan, zoals cadmium of asbest. Producerende bedrijven moeten het aan hun afnemers melden als er zeer zorgwekkende stoffen in hun producten zitten.

Nederlandse bedrijven kunnen op de website 'Chemische stoffen goed geregeld' nagaan of zij verplichtingen hebben onder REACH. De REACH-helpdesk geeft meer achtergrondinformatie over chemische stoffen. De uitvoering van en helpdesk voor REACH wordt in Nederland uitgevoerd door het RIVM, in opdracht van het ministerie van IenW.

2.5 Lucht

2.5.1 Wet- en regelgeving

Een bedrijf moet bij het bestrijden van luchtmissies de Beste Beschikbare Technieken (BBT) toepassen (artikel 2.14 lid 1c van de Wabo). Dit geldt voor emissies van alle stoffen. Specifiek voor ZZS geldt 'BBT+' met aanvullende eisen. In diverse wet- en regelgeving staan voorschriften die van belang zijn bij het bepalen van de te plegen inzet voor ZZS. De belangrijkste hiervan is het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit Activiteitenbesluit is sinds 1 januari 2013 de officiële benaming voor het Nederlandse Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Het is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) ter ondersteuning van de Wet milieubeheer en de Waterwet. In het Activiteitenbesluit wordt onderscheid gemaakt in typen bedrijven ('inrichtingen') en hun emissies van (onder andere) ZZS, waarbij geldt dat het beleid op alle bedrijven van toepassing is:

- Inrichtingen type A zijn inrichtingen die minder milieubelastende activiteiten uitvoeren, zoals veel kantoor- en schoolgebouwen. Bij type A-bedrijven worden geen relevante emissies van ZZS of potentieel ZZS stoffen (pZZS) verwacht. Deze inrichtingen vallen volledig onder het Activiteitenbesluit en zijn niet meldings- of vergunningplichtig.
- Inrichtingen type B zijn inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging van activiteiten een melding moeten doen aan het bevoegd gezag. Ze hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig, maar soms wel een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Voorbeelden van type B-inrichtingen zijn garagebedrijven, metaalbewerkende bedrijven en jachthavens.
- Inrichtingen type C zijn inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben. Soms hebben inrichtingen type C ook een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig. Alleen een gedeelte van het Activiteitenbesluit is van toepassing op inrichtingen type C. De rest van de milieuregels staat in de omgevingsvergunning van het bedrijf. Als een bedrijf een ZZS emitteert, dan is het bedrijf verplicht om te proberen deze emissie te voorkomen. Als dat niet mogelijk is, dan moet het bedrijf de emissie tot een minimum beperken. Deze zogenaamde minimalisatieverplichting staat in artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit. Dit artikel geldt voor type C-inrichtingen.

- Een type C-bedrijf is verplicht in de vergunningaanvraag informatie over het gebruik en emissies van ZZS naar de lucht te verschaffen. Dit betreft een inspanningsverplichting (zie 1.1 en 1.3.1). Bedrijven dienen in een vergunningaanvraag aan te tonen of emissies onder een bepaalde grensmassastroom blijven en of emissiegrenswaarden worden overschreden. De basis hiervoor is artikel 4.1 lid 1 en artikel 4.17 van de Regeling omgevingsrecht en artikel 2.4 lid 2 van het Besluit omgevingsrecht.

De groep zeer zorgwekkende stoffen wordt in het luchtdomein onderverdeeld in drie stofklassen, extreem risicovolle stoffen (ERS), minimalisatieverplichte vaste stoffen (MVP1) en minimalisatieverplichte gas- of dampvormige stoffen (MVP2). Voor elk van deze klassen zijn grenswaarden vastgesteld voor luchtmissies. Enerzijds geldt de grensmassastroom – de drempel waarboven emissie milieuhygiënisch relevant is en maatregelen moeten worden getroffen – en anderzijds de emissiegrenswaarde, de bovengrens die geldt wanneer de grensmassastroom wordt overschreden. Dit geldt overigens voor alle stoffen, niet alleen voor ZZS. Daarbovenop geldt voor ZZS een informatie- en minimalisatieplicht. Een belangrijk instrument om invulling te geven aan de minimalisatie van ZZS in de leefomgeving is de vijfjaarlijkse informatieplicht (zie 1.4.1). Dit volgt uit artikel 2.4 lid 3 van het Activiteitenbesluit. In artikel 2.20 van de Activiteitenregeling is deze informatieplicht gekoppeld aan de zogeheten 'vermijdings- en reductieprogramma's' voor ZZS bij type C-bedrijven. Dit betekent dat een vergunningplichtig bedrijf eens in de 5 jaar aan het bevoegd gezag aangeeft wat de afgelopen 5 jaar is gedaan om gebruik en emissie van ZZS te minimaliseren, met daarbij aangegeven welke verdere stappen nog mogelijk zijn en genomen (gaan) worden om emissie van ZZS zoveel mogelijk te beperken.

Het vermijdings- en reductieprogramma bestaat uit twee onderdelen: 1) een onderzoek naar de mogelijkheden voor het vermijden of reduceren van de emissie en 2) een programma van maatregelen die het bedrijf op basis van dit onderzoek neemt. Hierbij moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de voorkeursvolgorde van de te nemen maatregelen (artikel 2.4 lid 2 Activiteitenbesluit): eerst vermijden en pas waar dat niet kan reduceren van emissies. Bij de inventarisatie van de mogelijkheden tot vermijding of reductie van de emissie houdt een bedrijf met diverse aspecten rekening. Het bedrijf brengt zowel milieuhygiënische als economische en haalbaarheidsaspecten in kaart.

Dit moet leiden tot een goede, onderbouwde afweging. De Activiteitenregeling geeft niet aan welk detailniveau vereist is voor een vermijdings- en reductieprogramma. Wel volgt uit de systematiek dat een vermijdings- en reductieprogramma die informatie moet bevatten dat een bedrijf, in afstemming met het bevoegde gezag, daadwerkelijk kan beslissen over het wel of niet implementeren van de opties voor emissiereductie. Daarvoor is een kosteneffectiviteitstool als hulpmiddel beschikbaar, ontwikkeld door het RIVM. Deze kosteneffectiviteitstool is (nog) niet wettelijk verankerd.

De vermijdings- en reductieprogramma's gelden voor alle ZZS-emissies die bedrijven emitteren naar de lucht, maar onder de huidige wetgeving niet voor bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU), de zogeheten 'IPPC-bedrijven', al geldt dit uitsluitend voor emissies van stoffen die in een BBT-conclusie zijn geregeld. IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). Bedrijven die hieronder vallen zijn de grotere, industriële bedrijven. Voor deze bedrijven geldt vanuit het Activiteitenbesluit niet de verplichting voor vermijdings- en reductieplannen, maar geldt wél de minimalisatieplicht en een actualisatieplicht: het bevoegd gezag moet binnen vier jaar de vergunningvoorschriften actualiseren. Ook moet de installatie binnen vier jaar voldoen aan deze geactualiseerde voorschriften. Voor IPPC-installaties staan de beste beschikbare technieken (BBT) voor minimalisatie van emissies in zogeheten BBT-conclusies en bijbehorende BREF's (Best Available Technique Reference). Deze BBT-conclusies worden op Europees niveau vastgesteld. Een vergunningverlener moet bij IPPC-installaties ook rekening houden met aangewezen BBT-documenten die specifiek voor Nederland zijn vastgesteld in de bijlage van de Regeling omgevingsrecht (Mor). Voor IPPC-bedrijven wordt de minimalisatieplicht geborgd in het minder dwingende 'milieuzorgsysteem'. Eén van de onderdelen van een milieuzorgsysteem, voor ondernemingen die ZZS emitteren, betreft het opstellen van een vermijdings- en reductieprogramma.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet wordt het beleid ten aanzien van IPPC-bedrijven gelijkgetrokken met het beleid voor niet IPPC-bedrijven. In het Bal is ook voor de nu 'vrijgestelde' IPPC-bedrijven de verplichting opgenomen voor vijfjaarlijkse vermijdings- en reductieplannen.

2.5.2 Actoren

In de Wet VTH (2016), onderdeel onder de Wabo, zijn de eisen vastgelegd die worden gesteld aan de organisaties die zijn belast met VTH- taken voor het milieudomein. Voor veruit de meeste inrichtingen zijn gemeenten bevoegd gezag, voor de 'zwaardere' inrichtingen zijn dat de provincies. De bevoegde gezagen hebben de uitvoering van de VTH-taken rond de emissies van ZZS belegd bij omgevingsdiensten.

2.5.3 Instrumenten

Op de website van Infomil is uitgebreid beschreven welke wet- en regelgeving in welke gevallen van toepassing is voor emissiebeperking van ZZS naar de lucht. In opdracht van het ministerie van IenW is als informatiedocument een Handreiking zeer zorgwekkende stoffen ontwikkeld door Infomil, met bijbehorend stappenplan. De handleiding heeft het volgende doel:

- Uitleg van de toepassing van de voorschriften voor emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht;
- Eenduidig benoemen van definities en harmoniseren van het beleid voor ZZS in Nederland daar waar het betrekking heeft op vergunningverlening en handhaving;
- Bieden van handvatten aan het bevoegd gezag en bedrijfsleven bij het in lijn brengen van emissiebeperkingen en voorschriften met het beleid voor ZZS in Nederland. De handleiding wil zorgen voor een zoveel mogelijk eenduidige aanpak in heel Nederland met ruimte voor lokale afwegingen.

De handreiking gaat onder meer in op de minimalisatie- en vijfjaarlijkse informatieplicht, immisietoets en kosteneffectiviteit. Voor het concreet bepalen van kosteneffectieve, redelijkerwijs te eisen maatregelen om emissies van ZZS te reduceren, is een kosteneffectiviteitstool beschikbaar, ontwikkeld door het RIVM, in opdracht van het ministerie van IenW.

2.6 Water

In de Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van lozingen op water, ook van ZZS, wordt onderscheid gemaakt in directe en indirecte lozingen. Het ZZS-beleid is vanaf 2016 in de wet- en regelgeving voor lozingen geïntegreerd. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

2.6.1 Directe lozingen

Het belangrijkste wettelijke kader voor directe lozingen op oppervlaktewater is de Waterwet. De Waterwet regelt specifiek het beheer van directe lozingen op oppervlaktewater en grondwater en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. De Waterwet vormt de wettelijke grondslag, al dan niet in samenhang met andere wetten, voor diverse besluiten en regelingen, zoals het Waterbesluit, de Waterregeling en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. De Waterwet is op detailniveau verder uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Voor de wettelijke milieuaspecten zijn concrete (doel)voorschriften opgenomen in het Activiteitenbesluit. In de bijbehorende Activiteitenregeling zijn de concrete 'erkende' en verplichte maatregelen per activiteit opgenomen om aan de doelartikelen van het Activiteitenbesluit te voldoen. Voor veel handelingen kan worden volstaan met het volgen van de algemene regels uit het Activiteitenbesluit (rijkswater) en de Keur/waterschapsverordening (regionaal water). Er zijn ook activiteiten die niet zijn geregeld via algemene regels of een meldingsplicht binnen het Activiteitenbesluit. Voor deze activiteiten moeten vergunningen worden aangevraagd.

In het algemeen geldt dat lozing van een stof op het oppervlaktewater verboden is, tenzij dit expliciet is toegestaan via een algemene maatregel van bestuur (AMvB; in dit geval het Activiteitenbesluit) of bij vergunning. Dit waterkwaliteitsbeleid dat gehanteerd wordt bij de beoordeling van vergunningaanvragen of bij verzoeken om afwijking van algemene regels van het Activiteitenbesluit bestaat uit de elementen zoals vastgelegd in de Algemene Beoordelingsmethodiek. Deze methodiek kent voor ZZS de te volgen volgorde van bronaanpak, minimalisatie (via Beste Beschikbare Technieken (BBT)). Voor de dan nog resterende emissie geldt toetsing volgens de immissietoets.

In een vergunningaanvraag voor een vergunningplichtige lozing moet kenbaar gemaakt worden of er ZZS worden geloosd. Er wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden om emissie te voorkomen door het aanpakken van de bron waaruit een ZZS vrijkomt.

Bij deze bronaanpak moet gebruik gemaakt worden van de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM), die in 2000 is geïntroduceerd. In 2016 is deze herzien om ook ZZS op de gewenste wijze te kunnen beoordelen.

Aan de hand van enkele gegevens van de individuele stoffen of mengsels is de waterbezwaarlijkheid vast te stellen. Het betreft stoffen die door bedrijven worden gebruikt en vervolgens geloosd worden op het oppervlaktewater. De ABM kent verschillende klassen die de saneringsinspanning bepalen. Stoffen zijn ingedeeld in één van de volgende waterbezwaarlijkheidsklassen:

- Z: zeer zorgwekkende stoffen
- A: niet snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen
- B: afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen
- C: stoffen die van nature voorkomen in het lokale oppervlaktewater.

Als de bronaanpak onvoldoende resultaat oplevert, en er wel een duidelijke saneringsinspanning ligt volgens de ABM, is minimalisatie van de ZZS-houdende lozing de volgende stap. Na het doorlopen van de ABM dient als aanvullende stap een immissietoets te worden uitgevoerd.

Bij de minimalisatiestap beoordeelt het bevoegd gezag de noodzaak van het verder behandelen van de afvalwaterstroom. Technische ontwikkelingen van de Best Beschikbare Technieken (BBT) bepalen hier de mogelijke emissiebeperking. Zo probeert een lozer samen met het bevoegd gezag toe te werken naar zo laag mogelijke concentraties in het te lozen afvalwater.

Na het toepassen van de minimalisatieaanpak blijft een minimale afvalwaterstroom met een minimale mate van milieubelasting over. Op het uiteindelijk te lozen restwater past men het Handboek Immissietoets toe. Met de immissietoets worden puntlozingen in het proces van vergunningverlening getoetst aan het voldoen aan de geldende waterkwaliteitsnormen en/of signaleringswaarden. Dit betekent dat in de praktijk een emissie in theorie niet tot een overschrijding van de MKE of de signaleringswaarde op KRW-monitoringlocaties en/of drinkwaterinnamepunten mag en kan leiden. Hoewel niet direct vanuit Europa voorgeschreven voor een toetsing aan de KRW-doelstellingen, worden ook alle stoffen (waaronder ZZS) die niet onder de KRW vallen getoetst aan MKE's, door middel van de immissietoets. Randvoorwaarde hierbij is de beschikbaarheid van een (indicatieve) norm/MKE, met uitzondering van de generieke signaleringswaarde van 0,1 µg/l voor niet-genormeerde, opkomende stoffen ter hoogte van innamepunten voor drinkwaterproductie.

Uit deze laatste toetsstap kan volgen dat het nodig is technieken toe te passen die meer bescherming bieden dan de BBT.

Indien nodig beoordeelt het bevoegd gezag dan opnieuw de inspanningen bij de bronaanpak en bij de minimalisatieaanpak. Soms levert bronaanpak in combinatie met minimalisatie van de reststroom een nul-lozing van ZZS op. Dan is het einddoel bereikt. In het geval dat er nog steeds een lozing van ZZS plaatsvindt, ligt er nog wel een duidelijke saneringsinspanning op grond van de ABM.

Met de aanpassing van de Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM) en het handboek Immissietoets zijn in de jaren 2019-2021 stappen gezet in de omgang met opkomende stoffen en (p)ZZS. Een belangrijke aanpassing is de minimalisatieplicht en vijfjaarlijkse rapportageverplichting bij lozingen van ZZS. De ABM en de Immissietoets gelden voor zowel directe als indirecte lozingen en zijn aangewezen als BBT-informatiedocument. Daarmee hebben ze een wettelijke status en zijn ze ook onder de Omgevingswet van kracht.

‘Continu verbeteren’ is in de ABM concreet gemaakt voor ZZS-lozingen: bedrijven met emissies van ZZS moeten een vermijdings- en reductieprogramma opstellen. In dit programma onderzoekt het bedrijf de mogelijkheden voor bronaanpak en reductiemaatregelen. Deze informatieplicht over het vermijden en reduceren van ZZS-emissies naar water geldt niet rechtstreeks; de vergunningverlener moet dit eerst verwerken in een vergunningvoorschrift. In de Omgevingswet wordt dit anders ingeregeld. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet zal de vijfjaarlijkse informatieplicht voor zowel lucht als water rechtstreeks gaan gelden. Bedrijven kunnen hierop vooruitlopen en vrijwillig kiezen voor een integraal vermijdings- en reductieprogramma voor lucht en water.

Voor inrichtingen die onder algemene regels vallen geldt dat met ingang van de Omgevingswet deze rapportageverplichting in die algemene regels vastgelegd wordt. Tot die tijd geldt de continue verbetering niet voor algemeen geregelde (niet-vergunningplichtige) lozingen van ZZS.

2.6.2 Indirecte lozingen

Voor de lozing van afvalwater op de riolering en uiteindelijk op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) door een bedrijf is de gemeente of de provincie (zware industrie) op grond van Wabo en/of Wet milieubeheer het bevoegd gezag, waarbij de uitvoering van VTH-taken en gerelateerde zaken in de meeste gevallen is gemandateerd aan omgevingsdiensten. Net als voor emissies naar lucht vormt het Activiteitenbesluit het belangrijkste wettelijk kader voor indirecte lozingen.

Voor de lozingen van afvalwater op de riolering die afvoert naar een RWZI heeft het waterschap, als beheerder van de RWZI en/of beheerder van het oppervlaktewater waarop het afvalwater vanuit de RWZI wordt geloosd, adviesrecht bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Vanwege deze bevoegdheid kan de waterbeheerder een toezichthouder voor indirecte lozingen aanwijzen. In het geval dat afvalwater vanuit een RWZI op rijkswater wordt geloosd, heeft RWS als beheerder van het oppervlaktewater het hierboven bedoelde adviesrecht bij een omgevingsvergunning. RWS is voor deze lozing vanuit de RWZI dan ook formeel het bevoegde gezag en kan aan het waterschap aanvullende eisen stellen en de effluentlozing controleren op relevante stoffen. Voor vergunningplichtige indirecte lozingen van ZZS gelden, net als bij directe lozingen van ZZS, de ABM en de Immissietoets, inclusief de vijfjaarlijkse verplichting voor het opstellen van een vermijdings- en reductieplan.

2.6.3 Afstemming met andere wetgeving

Hoewel in Europees opzicht de Kaderrichtlijn Water (KRW) het belangrijkste en meest omvattende kader is voor (verbetering van) de waterkwaliteit, is het Nederlandse (en Europese) ZZS-beleid niet specifiek verwerkt in de KRW en/of het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid en daarmee ook niet in de maatregelen- en monitoringprogramma's van waterbeheerders. Een beperkt aantal ZZS (enkele tientallen) is opgenomen in de monitoring- en rapportageverplichtingen voor de KRW en/of het Nederlandse waterkwaliteitsbeheer. De aanpak van ZZS in lozingen heeft in de Nederlandse wetgeving dan ook slechts indirect een relatie met KRW-doelstellingen, bijvoorbeeld via het beschermen van drinkwaterbronnen. Ook is er geen directe koppeling tussen het ZZS-beleid en beleid voor bodem, arbeidsomstandigheden en veiligheid.

2.6.4 Actoren

Vanuit de Waterwet en de Wabo hebben RWS, waterschappen, provincies en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van afvalwaterlozingen. In de voormalige Wet VTH (2016), nu opgenomen in de Wabo, zijn de eisen vastgelegd die worden gesteld aan gemeenten en provincies die zijn belast met VTH-taken voor algemene regels uit het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning.⁶

Directe lozingen zijn gereguleerd onder de Waterwet, waarvoor de waterbeheerders bevoegd gezag zijn (en daarmee ook verantwoordelijk voor de VTH-taken): RWS voor Rijkswateren, waterschappen voor regionale wateren. Wanneer een lozing vanuit een inrichting of activiteit zowel plaatsvindt op rijkswater als op regionaal water, dan geldt het hoogste bevoegd gezag, zijnde RWS. Voor directe lozingen op een rioolwaterzuiveringsinstallatie, zonder tussenkomst van een openbaar rioolstelsel, is het waterschap het bevoegd gezag. In die gevallen gaat het om lozingen via een werk of aanvoer van afvalwater per as. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de algemene kaders voor vergunningverlening voor directe lozingen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet erop toe dat de waterbeheerder de werkzaamheden goed uitvoert. Ook treedt de ILT op als adviseur over handhaafbaarheid van regelgeving of mogelijke verbeteringen in het waterbeheer.

Indirecte lozingen zijn onderdeel van het basistakenpakket van provincies (Wm) en gemeenten (Wabo). Vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot indirecte lozingen wordt in de meeste gevallen uitgevoerd door omgevingsdiensten. Aan uitvoering van de basistaken die bij de omgevingsdienst worden belegd, dienen gemeenten en provincies in hun verordeningen kwaliteitseisen te stellen.

2.6.5 Instrumenten

Het (wettelijke) instrumentarium van ABM en de Immissietoets is gelijk voor directe lozingen en voor indirecte lozingen. Het Uitvoeringsprogramma Aanpak Opkomende stoffen in water (ministerie van IenW, 2018) komt voort uit de Delta-aanpak waterkwaliteit en richt zich op de stoffen die in het (water)milieu terechtkomen via industriële lozingen en huishoudens.

Het accent ligt hierbij op de verbeteropgave bij de regulering van industriële puntlozingen op water, via onder meer de ZZS-uitvraag in het kader van vergunningverlening en het pilotproject 'Bezien Watervergunningen' van RWS. Vanuit de Delta-aanpak Waterkwaliteit zijn ook andere onderzoeken uitgevoerd naar de VTH-praktijk in relatie tot waterkwaliteit. Ook zijn tools ontwikkeld voor omgang met praktijkvraagstukken door bevoegde gezagen en andere partijen, zoals de Wegwijzer Opkomende stoffen (en (p)ZZS).

In de Handreiking Lozingen, onderdeel van het Handboek Water (Infomil), worden de verschillende stappen van het vergunningverleningsproces uitgelegd. Ze gelden voor aanvragen van initiatiefnemers én voor ambtshalve wijzigingen. De handreiking is dan ook bedoeld om aanvragers én vergunningverleners te helpen bij het proces:

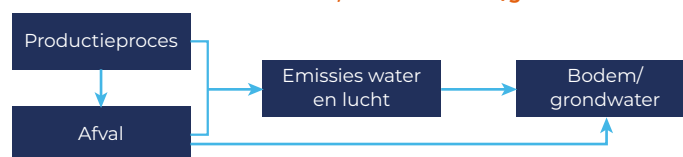
- Een lozingsvergunning of een maatwerkvoorschrift;
- Voor een lozing op riool, bodem, RWZI of oppervlaktewater;
- Of het bevoegde gezag deze aangevraagde lozing wel of niet kan accepteren.

Momenteel wordt gewerkt aan een Handleiding Onbekende stoffen. Deze is gericht op omgang met situaties waarbij een stof in geloosd afvalwater wordt aangetroffen die niet bij naam is vergund in een vergunning voor een directe of indirecte lozing. Hierbij spelen ZZS een belangrijke rol.

2.7 ZZS in afval

In de afvalverwerkende industrie is de omgang met ZZS in emissies naar lucht en water een specifiek milieuvraagstuk binnen het bredere ZZS-emissie beleid. Wettelijk gelden dezelfde regels ten aanzien van emissies en lozingen van ZZS vanuit afvalverwerking als bij bedrijven met productieprocessen gericht op productie van materialen en goederen. Vanuit afval kan emissie van ZZS via lucht of water plaatsvinden. Daarvoor gelden de eerder beschreven kaders (zie figuur 2).

Figuur 2. Schematische weergave van afval en emissies uit de afvalsector naar water, lucht en bodem/grondwater.



⁶ De Wet VTH betreft een wijziging van de Wabo en stelt regels aan kwaliteitsborging en samenwerking bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Door de Wet VTH worden gemeenten en provincies verplicht om een aantal VTH-taken, de zogenaamde basistaken, te beleggen bij omgevingsdiensten.

In emissies bij afval- en grondverwerkende bedrijven kunnen ZZS voorkomen. Deze kunnen deels gevormd worden tijdens de verwerking van het afval, deels rechtstreeks afkomstig zijn uit het verwerkte afval of afkomstig zijn uit materiaal dat voortkomt uit de afvalverwerking en een bepaalde toepassing krijgt. Afvalverwerkers, inclusief producenten die gerecycled materiaal inzetten, vergunningverleners en toezichthouders, kunnen in de praktijk te maken hebben met afvalstoffen waarin ZZS voorkomen. Enerzijds verlangen Europese verordeningen dat bij afvalverwerking vernietiging of verwijdering (tot een grenswaarde) van een klein deel van de als ZZS geclassificeerde stoffen plaatsvindt. Anderzijds noodzaakt een toenemende vraag naar grondstoffen tot meer recycling van producten en afvalstoffen. Als een materiaal een ZZS bevat waarvoor geen grenswaarde is vastgelegd, kan het lastig zijn om te beoordelen of het verantwoord is om het materiaal zonder verwijdering van de ZZS te recyclen – of hoe vergaand die verwijdering moet plaatsvinden. Dit zorgt voor tegenstrijdige belangen en vraagstukken die op dit moment (2022) worden vertaald naar opgaven voor beleidsontwikkeling.

In elk geval moet voor afvalstoffen die ZZS bevatten beoordeeld worden welke risico's een beoogde toepassing van deze afvalstoffen in gerecyclede vorm opleveren voor het milieu of de menselijke gezondheid. Het beperken van deze risico's is immers een fundamentele doelstelling van de afvalwetgeving, zoals verwoord in de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) en de Wet milieubeheer (Wm). Het derde Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) besteedt aandacht aan zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in afvalstoffen in hoofdstuk 14. Hierin wordt een handreiking gedaan hoe om te gaan met ZZS in afvalstoffen.

Het is niet altijd mogelijk om te beoordelen of ZZS aanwezig zijn in afvalstromen en als dat het geval is, in welke mate. De afvalverwerkende industrie is voor dit inzicht in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die door aanleverende afvalproducenten (de ontdoeners) wordt aangereikt.

Vanwege het vaak variabele karakter van afvalstromen kunnen ook emissies van afvalverwerkende bedrijven variabel zijn qua omvang en samenstelling van stoffen, waaronder ZZS. Dit alles leidt ertoe dat afval- en grondverwerkende bedrijven aangeven geen volledig zicht te kunnen hebben op de aanwezigheid van ZZS in hun emissies. Daardoor kan door deze bedrijven ook niet volledig worden voldaan aan de informatie- en minimalisatieverplichtingen.

Deze knelpunten zijn momenteel onderdeel van gesprek en afstemming tussen afvalverwerkers en omgevingsdiensten. Vooralsnog geldt het bestaande beleid voor emissies naar water en lucht zoals hierboven beschreven. Wel is in 2021 door de staatssecretaris van IenW aangekondigd dat het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen ("Besluit Melden") zal worden aangescherpt om bepaalde ontdoeners te verplichten tot het verstrekken van informatie over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in afval dat voor verwerking wordt aangeboden. In het Besluit Melden zal bepaald worden dat een ontdoener die onder een milieuvergunning werkt waarin sprake is van productie, vrijkomen of gebruik van een of meer ZZS, de ontvanger(s) van zijn afvalstoffen moet informeren over deze ZZS. Dit betreft een beperkte groep ontdoeners, die weet hebben van ZZS die in hun werkproces aanwezig zijn. Met deze aanpassing wordt de ontdoener meer verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie over de samenstelling van het afval en de mogelijke aanwezigheid van (onder andere) ZZS in afval dat voor verwerking wordt aangeboden.

HOOFDSTUK 3

ZZS-emissiebeleid in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de uitgevoerde bureauonderzoeken en de gevoerde gesprekken met betrokkenen samengevat. De opbrengsten van gesprekken en deskstudie in het uitgevoerde onderzoek zijn hiervoor in samenhang geanalyseerd. Indien er wordt gesproken over bevindingen van een bepaald type organisatie of partij, gaat het om de meerderheid van respondenten vanuit die organisatie of partij in dit onderzoek. Het geldt dus niet automatisch voor alle organisaties of partijen van dat type in Nederland.

3.1 Beschouwing op hoofdlijnen

Beleidsdoel is duidelijk, beleidsuitvoering minder. Het sinds 2016 ingezette beleid betreft een verdere aanscherping en verbijzondering van het daarvoor gevoerde beleid: de Nederlandse emissie Richtlijn (NeR) met gerichte aanpak van 'zeer ernstige zorgstoffen' (ZEZ). Nieuwe inzichten en maatschappelijke onrust over de aanwezigheid van (mogelijk) risicovolle antropogene stoffen in het milieu hebben met het beleid vanaf 2016 geleid tot een grotere focus op het beschermen van het milieu en de volksgezondheid voor de risico's van stoffen. In feite betekent dit een intensivering van de aanpak.

Het bestaande rijksbeleid voor ZZS is beschreven in diverse onderdelen van vooral Kamerbrieven. Een samenhangend beleidsdocument of een vastgestelde, samenvattende beleidslijn ontbreekt. Er zijn geen (semi)kwantitatieve, meetbare indicatoren vastgelegd om de effectiviteit van het ZZS-beleid te bepalen. Vrijwel alle gesprekspartners geven te kennen dat de hoofddoelstellingen van het beleid an sich helder zijn en op draagvlak kunnen rekenen. Alle betrokken partijen zien het belang van het beperken van de aanwezigheid van ZZS in de leefomgeving.

Het achterhalen van de precieze beleidsuitgangspunten en de gemaakte afwegingen en keuzes daarbij richting de beleidsuitvoering zijn in de ogen van veel gesprekspartners moeilijk te reconstrueren. Het is niet altijd duidelijk waarom bepaalde keuzes richting beleidsuitvoering zijn gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de uitgebreide lijsten met ZZS die meer omvatten dan de Europese lijst van SVHC-stoffen, of de koppeling van minimalisatie van emissies van ZZS aan het bestaande reguleringskader voor vergunningplichtige activiteiten. Alleen voor ZZS in (afval)water is een beslislusnotitie met afwegingen bekend (ministerie van IenW, 2015). Het ontbreken van een duidelijk en eenduidig beschreven (samenvattend) beleidskader maakte het voor de uitgevoerde evaluatie lastig om de in hoofdstuk 2 beschreven beleidstheorie uit te werken. Maar, belangrijker, het leidt ook in de uitvoeringspraktijk tot vragen en opmerkingen over de precieze doelstellingen en uitgangspunten bij betrokken partijen, zowel bevoegde gezagen als het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven geeft daarbij ook aan dat destijds vanuit de rijksoverheid beperkt is gecommuniceerd over de vanaf 2016 ingezette beleidsintensivering en de achtergronden daarbij.

ZZS-emissiebeleid verschilt van het stoffenbeleid onder REACH

Het ZZS-emissiebeleid heeft een ander doel dan het Europese beleidskader REACH. REACH vormt de basis voor het Europese beleid van het op de markt brengen en het gebruik van stoffen. Het ZZS-beleid is vooral gericht op terugdringen van emissies en richt zich op een aanzienlijk breder pallet aan stoffen (zie hoofdstuk 2) dan de stoffen onder REACH. Zo worden stoffen die alleen als emissie vrijkomen (bijvoorbeeld dioxines), niet geregistreerd onder REACH. In de praktijk geeft dit onduidelijkheid, vooral bij het bedrijfsleven. Bedrijven zijn van mening dat het Nederlandse ZZS-beleid een 'kop op het Europese beleid' geeft.

Beleid is nog relatief recent en volop in uitvoering

Het huidige beleid ten aanzien van ZZS-emissies dateert van 2016 en is daarmee van relatief recente datum. Alle betrokken partijen geven aan dat het beleid volop in uitvoering is. Relatief recente ontwikkelingen als de introductie van kosteneffectiviteit bij de minimalisatieverplichting (2020/2021) en de borging van de verplichting voor de maximaal vijfjaarlijkse cyclus voor 'continu verbeteren' met vermijdings- en reductieplannen (voor lozingen sinds 2021) laten zien dat de beleidsuitvoering nog altijd in ontwikkeling is. Een eerste toetsingsmoment voor de maximaal vijfjaarlijkse cyclus met vermijdings- en reductieplannen moet bij veel vergunninghouders grotendeels nog komen. Dit zorgt ervoor dat de effectiviteit van het beleid nog niet op alle onderdelen goed te bepalen is. Wel zijn op basis van de deskstudie en gesprekken met betrokken partijen voldoende eenduidige uitspraken te doen over effectiviteit 'tot nu toe' en verwachtingen over de effectiviteit richting de toekomst.

Beleidsuitvoering via bestaande stelsel van milieuwetgeving

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is het beleid ten aanzien van ZZS voornamelijk te typeren als emissiebeleid, geborgd in het bestaande stelsel van wet- en regelgeving voor emissies naar lucht en water. Dit zorgt voor een herkenbare uitvoeringspraktijk voor betrokkenen, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken met zowel bevoegde gezagen als het bedrijfsleven. Een aantal constatering is hierbij echter wel van belang voor een nadere beschouwing van de (verwachte) effectiviteit van het ZZS-beleid.

Deze constatering zijn:

- Milieuwetgeving is in belangrijke mate gebaseerd op regulering van activiteiten en in mindere mate op emissies. Pas bij bepaalde drempelwaarden van volumes en of stofemissies voor bijvoorbeeld lozingen van afvalwater is sprake van vergunningplichtige activiteiten. Deze drempelwaarden zijn niet gebaseerd op (mogelijke) emissies van ZZS. Dit betekent dat er in de beleidsuitvoering in de praktijk minder zicht is op ZZS in niet-vergunningplichtige activiteiten en emissies. Dit wordt nader besproken in paragraaf 3.3.
- De bestaande milieuwetgeving is voor emissies van stoffen gericht op de afzonderlijke compartimenten: lucht, water, bodem en afval. Door meerdere betrokken bevoegde gezagen, uitvoeringsorganisaties en het bedrijfsleven wordt aangegeven dat integraliteit in beleid een aandachtspunt is. 'Een oplossing voor het ene probleem is een nieuwe opgave voor een ander.' Dit speelt niet alleen voor ZZS, maar is in deze evaluatie uiteraard wel specifiek voor ZZS nader besproken. Enerzijds gaat het hier om de integrale aanpak van emissies van ZZS naar compartimenten. Anderzijds gaat het om de relatie tussen ZZS-beleid en het (landelijke) beleid voor de verschillende compartimenten. Bedrijven, maar ook enkele bevoegde gezagen geven aan dat door bij (sectorale) vergunningverlening strikt te focussen op minimalisatie van ZZS integraliteit juist wordt bemoeilijkt. Verschillende betrokkenen geven aan dat het versterken van samenhang in beleid kan bijdragen aan een effectievere, efficiëntere aanpak en duidelijkere aanpak van ZZS. Beleid en regelgeving voor ZZS in het compartiment bodem is duidelijk nog in ontwikkeling. De actualiteit draagt daar een steentje aan bij, bijvoorbeeld door de PFAS-problematiek en bijkomende maatschappelijke onrust. De afvalketen wordt gezien als achterblijver in het huidige beleid, met een complexe praktijk. De in 2021 door het ministerie van IenW gestarte 'integrale beleidsaanpak stoffen' is bij sommige landelijke betrokkenen bij het ZZS-beleid bekend en kan in de toekomst mogelijk bijdragen aan meer samenhang en integraliteit in beleid en uitvoering. Het RIVM speelt een rol in het delen van kennis/inzichten tussen compartimenten en ziet noodzaak voor integrale aanpak, met mogelijk ook een prioritering in aanpak.

- Aanvullend op het bovenstaande noemen bedrijven en enkele omgevingsdiensten ook de integrale afweging tussen minimalisatie van ZZS-emissies en uitstoot van andere stoffen als CO₂ en stikstof als praktisch dilemma, evenals de relatie tussen ZZS-beleid en inzet op een circulaire economie. Als voorbeeld is door meerdere gesprekspartners genoemd: voor vergaande minimalisatie van ZZS-emissie naar de lucht kan het gewenst zijn om stoffen te verbranden. Daarbij is echter veel energie nodig en komen onder meer CO₂ en stikstof vrij. In de praktijk leidt dit – nu en in de toekomst – tot afwegingen die bevoegde gezagen moeten maken, maar waarvoor geen richtlijnen of handreikingen bestaan. Dit kan leiden tot verschillen van inzicht tussen bevoegde gezagen en bedrijven.

ZZS-beleid wordt uitgevoerd via het bestaande VTH-stelsel

De uitvoering van de milieuwetgeving voor emissies naar lucht en water, maar ook in relatie tot afval en bodem/ grondwater, is op grond van de Wabo, Wet milieubeheer en Waterwet belegd bij verschillende bevoegde gezagen (zie hoofdstuk 2). Het bestaande VTH-stelsel is hierbij leidend voor de uitvoeringspraktijk van regulering (vergunningverlening), toezicht en handhaving.

Over het functioneren van het VTH-stelsel, onder andere in relatie tot milieuwetgeving en milieuopgaven, is in andere onderzoeksrapporten en (beleid)evaluaties veel aandacht besteed de laatste jaren (waaronder Rli, 2021; Berenschot en Arcadis, 2020). In deze beleidsevaluatie is hier geen nader onderzoek naar gedaan, maar zijn de bevindingen uit de genoemde onderzoeksrapporten en evaluaties beschouwd in relatie tot de effectiviteit van het ZZS-beleid. Wel moet worden opgemerkt dat veel gesprekspartners, met name waterbeheerders en bedrijven, maar ook bevoegde gezagen, in hun bespiegelingen ten aanzien van het ZZS-beleid onderwerpen aanhaalden die een relatie hebben met het VTH-stelsel. Aangezien dit (vooral) betrekking heeft op pijler 3 van het ZZS-beleid, wordt hier nader op ingegaan in paragraaf 3.4.

De uitvoering van het landelijke ZZS-beleid via het gedecentraliseerde VTH-stelsel zorgt verder voor een veel benoemd aandachtspunt: de decentralisatie leidt in de praktijk tot regionale verschillen in interpretatie van wet- en regelgeving ten aanzien van onder andere ZZS. En daardoor ook in verschillen in aanpak van ZZS door bevoegde gezagen en uitvoeringsdiensten.

Diverse bedrijven, maar ook bevoegde gezagen geven aan dat de wijze van omgang met regulering van ZZS zelfs afhankelijk is van de persoon die een vergunningaanvraag behandelt of toezicht houdt op een vergunde situatie. Dit leidt in de praktijk vooral bij het bedrijfsleven tot vragen en opmerkingen, zo geven zij aan in gesprekken. Maar ook mogelijke rechtsongelijkheid wordt door bedrijven genoemd als effect van deze situatie. Deze ervaringen kunnen de effectiviteit van het ZZS-beleid ondermijnen. Meer centrale regie op de beleidsuitvoering vanuit het ministerie van IenW is door veel partijen genoemd als randvoorwaarde om de regionale verschillen in aanpak op te lossen. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op ingegaan.

Adviesrecht van waterbeheerders bij vergunningverlening voor indirecte lozingen is op papier goed geregeld, maar in de praktijk zeker niet altijd voldoende georganiseerd bij omgevingsdiensten. Dit verschilt sterk per regio en is mede afhankelijk van de proactieve opstelling van waterbeheerders in hun adviesrecht. Zo zijn er waterschappen die nauw betrokken zijn bij vergunningverlening en zelfs delen van vergunningen opstellen voor omgevingsdiensten. Maar er zijn ook waterbeheerders die op grotere afstand staan van omgevingsdiensten en de banden nu weer aan (gaan) halen, gezien de actuele focus op onder andere ZZS. Dit zegt niet iets over ZZS-beleid an sich, wel over de wijze waarop de uitvoering ervan is geregeld, via het bestaande VTH-stelsel.

Rol van het RIVM bij beleidsondersteuning is belangrijk en wordt (h)erkend

Het RIVM voert in opdracht van het ministerie van IenW diverse werkzaamheden uit op het gebied van beleids-ondersteuning, kennisverzameling en -deling, ontwikkeling van handreikingen en tools voor de uitvoeringspraktijk, voor alle drie de pijlers van het ZZS-beleid. De belangrijke rol van het RIVM als 'kennisdrager' wordt door alle betrokkenen bij het beleid en de uitvoeringspraktijk zeer gewaardeerd, erkend en herkend. Wel is er bij veel betrokkenen zorg over de capaciteit die bij het RIVM beschikbaar is voor ondersteuning in de uitvoeringspraktijk, zoals het beoordelen van stoffen en stoffeigenschappen, en het afleiden van normen. Bij toenemende aandacht voor regulering van ZZS en door steeds meer inzicht in stoffen in productieprocessen en het milieu neemt de vraag naar kennis en inzet door het RIVM toe, naar verwachting zeker in de komende jaren. Voor een soepele uitvoeringspraktijk en optimale effectiviteit van het ZZS-beleid is aanwezigheid van voldoende capaciteit met het vereiste kennisniveau bij het RIVM een aandachtspunt.

De koppeling van kennis naar beleid en de uitvoeringspraktijk is daarnaast erg belangrijk, zo geven bevoegde gezagen en het bedrijfsleven aan. Er heerst bij bedrijven en bij bevoegde gezagen soms het gevoel dat er goed onderzoek wordt uitgevoerd, kennis wordt vergaard en instrumenten worden ontwikkeld, maar dat er na onderzoek geen of weinig concrete handelingsperspectieven voor de praktijk worden gegeven. De uitvoeringspraktijk (bedrijven en omgevingsdiensten) geven aan beter betrokken te willen worden bij onderzoek en ontwikkeling van kennis en instrumenten, om aansluiting bij de uitvoeringspraktijk beter te kunnen borgen.

Kennisdeling en informatiestromen vragen om aandacht

Uit gesprekken met alle betrokkenen is gebleken dat nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving, instrumenten en kennis over ZZS niet automatisch landen bij de partijen in de uitvoeringspraktijk. Hoe verder in de VTH-keten naar de uitvoeringspraktijk, hoe minder kennis er lijkt te zijn bij betrokken partijen. Zo geven toezichthouders van waterschappen aan zich in de praktijk vooral te baseren op de vergunningsvoorwaarden en -voorschriften, en weinig kennis te hebben van de ontwikkelingen en achtergronden van het ZZS-beleid. Ook diverse bevoegde gezagen en vergunningverleners bij waterschappen en omgevingsdiensten zijn niet altijd op de hoogte van de bestaande, actuele wet- en regelgeving en beschikbare tools, instrumenten en kennis. Uit de werksessie met bedrijven kwam naar voren dat het moeilijk is om overzicht te krijgen en te houden van ontwikkelingen omtrent ZZS. Brancheorganisaties spelen voor het bedrijfsleven een belangrijke rol bij het volgen van het landelijke beleid en het bundelen en doorgeven van relevantie kennis en informatie, zo geven zij aan. Bij RWS zijn kennis en informatievoorziening over ZZS goed georganiseerd, mede door de landelijk geregisseerde inzet op bezien en herzien van lozingsvergunningen en de nauwe samenwerking met het ministerie van IenW.

Door de wisselende kennis en inzichten bij relevante partijen in de uitvoeringspraktijk is er sprake van verschillen in omgang met ZZS in vergunningverlening, toezicht en handhaving (zie ook paragraaf 3.4). Ook kan hierdoor sprake zijn van suboptimale regulering van vergunningplichtige ZZS-emissies. Door met name waterschappen is overigens wel aangegeven dat een toenemende aandacht voor ZZS merkbaar is en dat dit gaandeweg wel leidt tot meer kennis en inzicht.

Het bedrijfsleven geeft aan dat signalen en feedback vanuit hun praktijk – al dan niet via brancheorganisaties – naar bevoegde gezagen en het ministerie van IenW gegeven kunnen worden. Dergelijke signalen hebben vooral betrekking op duidelijkheid van wet- en regelgeving, level playing field, eenduidigheid en proportionaliteit. Onder proportionaliteit bedoelen bedrijven de inspanning in tijd en kosten tegenover de winst die de emissiereductie oplevert voor de leefomgeving. Het bedrijfsleven geeft aan dat niet altijd duidelijk is hoe het ministerie en/of bevoegde gezagen omgaan met dergelijke signalen. Dit leidt in de praktijk tot weerstand en onbegrip bij bedrijven, zo bleek uit gesprekken.

3.2 Pijler 1. Identificatie van ZZS

Voor de identificatie van ZZS gelden de bepalingen in het Activiteitenbesluit. De rol van het RIVM is daarbij belangrijk. Het RIVM ontwikkelt en beheert de kennis en instrumenten om ZZS te identificeren en te kwalificeren.

Het belangrijkste instrument hiervoor is de officiële ZZS-lijst op de website van het RIVM. Deze lijst wordt door betrokkenen over het algemeen als duidelijk en werkbaar ervaren. Bedrijven en ook enkele bevoegde gezagen geven wel aan dat de voortdurend groeiende ZZS-lijst vraagt om nadere differentiatie en prioritering, bijvoorbeeld gericht op waterbezwaarlijkheid of vluchtigheid van stoffen. Het omgaan met inmiddels 1.700 stoffen op de ZZS-lijst wordt door de uitvoeringspraktijk van inhoudelijk minder goed ingevoerde bedrijven, vergunningverleners en toezichthouders als complex en tijdrovend ervaren. Het vraagt in toenemende mate om specialistische kennis van chemie, chemische processen, metingen en analysetechnieken.

3.2.1 Uitvoering in het stelsel

RIVM speelt belangrijke rol als kennisautoriteit

In opdracht van het ministerie van IenW staat het RIVM als kennisautoriteit voor het identificeren van ZZS en het ontwikkelen, bundelen en ontsluiten van kennis over ZZS. Deze rol wordt goed uitgevoerd, zo geven alle betrokkenen aan. Het RIVM wordt landelijk gezien als de onbetwiste kennisautoriteit voor ZZS. Bevoegde gezagen en ook bedrijven weten het RIVM over het algemeen goed te vinden voor vragen of informatie over ZZS, normering van stoffen, en dergelijke. Het RIVM ondersteunt bevoegde gezagen, uitvoeringsdiensten en bedrijven bij de bepaling van eigenschappen van stoffen.

Proces van identificatie van stoffen als ZZS is niet voor alle betrokkenen duidelijk en transparant

Over het algemeen wordt de ZZS-lijst goed gebruikt en betrokkenen in het VTH-stelsel weten de lijst te vinden. Er bestaan meerdere routes waarlangs stoffen uiteindelijk geïdentificeerd worden als ZZS en worden opgenomen op de Nederlandse ZZS-lijst. Naast de route van internationale afstemming en kennisontwikkeling betreft dit routes waarbij stoffen worden aangetroffen in de praktijk. Wanneer stoffen nog niet bekend of geclassificeerd zijn als ZZS, is het aan een vergunningaanvrager/-houder om de eigenschappen en milieubezwaarlijkheid in beeld te (laten) brengen. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat niet alle bevoegde gezagen en (vooral kleinere) bedrijven voldoende bekend zijn met deze wettelijke vereisten. Ook gaan bevoegde gezagen verschillend om met deze verplichting.

3.2.2 Instrumenten, tools en rapporten

Uitbreidende ZZS-lijst, pZZS-lijst en andere stoflijsten zorgen voor onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk

De ZZS-lijst is aan het begin van deze beleidsperiode geïntroduceerd en wordt als duidelijk en helder ervaren. De lijst is goed vindbaar en geeft duidelijkheid over de stoffen die op dit moment als ZZS gekwalificeerd worden. Door het bedrijfsleven wordt teruggegeven dat er naast de officiële ZZS-lijst, gepubliceerd op de website van het RIVM, veel verschillende lijsten met bijbehorende stofnamen en normen worden gehanteerd. Gezien het technische, specialistische karakter van de stoflijsten is het niet altijd duidelijk of en hoe bedrijven met de betreffende stoffen om kunnen of moeten gaan, zo wordt aangegeven. Voor bedrijven is het belangrijk om te weten wat er geldt en in welke mate, zo geven zij aan.

Verschillende bedrijven en ook omgevingsdiensten geven aan dat een wijzigende en uitbreidende ZZS-lijst in de praktijk tot knelpunten leidt. Een (vergunde) stof die ten tijde van vergunningverlening niet als ZZS was geclassificeerd, maar later wel, leidt in theorie tot overtreding van wet- en regelgeving door een emitterend bedrijf. Er bestaan geen generieke richtlijnen of handreikingen voor omgang met dergelijke situaties. In de praktijk wordt hier verschillend mee omgegaan: van handhavend optreden door bevoegde gezagen tot tijdelijk 'gedogen' tot een vergunning wordt geactualiseerd/herzien. Zowel bedrijven als bevoegde gezagen geven aan dat een generieke, uniforme werkwijze voor omgang met dergelijke situaties gewenst is.

Elke stof met bepaalde eigenschappen kan een ZZS zijn, maar alleen stoffen die beoordeeld zijn op de wettelijk vastgelegde criteria worden opgenomen op de ZZS-lijst. Deze lijst is wettelijk verankerd (zie hoofdstuk 2) en heeft daarmee juridische status. Naast de ZZS-lijst bestaat er een lijst van potentiële ZZS (pZZS) en houdt het RIVM ook een lijst bij van stoffen die nog niet op de (p)ZZS-lijst voorkomen, maar die qua molecuulstructuren en stofeigenschappen sterke gelijkenis vertonen met (p)ZZS. De bedoelde lijst van stoffen met mogelijke ZZS-eigenschappen is niet verankerd in wet- en regelgeving, heeft daardoor geen juridische status en is nog niet openbaar ontsloten.

De pZZS-lijst is een van de instrumenten waar meer discussie over bestaat. Deze pZZS-lijst is in opdracht van het ministerie van IenW ontwikkeld door het RIVM en bevat stoffen waarvoor op Europees niveau onderzoeken naar ZZS-eigenschappen lopen. De pZZS-lijst gaat uit van het voorzorgprincipe: stoffen waarvan nog te weinig kennis aanwezig is, maar die mogelijk schadelijk (ZZS) zijn. Door IenW wordt de lijst bedoeld als hulpmiddel voor bevoegde gezagen, in de veronderstelling dat de algemeen geldende zorgplicht voldoende (juridisch) houvast geeft om status te geven in vergunningverlening. Er bestaan geen wettelijke kaders voor omgang met de pZZS-lijst en de manier waarop de bevoegde gezagen de pZZS-lijst kunnen doorvoeren in hun beleid en de vergunningen. In de praktijk levert de pZZS-lijst diverse vragen en onduidelijkheden op, zo blijkt uit gesprekken met zowel bevoegde gezagen, uitvoeringsdiensten als het bedrijfsleven:

- In de praktijk gaan bevoegde gezagen verschillend om met de pZZS-lijst. Dat leidt tot onduidelijkheid. Voorbeeld is dat een provincie ervoor heeft gekozen om de pZZS-lijst in de vergunningverlening dezelfde status te geven als de ZZS-lijst, maar andere provincies niet. Bij bedrijven die in meer provincies actief zijn leidt dat soms tot onduidelijkheid.
- De meerwaarde van de pZZS-lijst voor de VTH-praktijk is niet duidelijk en geeft in veel gevallen meer verwarring dan een handvat, zo geven verschillende bevoegde gezagen en bedrijven aan. Dit heeft een relatie met het ontbreken van normen.
- Uit gegevens van het RIVM blijkt dat op basis van de tweejaarlijkse aanpassing van de pZZS-lijst ongeveer 70% van de beoordeelde pZZS geen ZZS worden. Daarmee kunnen er situaties ontstaan waarin bedrijven op basis van de pZZS-lijst worden geacht te investeren in emissiebeperkende maatregelen voor pZZS, terwijl dit later onnodig blijkt te zijn.

Verschillen in omgang met stofadviezen en tools van RIVM

Stoffen die niet op de ZZS-lijst staan, kunnen mogelijk toch voldoen aan de ZZS-criteria. Met de wettelijk vastgelegde ZZS-criteria is te bepalen of een stof een ZZS is. Een stof die (nog) niet op de ZZS-lijst staat, kan toch aan de criteria voldoen. Bij twijfel of een stof een ZZS is, kan de vergunningverlener het RIVM om een advies vragen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als stoffen niet op de ZZS-lijst of de potentiële ZZS-lijst staan. Ook kunnen er vragen zijn over de status van een stof op de potentiële ZZS-lijst. Het RIVM kan op verzoek van het bevoegd gezag adviseren over de status van deze stoffen. Dat gebeurt met de kennis en ervaring van experts (expert judgement). De werkwijze is vastgelegd in de Werkwijze Nederlandse Stofadviezen (2020). Het advies is geen formele stofclassificatie, maar een advies aan het bevoegd gezag. Voor de vergunningverlening voor luchtmissies is ook een indeling in een stofklasse van een stof nodig. Als deze indeling er voor een stof nog niet is, neemt het RIVM daarvoor een advies op in het stofadvies. Het RIVM wordt in de praktijk regelmatig gevraagd om dergelijke stofadviezen te geven. De status van dit advies is echter niet (juridisch) bindend, aangezien een wettelijk kader ontbreekt. Ook dit leidt in de uitvoeringspraktijk tot discussie en verschillende werkwijzen van bevoegde gezagen en omgevingsdiensten.

Om de milieubezwaarlijkheid van nog onbekende, niet geclassificeerde stoffen te kunnen inschatten, is door het RIVM de ZZS Similarity tool ontwikkeld. De ZZS Similarity Tool vergelijkt de chemische structuur van stoffen met de structuur van ZZS. Het gaat om stoffen waarvan weinig bekend is over mogelijk zorgwekkende eigenschappen. Een gelijkenis in structuur kan wijzen op vergelijkbare eigenschappen. Het RIVM gebruikt dit instrument ook bij het opstellen van stofadviezen. De resultaten van de ZZS Similarity Tool geven een voorspelling van mogelijke ZZS-eigenschappen. Geen structurele gelijkenis met een ZZS betekent niet per definitie dat er geen ZZS-zorg is. Omgekeerd betekent gelijkenis met een ZZS niet per definitie dat een stof ZZS is. Het is een 'trigger' om verder naar deze stof te kijken. Uit gesprekken met bevoegde gezagen, uitvoeringsdiensten en bedrijven blijkt dat deze tool nog niet breed wordt toegepast. Partijen die in de dagelijkse praktijk veel met (mogelijke) ZZS te maken hebben, zijn bekend met de tool en gebruiken die. Vooral voor kleinere bedrijven en minder inhoudelijk ingevoerde medewerkers van omgevingsdiensten en waterschappen geldt dit niet.

Toegevoegde waarde van Kennisnetwerk ZZS is bekend, maar bij lang niet alle partijen

In opdracht van het ministerie van IenW verzorgt het RIVM ook het Kennisnetwerk ZZS. Het Kennisnetwerk zorgt sinds 2018 voor het uitwisselen van kennis en ervaringen bij het uitvoeren van het ZZS-emissiebeleid. Het is een netwerk van medewerkers van bevoegde gezagen en andere overheidsorganisaties. Evenementen, zoals de ZZS-netwerkdag worden positief ervaren door betrokkenen. Niet alle bevoegde gezagen en omgevingsdiensten blijken echter op de hoogte van het bestaan van dit netwerk. Lang niet alle betrokkenen nemen dan ook deel aan het kennisnetwerk. Diverse omgevingsdiensten en waterschappen geven aan baat te kunnen hebben bij dergelijke activiteiten waar kennis en ervaring over met name de uitvoeringspraktijk uitgewisseld wordt.

3.3 Pijler 2. Bronnen en emissies van ZZS in beeld

Bij vergunningaanvragen voor emissies naar de leefomgeving geldt de inspanningsverplichting voor een vergunningaanvrager om zo volledig mogelijk inzicht te geven in de aard, eigenschappen en herkomst van stoffen die geëmitteerd worden en waarvoor vergunning wordt aangevraagd. Voor het in beeld brengen van bronnen en emissies van stoffen die kunnen worden aangemerkt als ZZS geldt, buiten de bedoelde informatieplicht bij vergunningplichtige emissies, geen specifieke wet- en regelgeving.

3.3.1 Uitvoering in het stelsel

Emissies en bronnen deels in beeld door informatie bij vergunningverlening

Het huidige beeld van de emissies van ZZS is bijna volledig gebaseerd op informatie uit de VTH-keten. Concreet betekent dit dat de ontwikkeling van kennis van bronnen en emissies van ZZS vooral afhankelijk is van informatie aangeleverd door bedrijven, in het geval van vergunningplichtige activiteiten.

Bedrijven zijn verantwoordelijk (inspanningsverplichting) om informatie over ZZS in de bedrijfsvoering en in emissies aan te leveren. Dit is onderdeel van de indieningsvereisten in het proces van vergunningaanvraag, maar is ook onderdeel van de verplichte vermijdings- en reductieplannen. In sommige gevallen zijn hierbij stoffen aan de orde die nog niet zijn gekwalificeerd als ZZS. Hierbij moeten bedrijven indien nodig stoffen zelf (laten) classificeren (zie ook paragraaf 3.2).

De mate waarin dit in de praktijk gebeurt verschilt tussen regio's, afhankelijk van de actieve sturing door bevoegde gezagen, zo blijkt uit gesprekken met zowel bevoegde gezagen, uitvoeringsdiensten als bedrijven. Zelfclassificatie door bedrijven kan daarnaast leiden tot discussie en interpretatieverschillen tussen bedrijven en bevoegde gezagen over benodigd onderzoek, niet meetbare concentraties en monitoringsverplichtingen. Uit de gevoerde gesprekken kwam vanuit diverse partijen, zowel publiek als privaat, naar voren dat grote bedrijven in staat zijn om de zelfclassificatie uit te (laten) voeren, maar dat dit voor kleinere bedrijven lastiger is. Zij missen de benodigde kennis, capaciteit en middelen. BRZO-omgevingsdiensten, RWS en enkele waterschappen geven aan hier actiever (gezamenlijk) op te sturen dan omgevingsdiensten en waterschappen met minder chemische industrie binnen hun beheergebied.

Voor bedrijven die met grondstoffen en tussenproducten (met mengsels van stoffen) werken is het identificeren van ZZS ingewikkeld en tijdrovend, zo blijkt in de praktijk. Doordat ZZS een Nederlandse term is, is het bij grondstoffen en (tussen) producten uit andere landen vaak niet duidelijk of en in welke mate ZZS aanwezig zijn. Die informatie is vaak ook lastig op te vragen en te krijgen, helemaal als het gaat om hoeveelheden onder de 0,1% (massa). Beneden deze grenswaarde zijn bedrijven vanuit REACH-regelgeving niet verplicht informatie te verschaffen over aanwezigheid van stoffen. Omdat landen buiten de EU sowieso niet verplicht zijn om informatie over aanwezigheid van stoffen te delen, is het zeer arbeidsintensief tot zelfs onmogelijk om die informatie te achterhalen of zelf te monitoren, zo geven bedrijven en brancheorganisaties aan. Bedrijven ervaren hiervoor bij bevoegde gezagen niet altijd begrip. Sommige bedrijven proberen het gebruik van de hen bekende ZZS al wel zoveel mogelijk uit te faseren, mede op advies van de brancheorganisaties.

Bij sommige chemische bedrijven die werken met vaste grondstoffen is er sprake van zogeheten intentionele ZZS: stoffen waarvan bekend is dat ze schadelijk/ZZS zijn en die bewust worden toegepast of zelfs geproduceerd in productieprocessen. Het hierboven en in hoofdstuk 2 beschreven beleid voor het in beeld brengen van bronnen en emissies van deze stoffen is in de basis werkbaar, zo geven de meeste bedrijven en bevoegde gezagen aan. Er ontbreekt nog praktijkgerichte informatie en begeleiding over de verplichting voor deze bedrijven, zo geven zij aan. Tot op welk detailniveau moeten deze stoffen worden uitgelicht? Waar ga je meten, wanneer in het proces, welk deel van een molecuul valt onder die verplichting?

Oftewel: een concretisering van de wettelijke inspanningsverplichting voor registratie van ZZS in productieprocessen is een behoefte van het bedrijfsleven, maar ook van bevoegde gezagen en omgevingsdiensten.

ZZS kunnen ook als bijproduct ontstaan in productieprocessen van bijvoorbeeld raffinaderijen en vergelijkbare industrie waarbij grondstoffen met mogelijk variabele samenstelling worden gebruikt. Het mogelijk emitteren van ZZS is niet altijd gemakkelijk op voorhand inzichtelijk te maken en mee te nemen bij de vergunningverlening. Bedrijven geven aan zelf soms verrast te worden door aanwezigheid van ZZS in hun emissies. Daar zijn gerichte metingen voor nodig. Enkele bedrijven experimenteren in overleg met bevoegde gezagen met de toepassing van zogenaamde markerstoffen, om zo de emissie van bepaalde soorten stoffen beter in beeld te brengen en te kunnen volgen. Zowel bedrijven, bevoegde gezagen als omgevingsdiensten geven aan dat aanvullend beleid of instrumentarium nodig is voor omgang met situaties voor het in beeld brengen van ZZS bij variabele samenstelling van emissiestromen. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijven in de afvalverwerkende industrie (zie onderstaand kader).

ZZS-emissies in de afvalverwerkende industrie

Afvalverwerkende bedrijven hebben vaak weinig zicht op de (variabele) samenstelling van de aangeleverde afvalstromen. Zij krijgen daarnaast soms de indruk weggezet te worden als de vervuilende sector.

De circulaire economie betreft de gehele keten, niet alleen het stukje waar het afval verwerkt wordt. De afvalsector wijst erop dat in sommige consumentenproducten waar de maatschappij om vraagt ZZS gebruikt zijn of nog steeds gebruikt worden, zoals batterijen, waterafstotende regenkleding en bepaalde medicijnen. Zo lang ZZS toegestaan blijven tijdens het productieproces, maar vaak ook nog vele jaren na een verbod, zitten ze in de keten en komen ze uiteindelijk bij de afvalverwerkende industrie terecht.

Vanuit de vergunningenkant wordt ook gezien dat de vergunningsprocedure vaak stroef verloopt bij afvalbedrijven. De complexiteit zit voornamelijk in de variabiliteit in de afvalstromen en daarmee in de variabiliteit in ZZS-emissies naar water en lucht. De afvalverwerkende bedrijven lopen er vervolgens tegenaan dat de ontdoeners van afval onvoldoende zicht hebben op de samenstelling ervan.

Er speelt daarnaast een proportionaliteitsdiscussie bij met name bedrijven, maar ook enkele bevoegde gezagen en omgevingsdiensten gaven aan hiermee te worstelen. De stoffen die op de ZZS-lijst staan zijn volgens sommige niet allemaal even risicovol voor water en/of lucht, maar ze vragen wel allen om veel uitzoekwerk en administratie van de bedrijven. Daarnaast missen sommige bedrijven bij bevoegde gezagen gevoel voor proportionaliteit als juist het eindproduct van een productieproces een ZZS is, zoals dat geldt bij bijvoorbeeld sommige PFAS, gewasbeschermingsmiddelen of bepaalde medicijnen. Sommige van die producten hebben namelijk een grote toegevoegde waarde voor de maatschappij, aldus de bedrijven. In die gevallen zou de inzet van betrokken partijen zich volgens deze bedrijven moeten richten op proportionele minimalisatie van ZZS naar de leefomgeving. Streven naar 0-emissie is in hun optiek niet wenselijk en alleen tegen zeer hoge (maatschappelijke) kosten mogelijk.

Overzicht van emissies en bronnen nog onvolledig

Er bestaat nog geen Nederland-breed, actueel, betrouwbaar en compleet overzicht van emissies en bronnen van de circa 1.700 ZZS die op dit moment op de ZZS-lijst zijn opgenomen.

Er vindt, buiten monitoring van ZZS in vergunningplichtige emissies op basis van vergunningvoorschriften, niet of nauwelijks monitoring plaats op aanwezigheid van de circa 1.700 ZZS in de leefomgeving. Door deze beperkte monitoring van ZZS is er geen goed inzicht in bronnen, emissies en mate van verspreiding in de leefomgeving. Dat betekent ook dat het volgen van voortgang en effectiviteit van het ZZS-beleid lastig is. Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur gaat hier in het advies 'Greep op gevaarlijke stoffen' – dat overigens breder is dan ZZS – op in: "Om de toename van risico's van gevaarlijke stoffen voor mens en milieu te voorkomen is in de eerste plaats meer kennis nodig over de mate waarin zij in de leefomgeving terechtkomen. Dat geldt in verschillende fasen: tijdens de productie, het gebruik, het hergebruik en de verwerking van afval waarin deze stoffen voorkomen".⁷

Veel genoemd voorbeeld van mogelijk brede verspreiding van ZZS in de leefomgeving is het PFAS-dossier, waarbinnen sommige stoffen gekwalificeerd zijn als ZZS. De laatste jaren is veel onderzoek gedaan naar emissies en verspreiding van PFAS-stoffen. Dit leidt tot de constatering dat deze stoffen wijdverspreid zijn en dat deze stoffen via diverse emissieroutes in de leefomgeving belanden.

Inhoudelijke deskundigen bij verschillende bevoegde gezagen en het RIVM geven aan dat dergelijke emissies ook voor andere (groepen van) ZZS kunnen gelden, maar dat inzicht hierin nog ontbreekt. Mogelijk dat de gegevens die voortkomen uit de informatieplicht van ZZS hier op termijn meer inzicht in geven.

Ook de uitvoeringspraktijk heeft behoefte aan een integraal overzicht, zo geven diverse brancheorganisaties, bedrijven en ook omgevingsdiensten aan. Gezien de relatief beperkte capaciteit en de omvang van de opgave is het stellen van prioriteiten noodzakelijk. Een integraal overzicht helpt daarbij.

Vergunningplichtige emissies komen steeds beter in beeld

Regulering van ZZS (voorheen ZEZ) is niet in alle vergunningen van vóór en ook na 2016 geborgd volgens de huidige wet- en regelgeving. Verschillende bevoegde gezagen geven aan dat dit een 'gat' geeft in de kennis van bronnen en emissies van ZZS bij vergunningplichtige activiteiten. De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven gestart om meer inzicht te krijgen in de (mogelijke) emissies van ZZS door vergunninghouders:

- Vanuit RWS is landelijk een traject 'bezien vergunningen' gestart in 2019. In dit landelijke traject worden, op basis van een risicogestuurd prioritering, vergunningen voor directe lozingen op rijkswateren gezien op actualiteit en waar nodig geactualiseerd. Dit is een meerjarig traject waarin onder meer het in beeld brengen en minimaliseren van ZZS-emissies aan de orde zijn.
- In het project 'ZZS decentraal' van VNG/IPO is – in de vorm van een pilot – een deel van de vergunningplichtige emissies van ZZS in beeld gebracht. Dit project is mede gefinancierd door het ministerie van IenW, en in opdracht van IPO en VNG uitgevoerd. In 2021 is tevens gestart met een pilot voor een vergelijkbare uitvraag onder bedrijven vallend onder gemeenten als bevoegd gezag (pilot Achterhoek).
- In 2020/2021 is een provinciale 'ZZS-uitvraag' gedaan naar een selectie van bedrijven vallend onder provinciaal bevoegd gezag. Dit project levert wisselende resultaten op, zo geven bevoegde gezagen en omgevingsdiensten aan. Dit lijkt mede het gevolg van verschillen in aanpak en gevraagde informatie door omgevingsdiensten. Maar ook een afwachtende, defensieve houding van bedrijven speelt in sommige gevallen een rol.
- Waterschappen zijn in 2021 ook gestart met een traject om meer zicht te krijgen op bronnen en emissies van ZZS in directe lozingen op regionale wateren, vergelijkbaar met het RWS-project 'bezien vergunningen'. De waterschappen hebben alle (circa 625) vergunningen voor directe lozingen gecontroleerd. Indien nodig worden deze geactualiseerd of zijn deze al geactualiseerd.

⁷ Rli, Greep op gevaarlijke stoffen, 11 maart 2020.

De bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties geven aan dat zij regelmatig actief achter de gevraagde informatie aan moeten bij bedrijven, terwijl bedrijven de wettelijke verplichting hebben de gegevens aan te leveren. Bedrijven leveren niet allemaal de gevraagde informatie, mede vanwege terughoudendheid omdat niet bekend is welke stappen op basis van de informatie gezet gaan worden door het bevoegde gezag. Voor de omgevingsdiensten en bevoegde gezagen is ook niet altijd duidelijk wat zij precies moeten of mogen doen (handelingsperspectief) met de opgevraagde informatie. Er is namelijk nog geen vervolgactie bepaald of afgesproken. Hierdoor heerst er onduidelijkheid voor bevoegde gezagen, uitvoeringsdiensten én het bedrijfsleven. Dit zorgt ook voor diversiteit in de aanpak tussen verschillende bevoegde gezagen en omgevingsdiensten.

Desondanks is het overall beeld bij bevoegde gezagen en omgevingsdiensten dat de inventarisatie, naast een aantal onduidelijkheden, veel oplevert. Het geeft de bevoegde gezagen en de bedrijven veel inzicht in de aanwezigheid van ZZS, de emissies daarvan en in de hiaten in kennis die er nog bestaan.

Emissies uit afval: de inventarisatie in de praktijk

Omgevingsdiensten, provincies en bedrijven zelf geven aan dat de inventarisatie van ZZS bij afvalverwerkers over het algemeen minder goed is verlopen in vergelijking met andere sectoren. De ingediende informatie was vaak gebrekkig, te laat of slechts deels ingevuld. Dit is volgens de genoemde partijen gevolg van de complexiteit van die sector en de kennis die er nodig is op het gebied van ZZS. Op dit moment gaat er daarom veel aandacht uit van uitvoeringsorganisaties naar afvalverwerkers op het gebied van de inventarisatie van ZZS. Eén van de brancheorganisaties voor afvalverwerkende bedrijven heeft hiervoor de samenwerking opgezocht met het IPO, om landelijk aandacht te vragen voor de knelpunten voor de afvalbedrijven in het kader van de inventarisatie en het feit dat er in het land verschillend geacteerd wordt door de bevoegde gezagen en uitvoeringsdiensten.

Momenteel wordt in het kader van het traject 'bezien vergunningen' door RWS gewerkt aan een algemeen denkkader voor omgang met variabele emissies van afvalbedrijven en grondverwerkers.

Tata Steel: de inventarisatie in de praktijk

De inventarisatie heeft voor het bevoegd gezag en voor Tata Steel zelf veel inzicht gegeven in de aanwezigheid van ZZS. Tata Steel is actief gaan zoeken naar de ZZS en de emissies daarvan. Zowel het bedrijf als de betrokken bevoegde gezagen geven aan dat niet onderschat moet worden hoeveel inspanning een dergelijke inventarisatie vraagt voor een bedrijf als Tata Steel. Vanwege de omvang en maatschappelijke onrust heeft, naast de omgevingsdienst, de ILT meegekeken naar de ingeleverde inventarisatie. Na het indienen van een eerste inventarisatie door Tata Steel, hebben de bevoegde gezagen aanvullende vragen gesteld en Tata Steel een nieuwe termijn gegeven voor aanlevering van de gevraagde informatie. Deze informatie is aangeleverd.

Niet-vergunningplichtige emissies zijn nog een blinde vlek

Zoals eerder aangegeven richt de uitvoeringspraktijk bij de wet- en regelgeving voor het milieu zich primair op vergunningplichtige activiteiten en emissies. Het is niet duidelijk of deze beleidskeuze weloverwogen is gemaakt en zo ja, welke afwegingen hebben geleid tot de keuze voor het reguleren van vergunningplichtige emissies.

Zoals hierboven aangegeven is het inzicht in emissies en bijbehorende bronnen van ZZS uit vergunningplichtige activiteiten nog beperkt, maar groeiende. Er is echter weinig tot geen zicht op type B (meldingsplichtige) bedrijven (Activiteitenbesluit) en niet-meldingsplichtige lozingen op oppervlaktewateren (Waterbesluit en Waterregeling). Er bestaat daardoor geen concreet beeld over ZZS-emissies via deze activiteiten, zo bevestigen alle bevoegde gezagen. Dit geldt uiteraard ook voor activiteiten en emissies die vallen onder het Activiteitenbesluit en zijn vrijgesteld van meldings- en vergunningsplicht. Verschillende partijen geven aan dat dit 'een blinde vlek' is in het overzicht van emissies en bronnen van ZZS. Ook is onbekend hoe groot de omvang van niet-vergunningplichtige lozingen is ten opzichte van de wel-vergunningplichtige emissies en bronnen die gaandeweg in beeld (gaan) worden gebracht. Daardoor is op dit moment niet te bepalen in hoeverre de gemeenschappelijke inzet van het ministerie van IenW, bevoegde gezagen en omgevingsdiensten in de toekomst effectief is voor het inventariseren van bronnen en emissies van ZZS door deze groep bedrijven. Dat is een punt van aandacht volgens onze gesprekspartners.

3.3.2 Instrumenten, tools en rapporten

Tools voor meer zicht op emissies van ZZS worden ontwikkeld en moeten nog landen in de uitvoeringspraktijk

Het RIVM werkt op dit moment, in opdracht van het ministerie van IenW, aan een landelijke database voor vergunde en actuele emissies van ZZS, waarin de resultaten van de lopende en ook komende trajecten voor inventarisatie van (vergunde) ZZS-emissies worden gebundeld. De verwachting van het RIVM en van het ministerie van IenW is dat deze database gaat bijdragen aan een meer en vollediger inzicht in bronnen en (omvang van) emissies van ZZS. Dit kan bevoegde gezagen vervolgens helpen om emissies van ZZS gestructureerd en geprioriteerd aan te pakken, zoals in het traject 'Bezien vergunningen' van RWS.

De tool 'ZZS Navigator' wordt ervaren als handige en bruikbare tool om inzicht te verkrijgen in risico's van situaties, activiteiten en stoffen, zeker voor inhoudelijk niet-deskundigen. De ZZS-navigator is vooral voor vergunningverleners nuttig om in te kunnen schatten welke risico's en emissies van ZZS er mogelijk spelen bij bedrijven met bepaalde activiteiten, productieprocessen en/of grondstoffen. Bevoegde gezagen geven aan hiermee uit de voeten te kunnen, al is deze tool nog niet bij alle uitvoerende partijen (vergunningverleners en toezichthouders) breed bekend.

Het ministerie van IenW (DGWB) heeft in 2020 een 'Wegwijzer opkomende stoffen in oppervlaktewater' ontwikkeld, mede gericht op het in beeld brengen van risico's en bronnen van stoffen die ook ZZS kunnen blijken te zijn. Ook werkt het ministerie (2022) aan een 'Handreiking onbekende stoffen bij vergunningverlening', gericht op het zo volledig mogelijk zicht krijgen en zo goed mogelijk reguleren van stoffen (waaronder ZZS) in vergunningen voor directe en indirecte lozingen. Deze tools zijn nog van recente datum en moeten hun toegevoegde waarde in de praktijk nog bewijzen.

3.4 Pijler 3. Minimaliseren van emissies en continu verbeteren

De daadwerkelijke aanpak van emissies van ZZS loopt via de trits van bronaanpak (vermijden en beperken), minimaliseren (reductie van emissies) en continu verbeteren. Deze onderdelen zijn verankerd in de wet- en regelgeving voor zowel emissies naar lucht als naar water – zie hoofdstuk 2.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de effectiviteit van beleid en beschikbare instrumenten en handreikingen voor het minimaliseren van emissies en het proces van continu verbeteren.

3.4.1 Uitvoering in het stelsel

Geheel van wet- en regelgeving, instrumenten en tools is werkbaar, maar wordt als complex ervaren

Uit eerdere onderzoeken en uit gesprekken met alle betrokkenen blijkt dat het huidige beleid en vertaling daarvan in wet- en regelgeving met bijbehorend instrumentarium werkt: emissies van ZZS worden aangepakt. Zoals eerder aangegeven betreft dit alleen vergunningplichtige emissies.

De wet- en regelgeving omtrent bronaanpak en minimalisatieverplichting voor ZZS-emissies wordt door veel betrokkenen als complex ervaren. Diverse wet- en regelgeving is van toepassing en nog altijd in (door)ontwikkeling, met daarbij diverse instrumenten. Toepassing ervan en het bijhouden van actuele ontwikkelingen en wijzigingen vragen om toegewijde inzet van zowel bevoegde gezagen, omgevingsdiensten als bedrijven. Dergelijke kennis en capaciteit is niet altijd beschikbaar bij partijen die betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk (zie ook verderop in deze paragraaf). Dit zorgt ervoor dat in de praktijk verschillend wordt omgegaan met de wet- en regelgeving, zo blijkt uit gesprekken. Op het gebied van vergunningverlening én in toezicht en handhaving daarop wordt veel verschil tussen de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties in het land ervaren. Verschillende omgevingsdiensten en waterschappen geven aan een pragmatische koers te varen. Bedrijven en brancheorganisaties geven echter ook terug dat bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties met minder inhoudelijke kennis van zaken de wet- en regelgeving en kaders vanuit het ministerie van IenW vaak (te) strikt interpreteren. Eenvoudigere en gebundelde wet- en regelgeving had volgens verschillende betrokkenen het terugdringen van ZZS-emissies effectiever kunnen maken.

Een specifiek onderdeel dat door diverse partijen als complex en daardoor onduidelijk wordt gezien, is de omgang met minimalisatieverplichting in relatie tot immissietoetsing. Hier hinkt het beleid volgens sommige bevoegde gezagen en bedrijven op twee gedachten: enerzijds het zoveel mogelijk terugbrengen van emissies naar 'nul', maar anderzijds kent de regelgeving een toetsing aan wat acceptabel is aan immissie in zowel lucht als water. In de praktijk leidt dit tot verschillende omgang met regelgeving door bevoegde gezagen.

Brede behoefte aan aanvullende regie en instrumenten vanuit het rijk

Veel gesproken betrokken partijen bij de uitvoeringspraktijk geven aan dat zij de regierol van het ministerie van IenW liever sterker ingevuld hadden gezien. De decentrale aanpak via de VTH-keten werkt tot op zekere hoogte, totdat er regionale of zelfs nationale/generieke vragen of problemen opdoen. Een voorbeeld hiervan is volgens veel betrokkenen het PFAS-dossier. Concrete, eenduidige richtlijnen en handelingskaders om meer praktijk- en risicogericht te acteren werd soms gemist. Er bestaat in de bestaande wet- en regelgeving veel afwegingsruimte voor bevoegde gezagen. Om hier goed uitvoering aan te kunnen geven is er soms behoefte in de uitvoeringspraktijk aan meer praktijkgerichte regie en de ontwikkeling van aanvullend instrumentarium vanuit het ministerie van IenW. Voorbeelden die zijn genoemd is het gemis aan concretisering van de inspanningsverplichting voor het in beeld brengen van aanwezigheid, aard en eigenschappen van stoffen in (rest)emissiestromen, inclusief de wijze van beoordeling hiervan door bevoegde gezagen, en duidelijke handvatten ten aanzien van de minimalisatieverplichting in relatie tot emissie-immissietoetsing. Deze behoefte heeft een relatie met de eerder behandelde behoefte aan eenduidige beleidsuitvoering en duidelijkheid voor vergunninghouders.

Bedrijfsleven vraagt om proportionele aanpak

Eerder is al beschreven dat het bedrijfsleven, maar ook bevoegde gezagen, moeite hebben met de complexiteit en de vereiste inspanningen voor omgang met ZZS in vergunningen. Bedrijven geven aan het beleid in beginsel te ondersteunen en geven aan dat een vergunning een 'license to operate' is. Veel bedrijven beschouwen de huidige wet- en regelgeving als moeilijk uitvoerbaar en bepleiten een meer proportionele aanpak bij de aanpak van ZZS-emissies.

Veel genoemde knelpunten en behoeften zijn:

- De opgaven voor het terugdringen van ZZS-emissies zijn groot en worden door veel bedrijven als niet realistisch gezien in relatie tot bedrijfseconomische belangen en (internationale) concurrentiepositie. Bedrijven geven aan dat hier onvoldoende rekening mee wordt gehouden in de wet- en regelgeving. Investeringstermijnen zijn lang en niet passend bij de nu ingezette (maximaal) vijfjaarlijkse cyclus van vermijdings- en reductieplannen. Voor een meer proportionele aanpak is volgens veel bedrijven een nadere risicogestuurd prioritering in ZZS-aanpak nodig, gebaseerd op goed inzicht in bronnen en emissies.
- De wet- en regelgeving houdt onvoldoende rekening met de diversiteit in bedrijven, productieprocessen en ZZS-emissies. Hoewel ook grote chemische bedrijven aangeven moeite te hebben met het ZZS-beleid, zijn het vooral kleinere (MKB-) bedrijven die aangeven dat de huidige wet- en regelgeving onuitvoerbaar is qua gevraagde investeringen in monitoring en emissiereductie.
- Afval- en grondverwerkende bedrijven geven aan dat de wet- en regelgeving omtrent ZZS-emissies onvoldoende rekening houdt met de plaats en rol van de afvalsector aan het eind van de levenscyclus van producten. In afvalstromen kunnen vele ZZS aanwezig zijn. Afvalverwerkende bedrijven geven aan dat het ondoenlijk is om alle ZZS en emissies in beeld te brengen en te houden, en bepleiten een meer brongerichte aanpak van ZZS (via REACH, toelating van stoffen).
- Andere sectoren ervaren het gevoerde beleid weer vanuit een ander perspectief. Bijvoorbeeld de drinkwatersector profiteert juist van een strenger emissiebeleid, aangezien zij vervolgens minder ZZS uit het water hoeven te halen en minder inspanningen hoeven te verrichten.
- Kaders voor vermijdings- en reductieplannen zijn onduidelijk. Bevoegde gezagen gaan hier verschillend mee om, wat kan leiden tot onduidelijkheid en weerstand bij bedrijven. Sommigen wijzen zelfs op mogelijke (rechts) ongelijkheid.
- Bedrijven ervaren geen 'veilige omgeving' – het delen van informatie over ZZS in bedrijfsprocessen en emissies met bevoegde gezagen wordt gezien als een risico, omdat bevoegde gezagen in sommige gevallen direct handhavend optreden wanneer er sprake is van een niet vergunde situatie. Dit leidt in de praktijk tot risico's voor bedrijven, waardoor zij minder geneigd zijn mee te werken aan het vergoten van inzicht in ZZS-emissies en zich eerder beroepen op juridische procedures. Dit ondermijnt het draagvlak voor het ZZS-beleid, zo geven diverse bedrijven, maar ook enkele bevoegde gezagen aan.

Emissies uit afval: behoefte aan prioritering

Onder andere in de afvalsector, waar veel afvalstromen en stoffen bij elkaar komen, wordt een prioritering gemist. Bedrijven weten niet op welke stoffen zij zich het eerst moeten richten en de overheden weten ook niet welke emissies van welke stoffen zij met prioriteit aan moeten pakken. Niet slechts een prioritering in stoffen is belangrijk volgens afvalverwerkende bedrijven. Ook prioritering in de hoeveelheid (vracht per dag/jaar – waar is de meeste winst te halen?) en de concentraties van de stoffen (welke zijn de grootste probleemstoffen qua concentratieniveaus in relatie tot normen, grens- en/of signaleringswaarden?) verdienen aandacht. Samengevat: de afvalverwerkende sector pleit voor een meer risicogestuurde, praktijkgerichte prioritering in de aanpak van ZZS-emissies.

Bronaanpak is helder, maar haalbaarheid in de praktijk varieert

In de wet- en regelgeving voor emissies naar lucht en water is de bronaanpak verwerkt: vermijd ZZS in productieprocessen en afvalstromen waar mogelijk. In de praktijk is de omgang met deze regels divers en mede afhankelijk van productieprocessen van bedrijven.

Enkele bedrijven en brancheorganisaties geven aan dat zij actief inzetten op substitutie: gebruik van andere stoffen dan ZZS als grondstoffen. Hier werpt het ingezette beleid dus vruchten af. Voor andere bedrijven geldt echter dat ZZS juist noodzakelijk zijn voor productieprocessen (zoals specifieke medicijnen), dat ZZS van nature aanwezig zijn in grondstoffen en niet vermeden kunnen worden (zoals ertsen), of zelfs dat ZZS het eindproduct zelf omvat (zoals gewasbeschermingsmiddelen). Bedrijven ervaren soms bij bevoegde gezagen en omgevingsdiensten onvoldoende kennis van productieprocessen en chemie om proportioneel om te gaan met bronaanpak.

Minimalisatieverplichting – tot hoever strekt minimalisatie?

De minimalisatieplicht wordt door het ministerie en bevoegde gezagen op zichzelf als een mooi instrument gezien voor het minimaliseren van ZZS-emissies. De minimalisatieplicht is overigens een van de onderdelen die niet volledig nieuw is sinds het ZZS-beleid van 2016. De minimalisatieplicht gold al eerder voor een (beperkt) aantal stoffen.

De omgang met minimalisatieverplichting is in de praktijk divers, zo blijkt uit gesprekken met verschillende partijen. Zoals eerder aangegeven, lijkt dit mede het gevolg van een paradox in de wet- en regelgeving. Enerzijds wordt ingezet op minimalisatie richting zoveel mogelijk 0-emissies (met rapportageplicht in de vorm van vermijdings- en reductieplannen). Anderzijds is er immissietoetsing om te bepalen welke emissies wel en niet zijn toe te staan gezien de (genormeerde) effecten op concentraties en effecten in water en lucht. Maar ook is relatief recent voor ZZS-emissies de afweging van kosteneffectiviteit (kosteneffectiviteitstool) geïntroduceerd voor bepaling van proportionaliteit van investeringen door bedrijven, gericht op minimalisatie van ZZS-emissies. Hoewel deze kosteneffectiviteitstool (nog) geen wettelijk verankerd instrument is, geeft de wetgever hiermee impliciet aan afwegingsruimte te bieden voor het bepalen van de mate waarin (proportionele) investeringen door bedrijven moeten worden gedaan voor terugdringen van emissies. En daarmee ook afwegingsruimte tot waar minimalisatie van ZZS-emissies moet gaan.

In de praktijk geeft dit soms onduidelijkheid en leidt dit tot verschillende omgang met de wet- en regelgeving door bevoegde gezagen. Waar het ene bevoegde gezag inzet op minimalisatie, gaat het andere bevoegde gezag akkoord met een positieve immissietoetsing (lees: geen onaanvaardbare risico's of normoverschrijdingen voor de leefomgeving), zo blijkt uit gevoerde gesprekken. In hoeverre dat een tussenstap is naar verdere minimalisatie moet nog blijken. De uitvoering van het beleid is nog niet zo ver gevorderd.

Enkele grotere bedrijven geven aan dat de 80-20-regel in grote lijnen geldt: “met eerdere en huidige investeringen van 20% brengen we 80% van emissies terug. Voor de resterende 20% is wellicht 80% investering nodig”. Zowel bedrijven als enkele bevoegde gezagen geven aan dat minimalisatie tot ‘nul-emissie’ vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet realistisch is. Bij bedrijven heerst er onzekerheid over wat in de toekomst effectief de streefwaarden worden en welke normen en verplichtingen in de vergunningen zullen worden opgenomen. Dat komt mede doordat onduidelijk is hoe de door Nederland gehanteerde emissiegrenswaarden naar lucht zich zullen gaan verhouden tot de waarden in de BREF's. De minimalisatieverplichting zou volgens deze bedrijven meer in de internationale context geplaatst moeten worden. Er heerst onduidelijkheid over de stoffen die onder de minimalisatieplicht vallen. Alle stoffen die onder het Activiteitenbesluit vallen moeten in ieder geval worden gerapporteerd middels de informatieplicht.

Dit geldt echter niet voor stoffen die onder de BREF's en de Wm vallen. Hierdoor geldt er geen rapportageverplichting voor IPPC-bronnen die via vergunningen gereguleerd zijn. Dat moet nu via de vergunning worden geregeld en gaat dus niet automatisch via het Activiteitenbesluit. De uitzonderingen komen te vervallen door een wijziging in de Wm en de komst van de Omgevingswet.

Bij de omgang met minimalisatieverplichting geven veel bedrijven aan dat een meer praktijkgerichte, geprioriteerde en proportionele werkwijze kan bijdragen aan meer draagvlak en medewerking van het bedrijfsleven, met uiteindelijk meer effectiviteit. Zowel bedrijven als bevoegde gezagen en omgevingsdiensten geven daarnaast aan meer duidelijkheid en instrumentarium te verwachten vanuit het ministerie van IenW om eenduidiger en effectiever om te kunnen gaan met de minimalisatieverplichting. Tegelijkertijd realiseren ze zich dat ze werkende weg ook kennis en ervaring op gaan doen. Niet alles is op voorhand te voorzien.

Tata Steel: minimalisatieplicht in de praktijk

Er wordt teruggegeven dat de samenwerking tussen de overheden op het gebied van Tata Steel goed en nauw is. Het is wel een nadeel dat voor de buitenwereld de verschillende overheden als één orgaan worden gezien, zoals de provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, terwijl de overheden toch verschillende rollen en perspectieven hebben. De omgevingsdienst heeft bijvoorbeeld een meer uitvoerende taak en de provincie de taak van formeel bevoegd gezag. De ILT is daarnaast nauw betrokken. Ook het ministerie van IenW wordt regelmatig betrokken, al is het door de natuurlijke afstand en personele wisselingen niet altijd even nauw betrokken.

De verschillende overheden geven bovendien mee dat Tata Steel over het algemeen graag meewerkt en een constructieve benadering heeft. Het is een groot bedrijf, met veel kennis en expertise (waaronder een eigen vergunningenbureau) en is zich bewust van het feit dat het een 'footprint' heeft naar de leefomgeving. Tata Steel investeert de komende jaren circa € 300 miljoen in het terugdringen van emissies en verduurzaming.

De overheden geven daarom ook mee dat er bij Tata Steel over het algemeen meer mee wordt gekeken door de verschillende overheden dan bij andere (provinciale) inrichtingen.

Proces van continu verbeteren met vermijdings- en reductieplannen bevindt zich in de opstartfase

Het proces van 'continu verbeteren' is gericht op frequente toetsing en beoordeling van de inzet op minimalisatie van ZZS-emissies. Dit proces bevindt zich in de opstartfase: pas na 2016 is de verplichting voor het periodiek opstellen van vermijdings- en reductieplannen opgenomen in de wet- en regelgeving voor emissies naar lucht en water (zie hoofdstuk 2). Het vermijdings- en reductieprogramma (vermijdings- en reductieplan) biedt de bedrijven de mogelijkheid zelf goed na te denken over hun taken en invulling te geven aan de minimalisatie- en informatieplicht voor steeds een periode van vijf jaar. Er zijn nog weinig praktijkervaringen met het doorlopen van het proces van 'continu verbeteren' en de effectiviteit ervan.

De eerste beelden bij bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en bedrijven ten aanzien van dit proces zijn in grote lijnen vergelijkbaar met de constatering bij de minimalisatieverplichting:

- Duidelijke kaders voor de inhoud en reikwijdte van vermijdings- en reductieplannen ontbreken, evenals voor eventuele (aanvullende) meet- en monitoringinspanningen. Dat kan in de praktijk leiden tot veel verschil in de omgang door bevoegde gezagen. Meer sturing en regie hierop vanuit het Rijk is gewenst, zo geven veel bedrijven, bevoegde gezagen en omgevingsdiensten aan.
- Daarnaast is er volgens meerdere bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties weinig handelingsperspectief nadat het vermijdings- en reductieplan is aangeleverd door de bedrijven. Er zijn weinig instrumenten die dan in te zetten zijn om bedrijven zich aan hun eigen vermijdings- en reductieplannen te laten houden of om er zaken anders in op te laten nemen. Hierdoor zijn overheden aangewezen op het voeren van het goede gesprek en de welwillendheid van de bedrijven. De bevoegde gezagen geven aan dat een goedkeuringsbevoegdheid van het vermijdings- en reductieplan hen al veel zou helpen. Mogelijk kan ook de vergunning ambtshalve worden aangepast door er bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften in op te nemen.
- Proportionaliteit in termen van kosteneffectiviteit en bedrijfseconomische belangen wordt soms gemist.
- Bevoegde gezagen en omgevingsdiensten geven aan dat aanlevering van vermijdings- en reductieplannen door bedrijven niet altijd tijdig en volledig plaatsvindt. Er wordt ook aangegeven dat er nog weinig afvalverwerkende bedrijven bezig zijn met een plan of dit hebben aangeleverd. Dit heeft naar verwachting van de betrokken bevoegde gezagen een relatie met de eerder beschreven positie van afvalverwerkende bedrijven in relatie tot ZZS-emissies.

- Het is nog onduidelijk of bevoegde gezagen de (maximale) termijn van 5 jaar gaan hanteren voor de rapportageverplichting. RWS heeft bijvoorbeeld aangegeven een termijn van 4 jaar te gaan hanteren voor risicovolle bedrijven in het traject 'bezien vergunningen' voor directe lozingen op Rijkswateren.

Tata Steel: vermijdings- en reductieplan in de praktijk

Door Tata Steel is het vermijdings- en reductieprogramma (vermijdings- en reductieplan) ingediend. Het vermijdings- en reductieplan wordt beoordeeld door de omgevingsdienst en het bevoegd gezag. Bovendien kijkt de ILT specifiek op dit programma mee. Er is veel aandacht voor en er wordt veel op samengewerkt door de verschillende overheden. De overheden geven aan dat het niet mogelijk is om deze (intensieve) benadering toe te passen op alle bedrijven die een vermijdings- en reductieplan moeten indienen in de provincie. Het goed beoordelen van een vermijdings- en reductieplan kost veel tijd, capaciteit en kennis. Het is de vraag of het haalbaar is om de omgevingsdiensten alle vermijdings- en reductieplannen, op een gegeven moment ook van de niet-provinciale inrichtingen, grondig te laten beoordelen.

Praktische belemmeringen leiden tot onduidelijkheid in uitvoeringspraktijk

Bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en bedrijven geven aan technische en praktische belemmeringen te ervaren bij het volgen van de wet- en regelgeving bij minimalisatieverplichting en immissietoetsing. Hoewel inhoudelijk van aard, bepaalt de omgang hiermee soms in belangrijke mate de opgaven voor bedrijven voor emissiereductie. Enkele genoemde voorbeelden zijn:

- Detectiegrenzen voor ZZS in relatie tot normen en omgang daarmee in toetsing en beoordeling. Lang niet alle ZZS zijn meetbaar op het gewenste niveau. Normen liggen soms lager dan bestaande detectiegrenzen bij laboratoria. In de praktijk wordt door bevoegde gezagen verschillend omgegaan met deze materie. Dergelijke praktische belemmeringen ondermijnen draagvlak en belemmeren uniforme aanpak in de uitvoeringspraktijk, zeker bij het ontbreken van duidelijke, praktijkgerichte kaders of tools.

- Meet- en monitoringtechnieken zijn daarnaast nog niet toegerust op alle ZZS. Nog niet alle ZZS kunnen worden gemeten in de gangbare laboratoria. Analyses zijn bovendien kostbaar, waardoor monitoringinspanningen al gauw om forse investeringen vragen. Hiervoor geldt hetzelfde als bij het bovenstaande punt.
- Ontbreken van normen voor stoffen maken het zetten van stappen in het vergunningverleningsproces lastig: zonder een (rechtsgeldige) norm is uitvoering van een immissietoets niet mogelijk. In de praktijk leidt dit regelmatig tot onduidelijkheden, zowel inhoudelijk als qua verantwoordelijkheid.
- Het (laten) afleiden van (indicatieve) normen voor nog onbekende/niet genormeerde stoffen ligt nu primair bij een emitterende partij, tenzij er vanuit het RIVM een nieuwe stof wordt toegevoegd. Het afleiden van (indicatieve) normen wordt met name door bedrijven ervaren als een tijdrovend proces, wat soms op gespannen voet staat met gewenste duidelijkheid over risico's van een stof en 'license to operate'. Het RIVM speelt een belangrijke rol in beoordeling en normaafleiding voor stoffen. Snelheid van handelen voor bedrijven en bevoegde gezagen wordt nu soms beperkt door beperkte capaciteit bij het RIVM, zo geven verschillende partijen aan. Dit zegt niet zozeer iets over effectiviteit van het beleid, maar wel over 'werkbare praktijk'. Moeizame procesgang kan uiteindelijk ook leiden tot minder effectief beleid ('laat dan maar'), zo geven verschillende bevoegde gezagen en bedrijven aan. Voor de volledigheid geldt natuurlijk wel dat ook zonder een duidelijke normstelling gewerkt kan worden aan minimalisatie.

Kennis en capaciteit als kritische succesfactoren voor effectieve en proportionele beleidsuitvoering

Uit zowel eerdere onderzoeken als uit gevoerde gesprekken met bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en bedrijven blijkt dat 'kennis en capaciteit' kritische succesfactoren zijn voor de uitvoering van het ZZS-beleid. De complexiteit van de wet- en regelgeving én de inhoudelijke complexiteit en diversiteit in stoffen, productieprocessen en emissies maken dat er impliciet aanzienlijke eisen worden gesteld aan het kennisniveau en de capaciteit bij alle betrokken partijen.

Bij BRZO-omgevingsdiensten en RWS is veel kennis aanwezig van zowel wet- en regelgeving als van chemie, stoffen en chemische processen, en zij delen die kennis ook actief met elkaar en met waterschappen. Bij RWS wordt wel genoemd dat behoud van kennis in de organisatie een aandachtspunt is, vooral vanwege pensionering van deskundigen. Bij andere omgevingsdiensten en waterschappen is het kennisniveau van inhoud en wet- en regelgeving aanmerkelijk lager en minder breed aanwezig, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Dit heeft een direct effect op de uitvoering van de taken in het VTH-stelsel, zoals beoordeling van vergunningaanvragen en het houden van toezicht op vergunde activiteiten en emissies. Onbekendheid en onwetendheid kunnen effectiviteit van ZZS-beleid in de weg staan, zo geven veel partijen aan. Als grootste zorgpunt is daarbij het kennisniveau bij omgevingsdiensten genoemd.

Ook voor bedrijven geldt dat de benodigde kennis wordt gezien als een knelpunt. Vooral MKB-bedrijven geven aan de benodigde kennis niet in huis te (kunnen) hebben en voor informatievoorziening en kennis te leunen op brancheorganisaties. Maar ook de brancheorganisaties zelf en grote bedrijven geven aan dat het (bijhouden van) het ZZS-emissiebeleid en de vertaling daarvan naar de eigen situatie een grote opgave is die niet altijd kan worden waargemaakt.

Capaciteit is een ander veel genoemd knelpunt voor de uitvoeringspraktijk. Hierdoor is het voor sommige partijen zoeken om voldoende tijd vrij te maken om hun taken en verantwoordelijkheden goed te doorgronden en uit te voeren. Veel uitvoeringsorganisaties kampen met een tekort aan capaciteit en kunnen niet vol in zetten op de uitvoering van het ZZS-beleid. Daarnaast versterken de capaciteits- en kennisproblemen elkaar. Op de arbeidsmarkt mist (opvolging van) deskundigheid bij het Rijk, bij omgevingsdiensten, waterschappen en ministerie, zo wordt aangegeven door meerdere partijen. “Leuk dat er tools zijn en ontwikkeld worden, maar er zijn ook mensen nodig om uit te voeren.” Dit kan ook doorwerken in de effectiviteit van het beleid.

Uit de gevoerde gesprekken met alle betrokkenen blijkt dat er veel behoefte is aan ‘verbinding’ om casuïstiek te bespreken, kennis te delen en gezamenlijk tot praktische oplossingen voor vragen en knelpunten te komen. Het kennisnetwerk ZZS is hiervoor onvoldoende bekend en wellicht ook niet voldoende om te voorzien in de behoefte.

3.4.2 Instrumenten, tools en rapporten

De kosteneffectiviteitstool is relatief recent ontwikkeld (eerst voor water, daarna voor lucht) en daardoor nog niet breed bekend en toegepast. Ervaringen met toepassing zijn daarom nog beperkt. Vanuit de verschillende partijen wordt meegegeven dat er in de basis met de tool te rekenen is, maar dat dit zeer zorgvuldig moet gebeuren voor de juiste resultaten en dat de vraag bestaat of bevoegde gezagen en omgevingsdiensten dat ook zullen doen. RWS geeft aan goed uit de voeten te kunnen met de tool, daar waar andere bevoegde gezagen daar nog geen uitspraken over doen.

Zoals eerder aangegeven is de kosteneffectiviteitstool ook een nieuw element bij de uitvoering van de minimalisatieverplichting voor ZZS. Verschillende partijen, waaronder bevoegde gezagen, het RIVM en Infomil, geven aan dat hier inhoudelijk nog veel discussie over is en dat de praktijk moet gaan uitwijzen of voldoende maatwerk te bieden is. Aangezien de kosteneffectiviteitstool (nog) niet wettelijk is verankerd, is de verwachting bij enkele bevoegde gezagen en bedrijven dat het werken met deze tool tot complexe, tijdrovende afstemming kan leiden. Dit heeft een relatie met de eerder beschreven proportionaliteit. Afwegingen daarover gaan verder dan het ZZS-beleid an sich en kunnen in de praktijk grote gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering in zijn geheel, zo geven enkele bedrijven aan.

Praktisch gezien kan inzet van de kosteneffectiviteitstool ertoe leiden dat emissiebeperkende maatregelen niet als kosteneffectief worden beoordeeld, waardoor die maatregelen niet genomen worden en emissies blijven plaatsvinden. Verschillende partijen geven aan dat dit met name bij kleinere bedrijven relatief vaak zal kunnen gaan voorkomen. Overigens staat het bedrijven natuurlijk vrij om andere – wel kosteneffectieve – maatregelen te nemen.

Emissies uit afval: SGS Intronrapport

Het SGS Intronrapport van Rijkswaterstaat uit 2019 heeft als doel om de benadering per afvalstroom makkelijker te maken. Het geeft een indicatie in welke bedrijfstak welke ZZS toegepast zijn. In het SGS-rapport zijn de afvalstromen conform de LAP-sectorplannen ingedeeld met daarbij een analyse van mogelijke aanwezige ZZS. Er zijn voor een aantal sectorplannen lijsten gemaakt. Dat is nog steeds een hele grove indeling en er is onzekerheid over de compleetheid. Maar het is een begin en wel het beste dat er nu is.

Koepelorganisaties IPO en ODNL hebben afgesproken om het rapport voorlopig als maatstaf voor de ZZS-inventarisatie te accepteren, het is op dit moment de enige informatiebron. Daarom wordt het veel gebruikt. IenW werkt aan betere ontsluiting en precisering van de informatie in het SGS Intronrapport, onder meer door deze in de vorm van een digitale databank aan te bieden.

HOOFDSTUK 4

Analyse en conclusies

4.1 Inleiding

In de kern gaat het in dit hoofdstuk om de vraag of het ZZS-beleid effectief is. Met andere woorden: leidt het beleid tot het voorkomen dan wel zo ver mogelijk minimaliseren van ZZS-emissies naar lucht en water? Een hard antwoord op deze vraag is op dit moment niet te geven. Dit komt omdat het ZZS-emissiebeleid relatief nieuw is en de organisaties uit de uitvoeringspraktijk (bevoegde gezagen en omgevingsdiensten) volop bezig zijn met de implementatie ervan. Daarbij zijn belangrijke vorderingen gemaakt, maar is de implementatie zeker nog niet afgerond. De beleidscyclus is met andere woorden dan ook nog niet geheel doorlopen.

In dit hoofdstuk betogen we dat de beleidsmatige kaders en de daarvan afgeleide beleidsinstrumenten de uitvoerende organisaties (bevoegd gezagen en omgevingsdiensten) helpen hun verantwoordelijkheden goed in te vullen. Tegelijkertijd stellen we vast dat er nog veel vragen en onduidelijkheden leven in de uitvoeringspraktijk. Deels zal dit door de organisaties zelf werkendeweg worden ingevuld, deels ligt hier mogelijk een beleidsmatige opgave. Over het geheel genomen komen wij wel tot de conclusie dat er grote stappen in de beleidsontwikkeling en -uitvoering zijn gezet en verwachten wij dat het beleid op termijn zijn vruchten af zal gaan werpen. Dat neemt niet weg dat er nog tal van hobbels zijn te nemen.

In paragraaf 4.2 werken we de hoofdconclusie uit. De beantwoording van de onderzoeksvragen is opgenomen in paragraaf 4.3.

4.2 Bevindingen uit de uitgevoerde evaluatie

Het beleid is relatief nieuw en moet zich deels nog 'zetten'. De eerste resultaten worden geboekt, maar steeds duidelijker is dat de opgave groot is. Het ZZS-emissiebeleid is in de huidige vorm relatief nieuw. Wet- en regelgeving is en wordt sinds 2016 aangepast. Criteria voor het definiëren van een stof als ZZS zijn duidelijk en wettelijk verankerd. In de afgelopen jaren zijn veel tools en instrumenten ontwikkeld om de uitvoeringspraktijk te ondersteunen bij het uitvoeren van de wet- en regelgeving. Het RIVM speelt een belangrijke en breed (h)erkende rol als kennisinstituut bij het ontwikkelen en delen van kennis over ZZS.

Verschillende bevoegde gezagen en de daaraan gelieerde omgevingsdiensten – meer in het bijzonder provincies en de BRZO-omgevingsdiensten – zijn gestart met het in beeld brengen van ZZS-emissies en met het versterken van de regulering van ZZS-emissies door het herzien van vergunningen. Daarmee worden emissies van ZZS naar lucht en water door de betreffende vergunninghouders teruggedrongen.

Uit de uitgevoerde evaluatie blijkt bij alle betrokken partijen dat sprake is van 'learning by doing': bij de beleidsuitvoering wordt ervaring opgedaan, worden knelpunten zichtbaar en worden aanvullende regelgeving, tools en handreikingen ontwikkeld. Het opdoen en het delen van kennis en ervaringen over zowel de wet- en regelgeving als over de inhoud (stoffen, processen, technieken) zijn hierbij aandachtspunten. Dit geldt met name voor de uitvoerende organisatieonderdelen van bevoegde gezagen en omgevingsdiensten die minder industrie in hun portefeuille hebben en minder frequent in aanraking komen met emissies van ZZS. Dit wordt onder andere ook geconstateerd in het rapport 'Decentrale benadering ZZS' van het IPO, VNG en Omgevingsdienst NL uit januari 2022.

De grotere focus op aanpak van ZZS-emissies vertaalt zich in bewustwording en actie bij de bevoegde gezagen. Het inrichten ervan kost echter eenvoudigweg tijd en vraagt om aanvullende capaciteit en (specialistische) kennis. Dat speelt ook duidelijk bij het bedrijfsleven.

Een volgende fase betreft de verdere minimalisatie (vermijdings- en reductieplannen) en het periodiek herijken hiervan. De minimalisatieverplichting met (maximaal) vijfjaarlijkse vermijdings- en reductieplannen is relatief recent verankerd in wet- en regelgeving. De eerste ervaringen hiermee worden momenteel opgedaan. Zo is door provincies, omgevingsdiensten, RWS en waterschappen gestart met het scherper toezien op de informatieplicht van bedrijven. Dit is een eerste stap naar meer inzicht en naar aanpak van emissies via actualisatie van vergunningen, met inbedding van de minimalisatieverplichting. Het is nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van dit beleid. Wel is duidelijk dat de praktische toepassing en uitvoering van de minimalisatieverplichting veel vragen en discussie oproept, vanwege onduidelijkheden, kosteneffectiviteit en praktische bezwaren. Later in deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Voor wat betreft de uitvoering van het beleid ligt de focus vooralsnog op de grotere, vergunningplichtige (type C) bedrijven. De minimalisatie- en informatieplicht geldt in eerste instantie ook alleen voor type C-bedrijven. De uitvoering is daarvoor in volle gang en leidt voor die groep bedrijven tot resultaten. De inzet is vanuit het ministerie van IenW hierbij vooral gericht op provincies en RWS als bevoegde gezagen. Tegelijkertijd wordt de omvang van de opgave hierdoor steeds duidelijker: aanpak van ZZS-emissies is een aanzienlijke opgave die zal vragen om langjarige inzet, van alle betrokken bevoegde gezagen: RWS, waterschappen, provincies en gemeenten.

De opgave is niet alleen inhoudelijk (zoveel mogelijk uitbannen van ZZS), maar heeft ook betrekking op het verder optimaliseren van het instrumentarium, zoals bijvoorbeeld de (p)ZZS-lijsten, vermijdings- en reductieplannen en – niet in de laatste plaats – het vergroten en delen van kennis, en het organiseren van capaciteit en competenties. Samenwerking tussen betrokken partijen is hierbij nodig en in verschillende regio's ook opgestart. Deze samenwerking lijkt wel voor verbetering vatbaar. Het in deze evaluatie opgehaalde beeld is dat samenwerking niet structureel georganiseerd of gefaciliteerd wordt, maar vaak voortkomt uit initiatieven van individuele overheden of partijen, onderlinge relaties en/of inzet van individuele medewerkers van bevoegde gezagen en omgevingsdiensten.

Uitvoering van ZZS-emissiebeleid vindt gedecentraliseerd plaats in het VTH-stelsel

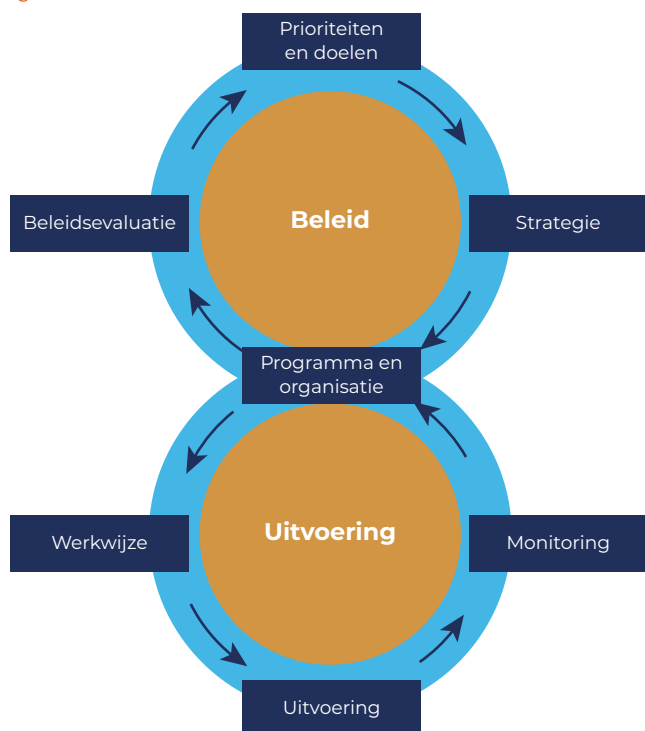
Het is duidelijk dat het proces van implementatie en uitvoering van de wet- en regelgeving voor emissies van ZZS volop in ontwikkeling is. De aandacht voor ZZS neemt bij alle betrokken partijen toe.

Er zijn in dat verband een aantal aandachtspunten naar voren gebracht die uitvoerbaarheid van het beleid – en daarmee op termijn de effectiviteit – ten goede kunnen komen. Deze aandachtspunten liggen deels in het beleid zelf, maar deels juist in de uitvoering ervan. Om dit beter te duiden en te koppelen aan de bevindingen in de uitgevoerde evaluatie is het principe van de 'beleidsacht' ('big 8') een goed hulpmiddel – zie figuur 3.

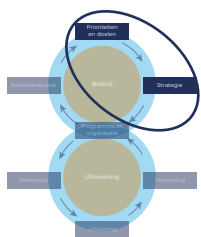
Het bovenste deel van de beleidsacht betreft de beleidscyclus van het ministerie van IenW. Hierin worden prioriteiten en doelen gesteld, wordt de strategie uitgestippeld hoe deze doelen te bereiken en worden wet- en regelgeving, instrumenten en tools ontwikkeld om de uitvoerende cyclus (onderste deel van de beleidsacht) te laten functioneren en ZZS-emissies terug te dringen.

Het uitvoerende deel van de beleidsacht is voor ZZS-emissies en het milieubeleid in algemene zin belegd in het bestaande VTH-stelsel. Hierbij spelen bij elkaar enkele honderden bevoegde gezagen en 26 omgevingsdiensten een rol (zie ook hoofdstuk 2). Dit betekent impliciet dat de effectiviteit van het ZZS-beleid, uitgewerkt in het bovenste deel van de beleidsacht, sterk afhankelijk is van de uitvoering in het bestaande VTH-stelsel. Deze constatering is van belang bij interpretatie van een groot aantal van de gedane bevindingen. Want juist vanuit de uitvoeringspraktijk zijn een aantal aandachtspunten en belemmeringen benoemd voor optimale effectiviteit van het ZZS-emissiebeleid. Daar wordt hieronder nader op ingegaan. Daarbij wordt waar relevant schematisch verwezen naar onderdelen van de beleidsacht.

Figuur 3. De 'beleidsacht'.



Het ZZS-beleid wordt in de uitvoering als complex ervaren

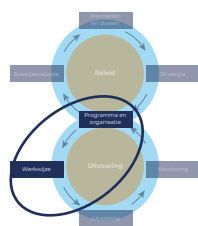


Alle betrokkenen bij het ZZS-emissiebeleid geven aan dit beleid – en de verankering ervan in wet- en regelgeving – als complex te ervaren. Dit wordt versterkt door ontbrekende informatie over de gemaakte keuzes bij de vertaling van de

beleidsdoelstelling naar het instrumentarium van wet- en regelgeving, met verschillende sporen voor compartimenten als lucht, water, bodem en afval. Het ZZS-emissiebeleid is organisch gegroeid. Het is – zo hebben wij als onderzoeksteam ervaren – niet goed te achterhalen waarom, met welk doel en met welke uitgangspunten en aannames is gekozen voor de beleidsuitvoering. Gemaakte beleidskeuzes in het ZZS-beleid zijn gefragmenteerd en lijken beperkt vastgelegd. Een heldere beleidstheorie met een duidelijke onderbouwing van gemaakte keuzes en gedane aannames is niet goed te reconstrueren. Dit heeft betrekking op de eerste stappen in het beleidsmatige deel van de beleidsacht.

Dit uit zich in de uitvoeringspraktijk in onduidelijkheden en discussies tussen bedrijven en bevoegde gezagen over onder meer de relatie van het Nederlandse ZZS-emissiebeleid met het (Europees) stoffenbeleid (REACH) en de omgang met de afval- en grondverwerkende sector – zie ook verderop. Een aandachtspunt hierbij is ook dat het ZZS-beleid zich richt op emissies van stoffen, terwijl Europees stofbeleid (REACH) import en gebruik van een groot deel van de stoffen op de Nederlandse ZZS-lijst toestaat.

De Nederlandse milieuwet en -regelgeving richt zich daarnaast vooral op regulering van activiteiten en emissies die daarbij vrijkomen. Met de komst van de Omgevingswet wordt dit laatste verder versterkt: de Omgevingswet is gericht op meer algemene regels en op regulering van *activiteiten* binnen gebieden/locaties. Dit alles leidt tot een ingewikkeld complex geheel van wet- en regelgeving en beleid dat in de praktijk als gefragmenteerd wordt ervaren. Hier wordt verderop nog nader op ingegaan (zie 'Integraliteit van beleid behoeft aandacht').



Deze ervaren complexiteit lijkt deels ook het gevolg van het 'nieuwe' en evoluerende stadium van het ZZS-emissiebeleid (zie hierboven). Er komt veel op bedrijven, bevoegde gezagen en omgevingsdiensten af. Anderzijds is deze complexiteit niet zozeer

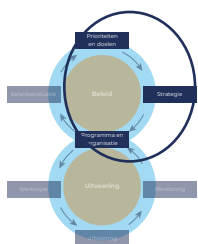
gerelateerd aan ZZS-emissiebeleid an sich, maar aan het bestaande stelsel van milieuwet- en regelgeving (Wabo, Wet milieubeheer, Waterwet en onderliggende regelgeving) in het algemeen. Hoewel dit onder de Omgevingswet wordt gebundeld en vereenvoudigd, blijft de wet- en regelgeving voor emissies naar lucht en water in de ogen van de verschillende betrokkenen ingewikkeld. Ook afstemming op Europees stoffen- en emissiebeleid is daarbij een blijvend aandachtspunt.

Op meerdere manieren kan dit de effectiviteit van het ZZS-emissiebeleid onder druk zetten, zoals ook uit eerdere onderzoeken blijkt. Gezien de stapeling van opgaven bij gemeenten is het de vraag welke capaciteit en middelen beschikbaar worden gesteld voor VTH-taken op het gebied van ZZS-emissies. De beschikbare capaciteit wordt door veel betrokken partijen als onvoldoende bestempeld. Het reguleren van ZZS-emissies vraagt daarnaast om specialistische kennis van ZZS, wet- en regelgeving en de (door)ontwikkeling daarvan. Deze kennis is in de praktijk lang niet altijd aanwezig. Verschillen in ambitieniveau tussen bevoegde gezagen en het kennisniveau bij uitvoering kunnen bovendien zorgen voor verschillen in interpretatie en beleidsuitvoering.

Dit alles is echter een gevolg van de decentrale uitvoering van VTH-taken en heeft geen directe relatie met het ZZS-beleid op zichzelf. Dat neemt niet weg dat vanuit de beleidscyclus rekening gehouden moet worden met de (on)mogelijkheden van het VTH-stelsel.

Paradox in ZZS-emissiebeleid zorgt voor onduidelijkheid

Er is sprake van een paradox in het ZZS-emissiebeleid. Op strategisch niveau geldt als beleidsdoel: 'zo veel mogelijk weren van ZZS uit de leefomgeving. Risico's voor mens en milieu vallen voor 2050 onder het verwaarloosbaar risiconiveau.' In de vertaling naar wet- en regelgeving is sprake van een continue minimalisatieplicht: 'emissies van zeer zorgwekkende stoffen worden zoveel mogelijk voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt.' Hier wordt door bevoegde gezagen en in de uitvoering verschillend mee omgegaan: sommige bevoegde gezagen en omgevingsdiensten richten zich op uiteindelijke 0-emissie, terwijl andere de minimalisatieverplichting meer pragmatisch opvatten en zich (via immissietoetsing) richten op het voldoen aan normen, referentiewaarden, milieukwaliteitseisen en/of signaleringswaarden.

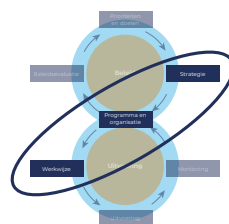


Met immissietoetsing en met de recent ontwikkelde kosteneffectiviteitstoets zijn en worden in feite impliciet instrumenten gehanteerd en/of verwachtingen gewekt die zich richten op acceptabele emissies en proportionaliteit (kosteneffectiviteitstool),

en niet zozeer op continue minimalisatie naar '0-emissie'. Een duidelijke, generieke beleidsuitwerking en communicatie over het begrip 'minimalisatie van emissies' in relatie tot het beleidsdoel met 'verwaarloosbaar risiconiveau' ontbreekt. In de uitvoeringspraktijk zorgt dit voor verschillen in de uitvoering van het beleid, maar ook voor onduidelijkheid bij bevoegde gezagen, uitvoeringsorganisaties en het bedrijfsleven. Gebruik en zelfs productie van ZZS zullen er volgens de meeste betrokken partijen toe leiden dat er altijd ZZS gebruikt, geproduceerd en geëmitteerd zullen worden. Bedrijfseconomisch is het volgens veel bedrijven ondoenlijk om langjarig, met vijfjaarlijkse vermijdings- en reductieplannen, aan de minimalisatieverplichting te voldoen. Daarmee lijkt het beleidsdoel – geen emissies van ZZS – weliswaar aantrekkelijk, maar is het volgens diverse betrokken partijen niet realistisch. Zeker niet op de korte en middellange termijn en zeker niet met een Europees of zelfs mondiaal level playing field qua stoffenbeleid.

Zicht op ZZS-emissies groeit, maar is nog beperkt

Het inzicht in gebruik en emissies van ZZS door bedrijven neemt toe en zal in de toekomst naar verwachting verder toenemen door een toenemende focus van de uitvoeringspraktijk op met name vergunningplichtige ZZS-emissies. Daarmee is er echter nog geen totaalbeeld van ZZS-emissies naar de leefomgeving. Uitspraken over de effectiviteit van beleid in relatie tot het beleidsdoel zijn daardoor lastig te doen.



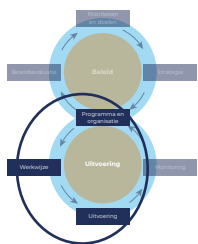
Eén van de pijlers van het ZZS-emissiebeleid is gericht op het inzicht krijgen van emissies van ZZS. In de praktijk is dit inzicht nog beperkt, maar wordt er door RWS (beziën en herzien van lozingsvergunningen), provincies (provinciale uitvraag) en ook gemeenten (ZZS decentraal) gewerkt aan meer inzicht in het gebruik en emissies van ZZS door bedrijven. Hierbij wordt in de praktijk gekozen voor een geprioriteerde aanpak, gericht op de (waarschijnlijk) grootste industriële puntbronnen en bijvoorbeeld afvalverwerkende bedrijven. De focus van zowel het ministerie van IenW als bevoegde gezagen en omgevingsdiensten ligt tot op heden vooral op deze grotere, vergunningplichtige, industriële emissies. Hoewel er veel voor te zeggen is om deze emissies met prioriteit aan te pakken, gezien de verwachte omvang ervan, ontbreekt onderzoek naar en objectieve informatie over de emissies vanuit niet-vergunningplichtige activiteiten en meer diffuse emissieroutes. Een generiek, landelijk beeld van gebruik en emissies uit zowel punt- als diffuse bronnen van de inmiddels ruim 1.700 ZZS is dan ook nog niet aanwezig.

Er vindt bovendien geen structurele monitoring plaats op de aanwezigheid van de meeste ZZS in de compartimenten lucht, water, bodem en/of afval. Dit heeft een relatie met integraliteit van beleid. Hierdoor mist inzicht in de aard en omvang van knelpunten, maar ook welke van de 1.700 ZZS een actueel of mogelijk toekomstig knelpunt vormen voor het milieu of de volksgezondheid. De PFAS-problematiek, zeker met de recente inzichten qua verspreiding in de leefomgeving, maakt bijvoorbeeld zichtbaar dat emissies en verspreiding van stoffen in de leefomgeving omvangrijk kunnen zijn. Meer inzicht in emissies en verspreiding van ZZS kan bijdragen aan meer prioritering in beleid en betere uitvoerbaarheid, en uiteindelijk ook in betere, objectievere duiding van de effectiviteit van het ingezette ZZS-beleid.

Effectiviteit van ZZS-emissiebeleid wordt mede bepaald door de uitvoering in het VTH-domein

De uitvoering van het ZZS-beleid loopt, zoals eerder aangegeven, via de bestaande wet- en regelgeving voor regulering van emissies naar lucht en water. Deze regulering is belegd in het bestaande VTH-stelsel. Dat betekent dat de effectiviteit van het beleid sterk wordt bepaald door de uitvoeringspraktijk in dat VTH-stelsel.

Over dit VTH-stelsel zijn de laatste jaren meerdere onderzoeksrapporten verschenen, ook in relatie tot de praktijk van emissies en ZZS. De bevindingen en conclusies uit deze eerdere onderzoeken kunnen op basis van de uitgevoerde evaluatie worden onderschreven. Bijvoorbeeld: capaciteit en kennis bij bevoegde gezagen en zeker ook omgevingsdiensten zijn belangrijke aandachtspunten. Nuancering daarbij is dat vooral binnen RWS en de zes BRZO-omgevingsdiensten wel specialistische kennis(deling) aanwezig is, al is voldoende capaciteit bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers ook bij deze organisaties een aandachtspunt.



Door de decentrale uitvoering van het landelijke beleid, met in totaal honderden betrokken partijen, zijn aanzienlijke verschillen in de uitvoeringspraktijk zichtbaar. Zowel in kennis en capaciteit als in interpretatie van wet- en regelgeving als

in beoordeling en regulering van ZZS-emissies met inzet van instrumenten, zoals de kosteneffectiviteitstoets, vermijdings- en reductieplannen en immissietoetsing. Dit kan leiden tot meer of minder effectieve regulering van ZZS-emissies, afhankelijk van de locatie van een puntemissie. Het ZZS-beleid kan volgens zowel bevoegde gezagen als bedrijven versterkt worden door sterkere regie en sturing van het ministerie van IenW op uniformiteit in de ontwikkeling en toepassing van instrumenten en handreikingen. Met daarbij betere afstemming op de uitvoeringspraktijk in het bestaande VTH-stelsel. Daarbij geldt dat de VTH-organisaties behoefte hebben aan juridisch goed geborgd instrumentarium zodat er geen discussie kan ontstaan over de rechtmatigheid van hun handelen.

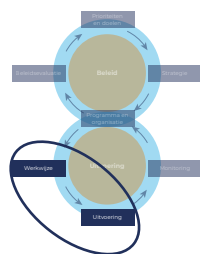
Een in eerdere onderzoeken al benoemd aandachtspunt voor het VTH-stelsel in relatie tot waterkwaliteit betreft de taak- en rolverdeling van omgevingsdiensten (bevoegd gezag) en waterbeheerders (adviesrecht) bij indirecte lozingen. In de uitvoeringspraktijk worden verschillende werkwijzen gevolgd, vaak (historisch) bepaald door ambitie en inzet van waterschappen. Algemeen beeld is dat aandacht voor ZZS-emissies in de regulering van indirecte lozingen versterkt

kan worden. Dit heeft deels betrekking op afspraken in het VTH-stelsel, maar ook concrete handreikingen en tools die de uitvoeringspraktijk kunnen ondersteunen, zullen volgens diverse betrokken partijen bijdragen aan effectievere uitvoering.

Specifiek voor de effectiviteit van het ZZS-emissiebeleid valt op basis van de uitgevoerde evaluatie te constateren dat de wijzigingen in wet- en regelgeving, nieuwe kennis en ontwikkelde instrumenten niet vanzelf landen in de uitvoeringspraktijk. Ondanks het starten van een Kennisnetwerk ZZS (RIVM) en opleidingstrajecten om kennis op niveau te brengen en te houden (RWS, ODNL) is het verbeteren van communicatielijnen tussen beleid en uitvoering een aandachtspunt voor verbetering van de effectiviteit. Het goed 'laten landen' van kennis en informatie in de uitvoeringspraktijk, zodat nieuwe kennis en informatie ook daadwerkelijk toegepast wordt in de praktijk, is belangrijk om de uitvoeringskracht te versterken.

Rol van het bedrijfsleven is in het ZZS-emissiebeleid een kritische succesfactor

In het reguleren van emissies is een belangrijke rol weggelegd voor emitterende partijen zelf, meestal bedrijven. Dit betreft de inspanningsverplichting om aan te geven welke ZZS in productieprocessen en emissies aanwezig zijn, onderzoek en implementatie van BBT(+)-maatregelen, maar ook de verplichting tot het opstellen van periodieke vermijdings- en reductieplannen. Het is aan bevoegde gezagen om de aangeleverde informatie te beoordelen. Er ligt hiermee een belangrijke taak in de uitvoering van het ZZS-beleid bij emitterende bedrijven.



De impliciete veronderstelling bij de uitvoering van het beleid is dat bedrijven scherp hebben welke stoffen (waaronder ZZS) zij in hun productieproces toepassen en vervolgens kunnen bepalen wat in welke hoeveelheden geëmitteerd wordt. Die veronderstelling is soms juist, maar gaat

niet over de gehele linie op. Niet altijd is de precieze samenstelling van grondstoffen voor productieprocessen bekend. En dus is het voor bedrijven niet altijd mogelijk inzicht te hebben in aanwezigheid van ZZS in hun grondstoffen en productieprocessen.

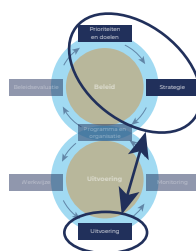
Specifieke kaders voor het beoordelen van gevraagde informatie ontbreken. Volgens het bedrijfsleven, maar ook voor bevoegde gezagen en omgevingsdiensten, leidt dit tot onduidelijkheid en onzekerheid in de uitvoeringspraktijk. Niet duidelijk is tot waar de aan bedrijven gevraagde inspanningen rijken, welke investeringen in onderzoek en monitoring proportioneel zijn, en welk maatwerk mogelijk is.

Een andere constatering is dat met name de chemische en afvalverwerkende industrie aangeeft dat een vertrouwensbasis en een 'veilige omgeving' voor omgang met ZZS soms ontbreken. Bij het aantreffen van ZZS in emissies wordt in sommige gevallen direct handhavend opgetreden door bevoegde gezagen. In de praktijk leidt dit tot weerstand en beperkte medewerking van bedrijven. Als de 'license to operate' (vergunning) voor bedrijven ter discussie komt, heeft dat direct mogelijk grote bedrijfseconomische impact. Dit kan voor weerstand en terughoudendheid zorgen bij bedrijven bij het verstrekken van informatie. Deze praktijk is een risico voor de effectiviteit van het ZZS-emissiebeleid. Een meer gezamenlijke, gedragen en proportionele koers in aanpak van ZZS-emissies, afgestemd op bedrijfseconomische belangen, is volgens zowel bedrijven als sommige bevoegde gezagen uiteindelijk mogelijk effectiever.

Met het oog op de risico's bij draagvlak en medewerking van bedrijven is het blijvend de vraag in hoeverre de uitvoering van het beleid op langere termijn effectief is en zal zijn, ook in relatie tot de eerdere bevindingen over het voor de (rijks) overheid gewenste inzicht in emissies en aanwezigheid van ZZS in de leefomgeving. Meer initiatief en monitoring op ZZS(-emissies) in toezicht en/of reguliere monitoring door bevoegde gezagen zelf is mogelijk effectiever om beter grip te krijgen op de diverse uitvoeringspraktijk. Bovendien is en blijft het een grote opgave voor het bedrijfsleven om aan de verplichtingen te voldoen. Grotere bedrijven kunnen hier in de regel meer capaciteit en denkkracht voor vrij maken dan de middelgrote en kleinere bedrijven, die meer behoefte hebben aan concrete voorschriften en handelingsperspectieven.

Integraliteit in beleid behoeft aandacht

De samenhang tussen het ZZS-emissiebeleid en stoffenbeleid (REACH) is in de praktijk niet helder en zorgt voor verwarring en ook onbegrip bij met name het bedrijfsleven. Het ministerie van IenW geeft aan het bestaande ZZS-beleid te zien als emissiebeleid, terwijl de uitvoeringspraktijk in het bestaande beleid een combinatie van stoffen- en emissiebeleid ziet. Meer duidelijkheid over de inhoud en reikwijdte van het beleid is van belang – zie ook de eerdere bevindingen ten aanzien van de complexiteit van het beleid (kopje 'Het ZZS-beleid wordt in de uitvoering als complex ervaren'). Het zoveel mogelijk weren van ZZS uit de leefomgeving gaat immers verder dan de regulering van emissies via het VTH-spoor voor vergunningplichtige activiteiten en emissies. Veel partijen hebben behoefte aan meer integratie van ZZS-emissiebeleid en beleid gericht op het op de markt brengen van stoffen, de productie- en afvalketen en ketengerichte aanpak. Meer samenhang in beleid kan naar verwachting veel van de onduidelijkheden en weerstanden wegnemen.



Integraliteit heeft ook betrekking op afstemming van het ZZS-emissiebeleid op andere beleidsvelden en -opgaven. Zo ontbreekt een duidelijke koppeling van het ZZS-beleid met het compartimentgerichte beleid en uitvoering voor lucht, water, bodem/grondwater en afval, zoals in

monitoring- en maatregelenprogramma's voor waterkwaliteit en drinkwater (KRW). Dit is mogelijk ook één van de redenen waardoor generiek inzicht in emissies en verspreiding van ZZS in de leefomgeving nog beperkt is.

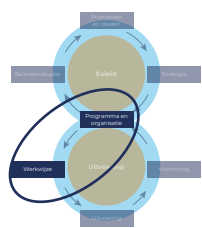
De organisaties in de uitvoeringspraktijk kijken breder dan de emissies naar water en lucht, en stellen vraagtekens bij de bestaande verkokering in het beleid. Aan de andere kant is het – gezien de complexiteit van het beleidsveld – goed verdedigbaar dat is gestart met de beperking van emissies naar water en lucht. Dat neemt niet weg dat diverse partijen in een betere koppeling van deze beleidsvelden en programma's kansen zien liggen om inzicht in emissies en verspreiding te verbeteren door monitoring, en om de reductie van emissie via meerdere sporen aan te pakken. Van de recent opgestarte Integrale Beleidsaanpak Stoffen wordt door de partijen verwacht dat deze kansen biedt om de hier bedoelde samenhang in beleid, monitoring en aanpak te versterken.

Uit de evaluatie blijkt ook dat integrale afwegingen tussen emissiereductie van ZZS en opgaven voor CO₂- en stikstof-emissiereductie een rol kunnen of juist (volgens sommige partijen) zouden moeten spelen in de uitvoeringspraktijk. Vergaande zuivering van emissiestromen naar lucht betekent in de praktijk bijvoorbeeld verbranding op hoge temperaturen. Dit leidt tot uitstoot van minder ZZS, maar meer emissie van andere stoffen, zoals CO₂ en stikstof. Dat botst met de ambities en opgaven voor klimaat en stikstof/natuur.

Vanuit de uitvoeringspraktijk is er een duidelijke roep om meer regie en sturing vanuit de rijksoverheid op beleidsintegratie en praktische handvatten voor afwegingen over de bovenstaande zaken in de praktijk. Dit kan bijdragen aan een beter uitlegbaar en beter uitvoerbaar beleid voor zowel bevoegde gezagen, omgevingsdiensten als het bedrijfsleven.

Het is samen zoeken naar een goede uitvoering – er is nog een wereld te winnen

Het ministerie van IenW heeft instrumenten ontwikkeld die de uitvoerende overheden en bedrijven ondersteuning moeten bieden bij de uitvoering van het beleid. Daarbij gaat het onder meer om de ZZS-lijst, de pZZS-lijst, diverse handreikingen, kennisdocumenten en de kosteneffectiviteitstool. De meerwaarde van deze instrumenten wordt door de uitvoeringspraktijk wisselend ervaren. Zo is de ZZS-lijst bijvoorbeeld niet in beton gegoten (periodieke aanvulling) en is de juridische status van instrumenten als de pZZS-lijst en kosteneffectiviteitstool niet voor iedereen duidelijk.



Voor bedrijven is daardoor niet altijd helder wat precies de verplichtingen zijn bij vermijdings- en reductieplannen, afwegingen inzake kosteneffectiviteit en toepassen van BBT(+), in relatie tot de minimalisatieplicht en immissietoetsing.

Concrete kaders hiervoor ontbreken. Vergunningverleners en toezichthouders hebben mede daardoor niet scherp wat ze precies af kunnen dwingen. Wanneer relaties tussen bevoegde gezagen en bedrijven goed zijn, gaan beide partijen daarover constructief in gesprek. De afdwingbaarheid is wel een vraagstuk.

De uitvoerbaarheid van het beleid wordt ook verschillend ervaren. Veel bevoegde gezagen zijn hierover overwegend positief, maar enkele geven aan dat complexiteit, onduidelijke kaders en ontbrekende of juist een overdaad aan informatie ervoor zorgen dat uitvoerbaarheid niet optimaal is. Vereenvoudiging en verduidelijking van beleid, regelgeving, kaders en instrumenten zijn wensen van partijen in de uitvoeringspraktijk.

Voor het bedrijfsleven en ook sommige bevoegde gezagen geldt dat de proportionaliteit van het huidige beleid een duidelijk aandachtspunt is. Veel bedrijven – MKB, maar ook grote chemische bedrijven – geven aan dat de opgaven voor emissiereductie die worden neergelegd bij bedrijven niet altijd uitvoerbaar zijn en/of niet in verhouding staan tot de kosten die een bedrijf moet maken voor de 'license to operate'. Dit is deels het gevolg van de eerder beschreven bevindingen ten aanzien van complexiteit en instrumenten. Anderzijds neemt de opgave voor bedrijven gaandeweg toe: een uitbreidende ZZS-lijst, een pZZS-lijst en de nog relatief recente verplichtingen tot minimalisatie van emissies via vermijdings- en reductieplannen zorgden in de periode 2016-heden voor meer benodigde inzet op ZZS-emissiereductie. Betere aansluiting van het beleid en instrumenten bij de uitvoerings- en bedrijfspraktijk is een aandachtspunt. Dat betekent ook dat niet alles tegelijk aangepakt kan worden. Ontwikkelen van kaders voor prioritering in aanpak van emissiereductie wordt daarbij door het bedrijfsleven als wenselijk en noodzakelijk gezien om de effectiviteit van het beleid op langere termijn te verbeteren.

Op een aantal punten (afbakening, instrumentarium) zijn dus optimalisaties van beleid en uitvoering mogelijk. Dat past ook bij de fase waarin de beleidsuitvoering zich bevindt. Door een goede vertaling hiervan in het ZZS-beleid en in de uitvoeringspraktijk kan het beleid aan effectiviteit winnen.

4.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Is het ZZS-beleid effectief voor het identificeren van ZZS?

De uitvoering van het beleid op de identificatie van ZZS is grotendeels belegd bij het RIVM. Er bestaan duidelijke, wettelijk verankerde criteria voor het kwalificeren van stoffen als ZZS. Het overzicht van ZZS wordt actueel gehouden en is openbaar toegankelijk en bruikbaar. Hiermee is de beleidsuitvoering voor het identificeren van ZZS effectief te noemen. De ontwikkelde kennis en informatie landt alleen niet automatisch bij de uitvoeringspraktijk.

De introductie van een pZZS-lijst was bedoeld om bevoegde gezagen en bedrijven informatie te geven waarmee ze kunnen anticiperen op de mogelijk toekomstige status als ZZS van een stof waarvan op dit moment een beoordeling gaande is die tot die status kan leiden. In de uitvoeringspraktijk geeft deze lijst veel onduidelijkheid en ook weerstand bij zowel bevoegde gezagen als bedrijven. De pZZS-lijst geeft in de uitvoeringspraktijk meer vragen dan oplossingen. Voornamelijk de onduidelijkheid over de status van de lijst zorgt voor verwarring bij bedrijven en overheden.

Er bestaan daarnaast zorgen over de uitbreidende lijst van ZZS en de werkbaarheid daarmee in de VTH-praktijk. Afgelopen jaren is de lijst gegroeid naar op dit moment (maart 2022) ca. 1.700 stoffen. Dit heeft een relatie met proportionaliteit van verplichtingen voor vergunningaanvragers en -houders. De uitvoeringspraktijk geeft daarnaast aan behoefte te hebben aan meer afstemming van het ZZS-emissiebeleid op het stoffenbeleid REACH en een Europees en mondiaal 'level playing field'. Nadere prioritering in risico's en aanpak van de nu 1.700 ZZS wordt door bedrijven en bevoegde gezagen gezien als mogelijke oplossing voor een praktisch uitvoerbare aanpak te houden en maatwerk te kunnen leveren.

Is het ZZS-beleid effectief voor het in beeld brengen van emissies van ZZS?

De laatste jaren zijn en worden er stappen gezet voor het zicht krijgen op vergunningplichtige emissies door verschillende bevoegde gezagen: RWS, provinciale uitvraag, ZZS decentraal. Deze inventarisaties zijn vooralsnog gericht op de grotere bedrijven en emissies, kennen wisselende resultaten en staan nog in de beginfase. Overzicht krijgen van ZZS-emissies uit vergunningplichtige activiteiten vraagt veel tijd en inspanning, maar ook medewerking van bedrijven. Met het vasthouden en doorzetten van de ingezette lijn wordt verwacht dat inzicht in vergunningplichtige emissies in de komende jaren zal toenemen, ondersteund door bundeling en deling van informatie via digitale databases die ontwikkeld worden door het RIVM.

Het ZZS-beleid is vertaald in wet- en regelgeving voor regulering van vergunningplichtige emissies. Er is geen beleidsuitwerking die zich specifiek richt op het 'breed' in beeld brengen van alle emissies (en bijbehorende bronnen) van ZZS. Buiten de toenemende inzichten in gebruik en emissies van ZZS door vergunningplichtige bedrijven ontbreekt een totaaloverzicht. Met name niet-vergunningplichtige en meer diffuse ZZS-emissies zijn niet in beeld. Hierdoor is het ook onduidelijk wat precies de stand van zaken van de kennis is en wat de verspreiding naar milieu is. Er is momenteel bijvoorbeeld geen (integraal) monitoringsysteem gericht op verspreiding van ZZS in de leefomgeving. Het huidige ZZS-emissiebeleid is dan ook nog niet effectief voor het in beeld brengen van alle ZZS-emissies.

Koppeling met ander beleid gericht op de kwaliteit van water, bodem en deels afval ontbreekt of is niet helder, terwijl juist op dit vlak veel behoefte is bij bevoegde gezagen aan integraliteit. Ook kan koppeling zorgen voor meer en samenhangende monitoring van (onder andere) ZZS in de leefomgeving, waarmee meer inzicht kan worden verkregen in emissies en verspreiding van verschillende ZZS en/of stofgroepen.

Biedt het ZZS-beleid voldoende handvatten aan het bevoegd gezag om effectief emissies van ZZS te minimaliseren?

In algemene zin is te constateren dat het beleid werkt, emissies worden namelijk aangepakt. Gezien de ontwikkelingen in aanpak en groeiende aandacht voor ZZS bij bevoegde gezagen en omgevingsdiensten wordt verwacht dat het beleid richting de toekomst aan effectiviteit zal winnen. Het is tegelijkertijd wel duidelijk dat de uitvoeringspraktijk in het VTH-stelsel worstelt met de uitvoering van het beleid.

Het systeem van wet- en regelgeving is complex, wat zorgt voor verschillen in interpretatie en omgang in de praktijk door bevoegde gezagen. Van een 'level playing field' is hierdoor op nationaal niveau geen sprake. Decentralisatie van beleidsuitvoering geeft veel ruimte aan bevoegde gezagen, maar zorgt ook voor verschillen in uitvoering. Dit is deels een gevolg van het bestaande Nederlandse VTH-stelsel. Uit de uitgevoerde evaluatie blijkt echter dat deze beleidsruimte in de uitvoeringspraktijk tot onduidelijkheden en verschillende werkwijzen leidt. Het naast elkaar bestaan van verschillende beleidsdoelen en bijbehorende wettelijke kaders voor emissies naar lucht en water (nog los van afval en bodem), in combinatie met instrumenten die te weinig afgestemd zijn op de (diverse) uitvoeringspraktijk, geeft in de praktijk onduidelijkheid bij zowel bevoegde gezagen als bedrijven. Een veel genoemd voorbeeld hierbij is de intentie en de status van de geïntroduceerde pZZS-lijst.

Daarnaast spelen beschikbaarheid van specialistische kennis en voldoende capaciteit bij bevoegde gezagen en omgevingsdiensten een rol in de uitvoeringspraktijk. Dit knelpunt is in eerdere onderzoeken ook al benoemd en wordt door alle betrokkenen gezien als één van de kritische succesfactoren voor effectieve aanpak van ZZS-emissies.

Het ZZS-beleid biedt op dit moment nog niet alle handvatten aan bevoegde gezagen om emissies van ZZS effectief en vooral eenduidig te minimaliseren. Dit vraagt volgens vrijwel alle betrokken partijen om meer centrale regie op uniformiteit in toepassing van wet- en regelgeving en instrumenten. Belangrijk aandachtspunt hierbij is optimalisatie van de aansluiting van tools en instrumenten bij de uitvoeringspraktijk van zowel bevoegde gezagen als het bedrijfsleven.

De grote rol en verantwoordelijkheid bij bedrijven betekent overigens dat effectiviteit in de uitvoeringspraktijk mede afhankelijk is van uitvoerbaarheid voor en draagvlak (en medewerking) bij bedrijven. Die uitvoerbaarheid is nog niet optimaal als gevolg van de hierboven genoemde aandachtspunten bij geboden handvatten en instrumenten, maar ook vanwege de geconstateerde verschillen in omgang met minimalisatie van ZZS-emissies door bevoegde gezagen.

Zijn er onvoorziene nevenresultaten (te verwachten) van het ZZS-beleid?

De uitvoering van het ZZS-beleid bevindt zich in een vroeg stadium en het instrumentarium is nog in ontwikkeling. De eerste inzichten worden opgedaan en punten voor optimalisatie aangedragen. Zoals eerder opgemerkt is het nog te vroeg om harde uitspraken over de effectiviteit van het beleid te doen. Dat geldt ook voor de onvoorziene nevenresultaten. De uitvoering van het beleid is nog niet zover gevorderd dat het mogelijk is om onvoorziene nevenresultaten vast te stellen. Wel hebben wij de indruk dat wanneer de inzichten en punten voor optimalisatie goed geadresseerd worden, er geen grote nevenresultaten van het ZZS-beleid te verwachten zijn.

Los hiervan zien wij wel een procesopbrengst. Zo komt uit de evaluatie naar voren dat partijen de samenwerking zoeken op het terrein van ZZS. Dit zien wij zowel bij de publieke als de private partijen in de uitvoeringspraktijk. Het lijkt daarom dat het huidige ZZS-emissiebeleid indirect leidt tot een nauwere samenwerking in de praktijk. Bij bedrijven onder andere door middel van actieve brancheorganisaties. De samenwerking is zichtbaar in zowel een sterke lobby als in het delen van kennis en zorgen. Aan de overheidskant zoeken bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties elkaar ook zichtbaar op. Er zijn werkgroepen en kennisplatforms opgericht op het gebied van ZZS en de lijnen lijken kort.

BIJLAGE II

Gesproken partijen

Eerste fase

- Beleidsmedewerker IenW
- Groepsgesprek RIVM
- Groepsgesprek Rijkswaterstaat
- Groepsgesprek ILT
- Groepsgesprek provincies (incl. IPO)
- VNG
- Unie van Waterschappen
- Brzo omgevingsdienst
- Niet-Brzo omgevingsdienst
- Waterschappen
- Brancheorganisaties
- Groepsgesprek bedrijfsleven

Verdiepende fase

Casus 1: Tata Steel

- OD NZKG
- Provincie NH
- ILT
- Tata Steel

Casus 2: stappen na identificatie

- Rijkswaterstaat (vergunningverleners)
- Waterschap
- Groepsgesprek toezichthouders waterschappen
- Groepsgesprek vergunningverleners waterschappen
- VEWIN
- Groepsgesprek bedrijfsleven
- Beleidsmedewerker RIVM (identificatie en bronnen ZZS)

Casus 3: Afvalsector

- Groepssessie bedrijfsleven en brancheorganisaties
- Beleidsmedewerker IenW
- Rijkswaterstaat
- Provincie
- Omgevingsdienst (Brzo)
- Waterschap

Begeleidingscommissie

De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel deelgenomen en inbreng geleverd aan de begeleidingscommissie. De volgende leden namen deel aan de begeleidingscommissie:

- Edith Kruger, werkzaam bij Unie van Waterschappen
- Lisa Louwerse, werkzaam bij Provincie Zuid-Holland
- Ton Ravesloot, werkzaam bij VNO-NCW
- Joost Verburg, werkzaam bij Omgevingsdienst Regio Nijmegen

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisaties
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl



IMPROVING QUALITY OF LIFE

Arcadis is een toonaangevende internationale organisatie die ontwerp-, engineering- en adviesdiensten levert voor een duurzame gebouwde en natuurlijke omgeving. Met meer dan 29.000 mensen in ruim 70 landen zetten we ons in om de leefomgeving over de hele wereld te verbeteren..

Met duurzaamheid als kernpunt bij alles wat wij doen, streven wij naar een maximale impact om de kwaliteit van leven te verbeteren. De oplossingen die we ontwikkelen zijn gericht op belangrijke maatschappelijke uitdagingen rondom veerkracht, plaatsen en mobiliteit. Door gebruik te maken van data en technologie hebben we de mogelijkheden en diensten om te voldoen aan de eisen van de klant, gedreven door wereldwijde trends zoals verstedelijking, klimaatverandering, digitalisering, veranderende verwachtingen van belanghebbenden en mogelijk onvoorziene gebeurtenissen.

Piet Mondriaanlaan 26, 3812 GV Amersfoort
Postbus 220, 3800 AE Amersfoort
088 426 12 61
www.arcadis.com