



Advies Raad van State inzake het van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met het instellen van een ZZS-emissiedatabase en een ZZS-emissieregister en enkele andere kleine wijzigingen (hierna: ontwerpbesluit)

Nader Rapport

2 december 2024

IENW/BSK-2024/311884

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 augustus 2023, nr. 2023001431 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 februari 2024, nr. W17.23.00338/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 15 november 2023, no.2023002643, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de invoering van een register voor zeer zorgwekkende stoffen en in verband met de uitbreiding van de informatieplicht met het informeren over het voorkomen dan wel beperken van emissies van zeer zorgwekkende stoffen, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt een database voor zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) gecreëerd. Gegevens over emissies van ZZS naar lucht en water moeten via een elektronisch formulier aan het bevoegd gezag worden verstrekt. De in de database opgenomen gegevens worden, na controle door het bevoegd gezag, actief openbaar gemaakt in het ZZS-register.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre de ZZS-database op zichzelf of in combinatie met onderzoek naar de duiding van beschikbaar gekomen gegevens kan bijdragen aan mogelijkheden het rijksbeleid over ZZS bij te sturen. Ook adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag waarom ervoor is gekozen alleen feitelijke emissiegegevens te verzamelen via een verplicht elektronisch formulier en daarin niet de vermijdings- en reductieprogramma's voor ZZS te betrekken.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om concretere invulling te geven aan de actieve informatieverstrekking over emissies van ZZS, maar zij plaatst kritische kanttekeningen bij de voorgenomen wijze van openbaarmaking van de emissiegegevens. Het is van belang dat de gegevens worden voorzien van een adequate duiding. De gepubliceerde gegevens moeten niet alleen betrouwbaar en toegankelijk zijn, maar ook begrijpelijke informatie bevatten voor het publiek. Dat is alleen al nodig om te voorkomen dat de gegevens op een onjuiste manier worden geïnterpreteerd, wat tot onnodige onrust kan leiden. Die duiding is ook van belang gelet op de belasting van lokale bevoegde instanties, die kampen met tekorten in kennis en capaciteit om de door bedrijven aangeleverde gegevens te beoordelen op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.

De Afdeling adviseert daarom het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zo aan te passen dat van start kan worden gegaan met de ZZS-database en pas op een later moment, nadat kan worden voldaan aan de minimale voorwaarden waaraan het register heeft te voldoen, over te gaan tot inrichting van een openbaar register. De Afdeling adviseert daarbij rekening te houden met de in de rechtspraak ontwikkelde verruimde invulling van het begrip 'emissiegegevens'.

Ten slotte adviseert de Afdeling enkele bepalingen over geheimhouding van emissiegegevens te schrappen en de nota van toelichting overeenkomstig aan te passen.

In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inhoud en doel

Het ontwerpbesluit is onderdeel van het landelijke beleid inzake ZZS. Het uiteindelijke doel van het ZZS-beleid is het weren van die stoffen uit onze leefomgeving.¹ ZZS zijn stoffen die bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, schadelijk zijn voor de voortplanting of het zenuwstelsel aantasten. Degenen die activiteiten verrichten² waarbij emissies van ZZS kunnen plaatsvinden, dienen die emissies te voorkomen en, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken (minimalisatieplicht). Om hierop toe te zien, zijn deze bedrijven wettelijk verplicht om het bevoegd gezag elke vijf jaar te informeren over de mate waarin ZZS worden geëmitteerd en de mogelijkheden om die emissies te beperken.³

Met het ontwerpbesluit wordt de informatieplicht gericht op de preventie van emissies uitgebreid. Het gaat om informatie om de ZZS-emissies te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken. Dit past bij de minimalisatiedoelstelling. Op dit moment ontbreekt een landelijk beeld van de ZZS die worden geëmitteerd, doordat de informatie door de bevoegde instanties op verschillende manieren wordt verzameld en bewaard.

Met het ontwerpbesluit wordt een ZZS-database gecreëerd. Het doel daarvan is de gegevens over emissies van ZZS naar lucht en water op landelijk niveau bijeen te brengen.⁴ Het ontwerpbesluit regelt dat de gegevens via een elektronisch formulier aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt en worden opgeslagen in die database. Daardoor wordt de aanlevering van gegevens meer uniform dan nu het geval is.⁵

Volgens de toelichting wordt daarmee zichtbaar in welke mate en waar in Nederland ZZS worden geëmitteerd en in welke mate de emissies worden beperkt. Ook kunnen ontwikkelingen door de jaren heen worden gevolgd. Zo ontstaat een landelijk beeld dat inzicht geeft in de effectiviteit van het ZZS-beleid. De database is bedoeld om bedrijven en bevoegde instanties in de uitvoering van hun taken te ondersteunen.

Het ontwerpbesluit regelt daarnaast dat bepaalde gegevens uit de ZZS-database openbaar worden gemaakt in een openbaar register (ZZS-register). Het gaat om de soort en hoeveelheid ZZS-emissies die op grond van de informatieverplichting door bedrijven zijn gemeld. Degenen die de gegevens aanleveren mogen die gegevens baseren op een schatting, een berekening of een meting.⁶ Als een bedrijf meer dan één emissiepunt heeft, dan wordt voor elke ZZS de uitstoot voor alle emissiepunten bij elkaar opgeteld tot één totale waarde per bedrijf. Volgens de toelichting is het doel van het ZZS-register deze milieu-informatie actief openbaar te maken, waarbij wordt verwezen naar het Verdrag van Aarhus.⁷

Aangezien de ZZS-database en het ZZS-register verschillende beleidsinstrumenten zijn, met verschillende doelstellingen, gaat de Afdeling op beide instrumenten afzonderlijk in.

2. ZZS-database

In de ZZS-database worden de digitaal, via het elektronisch formulier, aangeleverde emissiegegevens verzameld en opgeslagen. De database is een geschikt instrument om de gegevens robuust en eenduidig landelijk te verzamelen, te ordenen en onderling te vergelijken, aldus de toelichting. De Afdeling onderschrijft deze doelstelling van het ontwerpbesluit. Zij wijst er echter wel op dat de database op zichzelf geen inzicht zal bieden in de effectiviteit, dan wel de uitvoering, van het (landelijke) ZZS-beleid.*

Voor inzicht in de effectiviteit van het beleid is niet alleen informatie nodig over de aard en omvang van de uitstoot door de jaren heen, maar ook over verklarende factoren. Het handelen of nalaten door overheidsinstanties en bedrijven en ook externe factoren zoals conjuncturele ontwikkelingen zijn

¹ Zie onder andere Kamerstukken II 2021/22, 22 343, nr. 330 (Kamerbrief 3 juni 2022) en Nota van toelichting, Algemeen, Inleiding.

² In het navolgende ten behoeve van de leesbaarheid aangeduid als 'bedrijven'. De verplichting ziet echter niet uitsluitend op bedrijven.

³ Artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁴ Nota van toelichting, Algemeen, Doel.

⁵ Hiervoor worden volgens de nota van toelichting nu diverse Excel formats gebruikt (Nota van toelichting, Gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen). In de internetconsultatie is door bedrijven opgemerkt: '... dat er niet vastgelegd is op welke manier gegevens verzameld moeten worden en dat hierdoor regionale verschillen kunnen ontstaan.' (Nota van toelichting, Advies en Consultatie).

⁶ Nota van toelichting, Algemeen, Gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen.

⁷ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998.

daarvan voorbeelden. Er is inzicht nodig in de causale relatie tussen die mogelijke oorzaken en de bewegingen die waarneembaar zijn in de emissies. De database is slechts een eerste, noodzakelijke stap om uiteindelijk te komen tot inzicht in effectiviteit en de uitvoering van het beleid. In de toelichting blijft dit onderbelicht en wordt de suggestie gewekt dat de gegevens uit de ZZS-emissiedatabase inzicht bieden in de mate waarin het landelijk beleid over ZZS ertoe leidt dat de doelstellingen worden gehaald en handvatten biedt om gericht bij te sturen.

De Afdeling merkt op dat de al bestaande verplichting om gegevens aan te leveren over ZZS-emissies niet alleen de feitelijke emissies omvat, maar ook een verplichting om informatie te verschaffen over de mogelijkheden die uitstoot te beperken. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat eveneens een verplichting tot het opstellen en aanleveren van vermijdings- en reductieprogramma's voor ZZS, waarbij is voorgeschreven wat deze programma's minimaal aan informatie moeten bevatten.⁸

Het ontwerpbesluit reguleert alleen het via een elektronisch formulier (ten behoeve van de database) aanleveren van gegevens over feitelijke emissies.⁹ Op grond van het ontwerpbesluit zullen deze vermijdings- en reductieprogramma's, anders dan de emissiegegevens, niet worden ontsloten via de database. Dit terwijl voor ontsluiting daarvan dezelfde argumenten kunnen gelden als voor ontsluiting van de emissiegegevens. Gegevens kunnen in de ZZS-database immers eenduidig en robuust worden opgeslagen, bijeengebracht en actueel gehouden, en ontsloten voor vergunningverleners, toezicht-houders en handhavers.¹⁰

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre de ZZS-database op zichzelf of in combinatie met onderzoek naar de duiding van beschikbaar gekomen gegevens kan bijdragen aan mogelijkheden de effectiviteit van het landelijk beleid over ZZS te beoordelen en zo nodig gericht bij te sturen.

Dit advies heeft geleid tot aanpassing van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit. De passages over of en hoe de ZZS-emissiedatabase op zichzelf of in combinatie met onderzoek naar de duiding van beschikbaar gekomen gegevens kan bijdragen aan mogelijkheden de effectiviteit van het landelijk beleid over ZZS te beoordelen en zo nodig gericht bij te sturen, zijn verwijderd. Aangegeven is dat de database slechts een eerste, noodzakelijke stap is die kan helpen om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en de uitvoering van het beleid. De database alleen geeft geen inzicht in de effectiviteit of de uitvoering van het (landelijke) ZZS-emissiebeleid. Daarvoor is ook andere informatie nodig en moeten andere factoren worden betrokken, zoals informatie over het handelen of nalaten door overheidsinstanties en bedrijven en over conjuncturele ontwikkelingen als factor. Deze factoren worden meegenomen in de evaluatie van het ZZS-emissiebeleid die iedere vijf jaar wordt uitgevoerd. Beleid op grond van één of meer beleidsartikelen uit de rijksbegroting wordt eens in de vier tot zeven jaar geëvalueerd. De laatste evaluatie van het ZZS-emissiebeleid over de jaren 2016–2021 heeft in 2022 plaatsgevonden.¹¹

In navolging van het advies is paragraaf 3.1.2 van de nota van toelichting met bovenstaande motivering uitgebreid.

Ook adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag waarom ervoor is gekozen het vergaren van informatie via een verplicht elektronisch formulier, ten behoeve van de landelijke database, te beperken tot feitelijke emissies en daarin niet tenminste de eveneens al verplicht op te stellen vermijdings- en reductieprogramma's te betrekken.

Het doel van dit besluit is dus enerzijds om de informatieplicht te uniformeren door het verplicht gebruik van de digitale ZZS-emissiedatabase met als doel het verkrijgen van een landelijk beeld. Anderzijds is het doel via het in te voeren ZZS emissieregister het brede publiek op eenvoudige en toegankelijke wijze te informeren over ZZS-emissies. De ZZS-emissiedatabase is niet bedoeld om – en bevat dus geen informatie over – manieren om emissies van ZZS naar lucht of water te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken (artikel 5.23, onder b, Bal. Daarom maken de vermijdings- en reductieprogramma's (VRP's) uit artikel 5.24 Bal (nog) geen onderdeel uit van de ZZS-emissiedatabase.

In een VRP geven bedrijven aan welke maatregelen ze in welke volgorde willen gaan nemen en beschrijven ze de doelen en tijdsplanning per maatregel. VRP's zijn bedrijfsspecifiek en zeggen niets

⁸ Artikel 5.23, aanhef en onder b, jo. 5.24 Besluit activiteiten leefomgeving.

⁹ Artikel 5.24a ontwerpbesluit verwijst alleen naar artikel 5.23, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, waar de informatieplicht over de mate van emissies is geregeld.

¹⁰ Nota van toelichting, Algemeen, Doel.

¹¹ Zie Kamerstukken II 2021/22, 22 343, nr. 330, bijlage.

over de concrete ZZS-emissies, ook al omdat de resultaten van de voorgenomen maatregelen niet op voorhand duidelijk zijn.

Daarmee dragen VRP's niet bij aan het verkrijgen van een landelijk beeld. Anders dan bij de vrachten aan ZZS-emissies die je bijvoorbeeld bij elkaar kunt optellen om een regionaal of landelijk beeld te krijgen van de ZZS-emissies, kunnen de maatregelen uit de VRP's niet bij elkaar worden 'opgeteld'. Het toevoegen van de VRP's aan de ZZS-emissiedatabase heeft geen meerwaarde.

In navolging van het advies is paragraaf 3.1.1 Informatieplicht als basis van de ZZS-emissiedatabase van de nota van toelichting met bovenstaande motivering uitgebreid.

3. ZZS-register

Vanuit de ZZS-database wordt een deel van de gegevens openbaar gemaakt in een ZZS-register. Volgens de toelichting geeft Nederland daarmee invulling aan artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, dat overheidsinstanties ertoe verplicht hun milieu-informatie transparant beschikbaar te stellen en op doeltreffende wijze toegankelijk te maken.¹²

Volgens de preambule bij het Verdrag van Aarhus verbetert toegang tot informatie op milieugebied alsmede inspraak in besluitvorming de kwaliteit en de uitvoering van besluiten, draagt het bij aan de publieke 'bewustheid' van milieuvraagstukken, biedt het publiek de gelegenheid om zijn bezorgdheid te uiten en stelt het bestuursorganen in staat naar behoren rekening te houden met deze bezorgdheid. Blijkens de toelichting bij het ontwerpbesluit kan worden verwacht dat burgers op basis van de openbaar gemaakte gegevens in het ZZS-register actie kunnen ondernemen, bijvoorbeeld door met een bedrijf of bevoegd gezag in gesprek te gaan over bepaalde ZZS-emissies en het voorkomen of terugdringen daarvan.

a. Duiding van emissiegegevens

i. Algemeen

In het ZZS-register worden niet alle gegevens actief openbaar gemaakt. Bij de keuze welke gegevens daarin wel worden opgenomen, is uitgegaan van de volgende criteria: de informatie is voor het publiek doeltreffend en makkelijk toegankelijk, de gegevens zijn bruikbaar om de uitvoering van het emissiebeleid te kunnen volgen en evalueren; de gegevens geven een landelijk beeld over de emissiesituatie (dat wil zeggen emissiegegevens in alle provincies bevattend); en de gegevens zijn niet-vertrouwelijk en door het bevoegd gezag beoordeeld op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.¹³

In het ZZS-register is terug te zien welk bedrijf ZZS emitteert, welke ZZS worden geëmitteerd en in welke hoeveelheid. Daarbij worden per ZZS de emissies van verschillende emissiepunten binnen een bedrijfslocatie bij elkaar genomen en gepubliceerd als één jaarvracht naar lucht of water.¹⁴ Het ministerie zal bij de gegevens in het ZZS-register alleen in algemene zin informatie verstrekken over ZZS. De gegevens zullen niet worden voorzien van een specifieke duiding of context per uitstoot of uitstoter.¹⁵ Er zal dus bijvoorbeeld geen duiding worden gegeven of de genoemde emissies binnen de vergunde ruimte vallen.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om concretere invulling te geven aan de actieve informatieverstrekking over emissies van ZZS.¹⁶ De toelichting maakt echter niet duidelijk in hoeverre ook is beoogd met de introductie van een landelijk overzicht van ZZS-emissies te voldoen aan verplichtingen tot actieve openbaarmaking die zouden voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

Naar aanleiding van het advies zijn in de nota van toelichting de passages geschrapt over het ZZS-emissieregister als uitvoering van verplichtingen tot actieve openbaarmaking uit het verdrag van Aarhus: In plaats daarvan is aangegeven dat emissiegegevens uit de ZZS-emissiedatabase passief openbaar zijn, dat wil zeggen dat ze openbaar gemaakt moeten worden als een verzoek daartoe wordt

¹² Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

¹³ Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

¹⁴ Nota van toelichting, Algemeen, ZZS-emissiedatabase.

¹⁵ Nota van toelichting, Algemeen, Gevolgen voor burgers.

¹⁶ Mede gelet op de verplichting tot actieve openbaarmaking van emissiegegevens zoals neergelegd in artikel 3.3, eerste lid, onder c, van de Wet open overheid, dat op een later moment in werking zal treden.

gedaan op grond van de Wet open overheid. Zie voor meer informatie de handreiking 'openbaarheid van milieu-informatie en emissiegegevens'.¹⁷

Voor de actieve openbaarmaking van milieu-informatie in een landelijk overzicht is het van belang dat dit geschiedt op een wijze die daadwerkelijk kan bijdragen aan de publieke bewustheid over milieu-vraagstukken. Met de publicatie van kale emissiegegevens is dat niet het geval. De informatie moet niet alleen betrouwbaar en toegankelijk zijn, maar ook begrijpelijk voor het publiek. Zonder adequate duiding bestaat immers alleen al de mogelijkheid dat de emissiegegevens onjuist worden geïnterpreteerd, wat voor onnodige onrust kan zorgen. De Afdeling ziet het ontbreken van duiding bij de gegevens in een ZZS-register als een fundamentele belemmering voor de opzet en inrichting van dat register.

Naar aanleiding van dit advies is de inwerkingtredingsbepaling (artikel V) van het besluit aangepast en is een evaluatiebepaling (artikel IV) ingevoegd. Eerst treden de bepalingen betreffende de ZZS-emissiedatabase in werking. Na de evaluatie wordt een besluit genomen over de inwerkingtreding van de bepaling betreffende het ZZS-register.

De ZZS-emissiedatabase wordt op een aantal punten geëvalueerd, waaronder duiding bij en toegankelijkheid van de emissiegegevens. In de toelichting is aangegeven dat op deze punten wordt onderzocht of de emissiegegevens begrijpelijk zijn voor het algemeen publiek. Daarbij is het van belang dat bekeken wordt welke informatie naast de 'kale' gegevens nodig is, om deze emissiegegevens te kunnen interpreteren en controleren en of deze informatie ook aanwezig is bij het bevoegd gezag. Indien dat niet het geval is, zal bekeken worden of het RIVM in deze aanvullende informatie kan voorzien.

Na deze evaluatie zal een tijdstip van inwerkingtreding worden bepaald van de bepaling betreffende het ZZS-emissieregister. Inwerkingtreding van de bepaling betreffende het ZZS-emissieregister is mogelijk als is voldaan aan de volgende minimale voorwaarden: het publiek moet de ZZS-emissiegegevens kunnen duiden en het moet uitvoerbaar zijn voor het bevoegd gezag.

Voor een adequate duiding zijn gegevens nodig die het publiek in staat stellen om de berekeningen te controleren en om de invloeden te beoordelen van die emissies op het milieu en de gezondheid. In de evaluatie wordt bekeken welke informatie nodig is om de emissiegegevens te kunnen controleren en of deze informatie zodanig aanvullend uitgevraagd kan worden. Voor de inwerkingtreding van het ZZS-emissieregister is van belang dat deze informatie ook beschikbaar komt in het ZZS-register.

Het RIVM (dat namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk is voor het beheer van het ZZS-emissieregister) zorgt ervoor dat begrijpelijke informatie over gevaarseigenschappen en over blootstelling en risico's van specifieke stoffen op de pagina van het ZZS-emissieregister staat. Zo kan de burger beoordelen wat de uitstoot van de ZZS in zijn omgeving voor hem betekent.

In navolging van het advies zijn paragrafen 3.2 Evaluatie en 3.2.2 Inwerkingtreding ZZS-register van de nota van toelichting met bovenstaande motivering uitgebreid.

ii. Praktische belemmeringen

De Afdeling ziet ook meer praktische belemmeringen. Volgens de toelichting kan het publiek desgewenst acties ondernemen op basis van alle data en informatie, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met het bevoegd gezag. De instanties, die het ZZS-emissiebeleid moeten uitvoeren, kampen echter met een tekort aan kennis en capaciteit, zo blijkt uit een recente evaluatie.¹⁸ Het gaat hierbij om gemeenten, provincies en waterschappen in hun rol als bevoegd gezag en ook om de omgevingsdiensten als uitvoeringsorganisaties.

Gelet hierop vraagt de Afdeling zich af of het realistisch is om te verwachten dat de bevoegde instanties in staat zullen zijn de vragen te beantwoorden die de informatie uit het ZZS-register bij het publiek oproept. Zij worden daarmee extra belast, bovenop de taken die zij op dit moment al hebben. Dit gevolg kan tot op zekere hoogte worden beperkt door bij de openbaar gemaakte gegevens een meer specifieke duiding te geven. Het publiek hoeft met deze specifieke duiding in mindere mate zelf informatie te verzamelen bij deze instanties.

¹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Openbaarheid van milieu-informatie en emissiegegevens. Praktische handvatten bij het aanleveren en beoordelen van door bedrijven verstrekte bedrijfsinformatie aan overheidsinstanties, zie Openbaarheid van milieu-informatie en emissiegegevens : handreiking I Rapport I Rijksoverheid.nl.

¹⁸ Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016–2021, Berenschot/ Arcadis, 7 april 2022.

Zoals hiervoor aangegeven is de inwerkingtredingsbepaling van dit besluit aangepast en zijn voor de inwerkingtreding van de bepalingen betreffende het ZZS-emissieregister minimumwaarborgen bepaald. Dus nadat de bepalingen betreffende de ZZS-emissiedatabase in werking zijn getreden, wordt een evaluatie uitgevoerd waarin ook de uitvoerbaarheid wordt bekeken. Na de evaluatie wordt een besluit genomen over de inwerkingtreding van de bepaling betreffende het ZZS-register. De minimumwaarborgen betekenen een adequate duiding van de ZZS-emissiegegevens en dat het ZZS-emissieregister ook uitvoerbaar moet zijn voor het bevoegd gezag. Omdat bij de openbaar gemaakte gegevens ook andere informatie beschikbaar wordt gesteld om de gegevens beter te duiden, zal het publiek naar verwachting minder aanvullende informatie opvragen bij het bevoegde gezag.

In navolging van het advies is paragraaf 3.2.2 Inwerkingtreding ZZS-register van de nota van toelichting met bovenstaande motivering uitgebreid.

iii. Uitleg begrip emissiegegevens in rechtspraak

Daar komt bij dat in de rechtspraak het begrip 'emissiegegevens' ruimer wordt uitgelegd: het betreft niet enkel gegevens die de daadwerkelijke uitstoot betreffen. Het begrip is in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, in aansluiting op Europese rechtspraak de uitleg van het begrip 'emissiegegevens' verruimd.¹⁹ Tot de emissiegegevens behoren ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu, alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.

Uit deze ruime uitleg van het begrip 'emissies in het milieu' en ook van 'informatie over het milieu'²⁰ vloeit voort dat openbaarmaking van emissiegegevens over ZZS zich niet zou mogen beperken tot alleen het verstrekken van feitelijke gegevens. Het publiek moet tegelijk in staat worden gesteld te beoordelen wat de invloeden van die emissies op het milieu zijn. Dat vergt betrouwbare gegevens en een duiding van die gegevens. De Afdeling vraagt zich af of deze verruimde uitleg van het begrip 'emissiegegevens' bij het ontwerpbesluit, voor zover het gaat om het opzetten van het landelijke voor publiek toegankelijke register, voldoende is onderkend.

In de toelichting is beschreven hoe het verruimde begrip van emissiegegevens bij de opzet van het landelijk ZZS-emissieregister is onderkend. Zoals eerder aangegeven treedt het ZZS-emissieregister in werking als is voldaan aan de volgende minimale voorwaarden: adequate duiding van de ZZS-emissiegegevens en uitvoerbaar voor het bevoegd gezag.

Voor een adequate duiding zijn gegevens nodig die het publiek in staat stellen om de berekeningen te controleren en om de invloeden te beoordelen van die emissies op het milieu en de gezondheid. In de evaluatie is bekeken welke informatie nodig is om de emissiegegevens te kunnen controleren en of deze informatie zodanig aanvullend uitgevraagd kan worden. Voor de inwerkingtreding van het ZZS-emissieregister is van belang dat deze informatie ook beschikbaar komt in het ZZS-emissieregister.

In navolging van het advies is paragraaf 3.2.2 Inwerkingtreding ZZS-register van de nota van toelichting met bovenstaande motivering uitgebreid.

b. Beoordeling uitvoerbaarheid door het bevoegd gezag

Voordat de elektronisch aangeleverde ZZS-emissiegegevens openbaar gemaakt worden, dient het bevoegd gezag deze te controleren op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.²¹ Uiterlijk op

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2017:2211, ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, m.nt. H.D. Tolsma. Het gaat hier weliswaar om een geschil in het domein van de openbaarmaking op verzoek, op grond van de toenmalige Wet openbaar van bestuur, maar de betekenis van de uitleg die aan het begrip 'emissiegegevens' is gegeven is ook naar huidig en komend recht relevant. De Europese rechtspraak waarnaar in deze uitspraak wordt verwezen is ten eerste Bayer CropScience, ECLI:EU:C:2016:890, waarin uitleg is gegeven aan het begrip 'informatie over emissies in het milieu' in artikel 4, tweede alinea, van Richtlijn 2003/4 (Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad). Het Hof legt dit begrip uit als ook omvattend 'gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere of langere termijn op het milieu hebben.' Ten tweede wordt verwezen naar de uitspraak van het Hof in de zaak Commissie/ACC, ECLI:EU:C:2016:889. Daarin oordeelt het Hof dat onder het begrip 'informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu' 'ook de informatie dient te vallen die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, op basis waarvan de bevoegde autoriteit het betrokken product of de betrokken stof heeft toegelaten, juist is, alsook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu.'

²⁰ Dezelfde verruimde benadering van het begrip 'emissiegegevens' is gehanteerd in bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:153, ABRvS 27-01-2021.

²¹ Nota van toelichting, Artikelsgewijs: Artikel II, onderdeel A.

30 september van het jaar volgend op de periode waarop de gegevens betrekking hebben, verstrekt het bevoegd gezag de gegevens aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.²²

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de aangeleverde emissiegegevens ligt volgens de toelichting bij het bedrijf, zoals dat ook nu al het geval is. Volgens de toelichting biedt de beoordeling op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid de bevoegde instanties dezelfde ruimte voor invulling van de controle die zij nu ook al hebben. Uit de toelichting blijkt dat deze beoordeling door het bevoegd gezag één van de criteria is voor actieve openbaarmaking van bepaalde gegevens in het ZZS-register. Dat maakt dat de beoordeling als voorwaarde voor openbaarmaking kan worden beschouwd.²³

Aangezien de beoordeling door het bevoegd gezag op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid een voorwaarde is voor de actieve openbaarmaking van deze gegevens, is van belang dat daarvoor voldoende kennis en capaciteit beschikbaar is. Uit de evaluatie van het ZZS-beleid in de periode 2016–2021 komt naar voren dat de instanties die het ZZS-emissiebeleid moeten uitvoeren, kampen met een tekort aan kennis en capaciteit.²⁴

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) wijst in haar uitvoeringstoets op personeelstekorten bij toezicht en handhaving. Ook ontvangt de ILT signalen dat de ZZS-regelgeving zeer complex is.²⁵ Deze problemen kunnen nadelige consequenties hebben voor de uitvoerbaarheid van het ontwerpbesluit, bijvoorbeeld als de beoordeling door tekortschietende kennis of capaciteit niet of niet goed zou gebeuren.

De Afdeling wijst erop dat het essentieel is dat de toelichting expliciteert op welke wijze de beoordeling door het bevoegd gezag op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid van de aangeleverde emissiegegevens plaats zal vinden en welke betekenis aan die beoordeling toekomt. Kunnen burgers naar aanleiding van die controle uitgaan van de juistheid van de gegevens? De Afdeling adviseert verder in de toelichting in te gaan op wat er gebeurt met emissiegegevens die niet tijdig door het bevoegd gezag zouden zijn gecontroleerd en aangeleverd. Zij acht het onwenselijk dat die gegevens zonder enige controle openbaar worden gemaakt.

Het ontwerpbesluit regelt de wijze waarop informatie over de emissies van ZZS door bedrijven moet worden aangeleverd en het openbaar maken van geaggregeerde gegevens in het ZZS-emissieregister. Dit betreft informatie die op grond van reeds bestaande regelgeving moet worden bijgehouden en aangeleverd aan het bevoegd gezag. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling met dit ontwerpbesluit om een nieuwe verplichting op te leggen. De beoordeling van deze gegevens is een reeds bestaande verplichting van de bevoegde instanties.

Beoordeling op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid is uit het ontwerpbesluit geschrapt.

In plaats hiervan is in de nota van toelichting aangegeven hoe de bestaande beoordelingsverplichting voor de ZZS-emissiedatabase uitgevoerd kan worden. De ZZS-emissiedatabase is een beveiligde en afgeschermdde omgeving, waarbij gebruikers alleen toegang hebben tot hun eigen gegevens. Nadat de gegevens in de database zijn ingevoerd, kan het bevoegd gezag een beoordeling uitvoeren.

Het bevoegd gezag beoordeelt de gegevens op de aspecten volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid. Bij discrepanties, onzekerheid of twijfel over de verstrekte gegevens kan het bevoegd gezag vragen om verduidelijking en zo nodig aanpassing van de verstrekte informatie. Daarbij kan het bevoegd gezag aangeven dat de ingevoerde gegevens niet voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Dit kan aan de orde zijn als er onjuiste gegevens zijn aangeleverd of deze gegevens onvolledig zijn of als de gegevens anderszins onjuist zijn. Het bedrijf blijft altijd zelf verantwoordelijk voor de juistheid en betrouwbaarheid van de data.

In navolging van het advies is paragraaf 3.2.1. De ZZS-emissiedatabase, van de nota van toelichting met bovenstaande motivering uitgebreid.

c. Fasering

De ZZS-database moet ertoe leiden dat er voor het eerst een landelijk inzicht komt in ZZS-emissiegegevens die robuust en eenduidig worden verzameld, geordend en vergelijkbaar zijn. Daartoe

²² Voorgestelde artikel 11.26b Besluit kwaliteit leefomgeving jo voorgestelde artikel 10.31c Omgevingsbesluit.

²³ Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

²⁴ Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016–2021, Berenschot / Arcadis, 7 april 2022.

²⁵ HUF-toets wijziging Bal, Bkl en Ob t.b.v. zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) emissiedatabase, ILT, 20 april 2023.

zullen nog grote stappen moeten worden gezet. De emissiegegevens worden nu niet op een eenduidige manier verzameld en zijn niet op een centrale plek aanwezig. Onbekend is momenteel ook nog wat de aard en omvang is van de verschil/en en hoe de registratie van ZZS emissiegegevens op dit moment (lokaal) verloopt. Hoe groot de verschillen zijn tussen de verkregen gegevens en in welke mate er al een eenduidig landelijk beeld van de ZZS-emissies bestaat, wordt naar verwachting van de Afdeling pas duidelijk wanneer de database enige tijd in gebruik is.

Gelet op de eerder beschreven belemmeringen, is het niet verstandig om tegelijk met de inwerkingtreding van de ZZS-database ook het openbare ZZS-register beschikbaar te stellen. Zij adviseert om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zo aan te passen dat van start kan worden gegaan met de ZZS database en pas op een later moment over te gaan tot de inrichting van een openbaar register, wanneer wordt voldaan aan de minimale voorwaarden waaraan dit register heeft te voldoen. Een essentiële voorwaarde is dat de ZZS emissiegegevens worden voorzien van een adequate duiding, waarbij rekening wordt gehouden met de in de rechtspraak ontwikkelde verruimde invulling van het begrip 'emissiegegevens'. De kale emissiegegevens moeten, anders gezegd, verrijkt worden tot betrouwbare emissie-informatie die voor het publiek begrijpelijk is.

Een andere voorwaarde is dat de beoordeling door de bevoegde instanties van de volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid uitvoerbaar is. Er moet daarvoor voldoende kennis en capaciteit zijn voor deze beoordeling en ook om de vragen te beantwoorden die de openbaarmaking van de emissie-informatie naar verwachting met zich brengt. De Afdeling acht het denkbaar dat gelet hierop wordt gekozen voor een gefaseerde, modulaire, inrichting en uitbouw van het ZZS-register.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit aan te passen.

In navolging van het advies zijn het ontwerpbesluit en de bijhorende toelichting aangepast. In het ontwerpbesluit is een evaluatiebepaling (artikel IV) opgenomen en is de inwerkingtredingsbepaling (artikel V) gewijzigd, zodat eerst de bepalingen betreffende de ZZS-emissiedatabase in werking kunnen treden en pas na afronding van een evaluatie van die database, de bepalingen betreffende het ZZS emissieregister.

In verband hiermee is ook de nota van toelichting gewijzigd en is het volgende aangegeven. Zoals in de inleiding (paragraaf 1) is aangegeven, is de inwerkingtreding van de bepalingen over het ZZS-emissieregister voorzien na evaluatie van de werking van de ZZS-emissiedatabase. Door deze getrapte inwerkingtreding kunnen bevoegde gezagen en bedrijven ervaring opdoen met het gebruik van de ZZS-emissiedatabase. Nadat ervaring is opgedaan met de database moet blijken of de database doeltreffend en uitvoerbaar is en de bepalingen over het ZZS-emissieregister in werking kunnen treden.

De evaluatie betreft in ieder geval de volgende punten:

- a. doeltreffendheid van de database;
- b. doelmatigheid gerelateerd aan de in dit besluit geformuleerde doelen;
- c. praktische uitvoerbaarheid voor bedrijven en bevoegde gezagen;
- d. knelpunten en naar voren gekomen vragen uit de praktijk, en
- e. duiding bij en toegankelijkheid van de emissiegegevens.

De evaluatie wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten van het Rijksbrede Beleidskompas.

Ad a en b: Op het punt van de doeltreffendheid zal worden onderzocht of de database als landelijk elektronisch systeem een verbetering is ten opzichte van de situatie waarin die database er niet was en waarbij ieder bevoegd gezag zijn eigen aanlevermethode had. Deze verbetering wordt getoetst aan de hand van de vraag of de database het proces van aanleveren van gegevens vergemakkelijkt heeft voor bedrijven en bevoegde gezagen of de ZZS-emissiedatabase helpt bij het verkrijgen van een landelijk beeld van ZZS-emissies. Hiermee wordt aangesloten bij het belangrijkste knelpunt genoemd in paragraaf 2. Daarnaast zal in het onderzoek de doelmatigheid van de ZZS-emissiedatabase worden onderzocht of er een goede verhouding bestaat tussen de behaalde effecten en de ingezette (financiële) middelen.

Ad c en d: Onderzocht wordt of de bedrijven en bevoegde gezagen goed kunnen werken met de ZZS-emissiedatabase en welke vragen of knelpunten er daarbij zijn. Zowel procesmatig (in verband met de inrichting van het digitale systeem) als ten aanzien van het invoeren en beoordelen van data. Als uit de evaluatie blijkt dat het nodig is, kunnen aanpassingen worden aangebracht in het ontwerp en de praktische ondersteuning van de ZZS-emissiedatabase.

Ad e: Duiding en toegankelijkheid van emissiegegevens: op deze punten wordt onderzocht of de emissiegegevens begrijpelijk zijn voor het algemeen publiek. Daarbij is het van belang dat bekeken

wordt welke informatie naast de 'kale' gegevens nodig is om deze emissiegegevens te kunnen interpreteren en controleren en of deze informatie ook aanwezig is bij het bevoegd gezag. Indien dat niet het geval is, zal bekeken worden of het RIVM in deze aanvullende informatie kan voorzien.

Na deze evaluatie zal een tijdstip van inwerkingtreding worden bepaald van de bepaling betreffende het ZZS-emissieregister. In navolging van het advies zijn de paragrafen 3.2.1 Evaluatie en 3.2.2 Inwerkingtreding ZZS-register van de nota van toelichting met bovenstaande motivering uitgebreid.

4. Geheimhouding van gegevens

a. Staatsgeheim en militaire zee- en luchthavens

Het ontwerpbesluit regelt dat gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en gegevens die betrekking hebben op militaire zee- en luchthavens niet in het ZZS register worden opgenomen.²⁶ Ook kan het bevoegd gezag beslissen dat bepaalde bij hen ingediende emissiegegevens niet aan de minister worden verstrekt op basis van de gronden in artikel 5.1 van de Wet open overheid, welk artikel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.²⁷

Artikel 5.1 van de Wet open overheid geeft een aantal uitzonderingen op grond waarvan openbaarmaking achterwege kan blijven. De Afdeling wijst op het zevende lid van dit artikel, waarin staat dat deze uitzonderingen niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.²⁸ Openbaarmaking van ZZS-emissiegegevens kan op basis van dat artikel dan ook niet achterwege blijven. Dit geldt ook voor gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en betrekking hebben op de militaire zee- en luchthavens. Deze voorgenomen geheimhouding van bepaalde gegevens lijkt daarmee niet in lijn met de Wet open overheid en het beginsel van openbaarheid van de gegevens.

Naar aanleiding van dit advies is de koppeling met artikel 5.1 van de Wet open overheid geschrapt en zijn bijna alle bepalingen over geheimhouding van de emissiegegevens over de minimale inhoud van het ZZS-register en de onderdelen uit de nota van toelichting die op die geheimhouding betrekking hadden geschrapt. De bepalingen voor gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en betrekking hebben op de militaire zee- en luchthavens worden niet in de geaggregeerde vorm in het ZZS-emissie register opgenomen. De gegevens van deze activiteiten van Defensie kunnen mogelijk gerubriceerd zijn als staatsgeheim. Gegevens die volgen uit de informatieplicht voor deze activiteiten hoeven niet te worden aangeleverd in de ZZS-emissiedatabase en worden niet gepubliceerd in het ZZS-register. De uitzondering betreft uitsluitend het aanleveren van gegevens in de ZZS-emissiedatabase en het publiceren van die gegevens in het ZZS-register. De informatieplicht blijft wel van kracht voor de activiteiten van Defensie, overeenkomstig de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

b. Verantwoordelijkheid voor openbaarmaking

De Afdeling zet vraagtekens bij de verhouding tussen de inzake de regulering van emissies bevoegde instanties aan de ene kant en de bevoegdheden van de minister van Infrastructuur en Waterstaat inzake openbaarmaking aan de andere kant. Op grond van de Wet open overheid geschiedt actieve openbaarmaking door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, in dit geval zijn dat de bevoegde bestuursorganen die de ZZS-emissiegegevens ontvangen en controleren.²⁹

In het ontwerpbesluit wordt de bevoegdheid tot actieve openbaarmaking neergelegd bij de minister, die de ZZS-emissiegegevens ontvangt van het daartoe bevoegde gezag. Het bevoegd gezag voert echter de selectie uit welke gegevens al dan niet openbaar kunnen worden gemaakt en verstrekt alleen die gegevens aan de minister. Dit roept vragen op over de verantwoordelijkheid voor openbaarmaking. Bijvoorbeeld bij welk van deze bestuursorganen een eventueel bezwaar tegen de openbaarmaking van de betreffende gegevens open staat en welk bestuursorgaan eventuele zienswijzen moet opvragen bij belanghebbenden.³⁰

Naar aanleiding van dit advies zijn de betreffende bepalingen uit het ontwerpbesluit en de betreffende passages uit de nota van toelichting geschrapt en is artikel 10.31b ingevoegd. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is aangewezen als beheerder van het ZZS-emissieregister en ontvangt de gegevens in deze hoedanigheid. De verstrekking is geregeld in artikel 10.31b van het Omgevingsbe-

²⁶ Voorgesteld artikel 11.26d Besluit kwaliteit leefomgeving.

²⁷ Voorgesteld artikel 11.26c en artikel 11.26e, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 10.31d Omgevingsbesluit.

²⁸ Artikel 5.1, zevende lid, Wet open overheid.

²⁹ Zie artikel 3.1, eerste lid, Wet open overheid.

³⁰ Zie artikel 3.1, derde en vierde lid, Wet open overheid.



sluit. Zodra de gegevens in de elektronische voorziening met het elektronisch formulier worden ingediend en op de knop 'publiceren' is gedrukt, ontvangt de minister onverwijld de gegevens van het bevoegd gezag. In navolging van het advies is de artikelsgewijze toelichting met bovenstaande verduidelijking uitgebreid.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de volgende wijzigingen mee te nemen.

- In de artikelen 11.26a van het Besluit kwaliteit leefomgeving en 10.31a van het Omgevingsbesluit is het begrip 'bevoegd gezag' verwijderd, omdat daar in de wettekst niet meer naar werd verwezen;
- In Artikel I, onderdeel C, zijn in artikel 4.1032 van het Bal (externe veiligheid: opslaan verpakt vuurwerk) regels over de opslag van verpakt vuurwerk opgenomen. Gelet op het feit dat het hier gaat om een urgente reparatie van een onbedoelde omissie bij het omzetten van het Vuurwerkbesluit naar het Bal, waarbij er geen beleidsinhoudelijke verandering optreedt ten opzichte van de situatie voor 1 januari 2024, is deze wijziging bij nader rapport aanvaardbaar geacht;
- In Artikel II, onderdeel C, (wijziging van het Bkl) is artikel 12.6a (aanwijzing gevallen waarin herberekende geluidproductieplafonds bij provinciale wegen vervallen als bij besluit als omgevingswaarden vastgestelde geluidproductieplafonds) toegevoegd. Aanvankelijk was artikel 12.6a Bkl opgenomen in het ontwerp-Verzamelbesluit Omgevingswet 2023, waarover de Raad van State geen opmerkingen maakte en adviseerde dat besluit vast te stellen.³¹ Ten tijde van de vaststelling van het Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 op 12 september 2023³² was echter de Verzamelwet Omgevingswet 2023 nog niet door het parlement aanvaard. Daardoor ontbrak op dat moment de formele grondslag om artikel 12.6a Bkl met dat Verzamelbesluit vast te stellen. Omdat nadien de Verzamelwet Omgevingswet 2023 door beide Kamers der Staten-Generaal is aanvaard, op 16 oktober 2023 is vastgesteld en op 27 oktober 2023 is gepubliceerd³³, wordt artikel 12.6a Bkl nu alsnog vastgesteld. Daarom is deze wijziging bij nader rapport aanvaardbaar geacht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,
C.A. Jansen.*

³¹ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@137817/w04-23-00125>.

³² gepubliceerd op 15 september 2023; Stb. 2023, 298.

³³ Stb. 2023, 376.



Advies Raad van State

No. W17.23.00338/IV

's-Gravenhage, 7 februari 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 november 2023, no.2023002643, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de invoering van een register voor zeer zorgwekkende stoffen en in verband met de uitbreiding van de informatieplicht met het informeren over het voorkomen dan wel beperken van emissies van zeer zorgwekkende stoffen, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt een database voor zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) gecreëerd. Gegevens over emissies van ZZS naar lucht en water moeten via een elektronisch formulier aan het bevoegd gezag worden verstrekt. De in de database opgenomen gegevens worden, na controle door het bevoegd gezag, actief openbaar gemaakt in het ZZS-register.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre de ZZS-database op zichzelf of in combinatie met onderzoek naar de duiding van beschikbaar gekomen gegevens kan bijdragen aan mogelijkheden het rijksbeleid over ZZS bij te sturen. Ook adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag waarom ervoor is gekozen alleen feitelijke emissiegegevens te verzamelen via een verplicht elektronisch formulier en daarin niet de vermijdings- en reductieprogramma's voor ZZS te betrekken.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om concretere invulling te geven aan de actieve informatieverstrekking over emissies van ZZS, maar zij plaatst kritische kanttekeningen bij de voorgenomen wijze van openbaarmaking van de emissiegegevens. Het is van belang dat de gegevens worden voorzien van een adequate duiding. De gepubliceerde gegevens moeten niet alleen betrouwbaar en toegankelijk zijn, maar ook begrijpelijke informatie bevatten voor het publiek. Dat is alleen al nodig om te voorkomen dat de gegevens op een onjuiste manier worden geïnterpreteerd, wat tot onnodige onrust kan leiden. Die duiding is ook van belang gelet op de belasting van lokale bevoegde instanties, die kampen met tekorten in kennis en capaciteit om de door bedrijven aangeleverde gegevens te beoordelen op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.

De Afdeling adviseert daarom het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zo aan te passen dat van start kan worden gegaan met de ZZS-database en pas op een later moment, nadat kan worden voldaan aan de minimale voorwaarden waaraan het register heeft te voldoen, over te gaan tot inrichting van een openbaar register. De Afdeling adviseert daarbij rekening te houden met de in de rechtspraak ontwikkelde verruimde invulling van het begrip 'emissiegegevens'.

Ten slotte adviseert de Afdeling enkele bepalingen over geheimhouding van emissiegegevens te schrappen en de nota van toelichting overeenkomstig aan te passen.

In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inhoud en doel

Het ontwerpbesluit is onderdeel van het landelijke beleid inzake ZZS. Het uiteindelijke doel van het ZZS-beleid is het weren van die stoffen uit onze leefomgeving.¹ ZZS zijn stoffen die bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, schadelijk zijn voor de voortplanting of het zenuwstelsel aantasten. Degenen die activiteiten verrichten² waarbij emissies van ZZS kunnen plaatsvinden, dienen die emissies te voorkomen en, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken (minimalisatieplicht). Om hierop toe te zien, zijn deze bedrijven wettelijk verplicht om het bevoegd gezag elke vijf jaar te informeren over de mate waarin ZZS worden geëmitteerd en de mogelijkheden om die emissies te beperken.³

Met het ontwerpbesluit wordt de informatieplicht gericht op de preventie van emissies uitgebreid. Het gaat om informatie om de ZZS-emissies te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te

¹ Zie onder andere Kamerstukken II 2021/22, 22 343, nr. 330 (Kamerbrief 3 juni 2022) en Nota van toelichting, Algemeen, Inleiding.

² In het navolgende ten behoeve van de leesbaarheid aangeduid als 'bedrijven'. De verplichting ziet echter niet uitsluitend op bedrijven.

³ Artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

beperken. Dit past bij de minimalisatiedoelstelling. Op dit moment ontbreekt een landelijk beeld van de ZZS die worden geëmitteerd, doordat de informatie door de bevoegde instanties op verschillende manieren wordt verzameld en bewaard.

Met het ontwerpbesluit wordt een ZZS-database gecreëerd. Het doel daarvan is de gegevens over emissies van ZZS naar lucht en water op landelijk niveau bijeen te brengen.⁴ Het ontwerpbesluit regelt dat de gegevens via een elektronisch formulier aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt en worden opgeslagen in die database. Daardoor wordt de aanlevering van gegevens meer uniform dan nu het geval is.⁵

Volgens de toelichting wordt daarmee zichtbaar in welke mate en waar in Nederland ZZS worden geëmitteerd en in welke mate de emissies worden beperkt. Ook kunnen ontwikkelingen door de jaren heen worden gevolgd. Zo ontstaat een landelijk beeld dat inzicht geeft in de effectiviteit van het ZZS-beleid. De database is bedoeld om bedrijven en bevoegde instanties in de uitvoering van hun taken te ondersteunen.

Het ontwerpbesluit regelt daarnaast dat bepaalde gegevens uit de ZZS-database openbaar worden gemaakt in een openbaar register (ZZS-register). Het gaat om de soort en hoeveelheid ZZS-emissies die op grond van de informatieverplichting door bedrijven zijn gemeld. Degenen die de gegevens aanleveren mogen die gegevens baseren op een schatting, een berekening of een meting.⁶ Als een bedrijf meer dan één emissiepunt heeft, dan wordt voor elke ZZS de uitstoot voor alle emissiepunten bij elkaar opgeteld tot één totale waarde per bedrijf. Volgens de toelichting is het doel van het ZZS-register deze milieu-informatie actief openbaar te maken, waarbij wordt verwezen naar het Verdrag van Aarhus.⁷

Aangezien de ZZS-database en het ZZS-register verschillende beleidsinstrumenten zijn, met verschillende doelstellingen, gaat de Afdeling op beide instrumenten afzonderlijk in.

2. ZZS-database

In de ZZS-database worden de digitaal, via het elektronisch formulier, aangeleverde emissiegegevens verzameld en opgeslagen. De database is een geschikt instrument om de gegevens robuust en eenduidig landelijk te verzamelen, te ordenen en onderling te vergelijken, aldus de toelichting. De Afdeling onderschrijft deze doelstelling van het ontwerpbesluit. Zij wijst er echter wel op dat de database op zichzelf geen inzicht zal bieden in de effectiviteit, dan wel de uitvoering, van het (landelijke) ZZS-beleid.

Voor inzicht in de effectiviteit van het beleid is niet alleen informatie nodig over de aard en omvang van de uitstoot door de jaren heen, maar ook over verklarende factoren. Het handelen of nalaten door overheidsinstanties en bedrijven en ook externe factoren zoals conjuncturele ontwikkelingen zijn daarvan voorbeelden. Er is inzicht nodig in de causale relatie tussen die mogelijke oorzaken en de bewegingen die waarneembaar zijn in de emissies. De database is slechts een eerste, noodzakelijke stap om uiteindelijk te komen tot inzicht in effectiviteit en de uitvoering van het beleid. In de toelichting blijft dit onderbelicht en wordt de suggestie gewekt dat de gegevens uit de ZZS-emissiedatabase inzicht bieden in de mate waarin het landelijk beleid over ZZS ertoe leidt dat de doelstellingen worden gehaald en handvatten biedt om gericht bij te sturen.

De Afdeling merkt op dat de al bestaande verplichting om gegevens aan te leveren over ZZS-emissies niet alleen de feitelijke emissies omvat, maar ook een verplichting om informatie te verschaffen over de mogelijkheden die uitstoot te beperken. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat eveneens een verplichting tot het opstellen en aanleveren van vermijdings- en reductieprogramma's voor ZZS, waarbij is voorgeschreven wat deze programma's minimaal aan informatie moeten bevatten.⁸

Het ontwerpbesluit reguleert alleen het via een elektronisch formulier (ten behoeve van de database)

⁴ Nota van toelichting, Algemeen, Doel.

⁵ Hiervoor worden volgens de nota van toelichting nu diverse Excel formats gebruikt (Nota van toelichting, Gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen). In de internetconsultatie is door bedrijven opgemerkt: '...dat er niet vastgelegd is op welke manier gegevens verzameld moeten worden en dat hierdoor regionale verschillen kunnen ontstaan.' (Nota van toelichting, Advies en Consultatie).

⁶ Nota van toelichting, Algemeen, Gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen.

⁷ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998.

⁸ Artikel 5.23, aanhef en onder b, jo. 5.24 Besluit activiteiten leefomgeving.

aanleveren van gegevens over feitelijke emissies.⁹ Op grond van het ontwerpbesluit zullen deze vermijdings- en reductieprogramma's, anders dan de emissiegegevens, niet worden ontsloten via de database. Dit terwijl voor ontsluiting daarvan dezelfde argumenten kunnen gelden als voor ontsluiting van de emissiegegevens. Gegevens kunnen in de ZZS-database immers eenduidig en robuust worden opgeslagen, bijeengebracht en actueel gehouden, en ontsloten voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.¹⁰

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre de ZZS-database op zichzelf of in combinatie met onderzoek naar de duiding van beschikbaar gekomen gegevens kan bijdragen aan mogelijkheden de effectiviteit van het landelijk beleid over ZZS te beoordelen en zo nodig gericht bij te sturen. Ook adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag waarom ervoor is gekozen het vergaren van informatie via een verplicht elektronisch formulier, ten behoeve van de landelijke database, te beperken tot feitelijke emissies en daarin niet tenminste de eveneens al verplicht op te stellen vermijdings- en reductieprogramma's te betrekken.

3. ZZS-register

Vanuit de ZZS-database wordt een deel van de gegevens openbaar gemaakt in een ZZS-register. Volgens de toelichting geeft Nederland daarmee invulling aan artikel 5 van het Verdrag van Aarhus, dat overheidsinstanties ertoe verplicht hun milieu-informatie transparant beschikbaar te stellen en op doeltreffende wijze toegankelijk te maken.¹¹

Volgens de preambule bij het Verdrag van Aarhus verbetert toegang tot informatie op milieugebied alsmede inspraak in besluitvorming de kwaliteit en de uitvoering van besluiten, draagt het bij aan de publieke 'bewustheid' van milieuvraagstukken, biedt het publiek de gelegenheid om zijn bezorgdheid te uiten en stelt het bestuursorganen in staat naar behoren rekening te houden met deze bezorgdheid. Blijkens de toelichting bij het ontwerpbesluit kan worden verwacht dat burgers op basis van de openbaar gemaakte gegevens in het ZZS-register actie kunnen ondernemen, bijvoorbeeld door met een bedrijf of bevoegd gezag in gesprek te gaan over bepaalde ZZS-emissies en het voorkomen of terugdringen daarvan.

a. Duiding van emissiegegevens

i. Algemeen

In het ZZS-register worden niet alle gegevens actief openbaar gemaakt. Bij de keuze welke gegevens daarin wel worden opgenomen, is uitgegaan van de volgende criteria: de informatie is voor het publiek doeltreffend en makkelijk toegankelijk, de gegevens zijn bruikbaar om de uitvoering van het emissiebeleid te kunnen volgen en evalueren; de gegevens geven een landelijk beeld over de emissiesituatie (dat wil zeggen emissiegegevens in alle provincies bevattend); en de gegevens zijn niet-vertrouwelijk en door het bevoegd gezag beoordeeld op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.¹²

In het ZZS-register is terug te zien welk bedrijf ZZS emitteert, welke ZZS worden geëmitteerd en in welke hoeveelheid. Daarbij worden per ZZS de emissies van verschillende emissiepunten binnen een bedrijfslocatie bij elkaar genomen en gepubliceerd als één jaarvracht naar lucht of water.¹³ Het ministerie zal bij de gegevens in het ZZS-register alleen in algemene zin informatie verstrekken over ZZS. De gegevens zullen niet worden voorzien van een specifieke duiding of context per uitstoot of uitstoter.¹⁴ Er zal dus bijvoorbeeld geen duiding worden gegeven of de genoemde emissies binnen de vergunde ruimte vallen.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om concretere invulling te geven aan de actieve informatieverstrekking over emissies van ZZS.¹⁵ De toelichting maakt echter niet duidelijk in hoeverre ook is beoogd met de introductie van een landelijk overzicht van ZZS-emissies te voldoen aan verplichtingen tot actieve openbaarmaking die zouden voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

⁹ Artikel 5.24a ontwerpbesluit verwijst alleen naar artikel 5.23, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, waar de informatieplicht over de mate van emissies is geregeld.

¹⁰ Nota van toelichting, Algemeen, Doel.

¹¹ Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

¹² Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

¹³ Nota van toelichting, Algemeen, ZZS-emissiedatabase.

¹⁴ Nota van toelichting, Algemeen, Gevolgen voor burgers.

¹⁵ Mede gelet op de verplichting tot actieve openbaarmaking van emissiegegevens zoals neergelegd in artikel 3.3, eerste lid, onder c, van de Wet open overheid, dat op een later moment in werking zal treden.

Voor de actieve openbaarmaking van milieu-informatie in een landelijk overzicht is het van belang dat dit geschiedt op een wijze die daadwerkelijk kan bijdragen aan de publieke bewustheid over milieu-vraagstukken. Met de publicatie van kale emissiegegevens is dat niet het geval. De informatie moet niet alleen betrouwbaar en toegankelijk zijn, maar ook begrijpelijk voor het publiek. Zonder adequate duiding bestaat immers alleen al de mogelijkheid dat de emissiegegevens onjuist worden geïnterpreteerd, wat voor onnodige onrust kan zorgen. De Afdeling ziet het ontbreken van duiding bij de gegevens in een ZZS-register als een fundamentele belemmering voor de opzet en inrichting van dat register.

ii. Praktische belemmeringen

De Afdeling ziet ook meer praktische belemmeringen. Volgens de toelichting kan het publiek desgewenst acties ondernemen op basis van alle data en informatie, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met het bevoegd gezag. De instanties, die het ZZS-emissiebeleid moeten uitvoeren, kampen echter met een tekort aan kennis en capaciteit, zo blijkt uit een recente evaluatie.¹⁶ Het gaat hierbij om gemeenten, provincies en waterschappen in hun rol als bevoegd gezag en ook om de omgevingsdiensten als uitvoeringsorganisaties.

Gelet hierop vraagt de Afdeling zich af of het realistisch is om te verwachten dat de bevoegde instanties in staat zullen zijn de vragen te beantwoorden die de informatie uit het ZZS-register bij het publiek oproept. Zij worden daarmee extra belast, bovenop de taken die zij op dit moment al hebben. Dit gevolg kan tot op zekere hoogte worden beperkt door bij de openbaar gemaakte gegevens een meer specifieke duiding te geven. Het publiek hoeft met deze specifieke duiding in mindere mate zelf informatie te verzamelen bij deze instanties.

iii. Uitleg begrip emissiegegevens in rechtspraak

Daar komt bij dat in de rechtspraak het begrip 'emissiegegevens' ruimer wordt uitgelegd: het betreft niet enkel gegevens die de daadwerkelijke uitstoot betreffen. Het begrip is in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, in aansluiting op Europese rechtspraak de uitleg van het begrip 'emissiegegevens' verruimd.¹⁷ Tot de emissiegegevens behoren ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu, alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.

Uit deze ruime uitleg van het begrip 'emissies in het milieu' en ook van 'informatie over het milieu'¹⁸ vloeit voort dat openbaarmaking van emissiegegevens over ZZS zich niet zou mogen beperken tot alleen het verstrekken van feitelijke gegevens. Het publiek moet tegelijk in staat worden gesteld te beoordelen wat de invloeden van die emissies op het milieu zijn. Dat vergt betrouwbare gegevens en een duiding van die gegevens. De Afdeling vraagt zich af of deze verruimde uitleg van het begrip 'emissiegegevens' bij het ontwerpbesluit, voor zover het gaat om het opzetten van het landelijke voor publiek toegankelijke register, voldoende is onderkend.

b. Beoordeling uitvoerbaarheid door het bevoegd gezag

Voordat de elektronisch aangeleverde ZZS-emissiegegevens openbaar gemaakt worden, dient het bevoegd gezag deze te controleren op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.¹⁹ Uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op de periode waarop de gegevens betrekking hebben, verstrekt het bevoegd gezag de gegevens aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.²⁰

¹⁶ Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021, Berenschot / Arcadis, 7 april 2022.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2017:2211, ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, m.nt. H.D. Tolsma. Het gaat hier weliswaar om een geschil in het domein van de openbaarmaking op verzoek, op grond van de toenmalige Wet openbaar van bestuur, maar de betekenis van de uitleg die aan het begrip 'emissiegegevens' is gegeven is ook naar huidig en komend recht relevant. De Europese rechtspraak waarnaar in deze uitspraak wordt verwezen is ten eerste *Bayer CropScience*, ECLI:EU:C:2016:890, waarin uitleg is gegeven aan het begrip 'informatie over emissies in het milieu' in artikel 4, tweede alinea, van Richtlijn 2003/4 (Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad). Het Hof legt dit begrip uit als ook omvattend 'gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere of langere termijn op het milieu hebben.' Ten tweede wordt verwezen naar de uitspraak van het Hof in de zaak *Commissie/ACC*, ECLI:EU:C:2016:889. Daarin oordeelt het Hof dat onder het begrip 'informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu' ook de informatie dient te vallen die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, op basis waarvan de bevoegde autoriteit het betrokken product of de betrokken stof heeft toegelaten, juist is, alsook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu.'

¹⁸ Dezelfde verruimde benadering van het begrip 'emissiegegevens' is gehanteerd in bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:153, ABRvS 27-01-2021.

¹⁹ Nota van toelichting, Artikelsgewijs: Artikel II, onderdeel A.

²⁰ Voorgestelde artikel 11.26b Besluit kwaliteit leefomgeving jo voorgestelde artikel 10.31c Omgevingsbesluit.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de aangeleverde emissiegegevens ligt volgens de toelichting bij het bedrijf, zoals dat ook nu al het geval is. Volgens de toelichting biedt de beoordeling op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid de bevoegde instanties dezelfde ruimte voor invulling van de controle die zij nu ook al hebben. Uit de toelichting blijkt dat deze beoordeling door het bevoegd gezag één van de criteria is voor actieve openbaarmaking van bepaalde gegevens in het ZZS-register. Dat maakt dat de beoordeling als voorwaarde voor openbaarmaking kan worden beschouwd.²¹

Aangezien de beoordeling door het bevoegd gezag op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid een voorwaarde is voor de actieve openbaarmaking van deze gegevens, is van belang dat daarvoor voldoende kennis en capaciteit beschikbaar is. Uit de evaluatie van het ZZS-beleid in de periode 2016–2021 komt naar voren dat de instanties die het ZZS-emissiebeleid moeten uitvoeren, kampen met een tekort aan kennis en capaciteit.²²

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) wijst in haar uitvoeringstoets op personeelstekorten bij toezicht en handhaving. Ook ontvangt de ILT signalen dat de ZZS-regelgeving zeer complex is.²³ Deze problemen kunnen nadelige consequenties hebben voor de uitvoerbaarheid van het ontwerpbesluit, bijvoorbeeld als de beoordeling door tekortschietende kennis of capaciteit niet of niet goed zou gebeuren.

De Afdeling wijst erop dat het essentieel is dat de toelichting expliciteert op welke wijze de beoordeling door het bevoegd gezag op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid van de aangeleverde emissiegegevens plaats zal vinden en welke betekenis aan die beoordeling toekomt. Kunnen burgers naar aanleiding van die controle uitgaan van de juistheid van de gegevens? De Afdeling adviseert verder in de toelichting in te gaan op wat er gebeurt met emissiegegevens die niet tijdig door het bevoegd gezag zouden zijn gecontroleerd en aangeleverd. Zij acht het onwenselijk dat die gegevens zonder enige controle openbaar worden gemaakt.

c. Fasering

De ZZS-database moet ertoe leiden dat er voor het eerst een landelijk inzicht komt in ZZS-emissiegegevens die robuust en eenduidig worden verzameld, geordend en vergelijkbaar zijn. Daartoe zullen nog grote stappen moeten worden gezet. De emissiegegevens worden nu niet op een eenduidige manier verzameld en zijn niet op een centrale plek aanwezig. Onbekend is momenteel ook nog wat de aard en omvang is van de verschillen en hoe de registratie van ZZS-emissiegegevens op dit moment (lokaal) verloopt. Hoe groot de verschillen zijn tussen de verkregen gegevens en in welke mate er al een eenduidig landelijk beeld van de ZZS-emissies bestaat, wordt naar verwachting van de Afdeling pas duidelijk wanneer de database enige tijd in gebruik is.

Gelet op de eerder beschreven belemmeringen, is het niet verstandig om tegelijk met de inwerkingtreding van de ZZS-database ook het openbare ZZS-register beschikbaar te stellen. Zij adviseert om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zo aan te passen dat van start kan worden gegaan met de ZZS-database en pas op een later moment over te gaan tot de inrichting van een openbaar register, wanneer wordt voldaan aan de minimale voorwaarden waaraan dit register heeft te voldoen. Een essentiële voorwaarde is dat de ZZS-emissiegegevens worden voorzien van een adequate duiding, waarbij rekening wordt gehouden met de in de rechtspraak ontwikkelde verruimde invulling van het begrip 'emissiegegevens'. De kale emissiegegevens moeten, anders gezegd, verrijkt worden tot betrouwbare emissie-informatie die voor het publiek begrijpelijk is.

Een andere voorwaarde is dat de beoordeling door de bevoegde instanties van de volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid uitvoerbaar is. Er moet daarvoor voldoende kennis en capaciteit zijn voor deze beoordeling en ook om de vragen te beantwoorden die de openbaarmaking van de emissie-informatie naar verwachting met zich brengt. De Afdeling acht het denkbaar dat gelet hierop wordt gekozen voor een gefaseerde, modulaire, inrichting en uitbouw van het ZZS-register.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit aan te passen.

²¹ Nota van toelichting, Algemeen, Wettelijke verplichtingen.

²² Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016–2021, Berenschot / Arcadis, 7 april 2022.

²³ HUF-toets wijziging Bal, Bkl en Ob t.b.v. zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) emissiedatabase, ILT, 20 april 2023.

4. Geheimhouding van gegevens

a. Staatsgeheim en militaire zee- en luchthavens

Het ontwerpbesluit regelt dat gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en gegevens die betrekking hebben op militaire zee- en luchthavens niet in het ZZS-register worden opgenomen.²⁴ Ook kan het bevoegd gezag beslissen dat bepaalde bij hen ingediende emissiegegevens niet aan de minister worden verstrekt op basis van de gronden in artikel 5.1 van de Wet open overheid, welk artikel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.²⁵

Artikel 5.1 van de Wet open overheid geeft een aantal uitzonderingen op grond waarvan openbaarmaking achterwege kan blijven. De Afdeling wijst op het zevende lid van dit artikel, waarin staat dat deze uitzonderingen niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.²⁶ Openbaarmaking van ZZS-emissiegegevens kan op basis van dat artikel dan ook niet achterwege blijven. Dit geldt ook voor gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en betrekking hebben op de militaire zee- en luchthavens. Deze voorgenomen geheimhouding van bepaalde gegevens lijkt daarmee niet in lijn met de Wet open overheid en het beginsel van openbaarheid van de gegevens.

b. Verantwoordelijkheid voor openbaarmaking

De Afdeling zet vraagtekens bij de verhouding tussen de inzake de regulering van emissies bevoegde instanties aan de ene kant en de bevoegdheden van de minister van Infrastructuur en Waterstaat inzake openbaarmaking aan de andere kant. Op grond van de Wet open overheid geschiedt actieve openbaarmaking door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, in dit geval zijn dat de bevoegde bestuursorganen die de ZZS-emissiegegevens ontvangen en controleren.²⁷

In het ontwerpbesluit wordt de bevoegdheid tot actieve openbaarmaking neergelegd bij de minister, die de ZZS-emissiegegevens ontvangt van het daartoe bevoegde gezag. Het bevoegd gezag voert echter de selectie uit welke gegevens al dan niet openbaar kunnen worden gemaakt en verstrekt alleen die gegevens aan de minister. Dit roept vragen op over de verantwoordelijkheid voor openbaarmaking. Bijvoorbeeld bij welk van deze bestuursorganen een eventueel bezwaar tegen de openbaarmaking van de betreffende gegevens open staat en welk bestuursorgaan eventuele zienswijzen moet opvragen bij belanghebbenden.²⁸

De Afdeling adviseert de betreffende bepalingen te schrappen en de nota van toelichting overeenkomstig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

²⁴ Voorgesteld artikel 11.26d Besluit kwaliteit leefomgeving.

²⁵ Voorgesteld artikel 11.26c en artikel 11.26e, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 10.31d Omgevingsbesluit.

²⁶ Artikel 5.1, zevende lid, Wet open overheid.

²⁷ Zie artikel 3.1, eerste lid, Wet open overheid.

²⁸ Zie artikel 3.1, derde en vierde lid, Wet open overheid.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de invoering van een register voor zeer zorgwekkende stoffen en in verband met de uitbreiding van de informatieplicht met het informeren over het voorkomen dan wel beperken van emissies van zeer zorgwekkende stoffen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 9 november 2023, nr. IENW/BSK-2023/305849, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 2.24, eerste lid, 4.3, eerste lid, 16.1, tweede en derde lid, 16.139, 20.6, eerste lid, 20.8, eerste lid, en 20.10 van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I (WIJZIGING BESLUIT ACTIVITEITEN LEEFOMGEVING)

Het **Besluit activiteiten leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5.23, onder b, wordt 'te beperken' vervangen door 'te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken'.

B

Na artikel 5.24 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.24a (elektronisch formulier en ondertekening)

1. De informatie over emissies van zeer zorgwekkende stoffen, bedoeld in artikel 5.23, onder a, wordt verstrekt met gebruikmaking van een elektronisch formulier dat door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar wordt gesteld.
2. De informatie die is verstrekt via het elektronisch formulier geldt als ondertekend.

ARTIKEL II (WIJZIGING BESLUIT KWALITEIT LEEFOMGEVING)

Het **Besluit kwaliteit leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

In afdeling 11.2 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 11.2a Zeer zorgwekkende stoffen

§ 11.2.2a.1 Algemene bepalingen

Artikel 11.26a (begripsbepalingen)

Voor de toepassing van paragraaf 11.2.2a wordt verstaan onder:

bevoegd gezag: bevoegd gezag als bedoeld in artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

§ 11.2.2a.2 Gegevensverzameling

Artikel 11.26b (beoordeling ZZS-emissiegegevens)

Het bevoegd gezag ziet toe op de volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid van de overeenkomstig artikel 5.24a van het Besluit activiteiten leefomgeving verstrekte gegevens over emissies van zeer zorgwekkende stoffen.

Artikel 11.26c (geheimhouding gegevens)

1. Het bevoegd gezag kan, op verzoek van degene die de activiteit verricht waarbij emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht of het water vrijkomen of ambtshalve, beslissen dat bepaalde ingediende emissiegegevens niet aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden verstrekt. Artikel 5.1 van de Wet open overheid is van overeenkomstige toepassing.
2. Een ambtshalve besluit als bedoeld in het eerste lid wordt genomen uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben.
3. Een besluit als bedoeld in het eerste lid treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit is bekendgemaakt. Als gedurende die termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

§ 11.2.2a.3 Gegevensbeheer

Artikel 11.26d (ZZS-register)

1. Er is een ZZS-register.
2. Het ZZS-register bevat het totaal aan gegevens over emissies van zeer zorgwekkende stoffen in de lucht of het water, met uitzondering van gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim als bedoeld in het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 en gegevens die betrekking hebben op milieubelastende activiteiten als bedoeld in de artikelen 3.324 en 3.327 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
3. Het ZZS-register wordt beheerd door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.
4. Het ZZS-register is voor een ieder langs elektronische weg toegankelijk.

Artikel 11.26e (minimale inhoud ZZS-register)

1. Het ZZS-register bevat in elk geval:
 - a. de in overeenstemming met artikel 10.31b van het Omgevingsbesluit aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat verstrekte gegevens over emissies van zeer zorgwekkende stoffen; en
 - b. de mededelingen, bedoeld in artikel 10.31c, tweede en derde lid, van het Omgevingsbesluit.
2. Als het bevoegd gezag de bij hem ingediende gegevens over emissies van zeer zorgwekkende stoffen met toepassing van artikel 10.31d van het Omgevingsbesluit niet aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft verstrekt, bevat het ZZS-register:
 - a. het type informatie dat geheim is gehouden;
 - b. de uitzonderingsgrond uit artikel 5.1 van de Wet open overheid op grond waarvan tot geheimhouding is besloten; en
 - c. de samenvatting van de motivering van de beslissing waarbij tot geheimhouding is besloten.

B

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

zeer zorgwekkende stof: zeer zorgwekkende stof als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;



ARTIKEL III (WIJZIGING OMGEVINGSBESLUIT)

Het **Omgevingsbesluit** wordt als volgt gewijzigd:

A

In afdeling 10.8 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 10.8.2a Zeer zorgwekkende stoffen

Artikel 10.31a (begripsbepalingen)

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt verstaan onder:

bevoegd gezag: bevoegd gezag als bedoeld in artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 10.31b (beschikbaarstelling elektronisch formulier)

Het formulier, bedoeld in artikel 5.24a, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar gesteld op www.e-mjv.nl.

Artikel 10.31c (gegevensverstrekking)

1. Het bevoegd gezag verstrekt de gegevens over de emissies van zeer zorgwekkende stoffen, na beoordeling van de volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid daarvan, telkens uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben in elektronische vorm aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.
2. Als de emissiegegevens naar het oordeel van het bevoegd gezag niet volledig, consistent of geloofwaardig zijn, deelt het bevoegd gezag dit mee aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben.
3. Als geen emissiegegevens zijn verstrekt en er wel aanwijzingen zijn dat emissies van zeer zorgwekkende stoffen hebben plaatsgevonden, deelt het bevoegd gezag dit mede aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarover deze gegevens hadden moeten worden ingediend.

Artikel 10.31d (handelwijze bij geheimhouden gegevens)

1. Als het bevoegd gezag op grond van artikel 11.26c, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft beslist bepaalde gegevens over emissies van zeer zorgwekkende stoffen niet aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat te verstrekken, deelt het bevoegd gezag uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat mee:
 - a. welk type informatie geheim is gehouden; en
 - b. welke uitzonderingsgrond als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet open overheid is toegepast.
2. De mededeling bevat een samenvatting van de motivering van de beslissing.
3. In afwijking van artikel 10.31c, eerste lid, worden gegevens waarvoor een verzoek als bedoeld in artikel 11.26c, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is afgewezen, niet eerder verstrekt dan nadat het besluit op dat verzoek in werking is getreden.

Artikel 10.31e (beschikbaar stellen gegevens en mededelingen ZZS-register)

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt de gegevens en mededelingen, bedoeld in artikel 10.31c, uiterlijk op 31 maart van het tweede kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben beschikbaar via het ZZS-register, bedoeld in artikel 11.26d van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

B

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:



zeer zorgwekkende stof: zeer zorgwekkende stof als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en het Omgevingsbesluit (hierna: Ob) en legt de verplichting vast tot het aanleveren van informatie over emissies van zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) in een landelijke ZZS-emissiedatabase en is de invoering van een openbaar toegankelijk register voor ZZS (hierna: ZZS-register) geregeld.

Dit wijzigingsbesluit bevat wijzigingen in het Bal, Bkl en Ob. De wijzigingen in het Bal betreffen wijzigingen in de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten verrichten in de fysieke leefomgeving. De wijzigingen in het Bkl zien op de inhoudelijke kaders voor overheidsorganen, waarbinnen zij hun taken en bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving uitoefenen. De wijzigingen in het Ob bepalen welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden. Hiermee vallen de wijzigingen binnen het stelsel van de amvb's onder de Omgevingswet.

Een stof wordt aangemerkt als ZZS als deze voldoet aan artikel 57 van de verordening REACH.¹ De selectiecriteria in artikel 57 van die verordening zijn:

- Kankerverwekkend (C);
- Mutageen (M);
- Giftig voor de voortplanting (R);
- Persistent, bioaccumulerend en giftig (PBT);
- Zeer persistent en zeer bioaccumulerend (vPvB); of
- van soortgelijke zorg (zoals hormoonverstorende stoffen).

Als verdere ondersteuning bij de identificatie van ZZS is een niet-limitatieve lijst opgenomen op de website van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) onder 'Risico's van Stoffen': www.rivm.nl/rvs. Meer informatie over ZZS wordt gegeven in de Nota van Toelichting op het Bal.²

ZZS moeten worden geweerd uit onze leefomgeving. Bedrijven -of volgens de wettelijke terminologie: degene die de activiteit verricht- zijn gehouden om emissies (naar lucht en naar water) van ZZS te voorkomen, of als dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken (*de minimalisatieplicht*). Om hierop toe te zien zijn bedrijven al wettelijk verplicht om het bevoegd gezag iedere vijf jaar te informeren over enerzijds de mate waarin ZZS worden geëmitteerd naar lucht en water en anderzijds de mogelijkheden om de emissie van ZZS te voorkomen, of als dat niet mogelijk is, te beperken (*de informatieplicht*, artikel 5.23 van het Bal) en om vermijdings- en reductieprogramma's op te stellen (artikel 5.24 van het Bal). Door de informatieplicht ontstaat inzicht in de lokale ZZS-emissiesituatie. Een landelijk beeld van ZZS-emissies ontbreekt dan echter nog. Deze wijziging van het Bal, Bkl en Ob voorziet erin dat emissiegegevens die voortkomen uit de informatieplicht worden aangeleverd en verzameld in een landelijke ZZS-emissiedatabase. Daarnaast zullen gegevens uit die ZZS-emissiedatabase worden gebruikt voor een publiek toegankelijk ZZS-register waardoor gegevens over emissies van ZZS in Nederland actief openbaar worden gemaakt.

Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding en probleembeschrijving

ZZS zijn stoffen die vanwege hun eigenschappen zeer zorgwekkend zijn. Er is nog onvoldoende zicht op het totaalbeeld van de emissies van ZZS in Nederland. Bedrijven zijn wel verplicht om inzicht te geven in hun ZZS-emissies naar de lucht en het water (op grond van artikel 5.23 van het Bal), maar deze emissiegegevens worden alleen lokaal verzameld en nog niet altijd actief openbaar gemaakt,

¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2006, L 396).

² *Stb.* 2018, 293, p. 1389 e.v.

zoals het verdrag van Aarhus³ verplicht. Hierdoor ontbreekt een landelijk overzicht van de ZZS die in Nederland worden geëmitteerd. Meer inzicht in de emissies van ZZS in Nederland biedt mogelijkheden voor verdere onderbouwing en ontwikkeling van het beleid voor ZZS en een betere uitvoerbaarheid van dat beleid. Tevens geeft een landelijk beeld van ZZS-emissies inzicht in de effectiviteit van dat beleid.⁴

Doel

De invoering van een landelijke ZZS-emissiedatabase strekt ertoe de gegevens over industriële emissies van ZZS naar lucht en water uit de informatieplicht op landelijk niveau bijeen te brengen en de ontwikkelingen daarin door de jaren heen te volgen. De ZZS-emissiedatabase maakt daarmee inzichtelijk welke ZZS in welke mate en waar in Nederland worden geëmitteerd, en in welke mate die emissies van ZZS worden beperkt.

De ZZS-emissiedatabase ondersteunt bedrijven en bevoegde gezagen in de uitvoering van hun taken. In de ZZS-emissiedatabase kunnen gegevens eenduidig en robuust worden opgeslagen, worden gegevens bijeengebracht en actueel gehouden. Met deze kennis kunnen overheden gerichter emissies van specifieke stoffen aanpakken, beleid ontwikkelen en evalueren. Daarnaast kunnen bevoegde gezagen onderling contact zoeken om kennis en ervaringen uit te wisselen over specifieke emissies en de getroffen maatregelen, bijvoorbeeld als blijkt dat in meerdere regio's of bij vergelijkbare activiteiten dezelfde ZZS wordt geëmitteerd. De rijksoverheid kan met de informatie uit de ZZS-emissiedatabase het stoffenbeleid waar nodig aanpassen. De informatie uit de ZZS-emissiedatabase kan ook de inzet van Nederland in Europese kaders helpen bepalen, bijvoorbeeld in het kader van de Europese verordening REACH. Daarnaast verplicht het Verdrag van Aarhus overheden om informatie over milieu-aangelegenheden actief openbaar te maken. Volgens genoemd verdrag moet milieu-informatie in toenemende mate beschikbaar worden gesteld in openbare elektronische gegevensbestanden die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek. De ZZS-emissiedatabase faciliteert dit doordat vanuit de ZZS-emissiedatabase gegevens eenvoudig ontsloten kunnen worden naar een ZZS-register op de openbare website <https://www.emissieregistratie.nl/>.

De overheid stelt wetten en regels op die de kwaliteit van het milieu moeten waarborgen. De overheid is ook verplicht om milieu-informatie actief openbaar te maken. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is stelselverantwoordelijke voor het ZZS-emissiebeleid. De uitvoering van het ZZS-emissiebeleid gebeurt door degene die de activiteit verricht en door de bevoegde gezagen als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. Als stelselverantwoordelijke moet de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat erop toezien dat bevoegde gezagen hun taken kunnen uitvoeren. Daarbij hoort ook het -waar nodig- ondersteunen van bevoegde gezagen in hun kennisopbouw en regie op regio-overschrijdende projecten. Tot slot is bundeling van lokale gegevens noodzakelijk voor inbreng vanuit de rijksoverheid in andere beleidskaders in binnen- en buitenland. De ZZS-emissiedatabase draagt bij aan alle hierboven genoemde aspecten.

ZZS-emissiedatabase en ZZS-register

Dit wijzigingsbesluit behelst feitelijk twee producten: een ZZS-emissiedatabase waarin ingediende emissiegegevens worden opgeslagen en een publiek toegankelijk ZZS-register. In de ZZS-emissiedatabase worden ZZS-emissiegegevens digitaal verzameld en opgeslagen. Vanuit deze ZZS-emissiedatabase worden ZZS-emissiegegevens openbaar gemaakt in een digitaal ZZS-register. Een database is een geschikt instrument omdat gegevens robuust, eenduidig en digitaal verzameld kunnen worden. Dat draagt bij aan het ordenen en digitaliseren van milieu-informatie en zorgt ervoor dat gegevens actueel, nauwkeurig en onderling vergelijkbaar zijn. Een digitaal ZZS-register biedt het publiek een laagdrempelige toegang tot de milieu-informatie.

ZZS-emissiedatabase

De ZZS-emissiedatabase is bedoeld om regionale emissiegegevens van ZZS die voortkomen uit de informatieplicht, landelijk te verzamelen. Hiervoor heeft het RIVM een ZZS-emissiedatabase gebouwd, waarin de emissiegegevens van ZZS veilig, robuust en eenduidig kunnen worden opgeslagen. De ZZS-emissiedatabase is als aparte module ondergebracht bij de reeds bestaande en functionerende IT-infrastructuur van het elektronisch milieujaarverslag (hierna: e-MJV), dat eveneens beheerd wordt

³ Verdrag van Aarhus: Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998, art. 5, waarin onder andere is geregeld dat 'de wijze waarop overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen aan het publiek transparant is en dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is' en dat 'milieu-informatie in toenemende mate beschikbaar wordt in elektronische gegevensbestanden via openbare telecom-municatienetwerken die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek'.

⁴ Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021 (Kamerstukken II 2021/22, 22 343, nr. 330, bijlage).

door het RIVM. Het e-MJV bevat modules met vergelijkbare functionaliteiten (waaronder de zogenoemde E-PRTR module). Het voordeel van het aansluiten op het e-MJV is dat een deel van de beoogde gebruikers al ervaring heeft met dit systeem.

De ZZS-emissiedatabase blijft een aparte module binnen het e-MJV, met een afzonderlijke invoermodule en een eigenstandige dataset. De ZZS-emissiedatabase wordt niet geïntegreerd met de overige gegevens in het e-MJV. Dit betekent dat periodiek over sommige ZZS dubbel gerapporteerd zal moeten worden. Dit komt omdat op de stoffenlijst waarover gerapporteerd moet worden vanuit de Europese E-PRTR verordening⁵ een beperkt aantal ZZS is opgenomen. Voor deze stoffen moeten daardoor ongeveer eens in de vijf jaar twee maal emissiegegevens worden ingevoerd: één in het kader van de E-PRTR verordening en één in het kader van de informatieplicht voor ZZS-emissies. Er kan een verschil ontstaan tussen de aangeleverde emissiegegevens omdat de E-PRTR ondergrenzen hanteert: alleen emissies die boven een drempelwaarde uitkomen moeten gerapporteerd worden. Voor de nationale ZZS-informatieplicht is geen ondergrens vastgesteld: er moet ook over emissies gerapporteerd worden onder de drempelwaarde die de E-PRTR verordening stelt. Een integratie van de gegevens uit beide modules is op dit moment niet wenselijk, omdat de onderliggende, wettelijke vereisten voor de rapportages te ver uiteen liggen. Wijziging van deze wettelijke vereisten is op dit moment niet aan de orde. Het belang om de emissies van ZZS, en zoveel mogelijk voorkomen en beperken daarvan, goed in beeld te krijgen, weegt op tegen de extra administratieve lasten die bedrijven één keer in de vijf jaar hebben. Het zal om een beperkt aantal ZZS gaan die ook op de stoffenlijst van de E-PRTR staan.

In de ZZS-emissiedatabase worden emissiegegevens per ZZS en per emissiepunt van een bedrijfslocatie opgeslagen. Bedrijven worden verplicht om gegevens die ze aanleveren op basis van de informatieplicht rechtstreeks in te voeren in de ZZS-module van het e-MJV. Hiervoor is een digitale invoermodule ontworpen. Na invoering van de gegevens controleert het bevoegd gezag of deze gegevens volledig, consistent en geloofwaardig zijn, waarna de gegevens definitief worden opgeslagen in de landelijke ZZS-emissiedatabase. De gegevens in de ZZS-emissiedatabase kunnen alleen worden ingezien door het betreffende bedrijf en het betrokken bevoegd gezag. Daarom kunnen in de ZZS-emissiedatabase ook bedrijfsvertrouwelijke gegevens worden opgeslagen.

Vanuit de ZZS-emissiedatabase wordt een deel van gegevens openbaar gemaakt in een ZZS-register. In dit nationale register worden niet-vertrouwelijke gegevens gepubliceerd vanuit de landelijke ZZS-emissiedatabase. In het ZZS-register is terug te zien welk bedrijf ZZS emitteert, welke ZZS worden geëmitteerd en in welke hoeveelheid. Daarbij worden per ZZS de emissies van verschillende emissiepunten binnen een bedrijfslocatie bij elkaar genomen en gepubliceerd als één jaarvrucht naar lucht of water. Doordat elke vijf jaar actuele gegevens moeten worden aangeleverd zullen op termijn in het ZZS-register ook de effecten van inspanningen van bedrijven deze emissies te voorkomen en te beperken zichtbaar worden. Voor het ZZS-register wordt gebruik gemaakt van het reeds bestaande portaal Emissieregistratie, dat digitaal toegankelijk is via een website (www.emissieregistratie.nl). Evenals in de ZZS-emissiedatabase blijven in het portaal de gegevens die voortkomen uit de informatieplicht voor ZZS-emissies gescheiden van de gegevens die gerapporteerd worden in het kader van de E-PRTR verordening. In het portaal zal dit onderscheid uitgelegd en visueel benadrukt worden voor de bezoekers. Het loket van het portaal Emissieregistratie wordt door het RIVM beheerd.

De ZZS-emissiedatabase en het ZZS-register worden in verschillende digitale portalen ondergebracht. De ZZS-emissiedatabase is ondergebracht in een beveiligde en afgeschermdde omgeving, waarbij gebruikers alleen toegang hebben tot de eigen gegevens. Zodoende kunnen gebruikers ook hun bedrijfsvertrouwelijke gegevens in de ZZS-emissiedatabase opslaan. Vanuit de ZZS-emissiedatabase worden dan de niet-vertrouwelijke, geaggregeerde gegevens geëxporteerd naar het ZZS-register dat publiek toegankelijk is. Deze systematiek is analoog aan de systematiek die is toegepast op de gegevensverzameling in het kader van de E-PRTR.

Wettelijke verplichtingen

Diegene die de activiteit verricht, is met deze wijziging van het Bal, Bkl en Ob verplicht om gegevens die volgen uit de informatieplicht aan te leveren in de ZZS-emissiedatabase. Het bevoegd gezag is verplicht deze gegevens op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid te controleren. Door vanuit die ZZS-emissiedatabase gegevens op te nemen in een register is geborgd dat er een publiek toegankelijk en zo actueel en volledig mogelijk overzicht is van de ZZS-emissies van bedrijven. Daarnaast krijgen bevoegde gezagen hiermee juridisch afdwingbare handvatten om toe te zien op de

⁵ Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU 2006, L 33).

invulling van de informatieplicht. Een wettelijke verplichting zorgt voor eenduidigheid over het gebruik van deze ZZS-emissiedatabase. De verplichting is analoog aan de reeds bestaande verplichting om te rapporteren over emissies naar lucht en water zoals volgt uit de E-PRTR verordening.

Bedrijven moeten tenminste eens in de vijf jaar het bevoegd gezag informeren over hun ZZS-emissies, zoals de informatieplicht in het bestaande artikel 5.23 van het Bal voorschrijft. Het is echter ook mogelijk om vaker gegevens aan te leveren dan één keer per vijf jaar, bijvoorbeeld na een ingrijpende wijziging in het bedrijf. Ook kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift de frequentie van aanlevering laten verhogen. Het bedrijf en het bevoegd gezag kunnen hier nadere afspraken over maken.

Er is een uitzondering voorzien voor gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim en voor de activiteiten van Defensie (artikel 10.26d, eerste lid, van het Bkl). ZZS-emissiegegevens die volgen uit de informatieplicht voor de activiteiten van Defensie, bedoeld in de artikelen 3.324 en 3.327 van het Bal, hoeven vooralsnog niet aangeleverd te worden in de ZZS-emissiedatabase en worden ook niet gepubliceerd in het ZZS-register. De reden hiervoor is dat een deel van deze gegevens mogelijk gerubriceerd kan zijn als Staatsgeheim en kennisname door niet-gerechtigden schade kan toebrengen aan het belang en de veiligheid van de Staat. Deze uitzondering betreft alleen het aanleveren van gegevens in de ZZS-emissiedatabase en het publiceren van de gegevens in het ZZS-register. De informatieplicht zelf blijft wel van kracht voor bedoelde activiteiten van Defensie.

In het bestaande artikel 5.23 van het Bal is de verplichting opgenomen om gegevens over ZZS-emissies te verzamelen en over te dragen aan het bevoegd gezag (informatieplicht). Met deze wijziging van het Bal, Bkl en Ob is vastgelegd op welke wijze deze gegevens aangeleverd moeten worden. Het bevoegd gezag ziet toe op de invulling van de informatieplicht en dus ook op het aanleveren van de gegevens in de ZZS-emissiedatabase door diegene die de activiteit verricht. Diegene die de activiteit verricht, is verplicht informatie over ZZS-emissies aan te leveren bij het bevoegd gezag. In het Bal is vastgelegd wie het bevoegd gezag is. Het handhavingsinstrumentarium dat beschikbaar is in het VTH-stelsel is vastgelegd onder de Omgevingswet.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de taak emissiegegevens te bundelen en te publiceren in een openbaar ZZS-register. De grond waarop deze informatie gepubliceerd wordt, zijn verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus die aldus verwerkt zijn in de Wet open overheid (hierna: Woo) en de Wet milieubeheer. Het verdrag van Aarhus verplicht de verdragspartijen dat de wijze waarop overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen aan het publiek transparant is en dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is. Ook verplicht het verdrag dat milieu-informatie in toenemende mate beschikbaar wordt in elektronische gegevensbestanden via openbare telecommunicatienetwerken die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek. In het ZZS-register worden niet alle gegevens actief openbaar gemaakt. Bij de keuze is uitgegaan van de volgende criteria: de informatie is voor het publiek doeltreffend en makkelijk toegankelijk, de gegevens zijn bruikbaar om de uitvoering van het emissiebeleid te kunnen volgen en evalueren; de gegevens geven een landelijk beeld over de emissiesituatie (dat wil zeggen emissiegegevens in alle provincies bevattend); de gegevens zijn niet-vertrouwelijk en door het bevoegd gezag beoordeeld op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid. Het bevoegd gezag kan, op verzoek van degene die de activiteit verricht of ambtshalve, beslissen dat sommige gegevens niet in het ZZS-register opgenomen worden. Tevens kunnen verzoeken om inzage in aanvullende of achterliggende gegevens worden ingediend bij het betreffende bevoegde gezag, dat deze verzoeken dient te beoordelen op basis van de Woo.

Gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen

Het verzamelen en rapporteren van gegevens over ZZS-emissies is op zichzelf geen nieuwe verplichting, maar volgt reeds uit artikel 5.23 van het Bal (informatieplicht). Met dit wijzigingsbesluit is de manier waarop deze gegevens moeten worden gerapporteerd, en de manier waarop ze publiek worden gemaakt, vastgelegd. Dit wijzigingsbesluit beoogt de uitvoering van de informatieplicht te vereenvoudigen door voor het gebruik van de ZZS-emissiedatabase zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande werkwijze voor het e-MJV en de Emissieregistratie. De ingebruikname van de ZZS-emissiedatabase gebeurt in samenspraak met de bevoegde gezagen, onder begeleiding van het RIVM. Veel bedrijven en bevoegde gezagen zijn al bekend met het e-MJV. Voor een aantal bedrijven en bevoegde gezagen zal het gebruik van het e-MJV echter nieuw zijn. Voor deze groep zal de nodige begeleiding worden aangeboden.

Deze wijziging van het Bal, Bkl en Ob heeft directe gevolgen voor diegenen die een activiteit verrichten waarvoor de informatieplicht geldt, de betreffende bevoegde gezagen, de gemandateerde organisaties die toezien op deze informatieplicht en de rijksoverheid. In dit wijzigingsbesluit is vastgelegd hoe gegevens uit de informatieplicht worden verzameld in een ZZS-emissiedatabase en publiek gemaakt

door middel van het ZZS-register. Het betreft aldus het bieden van inzicht in de resultaten van de bestaande verplichting. Hierdoor zijn de gevolgen van dit wijzigingsbesluit voor de administratieve lasten voor diegene die de activiteit verricht en de toezichthoudende instantie qua inspanning beperkt ten opzichte van de reeds bestaande verplichting. Voor bedrijven en bevoegde gezagen is de uitvoering van taken via het elektronische formulier – na een gewenningsperiode – eenvoudiger en uniform.

De termijnen waarbinnen de aangeleverde gegevens van de informatieplicht moeten gecontroleerd door bevoegde gezagen wordt toegevoegd. Hiermee wordt gezorgd voor een tijdige verwerking van de gegevens voor publicatie in het ZZS-register, zodat burgers een zo actueel mogelijk overzicht krijgen van de milieu-informatie. Met het vaststellen van de termijnen is rekening gehouden met de tijd die redelijkerwijs nodig is voor het beoordelen van de gegevens door het bevoegd gezag. Daarbij is gekozen om aan te sluiten bij de termijnen zoals vastgelegd voor het aanleveren en beoordelen van gegevens in het e-MJV.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de emissiegegevens ligt, gelijk aan de situatie tot dit wijzigingsbesluit, bij het bedrijf. De beoordeling van aangeleverde emissiegegevens op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid door bevoegde gezagen biedt dezelfde ruimte voor invulling van de controle die de bevoegde gezagen reeds hebben, en ontslaat het bedrijf niet van de verplichting zo veel als mogelijk de juiste emissiegegevens aan te leveren. Die emissiegegevens kunnen gebaseerd zijn op een schatting, een berekening of daadwerkelijk gemeten emissiegegevens. Het bedrijf en het bevoegd gezag kunnen hierover, gelijk aan de situatie tot dit wijzigingsbesluit, nadere afspraken maken. Zo kan het bevoegd gezag bij gerede twijfel over een schatting het bedrijf verzoeken een nadere berekening of meting aan te leveren.

De nalevingskosten voor het bevoegde gezag en degenen die activiteiten verricht, zijn in aanvang zeer beperkt, en op lange termijn positief. Het wijzigingsbesluit voorziet immers in het vastleggen van een werkwijze voor een reeds bestaande verplichting. Daarbij zal de ZZS-emissiedatabase de uitvoering van de bestaande informatieplicht vergemakkelijken, omdat de emissiedatabase faciliteert in het verzamelen en beheren van emissiegegevens. Mogelijk zijn bij aanvang wat kosten gemoeid bij het opleiden van nieuwe gebruikers van de IT-systemen. Om deze kosten zo laag mogelijk te houden is gekozen om gebruik te maken van reeds bestaande IT-systemen die bekend zijn bij een deel van de beoogde gebruikers. De kosten voor de bouw, het beheer en onderhoud van de IT-systemen worden door de rijksoverheid gedragen.

Sommige bedrijven (met een zogeheten IPPC-installatie) zullen over sommige ZZS-emissies al data moeten aanleveren voor de Europese verplichting op basis van de E-PRTR verordening, als emissies boven de door de PRTR gestelde grenswaarde liggen. Deze emissies worden gemeld via het e-MJV. De wettelijke verplichting vanuit de PRTR is om jaarlijks deze data te actualiseren, terwijl die voor de ZZS-informatieplicht elke vijf jaar bedraagt. Het is in theorie denkbaar om via een vrij ingewikkelde technische koppeling tussen het e-MJV en de ZZS-emissiedatabase ervoor te zorgen dat de data, die worden ingediend via het e-MJV, automatisch worden overgezet naar de ZZS-emissiedatabase. Het betreffende bedrijf zou dan alsnog zelf voor de ZZS-emissiedatabase moeten nagaan welke ZZS-emissies (voor welke ZZS, welke vrachten en welke emissiepunten in het bedrijf) nog niet in het e-MJV staan en deze dan in de ZZS-emissiedatabase invoeren. Dit maakt het voor het bedrijf naar verwachting eerder ingewikkelder dan eenvoudiger. Verwacht wordt dat het eens in de vijf jaar 'dubbel' invoeren van een beperkt aantal data niet zo'n grote extra belasting vormt dat hiervoor een ingrijpende aanpassing van het e-MJV en de ZZS-emissiedatabase gerechtvaardigd is. Om deze verwachting te toetsen zal dit aspect meegenomen worden in een evaluatie over de implementatie van de ingebruikname van de ZZS-emissiedatabase en het ZZS-register die circa twee jaar na ingebruikname van de ZZS-emissiedatabase en het ZZS-register zal worden uitgevoerd.

Het aantal vergunningplichtige bedrijven dat ZZS emitteert en dat onder de informatieplicht voor ZZS-emissies valt, is slechts bij heel grove benadering aan te geven. Het gaat dan om bedrijven die vergunningplichtige activiteiten verrichten waarvoor paragraaf 5.4.3 is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal. Er vallen ongeveer 2000 bedrijven onder de PRTR-verordening (bedrijven met een zogeheten IPPC-installaties), waarvan de helft de emissies rapporteert in het e-MJV (dat hoeft alleen als de emissie boven de drempelwaarde uitkomt). Dit betreft niet allemaal ZZS, dus zullen er onder deze PRTR-categorie naar verwachting minder dan circa 1.000 bedrijven vallen.

Daarnaast zullen er niet-PRTR bedrijven zijn die ZZS emitteren naar lucht of water. Uit een evaluatie van 2017⁶ blijkt dat het aantal type C-inrichtingen in Nederland toen geschat werd op 9.000 tot 18.000. Deze zullen lang niet allemaal ZZS emitteren. Bovendien geldt de ZZS-informatieplicht in het Bal

⁶ Royal Haskoning DHV, Evaluatie inbouw NeR in het Activiteitenbesluit, bijlage 4.

slechts voor circa een derde van de paragrafen met milieubelastende activiteiten. Daarmee vallen vooral vele (kleinere) bedrijven niet onder deze ZZS-informatieplicht; denk daarbij bijvoorbeeld aan garages, landbouwbedrijven, schilderbedrijven, tankstations, recyclingbedrijven, laboratoria en crematoria. Naar schatting vormen zij in aantal het merendeel van de vergunningplichtige bedrijven. Zo blijven er naar schatting 3.000 tot 6.000 bedrijven in deze niet-PRTR categorie over die mogelijk met de ZZS-emissiedatabase te maken krijgen.

Een aantal bedrijven en branches is in de Klankbordgroep Stoffen in 2022 over de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld te reageren. Dit is nogmaals met een bredere groep branchevertegenwoordigers gebeurd in 2023 (de werkgroepen Stoffen en Water en Bodem van VNO-NCW). Het bedrijfsleven vond het wijzigingsbesluit in grote lijnen helder en men was blij dat er meer uniformering komt in het melden van ZZS-emissies bij bevoegde gezagen door middel van een elektronisch systeem. Bedrijven die vertrouwd zijn met het e-MJV verwachten geen problemen met de werkbaarheid van de database. De andere bedrijven hebben aangedrongen op heldere uitleg over het gebruik van de database met een handreiking en helpdesk. Voorafgaande aan de ingebruikname van het systeem zal het RIVM een aantal praktijktoetsen uitvoeren, met medebetrokkenheid van met bedrijven. Bedrijven hebben daarnaast de wens geuit dat bij de informatie op de website www.emissieregistratie.nl een heldere uitleg komt over het verschil tussen de bestaande verplichtingen ten aanzien van ZZS-emissies voor het e-MJV en voor de ZZS-emissiedatabase.

Voor bedrijven die niet vertrouwd zijn met het invoeren van data in het e-MJV is de inschatting dat eenmalig circa een halve dag inwerktijd nodig is om hiermee vertrouwd te raken. Het invoeren van data in een digitaal systeem zal vervolgens eenvoudiger zijn dan het gebruik van diverse Excel formats – volgens de werkwijze die nu nog algemeen wordt toegepast.

Gevolgen voor burgers

De database is primair bedoeld ter ondersteuning van bevoegde gezagen en bedrijven in de uitvoering van de bestaande regelgeving voor industriële emissies van ZZS. Dat neemt niet weg dat ook het brede publiek geïnteresseerd kan zijn in deze data; daarom is er een openbaar toegankelijk digitaal ZZS-register aan gekoppeld. In de maatschappij is steeds meer aandacht voor ZZS in het milieu en meer behoefte aan informatie over (de emissies van) ZZS in Nederland. Veel van deze informatie is op basis van het Verdrag van Aarhus openbaar⁷. Op grond van dit verdrag zijn overheden verplicht om milieu-informatie beschikbaar te stellen voor het publiek. In Nederland is hieraan invulling gegeven doordat de uitzonderingsgronden om gegevens niet openbaar te maken niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu (artikel 5.1, zevende lid, van de Woo).

Rekening houdend met het doenvermogen van de burger zullen de data uit de ZZS-emissiedatabase niet zonder meer worden gepubliceerd, maar gemakkelijk toegankelijk gemaakt voor het publiek in het register. Bedrijven voeren emissiedata in per emissiepunt, voor burgers zullen deze data worden geaggregeerd per bedrijf. Er kan eenvoudig op locatie, bedrijf en specifieke stof gezocht worden. Ook zal de informatie op een overzichtelijke wijze gepresenteerd worden op kaarten. Er zal jaarlijks een vast moment komen waarop de publieke data in het register worden geactualiseerd, zodat burgers weten op welk moment ze nieuwe gegevens kunnen verwachten. Met de emissiegegevens kan het publiek een inschatting maken van de kwaliteit van de leefomgeving. Voor een duiding van deze gegevens zal op en via de webpagina's van het ZZS register algemene informatie te vinden zijn over ZZS. Op basis van alle data en informatie kan het publiek desgewenst acties te ondernemen, zoals met een bedrijf of bevoegd gezag in gesprek gaan over bepaalde ZZS-emissies en stappen die gezet worden om deze te voorkomen en terug te dringen. De Rijksoverheid kan in voorkomende gevallen ondersteuning bieden daar waar bevoegde gezagen onvoldoende kennis hebben om vragen van het publiek te beantwoorden.

Advies en consultatie

Om stakeholders te betrekken is een werkgroep opgericht waarin bevoegde gezagen (vertegenwoordigers van oa IPO/VNG/UvW) en omgevingsdiensten vertegenwoordigd zijn. Hierin is diverse malen uitgebreid gesproken over de praktische aspecten, de werkbaarheid en de uitvoerbaarheid van het invoeren van deze database met het RIVM. Het voornemen voor deze database is ook besproken in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) onder voorzitterschap van de Staatssecretaris. Daar is bevestigd dat de betrokkenheid van bevoegde gezagen in het proces belangrijk is. Enkele keren per jaar worden de bestuurders via het BOb op de hoogte gehouden van de voorbereiding en voortgang van de database.

⁷ Wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) *Stb.* 2004, 519.

– Internetconsultatie

Het besluit tot wijziging van het Bal, Bkl en Ob heeft van 7 februari 2023 tot en met 21 maart 2023 open gestaan voor openbare internetconsultatie. In totaal zijn 19 reacties ontvangen, waarvan 18 openbaar. De consultatie heeft niet geleid tot inhoudelijke aanpassingen van het besluit, maar wel tot nadere verduidelijking in de nota van toelichting op een aantal punten.

De reacties tijdens de internetconsultaties bevatten reacties van particulieren, overheidsorganisaties en bedrijfsleven en brancheorganisaties. Burgers en overheidsorganisaties benadrukken over het algemeen dat het goed is dat de gegevens openbaar toegankelijk gemaakt gaan worden. Een aantal zaken dat benoemd wordt, valt buiten de scope van dit wijzigingsbesluit, bijvoorbeeld over de uitstoot van ZZS door vliegtuigen en opmerkingen over de reeds bestaande informatie- en minimalisatieverplichtingen. In deze wijziging wordt alleen geregeld dat bedrijven die al verplicht waren door de informatieplicht om emissies van ZZS naar lucht en water te verstrekken, dit via het elektronische formulier moeten doen.

Het bedrijfsleven uit in de consultatie een aantal zorgen, waaronder het belang van een juiste context bij de publicatie van de gegevens. Zonder tekst en uitleg kan er onrust ontstaan over bepaalde emissies. Om de juiste context te schetsen zorgt het ministerie voor voldoende communicatie, voordat de emissieregistratie openbaar gemaakt wordt. Ook zijn er opmerkingen gemaakt over dat het onduidelijk is welke stoffen ZZS zijn. Eerder in de nota van toelichting wordt daarom verwezen naar de lijst van ZZS die door het RIVM bijgehouden gehouden wordt.

Door het bedrijfsleven wordt ook opgemerkt dat er eerst verbeteringen in de uitvoering van het ZZS-beleid gemaakt zouden moeten worden, voordat er nieuwe instrumenten geïmplementeerd worden. Dit besluit gaat niet over het aanpassen van de vigerende informatie en minimalisatieplicht voor ZZS-emissies. Naar verwachting zal het register een bijdrage leveren aan een goede en uniforme uitvoering.

Er wordt opgemerkt dat er niet vast gelegd is op welke manier gegevens verzameld moeten worden en dat hierdoor regionale verschillen kunnen ontstaan. Het bevoegd gezag controleert, net als nu, daarvoor op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.

Bedrijven vragen zich af hoe om wordt gegaan met de zelfclassificatie van ZZS. Indien een bedrijf op basis van zelfclassificatie van een ZZS het bevoegd gezag informeert over een emissie van deze ZZS, wordt voor dat bedrijf die emissie apart geregistreerd in de database. Deze emissie zal niet zichtbaar zijn het publieke register, omdat deze ZZS-status nog niet is vastgesteld.

– Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het besluit regelt het aanleveren door bedrijven van informatie over de emissies van ZZS en de opname ervan in een openbaar toegankelijk register. Het betreft informatie die op grond van reeds bestaande regelgeving moet worden bijgehouden en aangeleverd aan het bevoegd gezag. De daarvoor toegepaste Excel-bestanden zijn met dit wijzigingsbesluit vervangen door een gestandaardiseerd format, maar dit heeft geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving. In veel gevallen zal het de uitvoerbaarheid van de informatieplicht zelfs verbeteren.

Het register waaraan informatie over de emissies van ZZS wordt toegevoegd, is sinds een aantal jaren in gebruik en in de praktijk beproefd. Voor de uitbreiding van het register met informatie over ZZS wordt geen wijziging in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verwacht.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft een aantal aandachtspunten genoemd in haar advies. Als eerste om de huidige situatie van verstrekken van ZZS-emissie gegevens aan de bevoegde gezagen uiteen te zetten. Ook wordt gevraagd om verduidelijking of specifieke wijzen van emissiebepalingen in het kader van de informatieplicht worden voorgeschreven. Daarnaast adviseert het college de ZZS-emissiedatabase zo in te richten dat bedrijven niet twee keer dezelfde gegevens hoeven te verstrekken aan de overheid. Als vierde punt wordt geadviseerd duidelijk te maken op welke wijze bedrijven betrokken zijn bij de voorbereiding van de database en in hoeverre aandachtspunten zijn meegenomen. Als laatste adviseert het college duidelijk te maken hoeveel bedrijven te maken krijgen met deze database en hoeveel tijd bedrijven bij benadering kwijt zullen zijn om aan de informatieplicht inzake ZZS-emissies te voldoen.

De opmerkingen van de ATR zijn verwerkt in deze nota van toelichting. In de paragraaf over gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen wordt de huidige situatie van het aanleveren van ZZS-emissiegegevens toegelicht. Bij de informatieplicht is nu geen specifieke wijze van emissiebepaling voorgeschreven, dit verandert niet met invoering van deze database. ZZS-emissies kunnen volgens de

huidige regelgeving ten behoeve van de ZZS-emissiedatabase worden geschat, berekend of gemeten; het is aan het bevoegd gezag hier eventueel nadere eisen aan te stellen. Het melden van twee keer dezelfde gegevens komt aan bod in dezelfde paragraaf over gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen. Daarin is ook aangegeven welke partijen en werkgroepen er betrokken zijn bij de voorbereiding van de ZZS-emissiedatabase. Het is slechts bij benadering aan te geven hoeveel bedrijven te maken krijgen met de database; juist deze database moet inzicht gaan geven over het precieze aantal bedrijven met ZZS-emissies. Een grove berekening is gemaakt in de paragraaf over gevolgen voor bedrijven en bevoegde gezagen. Daarbij is aangegeven dat eenmalig circa een halve dag inwerktijd nodig is om met het systeem vertrouwd te raken, voor nieuwe gebruikers. Daarna zal het aanleveren van emissiedata eenvoudiger zijn dan de diverse Excel formats die bevoegde gezagen nu hanteren.

De ILT heeft een HUF-toets uitgevoerd en heeft geen opmerkingen over de tekst van het besluit zelf, maar heeft wel een paar opmerkingen over de gevolgen en reikwijdte van het besluit. Allereerst dat er niet wordt ingegaan op ZZS in afval. Een ander zorgpunt is dat personeelstekorten in het werkveld van toezicht en handhaving gecombineerd met de complexiteit zorg geeft voor de uitvoerbaarheid. ILT maakt zich verder zorgen over de actualiteit van de data als gevolg van de vijfjaarlijkse informatieplicht en een piekbelasting eens in de vijf jaar.

De zorgpunten die de ILT noemt zijn punten die samenhangen met het ZZS-beleid en de uitvoering daarvan, maar niet binnen de scope van dit wijzigingsbesluit vallen. Dit besluit gaat niet over afvalwetgeving. Afvalverwerkers die ZZS emitteren (doordat er ZZS in afval zitten óf dat er ZZS bij verbranding ontstaan) moeten net als andere bedrijven voldoen aan de ZZS informatie en minimalisatieplicht. De emissiedatabase zal ondersteunend zijn aan toezicht en handhaving doordat administratie overzichtelijker, uniformer en toegankelijker wordt. De handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid voor bevoegde gezagen wordt hierdoor vergroot. De complexiteit waar de ILT zorgen over heeft, verandert niet ten opzichte van de huidige informatieplicht.

Desgewenst kunnen bedrijven en bevoegde gezagen aparte afspraken maken om tussentijds gegevens te actualiseren. De vijfjaarlijkse termijn start per bedrijf op verschillende momenten en zal daardoor niet zorgen voor een piekbelasting bij bevoegde gezagen.

Voorhang bij Eerste en Tweede Kamer

Van 6 juni 2023 tot 17 oktober heeft het voorstel voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

Naar aanleiding van de brief van 6 juni 2023 over de voorhangprocedure van het besluit tot invoering van een register voor zeer zorgwekkende stoffen (Kamerstuk 22 343, nr. 358) zijn op 27 juni 2023 een aantal vragen en opmerkingen ontvangen. Bij brief van 28 augustus (Kamerstuk 22 343, nr. 361) heeft de regering hierop geantwoord.

Daarnaast zijn er tijdens het tweeminutendebat over onderhavig besluit een aantal moties (Kamerstukken 22 343, nr. 364–367) ingediend. Op deze moties heeft de regering per brief (Kamerstuk 22 343, nr. 373) gereageerd.

De ontvangen reacties en opmerkingen geven geen aanleiding om de inhoud van onderhavig besluit te doen wijzigen.

Overgangsrecht en inwerkingtreding

De wijziging treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Er is niet voorzien in overgangsrecht: de wijziging geldt daarmee direct met ingang van het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A [grondslag: artikelen 2.24, eerste lid, 4.3, eerste lid, en 16.139 Ow]

In artikel 5.23, aanhef en onder b, van het Bal is de term ‘te beperken’ vervangen door ‘te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken’. Hiermee wordt aangesloten bij doel en inhoud van vermijdings- en reductieprogramma's die op grond van artikel 5.24 van het Bal worden opgesteld. Het voorkomen van ZZS-emissies – hetgeen het doel is van de vermijdings- en reductieprogramma's van artikel 5.24 van het Bal – vormt naast het beperken van emissies, een essentieel en te onderscheiden onderdeel van de al bestaande verplichtingen waaraan bedrijven moeten voldoen.

Artikel I, onderdeel B [grondslag: artikel 16.1, tweede en derde lid, en 16.139 Ow]

In artikel 5.24a van het Bal is bepaald dat de informatie over emissies van ZZS en informatie over de



mogelijkheden om die emissies te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken elke vijf jaar worden verstrekt aan het bevoegd gezag.

Artikel II, onderdeel A

Met dit artikel is paragraaf 11.2.2a toegevoegd aan het Bkl. Deze paragraaf ziet op het verzamelen van gegevens voor de ZZS-emissiedatabase en het ZZS-register, het beoordelen van de volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid van de aangeleverde gegevens, het wegens gewichtige redenen niet openbaar maken van bepaalde gegevens (Woo) en de minimale inhoud van het ZZS-register.

– Artikel 11.26b [grondslag: artikel 20.6, eerste lid, Ow]

Pas nadat het bevoegd gezag heeft gecontroleerd op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid zullen gegevens uit de database op geaggregeerd niveau publiek gemaakt worden. Op deze wijze wordt het bevoegd gezag gelegenheid geboden om invulling te geven aan zijn rol.

– Artikel 11.26c [grondslag: artikel 20.6, eerste lid, Ow]

Milieu-informatie is in beginsel openbaar. In artikel 5.1 van de Woo zijn de weigeringsgronden voor het openbaar maken van gegevens opgenomen. Het bevoegd gezag kan op basis van (een van) deze gronden beslissen dat bepaalde gegevens niet openbaar gemaakt worden. Deze gegevens worden dan niet opgenomen en gepubliceerd in het ZZS-register. Uitzondering hierop zijn gegevens als bedoeld in artikel 5.1, zevende lid, van de Woo: op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu zijn de weigeringsgronden om gegevens niet openbaar te maken niet van toepassing. In het tweede lid is de termijn opgenomen waarbinnen het ambtshalve besluit als bedoeld in het eerste lid uiterlijk wordt genomen. Het derde lid bepaalt wanneer een besluit als bedoeld in het eerste lid in werking treedt. De termijn van vier weken tussen bekendmaking en inwerkingtreding is bedoeld om een belanghebbende in de gelegenheid te stellen een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen.

– Artikel 11.26d [grondslag: artikelen 20.6, eerste lid, en 20.10 Ow]

In het eerste lid van artikel 11.26d is bepaald dat het ZZS-register wordt gevuld met gegevens die volgen uit de naleving van de informatieplicht (artikel 5.23 van het Bal). De informatieplicht schrijft voor dat diegene die de activiteit verricht het bevoegd gezag iedere vijf jaar informeert over de mate waarin ZZS worden geëmitteerd en over de mogelijkheden om de emissies van ZZS te voorkomen, of als dat niet kan zoveel mogelijk te beperken. De emissiegegevens worden verzameld in een landelijke ZZS-emissiedatabase en gebruikt voor het ZZS-register. Er is een uitzondering gemaakt voor een aantal staatsgeheime activiteiten en activiteiten van Defensie. De gegevens van deze activiteiten van Defensie kunnen mogelijk gerubriceerd zijn als Staatsgeheim. Gegevens die volgen uit de informatieplicht voor deze activiteiten hoeven niet te worden aangeleverd in de ZZS-emissiedatabase en worden niet gepubliceerd in het ZZS-register. De uitzondering betreft uitsluitend het aanleveren van gegevens in de ZZS-emissiedatabase en het publiceren van die gegevens in het ZZS-register. De informatieplicht blijft wel van kracht voor de activiteiten van Defensie. In het vierde lid van artikel 11.26d is opgenomen dat het register openbaar toegankelijk is langs elektronische weg, namelijk via de website www.emissieregistratie.nl.

– Artikel 11.26e [grondslag: artikel 20.6, eerste lid, Ow]

In dit artikel is vastgelegd dat het ZZS-register gegevens bevat over emissies van ZZS en dat deze gegevens worden aangeleverd in een landelijke ZZS-emissiedatabase. Ook is hierin bepaald dat het ZZS-register kenbaar maakt wanneer het bevoegd gezag heeft besloten gegevens niet openbaar te maken en welke informatie over een dergelijk besluit opgenomen moet worden in het ZZS-register.

Artikel III, onderdeel A

Met dit wijzigingsbesluit is paragraaf 10.8.2a ingevoegd in het Ob. Deze paragraaf bevat nadere bepalingen over de wijze van indienen, beoordelen en geheimhouden van emissiegegevens.

– Artikel 10.31b [grondslag: artikel 16.1, tweede en derde lid, Ow]

De gegevens die zijn aangeleverd in het kader van de informatieplicht worden met een digitale invoermodule rechtstreeks aangeleverd in de ZZS-emissiedatabase. De database is ondergebracht als aparte module bij het e-MJV. Als aangeleverde gegevens vertrouwelijke gegevens bevatten, kunnen die als vertrouwelijk in de database worden opgeslagen. Deze (vertrouwelijke) gegevens zijn uitsluitend toegankelijk voor diegene die de activiteit verricht en het betreffende bevoegd gezag. Het RIVM heeft als beheerder van de ZZS-emissiedatabase ook toegang tot de gegevens.



– Artikel 10.31c [grondslag: artikel 2.24, eerste lid, Ow]

Het bevoegd gezag beoordeelt de aangeleverde gegevens. Als deze de gegevens als volledig, consistent en geloofwaardig aanmerkt, worden de gegevens gebruikt voor het ZZS-register. Als geen gegevens zijn aangeleverd, waar wel aannemelijk is dat er sprake is van ZZS-emissies of waar de gegevens als onvolledig, inconsistent of ongeloofwaardig zijn beoordeeld, brengt het bevoegd gezag de minister van Infrastructuur en Waterstaat hiervan op de hoogte voor 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarover de gegevens zijn aangeleverd of hadden moeten worden aangeleverd.

– Artikel 10.31d [grondslag: artikel 20.6, eerste lid, Ow]

Wanneer gegevens niet openbaar mogen worden gemaakt, brengt het bevoegd gezag het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hiervan op de hoogte voor 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben. In het vierde lid is een uitzondering opgenomen voor de situatie waarin een verzoek om geheimhouding van gegevens (artikel 11.26c, eerste lid, van het Bkl) is afgewezen. In dat geval kunnen gegevens op een later moment worden aangeleverd, aangezien een besluit over de afwijzing van geheimhouding eerst in werking moet treden (artikel 11.26c, derde lid, van het Bkl).

– Artikel 10.31e [grondslag: artikel 20.8, eerste lid, Ow]

Alle gegevens voor het ZZS-register moeten op 30 september van het kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben, door het bevoegd gezag zijn aangeleverd en gecontroleerd. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zorgt dat deze emissiegegevens voor 31 maart van het tweede kalenderjaar volgend op de periode waarop de verstrekte emissiegegevens betrekking hebben, beschikbaar zijn gesteld in het ZZS-register en openbaar toegankelijk zijn via de website www.emissiegegevens.nl.

Artikelen II, onderdeel B, en III, onderdeel B

Met deze artikelen en onderdelen is de definitie *zeer zorgwekkende stoffen* toegevoegd aan de begripsbepalingen in bijlage I bij het Bkl en in bijlage I bij het Ob.

Artikel IV

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,