

Bijlage bij Nota VTH 2024-2027

Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen

december 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. ZZS en potentiële ZZS
3. ZZS uitvoeringskader
4. Uitwerking voor relevante branches

Bijlagen

1. (Inter)nationaal beleid en regelgeving
2. Juridische onderbouwing ZZS en potentiële ZZS

1. Inleiding

In de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2024-2027 (nota VTH 2024-2027) hebben wij ons beleid t.a.v. (potentiële) Zeer Zorgwekkende Stoffen (p)ZZS op hoofdlijnen vastgelegd. De nota VTH 2024-2027 biedt de mogelijkheid om via vaststelling van (digitale) bijlagen ons beleid nader inhoud te geven.

De ontwikkelingen en inzichten van de afgelopen jaren geven ons aanleiding een uitvoeringskader vast te stellen voor de omgang met (p)ZZS houdende stromen. In deze bijlage Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen bij de nota VTH 2024-2027 geven wij aan hoe wij onze bevoegdheden op het gebied van het omgevingsrecht zo effectief en eenduidig mogelijk inzetten. Uitgangspunt hierbij zijn het vigerende Europese en nationale beleid en de plichten van bedrijven. Met deze bijlage expliciteren wij het kader voor de uitvoering van onze bestuursbevoegdheden c.q. wettelijke taken op VTH gebied. Dit kader is relevant voor bijvoorbeeld het formuleren van voorschriften in relatie tot (p)ZZS bij vergunningverlening en het toezicht op en de handhaving van rechtstreeks werkende normen met betrekking tot (p)ZZS.

Wij kiezen in dit uitvoeringskader voor een gebalanceerde benadering waarbij wij onze ambities inhoud geven door inzet van onze eigen bevoegdheden met respect voor de bevoegdheden van medeoverheden. Bedrijven zullen wij wijzen op hun plichten, waar nodig zal dit leiden tot handhavend optreden vanuit onze bevoegdheden. Dit uitvoeringskader richt zich op zowel Zeer Zorgwekkende Stoffen als potentiële Zeer Zorgwekkende Stoffen. Wij behandelen pZZS als ZZS zo lang de betreffende pZZS niet van de pZZS lijst zijn geschrapt (omdat zij definitief geen ZZS blijken te zijn). In deze bijlage onderbouwen wij deze zienswijze en werken wij deze nader uit in een kader voor de uitvoering.

Wij willen uit voorzorg voor gezondheid en milieu beleidsmatig scherp aan de wind zeilen qua invulling van onze wettelijke taken uit de Omgevingswet (Ow) ter regulering van het gebruik van (p)ZZS. Maar niet dusdanig scherp dat wij daarmee het bestaande Europese en nationale wettelijke kader voor (p)ZZS te buiten gaan.

Op onderdelen noopt de huidige stand van zaken ons tot interpretatie van het recht. Wij beogen het wettelijke kader in deze via deze bijlage van de nota VTH 2024-2027 te concretiseren en nader in te vullen en geven hierbij tevens een verklaring en onderbouwing van de invulling die wij geven aan de beoordelingsruimte die wij hebben als bevoegd gezag voor de Omgevingswet.

Wij blijven voorstander van - verduidelijking en aanvulling van - Europese en landelijke regelgeving en nodigen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) uit om op nationaal en Europees niveau zo vlot mogelijk nadere rechtsvorming te realiseren.

Het beleid en de regelgeving m.b.t. (p)ZZS is nog volop in ontwikkeling. In bijlage 1 geven wij in vogelvlucht een overzicht van relevante (inter)nationale regelgeving, nationaal beleid met betrekking tot stoffen en de algemene positie van de provincie als bevoegd gezag voor de Omgevingswet.

2. ZZS en potentiële ZZS

Voor potentiële Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS) voeren wij uit voorzorg in beginsel eenzelfde beleid als voor ZZS. Leidend voor dit uitgangspunt is de Nederlandse wet- en regelgeving. Hierin stelt de wetgever dat als een stof voldoet aan de criteria voor ZZS, paragraaf 5.4.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) geldt voor deze stof. Ten principale bepalen de criteria uit artikel 57 van REACH of

een stof een ZZS is. Dit volgt uit artikel 5.22a van het Bal.¹

De Europese Commissie onderstreept dat het voorzorgsbeginsel slechts mag worden toegepast bij een vermoeden van potentieel risico en nooit een willekeurig besluit kan rechtvaardigen. De toepassing van het

- voorzorgsbeginsel dient dus voldoende gemotiveerd te worden waarbij getoetst wordt aan de volgende drie aspecten: de bepaling van de potentieel schadelijke gevolgen;
- de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens;
- de mate van wetenschappelijke onzekerheid.

De samenstelling van de lijst van potentiële ZZS wordt door het RIVM gebaseerd op informatie rond de uitvoering van de Reach. Aan plaatsing op de lijst gaat een screening vooraf van beschikbare wetenschappelijke gegevens met betrekking tot de potentieel schadelijke gevolgen. Deze screening wordt door een in Reach-verband erkende instantie gedaan. Met de keuze een stof op de pZZS-lijst te plaatsen, erkent RIVM dat er weliswaar wetenschappelijk nog onzekerheden zijn waardoor nog niet met volledige zekerheid kan worden gesteld dat de betreffende pZZS als een ZZS kwalificeert, maar ook dat er voldoende aanknopingspunten zijn om te concluderen dat de betreffende stof een ZZS zou kunnen zijn. Zie voor deze werkwijze <https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS>.

Naar ons oordeel is de procesgang die RIVM volgt bij het actualiseren van de pZZS-lijst zodanig onderbouwd en gedocumenteerd dat aan de drie bovengenoemde aspecten wordt voldaan. Het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt daarom dat de stoffen die op de pZZS-lijst zijn geplaatst als ZZS worden behandeld. Daarnaast adviseert het RIVM in voorkomende gevallen op basis van een eigen oordeel of een stof als pZZS zou moeten worden behandeld. Het gaat in dit geval om “stoffen met een vergelijkbare zorg”.

Uiteindelijk vergt het een wetenschappelijk verantwoorde milieutechnische beoordeling om te bepalen of een pZZS als ZZS wordt gekwalificeerd.

In bijlage 2 hebben we de juridische onderbouwing van deze beleidslijn opgenomen.

Indirecte lozingen en Waterbezwaarlijkheid stoffen

Op basis van het vigerende kader van de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) bepalen wij de toegestane indirecte lozingen; dit zijn lozingen die via het riool uitkomen bij communale Afvalwaterzuiveringsinstallaties. Bij de uitvoering van onze VTH-taken betrekken wij de adviezen van - wettelijke - adviseurs.

De regels over ZZS die in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn opgenomen, hebben uitsluitend betrekking op emissies naar de lucht (en de hiermee samenhangende immissies). ZZS kunnen echter ook (via het afvalwater) van een bedrijf worden geloosd. Hiervoor is in beginsel nadere besluitvorming nodig, waarbij emissiewaarden kunnen worden vastgesteld die aansluiten bij de kwalificatie van stoffen als ZZS, uiteraard voor zover dit in overeenstemming is met de Omgevingswet. Uit de rechtspraak volgt dat er ruimte is voor deze nadere besluitvorming. Dit betekent concreet, dat pZZS die via het afvalwater worden geloosd, als ZZS kunnen worden behandeld.

Een voorbeeld hiervan is geweest GenX waarbij wij vooruitlopend op de formele classificatie van deze stof als SVHC (en dus ZZS) de vergunning voor de indirecte lozing hebben aangescherpt. GenX is inmiddels opgenomen op de ZZS-lijst.

¹<https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/>

Het advies van de waterbeheerder(s) zoals bedoeld in artikel 16.15 van de Omgevingswet juncto artikel 4.35 van het Omgevingsbesluit is voor ons leidend voor de indirecte lozingen die wij maximaal toestaan. Het is hierbij van belang dat de waterbeheerder(s), waar nodig door inschakeling van het RIVM, voor nog niet genormeerde stoffen een eenduidig handelingskader ontwikkelen voor directe lozingen.

Gebruik RIVM lijst pZZS

De RIVM lijst met pZZS is een belangrijk hulpmiddel bij het door ons gevoerde beleid. Plaatsing op de lijst door het RIVM gebeurt zorgvuldig en gemotiveerd. Bovendien wordt de lijst door het RIVM regelmatig geactualiseerd. Wij gaan als volgt om met de stoffen die op deze lijst zijn geplaatst.

1. Het RIVM plaatst stoffen op de lijst van pZZS op basis van een screening van de potentiële schadelijke gevolgen van een stof door een gezaghebbende instantie. De samenstelling van deze lijst is zodanig gemotiveerd dat wij uit voorzorg (in beginsel) al deze stoffen, in anticipatie op een definitieve kwalificatie, als ZZS behandelen zonder nader onderscheid binnen deze lijst.
2. De lijst met pZZS is ook voor bedrijven en adviseurs goed toegankelijk via de website van het RIVM. Wij gaan ervan uit dat bij voorgenomen – vergunningaanvraag voor – gebruik van nieuwe stoffen door bedrijven de actuele RIVM lijst wordt gehanteerd. Tevens gaan wij ervan uit dat bij de vijfjaarlijkse rapportage over de minimalisatie van ZZS ook de actuele RIVM lijst met pZZS wordt betrokken.
3. Aanvullend op algemene informatievoorziening vanuit de Rijksoverheid zullen de omgevingsdiensten in het bijzonder bij vooroverleg over aanvragen of rapportages (ad 2) en in andere contacten in de (reguliere) uitvoering telkens wijzen op actualisatie van deze lijst door het RIVM in relatie tot de uitvoering van het in de Nota VTH opgenomen beleid ter zake van pZZS.
4. Wanneer een stof die op de pZZS lijst staat aantoonbaar niet voldoet aan de ZZS-criteria wordt deze door het RIVM van de pZZS-lijst afgevoerd. Op dat moment beschouwen wij de stof als niet ZZS. Het RIVM verwijdert echter ook stoffen van de pZZS-lijst indien die door een of meerdere bedrijven zelf-geclassificeerd worden als CMR1A of 1B. Voor de bedrijven die deze stof als een CMR1A of 1B hebben zelf-geclassificeerd, is deze stof een ZZS en gelden alle (wettelijke) verplichtingen daaromtrent. Voor de bedrijven die deze stof niet als een CMR1A of 1B hebben zelf-geclassificeerd wordt het RIVM om advies gevraagd.

3. ZZS uitvoeringskader

Toetsing (p)ZZS voor lucht bij nieuwe en bestaande activiteiten

Bij emissies naar de lucht dient minimaal te worden voldaan aan de BBT en de daarbij behorende emissiegrenswaarden, waarbij het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) niet wordt overschreden. Ter invulling van de minimalisatieverplichting voor (p)ZZS streven wij in beginsel altijd naar een nul emissie door toepassing van substitutie of vermindering. Indien dat niet mogelijk is, hanteren wij de volgende richtlijnen:

1. Door middel van de maatregelen uit het Zero Pollution Actieplan wil de Commissie de preventie van verontreiniging integreren in andere relevante EU-wetgeving. Het doel is om in 2050 lucht-, bodem-, en waterverontreiniging te hebben teruggebracht tot een niveau dat niet schadelijk is voor mens en natuur.

Voor nieuwe activiteiten staan wij in beginsel geen hoger risiconiveau toe dan het bovengenoemde niveau. Onder nieuwe activiteiten verstaan wij in ieder geval het starten van nieuwe productieprocessen en het gebruik van nieuwe (p)ZZS.

2. Bij bestaande activiteiten streven wij naar een onder 1 beschreven risiconiveau. Indien dat niet mogelijk is, staan wij ten hoogste de feitelijk geconstateerde emissies toe voor zover deze niet leiden tot een overschrijding van het maximaal toelaatbaar risico (MTR).
3. Bij uitbreiding van bestaande activiteiten (qua productiecapaciteit) wordt gestreefd naar ten hoogste gelijkblijvende totale vergunde emissies (stand-still-beginsel) en de impact hier van op- het risiconiveau van - de immissie, die punt 2 in acht neemt.

Toetsing (p)ZZS voor water bij nieuwe en bestaande activiteiten

1. Bij emissies naar water dienen minimaal Beste Beschikbare Technieken (BBT) en – indien beschikbaar - de daarbij behorende emissiegrenswaarden te worden toegepast. De algemene waterkwaliteitsaanpak van (p)ZZS is primair gericht op aanpak aan de bron. Ter invulling van de minimalisatie-verplichting moet altijd worden gestreefd naar een nul lozing door toepassing van substitutie van (p)ZZS door andere stoffen of vermindering van emissies en/of lozingen door gebruik binnen een gesloten systeem. Als dat niet kan, staan wij in beginsel geen hoger risiconiveau toe dan de milieukwaliteitsnorm (MKN²), zoals die zijn vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) ; bijvoorbeeld door minimalisatie van de lozing van (p)ZZS met behulp van zuivering op bedrijfsniveau. Bij de emissie van (p)ZZS naar water hanteren wij dezelfde richtlijnen als bij lucht, uitgezonderd de passages over het niveau dat niet schadelijk is voor mens en natuur, omdat dit begrip bij water niet wordt toegepast. Voor nieuwe activiteiten streven wij bij water naar nul-emissies van (p)ZZS. Hierbij is indien beschikbaar in ieder geval de (achtergrond)kwaliteit van het water in het watersysteem waarop geloosd wordt een praktische referentie.

Productiebedrijven en niet-productiebedrijven

Naast het onderscheid tussen nieuwe en bestaande activiteiten erkennen we dat er verschil is tussen productiebedrijven en niet-productiebedrijven vanwege de andere positie in de keten. Met productiebedrijven wordt bedoeld die bedrijven die een product als eerste in de keten brengen. Deze bedrijven hebben naar ons oordeel meer mogelijkheden tot substitutie of vermijdingsmaatregelen (bronaanpak), dan niet-productiebedrijven. Wij hebben hierbij wel oog voor bedrijven waarbij (p)ZZS in de grondstof een gegeven is, zoals raffinaderijen in de aardolie-industrie.

Niet-productiebedrijven, zoals faciliterende bedrijven, afvalverwerkers en op- en overslagbedrijven zullen over het algemeen worden geconfronteerd met (p)ZZS houdende (afval)stromen van grotere of kleinere omvang, met meer of minder risico's en zonder eenduidige documentatie. Hierdoor is het veelal technologisch en economisch moeilijker om op deze verdere posities in de keten de emissie van (p)ZZS verregaand te beperken. Wij hanteren bij de invulling van de minimalisatie, de volgende richtlijnen:

- Bij productiebedrijven wordt primair gestreefd naar nul-emissies zowel naar lucht als water. Substitutie en daarna vermindering zijn serieuze elementen in het minimalisatieonderzoek.
- Bij niet-productiebedrijven (zoals afvalverwerkers en op- en overslagbedrijven) speelt substitutie alleen een rol bij de productie-onderdelen van een milieubelastende activiteit (mba).

² Indien er geen MKN beschikbaar is wordt de drinkwatertoets gevolgd.

Voor toelichting op de begrippen MKN (Milieukwaliteitsnorm) en MTR (Maximaal Toelaatbaar Risico) en de relatie met normen voor de verschillende compartimenten wordt verwezen naar het RIVM; zie: <https://rvs.rivm.nl/normen/milieu/milieukwaliteitsnormen>.

Vaststelling risiconiveaus ZZS

Bij de vaststelling van risiconiveaus voor lucht hanteren wij de volgende beginselen:

- MTR-humaan toxische stoffen: het MTR wordt getoetst o.b.v. het Toepasbaarheidsbeginsel en Blootstellingscriteria als bedoeld in de Omgevingswet.
- MTR-overige stoffen: het MTR wordt getoetst aan de maximale immissie op leefniveau buiten het bedrijf.

Rapportage minimalisatieverplichting

Voor de rapportage over de minimalisatieverplichting hanteren we het landelijke stappenplan zoals vermeld op de site van IPLO (<https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/vermijdings-reductieprogramma-zzs/stappenplan/>).

We gaan er vanuit dat een bedrijf over de activiteiteninrichting van de rapportage tijdig overlegt met de omgevingsdienst die namens ons de Omgevingswet taken uitvoert. Op initiatief van het bedrijf kunnen in dit overleg met de omgevingsdienst de beoogde diepgang van de rapportage en mogelijk ook voorgenomen afwijkingen van het stappenplan uit de handreiking aan de orde komen. Op basis van schriftelijk vastgelegde afspraken zijn afwijkingen van het stappenplan mogelijk.

Afvalpreventie van ZZS en de minimalisatieverplichting

Onze inzet is dat productiebedrijven die zich als eerste ontdoen van (p)ZZS-houdende afvalstromen, het principe van afvalpreventie (zie Hoofdstuk B2 uit het landelijk afvalstoffenplan (LAP3)) toepassen. Hierbij wordt onderzocht of (p)ZZS binnen het bedrijf uit de (afval)stroom kan worden onttrokken en hergebruikt. Dit principe sluit verwerking (recycling of eindverwerking) buiten het bedrijf niet uit wanneer dit hoogwaardiger is dan verwerking binnen het eigen bedrijf.

De afweging tussen recycling en hergebruik van (p)ZZS-houdende stromen binnen het eigen bedrijf, recycling van deze stromen (mede) buiten het eigen bedrijf en/of eindverwerking dient naar ons oordeel mede beoordeeld te worden op basis van de emissies van (p)ZZS die over de hele keten worden verwacht.

Documentatie van ZZS houdende afvalstromen

Onze inzet is dat bij het zich ontdoen van (p)ZZS-houdende afvalstoffen het gehalte aan (p)ZZS, dient te worden geregistreerd. Dit geldt voor alle bedrijven in de keten te beginnen met de primaire gebruiker /ontdoener en vervolgens al die bedrijven in de keten die naast producten en emissies ook een afval (en/of recycling)stroom genereren. In vergunningen zullen wij, waar mogelijk, deze verplichting opleggen op basis van het beste beschikbare oordeel.

Acceptatie van (p)ZZS houdende stromen

In de keten gaat het om een verantwoorde acceptatie van (afval)stromen. Het acceptatiebeleid per bedrijf vormt voor deze bedrijven een belangrijk kader voor de omgang met (p)ZZS. Voorafgaand aan acceptatie van aanbod zal zorgvuldig moeten worden bepaald of de bewerkingstechnieken van het bedrijf in beginsel geëigend zijn voor de beoogde stromen. Dit zal in de vergunningen moeten worden vastgelegd in een goed te keuren Acceptatie en Verwerkingsbeleid per bedrijf. In opdracht van de afvalbranche zijn voor dit Acceptatie en Verwerkingsbeleid algemene processchema's opgesteld die bruikbaar lijken voor bedrijven die (p)ZZS houdende stromen en producten recycleren en/of (p)ZZS houdende afvalstromen (eind)verwerken. Deze benadering is naar ons oordeel ook

bruikbaar voor grondbanken en baggerdepots, die diffuus verontreinigde grond en/of bagger ontvangen.

Openbaarheid gegevens

Informatie over emissies en lozingen van (potentiële) ZZS is passief openbare milieu informatie. Dit geldt ook voor emissies die vrijkomen als gevolg van voorzienbare -, tijdelijke verbijzonderde - omstandigheden zoals onderhoudstops en emissies als gevolg van incidenten. Een verzoek om geheimhouding van het bedrijf m.b.t. deze stoffen vanuit bedrijfsoverwegingen, zoals kennisvoorsprong en concurrentievoordeel, wijzen wij in beginsel af wanneer emissies in enige vorm voorzienbaar zijn.

Grond- en baggerdepots

De huidige vergunningen van een aantal baggerdepots (en gronddepots) die zich richten op definitieve berging zijn nog niet specifiek toegesneden op de ontvangst van (p)ZZS-houdende stromen. Dit leidt er – als eerste orde effect - toe dat er haperingen ontstaan in het accepteren van partijen. Soms omdat in de vergunning niet letterlijk is voorzien in acceptatie van (p)ZZS houdende stromen en soms vanwege het niet eenduidig zijn of de bestaande voorzieningen afdoende zijn om ook deze stoffen verantwoord te bergen. Voor grond- en baggerstromen, die bij opslag of berging geen nieuwe risico's met zich meebrengen is ons beleid erop gericht om administratieve belemmeringen in de verwerking van grond- en baggerstromen te voorkomen. In gevallen waar wel nieuwe milieurisico's zouden kunnen gaan ontstaan is het nodig specifiek inzicht te krijgen op de omvang van emissies van (p)ZZS en waar nodig mogelijkheden tot minimalisatie.

Bodem als zelfstandig te beoordelen compartiment?

De Omgevingswet kent het algemene zorgplichtprincipe, dat inhoudt dat eenieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. In artikel 1.7a, eerste lid, van de Omgevingswet is een algemeen verbod opgenomen om een activiteit te verrichten waarvan als gevolg aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Dit is nader uitgewerkt in artikel 1.3 van het Omgevingsbesluit. Het gaat daarbij onder andere om die activiteiten waarbij direct of indirect stoffen, trillingen, warmte of geluid in water, bodem of lucht wordt gebracht waardoor aanzienlijke schade aan de kwaliteit van het water, bodem of lucht, of aan landschappen, natuur of cultureel erfgoed ontstaat of dreigt te ontstaan.

Het voorgaande geldt niet voor activiteiten met beperkte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Daarvoor gelden de regels in de Omgevingswet, de algemene maatregelen van bestuur en de decentrale regels waaronder de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Daarnaast geldt bovendien de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten zoals o.a. neergelegd in artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Op basis hiervan is degene die de activiteit verricht verplicht om handelingen na te laten waarvan iedereen op voorhand zou moeten weten dat ze niet door de beugel kunnen. Het gaat daarbij om "good housekeeping". Onder de specifieke zorgplicht valt o.a. ook het nemen van passende preventieve maatregelen, het toepassen van de best beschikbare technieken, het bemonsteren en meten van emissies en het voorkomen van significante milieuverontreinigingen.

Als toch bodemverontreiniging ontstaat, dan dient deze zo snel mogelijk te worden verwijderd. In de bodemregelgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen (p)ZZS en andere bodem

verontreinigende stoffen. Veelal ontstaat bodemverontreiniging door lozingen in of calamiteiten op de bodem, al dan niet door onzorgvuldig handelen.

De bodem kan ook indirect verontreinigd raken. Er is geconstateerd dat emissies naar lucht via depositie vanuit de lucht kunnen leiden tot maatgevende verontreiniging van het oppervlaktewater. Depositie uit de lucht en/of infiltratie vanuit het oppervlaktewater kunnen door accumulatie een meetbaar effect hebben op de bodem; dit kan ook het geval zijn bij emissies en lozingen die voor mens en milieu in de lucht tot verwaarloosbare risico's leiden.

Handelingsperspectief PFAS

Het ministerie van IenW heeft het handelingsperspectief PFAS uitgebracht, de geactualiseerde versie dateert van december 2021. Het IPO heeft IenW bij brief gevraagd een handelingskader voor (p)ZZS op te stellen dat alle compartimenten (lucht, water en bodem) overziet en – uit voorzorg - rekening houdt met indirecte belasting van de bodem met (p)ZZS. Wij zullen dit handelingsperspectief betrekken bij de uitvoering in onze Zuid Hollandse praktijk.

4. Uitwerking voor relevante branches

De uitwerking van deze bijlage krijgt vorm in brancheplannen en bijbehorende plannen van aanpak. Deze plannen vormen het kader voor de planning en feitelijke uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor de afvalbranche wordt deze aanpak door de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten gezamenlijk uitgewerkt. In het gezamenlijke brancheplan wordt uitgewerkt hoe en wanneer alle provinciale vergunningen waarvoor het LAP 3 nieuwe kaders stelt voor wat betreft ZZS, zijn geactualiseerd.

Bijlage 1 (inter)nationale regelgeving en nationaal beleid

Europees (zorg)stoffen regelgeving

In Europees verband is de Reach verordening³ het centrale instrument. De focus in Europees verband is vooral gericht op reguleren van gevaarlijke stoffen in producten en daarmee voorkomen van gezondheidsklachten als gevolg van “Substances of Very High Concern” (SVHC) bij gebruik als consument of bij productie.

Producenten hebben de verplichting om voor alle stoffen de data aan te leveren die het mogelijk maken om de eigenschappen van die stof en het te verwachten effect op mens en milieu te beoordelen. Wanneer de mogelijke risicovolle effecten van de stoffen groter lijken kan diepgaander onderzoek worden geëist door het European Chemicals Agency (Echa). Alleen in Europees verband worden besluiten genomen over het weren van nieuwe stoffen of uitfasering van erkende SVHC⁴. Voor een verdergaande toelichting wordt verwezen naar de website van [Echa](#).

Nationale (zorg)stoffen regelgeving

Een aantal (West-Europese) lidstaten, waaronder Nederland, richt zich op het verder beheersen en verminderen van emissies van Zeer Zorgwekkende stoffen. Vanouds gaf de Nederlandse emissie Richtlijn lucht (NeR lucht) hiervoor regels die voor veel stoffen die nu als ZZS worden aangemerkt ook een minimalisatieverplichting bevatte.

Vanaf 1 januari 2024 geldt een specifieke zorgplicht, neergelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving. De minimalisatieplicht voor ZZS is verwerkt in de specifieke zorgplicht via de vereisten dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen en dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.

De regelgever vraagt permanent aandacht voor de minimalisatie. Elke vijf jaar moet een bedrijf rapporteren over de haalbaarheid van substitutie of verdere reductiemogelijkheden van de emissie. Deze rapportage wordt beoordeeld door het bevoegd gezag. Voor de rapportage van emissiemetingen wordt verwezen naar de site van IPLO: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/emissie-eisen-monitoring-milieubelastende/rapporteren-bewaren-meetgegevens-emissies/>.

Aandachtspunt is dat de nationale minimalisatieverplichting ondergeschikt is aan de Europese regelgeving m.b.t. uitfasering. Gemotiveerd gebruik van ZZS is op basis van (uitsluitend) algemene overwegingen door een lidstaat, laat staan een decentraal bevoegd gezag, niet te verbieden wanneer gebruik van deze stof in Europees verband is toegestaan.

De voorschriften van de verordening voor Persistente Organische verontreinigende stoffen (de POP-verordening) en REACH zijn rechtstreeks werkend. Voor afvalstoffen die ZZS bevatten die genoemd zijn in bijlage IV van de POP-verordening is gereguleerd welke verwerking is toegestaan.

Afvalstoffen beleid

Voor veel activiteiten met afvalstoffen vormt artikel 10.3 van de Wet Milieubeheer de basis. Dit artikel stelt dat ten minste eenmaal in de zes jaar een afvalbeheerplan wordt vastgesteld. In het Landelijk Afvalbeheersplan 3 (hierna: LAP 3) is dit beleidsmatig uitgewerkt.

Het LAP 3 ziet beleidsmatig toe op de beheersing van de afvalketen. In dit plan wordt in geval van nuttige toepassing van afvalstromen een risicoanalyse voorgeschreven (zie hoofdstuk B14.4.3) om te kunnen bepalen of sprake is van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu. Het LAP 3 stelt voorts dat wanneer het technisch en economisch mogelijk is de ZZS uit de stroom af te scheiden of te vernietigen, dit moet worden gedaan en dat nuttige toepassing van de afvalstroom

³ Reach verordening staat voor de verordening voor Registratie, evaluatie en autorisatie van chemicaliën

⁴ In bijlage 1 worden de verschillende definities en lijsten van stoffen toegelicht

met ZZS zonder deze stap niet is toegestaan.⁵ In het LAP 3 wordt voorts onderkend dat bij afvalinzameling en -verwerking sprake kan zijn van mono stromen en mengstromen. Voor afvalbewerking wordt onderscheid gemaakt tussen mengen ten behoeve van nuttige toepassing en mengen ten behoeve van verwijdering. Naast het algemeen mengbeleid geldt specifiek voor ZZS-houdende stromen dat mengen niet is toegestaan indien dit leidt tot blootstelling aan ZZS.

Op 19 juli 2019 is een [eerste wijziging van LAP 3](#) uitgebracht. Op onderdelen wordt in deze wijziging ook ingegaan op pZZS. In deze wijziging wordt expliciet gesteld dat het specifieke afvalstoffenbeleid alleen betrekking heeft op ZZS en niet op pZZS. Het afvalbeheersplan is een belangrijk richtinggevend document voor de verwerking van afval. Het LAP 3 spreekt zich niet - rechtstreeks - uit over emissies en lozingen. Artikel 10.1 van de Wet Milieubeheer is voor ook deze bedrijven onverminderd van kracht. In dit artikel is opgenomen dat "een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, ten einde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken". Op grond van dit zorgplichtartikel behandelen wij ook bij deze bedrijven pZZS als ZZS bij het beperken van emissies en indirecte lozingen.

Aanvullende nationale kaders

Aanvullend op wet- en regelgeving zijn ook ministeriële brieven en handreikingen (via website van IPLO) van belang. Ministeriële brieven hebben een aanvullende en versnellende functie t.o.v. wet- en regelgeving. Voor het nieuwe veld van ZZS regelgeving is dit voor zowel bedrijven als uitvoerende overheden van belang.

IPLO en het RIVM zijn nuttige bronnen van technische informatie en handreikingen. De door het RIVM in 2018 in de notitie "[Identificatie van potentiële Zeer Zorgwekkende Stoffen \(ZZS\)](#)" geïntroduceerde lijst met pZZS is een bekend voorbeeld. Een ander voorbeeld is de recente [handreiking voor mengsels](#) die op IPLO is geplaatst. In deze handreiking zijn de uitgangspunten en aandachtspunten uiteengezet voor mengsels en stoffen met een of meer (p)ZZS-bestanddelen. Ook in deze handreiking wordt geaccentueerd dat concentratiegrenzen niet meer dan een hulpmiddel zijn bij het onderkennen van de relevante emissies aan pZZS. Deze informatie en handreikingen zijn behulpzaam bij het geven van invulling aan de wettelijke indieningsvereisten. Deze handreikingen en de pZZS lijst van het RIVM hebben echter zelfstandig geen juridische status.

Omgevingwet bevoegd gezag

De provincie ziet in haar rol van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver van de Omgevingswet toe op een verantwoorde omgang met ZZS door bedrijven en activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De Omgevingswet heeft betrekking op emissies naar de lucht en indirecte lozingen naar het water en ziet toe op afval- en recyclestromen en voorkomen van bodemverontreiniging buiten het bedrijf als gevolg van verontreiniging via de lucht of het water.

Uitvraag naar (p)ZZS

Op verzoek van het Rijk⁶ hebben wij een uitvraag gedaan in het kader van de landelijke aanpak (potentiële) ZZS voor 2021 naar zowel ZZS als potentiële ZZS.

Dit heeft een goede basis gevormd voor het, waar nodig, verder actualiseren van de vergunning en het verder regulier oppakken van minimalisatie conform de wet.

⁵ Zie Handreiking risicoanalyse <https://lap3.nl/nieuws/nieuws-2018/handreiking/>

⁶ Eveneens gemaakt in het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 25 april 2018

Bijlage 2 Juridisch onderbouwing ZZS en pZZS

- Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat regels over de emissie en immissie van ZZS naar de lucht. Artikel 5.22a van het Bal bepaalt dat een stof als ZZS kwalificeert als “die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden” bedoeld in artikel 57 van de Europese verordening REACH.
- In laatstgenoemd artikel wordt – kort gezegd – verwezen naar enkele Europese/internationale bronnen. Indien een stof als zodanig in die bronnen wordt genoemd, is deze op grond van artikel 5.22a lid 2 van het Bal *in ieder geval* te identificeren als ZZS. De opsomming in dit artikel is in die zin niet limitatief. Ook andere stoffen die niet uitdrukkelijk in één of meer van de in artikel 5.22a lid 2 genoemde bronnen worden genoemd, kunnen als ZZS worden aangemerkt, mits zij voldoen aan een of meer criteria uit artikel 57 van REACH.
- Dit laatste veronderstelt een kwalificatiemogelijkheid van ZZS op nationaal niveau, welke is verankerd in artikel 5.22a lid 2 van het Bal. Voor zover op dit punt al gesproken zou kunnen worden van een zogeheten ‘nationale kop’ – het Bal geeft de ruimte om meer stoffen als ZZS te kwalificeren dan die als zodanig zijn aangemerkt in de Europese/internationale bronnen – bestaat hiervoor een objectieve rechtvaardiging, op basis van het bepaalde in artikel 57 van REACH.
- Of aan één of meer criteria uit artikel 57 van REACH wordt voldaan, vergt een nadere beoordeling. Dit impliceert dat het bevoegd gezag binnen de grenzen van artikel 5.22a lid 2 van het Bal een zekere (milieutechnische) beoordelingsruimte toekomt. Temeer omdat de bevoegdheid om die beoordeling te maken niet wettelijk aan een bepaalde instantie is toegekend. Ook niet aan het Rijksinstituut van Volksgezondheid en Milieu (het “RIVM”); die onderhoudt een lijst met ZZS die slechts als hulpmiddel geldt bij voornoemde (milieutechnische) beoordeling. Het bevoegd gezag kan die lijst naar eigen keuze en inzicht raadplegen om na te gaan of een stof al dan niet een ZZS is.
- In dit verband wordt op de website IPLO ook gesproken over “zelfclassificatie”. Daaruit “kan volgen dat een stof voldoet aan de criteria van ZZS. De vergunningverlener neemt deze informatie mee in zijn beoordeling van de vergunningaanvraag”.⁷ Hoewel “zelfclassificatie” op de website IPLO wordt gerelateerd aan de situatie dat een bedrijf een stof conform de criteria uit artikel 57 van REACH indeelt, is het echter aan de vergunningverlener om die indeling daarna te beoordelen. In die zin doet ook het bevoegd gezag aan “zelfclassificatie”; zij dient betreffende indeling bij vergunningverlening acceptabel te achten. Dit sluit aan bij het hiervoor besproken juridische kader uit het Bal.
- Voor sommige stoffen zal het eenvoudiger zijn om deze zelf aan te merken c.q. in te delen als ZZS dan voor andere stoffen. Gelet hierop zal het bedrijf, en daarmee het bevoegd gezag, een keuze moeten maken, hetgeen ook (weer) een zekere (milieutechnische) beoordelingsruimte impliceert. Hierbij is relevant dat het RIVM ook een lijst met pZZS heeft opgesteld, echter evenzeer slechts als hulpmiddel, zo blijkt uit de website van het RIVM.⁸ Voor stoffen opgenomen in deze lijst bestaat er op Europees niveau het vermoeden dat ze voldoen aan de criteria van artikel 57 van REACH.
- In het kader van voornoemde (milieutechnische) beoordelingsruimte zou een pZZS, zolang deze niet door het RIVM van de pZZS lijst is afgehaald (omdat ze geen ZZS blijkt te zijn), als ZZS kunnen

⁷ <https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/zzs-lucht/>

⁸ <https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS.>

worden behandeld. De omstandigheid dat een gerede kans c.q. het vermoeden bestaat dat een stof op basis van haar eigenschappen geen pZZS maar ZYS blijkt te zijn, rechtvaardigt zo'n anticipatie op een kwalificatie als ZYS, uit oogpunt van voorzorg. Voor de toepassing van het voorzorgbeginsel en de daarbij horende wetenschappelijk verantwoorde beoordeling gelden drie noodzakelijke voorwaarden: de potentieel schadelijke gevolgen van het niet-handelen zijn duidelijk, de beschikbare wetenschappelijke gegevens zijn geëvalueerd en de mate van wetenschappelijke onzekerheid is zo volledig mogelijk beoordeeld. Bij pZZS is het verdedigbaar dat het RIVM in de kern aan vergelijkbare voorwaarden toetst voordat stoffen (kunnen) worden opgenomen in de pZZS-lijst. Het voorzorgbeginsel sluit aan bij de kwalificatie van pZZS als ZYS en een dito behandeling daarvan.