

Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland houdende regels omtrent vaststelling van de bijlage Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen van de Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2018-2021

Bijlage Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen

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 2018-2021 (nota VTH 2018- 2021) hebben wij ons beleid t.a.v. (potentiële) Zeer Zorgwekkende Stoffen (p)ZZS op hoofdlijnen vastgelegd. De nota VTH 2018 - 2021 biedt de mogelijkheid om via vaststelling van (digitale) bijlagen ons beleid nader inhoud te geven.

De ontwikkelingen en inzichten van de afgelopen anderhalf jaar geven ons nu 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 2018-2021 geven wij aan hoe wij onze bevoegdheden op het gebied van de Wabo 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 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 2018-2021 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 Wabo.

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 Wabo.

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, artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit geldt voor deze stof. Ten principale bepalen de criteria uit artikel 57 van REACH of een stof een ZZS is. Dit volgt uit artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit Milieubeheer (Abm).¹

De Europese Commissie onderstreept² 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. 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 Beoordelings Methodiek (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 de Activiteitenregeling milieubeheer (Arm) zijn opgenomen hebben uitsluitend betrekking op emissies naar de lucht (en de hiermee samenhangende immissies). ZZS kunnen echter ook (via het afvalwater) van een inrichting 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 Wabo. 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 recent voorbeeld hiervan is GenX waarbij wij vooruitlopend op de formele classificatie van deze stof als SVHC (en dus ZZS) de vergunning voor de indirecte lozing hebben aangescherpt.

Het advies van de waterkwaliteitsbeheerder zoals bedoeld in art 2.26 lid 2 van de Wabo, is voor ons leidend voor de indirecte lozingen die wij maximaal toestaan. Het is hierbij van belang dat de waterkwaliteitsbeheerder(s), waar nodig door inschakeling van het RIVM, voor nog niet genormeerde stoffen een eenduidig handelingskader ontwikkelen voor zowel directe als indirecte lozingen.

Gebruik RIVM lijst pZZS

1) <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/zeer-zorgwekkende/stof-zzs/>

2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=NL>.



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.

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.

De lijst met pZZS is ook voor bedrijven en adviseurs goed toegankelijk via de website van het RIVM. Wij gaan er vanuit dat bij voorgenomen – vergunningaanvraag voor – gebruik van nieuwe stoffen door bedrijven de actuele RIVM lijst wordt gehanteerd. Tevens gaan wij er vanuit dat bij de vijfjaarlijkse rapportage over de minimalisatie van ZZS ook de actuele RIVM lijst met pZZS wordt betrokken.

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.

Wanneer een stof door het RIVM van de pZZS lijst wordt gehaald en niet tegelijk de status krijgt van ZZS beschouwen wij de stof – definitief - als niet ZZS en vervalt de wettelijke vijfjaarlijkse rapportage verplichting m.b.t. minimalisatie; ook in dit geval zullen wij een verantwoorde situationele benadering nastreven en daartoe overleg starten.

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. Voor nieuwe activiteiten staan wij in beginsel geen hoger risiconiveau toe dan het verwaarloosbaar risico (VR). 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 risiconiveau onder het VR. 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

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 (MKN³), 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 VR, 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 verminderingsmaatregelen

3) Indien er geen MKN beschikbaar is wordt de drinkwatertoets gevolgd. Zie voor prioritering bladzijde 15 (figuur 6) van drinkwatertoets: https://www.infomil.nl/publish/pages/151453/handreiking_beoordeling_van_lozingen_gericht_op_bescherming_drinkwaterbronnen-definitief.pdf.

(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 binnen een inrichting.

Voor toelichting op de begrippen MKN (Milieukwaliteitsnorm) MTR (Maximaal Toelaatbaar Risico) en VR (Verwaarloosbaar 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 hoofdstuk 5 uit de Wet milieubeheer (Wm).
- MTR-overige stoffen: het MTR wordt getoetst aan de maximale immissie op leefniveau buiten de inrichting.
- VR: het VR wordt getoetst aan de maximale immissie op leefniveau buiten de inrichting.

Rapportage minimalisatieverplichting

Voor de rapportage over de minimalisatieverplichting hanteren we het stappenplan dat door het ministerie van IenW is opgesteld. We gaan er vanuit dat een bedrijf over de inrichting van de rapportage tijdig overlegt met de omgevingsdienst die namens ons de Wabo 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 de inrichting uit de (afval)stroom kan worden onttrokken en hergebruikt. Dit principe sluit verwerking (recycling of eindverwerking) buiten de inrichting niet uit wanneer dit hoogwaardiger is dan verwerking binnen de eigen inrichting.

De afweging tussen recycling en hergebruik van (p)ZZS-houdende stromen binnen de eigen inrichting, recycling van deze stromen (mede) buiten de eigen inrichting 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 willen wij deze verplichting opleggen op basis van het beste beschikbare oordeel. Wanneer het LAP 3 en bijbehorende handreikingen, dan wel andere landelijk vastgestelde kaders, deze inzet voldoende ondersteunen, zullen wij opdracht geven om deze inzet volwaardig door te (doen) voeren in onze Zuid Hollandse uitvoeringspraktijk.

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 recyclen en/of (p)ZZS houdende afvalstromen (eind)verwerken. Deze benadering is naar ons oordeel ook bruikbaar voor groundbanken en baggerdepots, die diffuus verontreinigde grond en/of bagger ontvangen.



Uitzonderingen op invulling minimalisatieverplichting

De wettelijke verplichtingen zoals verwoord in art. 2.4 van het Abm, gelden niet voor alle ZZS en niet voor alle activiteiten. Voor ZZS waarvoor tevens wettelijke immissiegrenswaarden zijn vastgelegd in de Wm is het Activiteitenbesluit leidend en voor IPPC-installaties⁴ met BBT-conclusies m.b.t. bepaalde ZZS zijn deze BBT conclusies leidend. Onze inzet is dat op grond van de algemene minimalisatieplicht als bedoeld in art. 2.4 lid 2 van het Abm, het gehele wettelijk kader t.a.v. ZZS geldt voor alle vergunningplichtige activiteiten en stoffen.

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 specifiekere inzicht te krijgen op de omvang van emissies van (p)ZZS en waar nodig mogelijkheden tot minimalisatie.

Bodem als zelfstandig te beoordelen compartiment?

De bodemwetgeving kent het algemene zorgplichtprincipe, dat inhoudt dat het niet is toegestaan nieuwe verontreinigingen aan de bodem toe te voegen, ook als deze geen directe risico's voor mens of ecosysteem opleveren. 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 bodemverontreinigende 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. PFOA is een stof waar dit feitelijk bij is opgetreden.

Tijdelijk handelingsperspectief bodem

Vooralsnog hanteren wij als beleidslijn dat de bodem afdoende wordt beschermd wanneer wij adequaat optreden tegen nieuwe emissies naar de lucht en het water en in Zuid- Holland inhoud wordt gegeven aan het landelijke (sanerings)beleid. Voor de zomer 2019 heeft het ministerie van IenW het "tijdelijk handelingsperspectief PFAS" uitgebracht. 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 doen 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 zal tevens worden uitgewerkt hoe en wanneer alle provinciale vergunningen waarvoor het LAP 3 nieuwe kaders stelt voor wat betreft ZZS zijn geactualiseerd.

4) Integrated Pollution, Prevention and Control installaties.



Bijlage 1 (Inter)nationale regelgeving en nationaal beleid

Europees (zorg)stoffen regelgeving

In Europees verband is de Reach verordening⁵ 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 SVHC⁶. 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.

Sinds 1 januari 2016 kent het Activiteitenbesluit milieubeheer⁷ een specifieke minimalisatieverplichting voor de emissies naar de lucht en per 1 juli 2017 voor lozingen naar water van ZZS. De regelgever vraagt permanent aandacht voor deze 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. 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 met ZZS zonder deze stap niet is toegestaan⁸. 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 gevergd, 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.

5) Reach verordening staat voor de 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.

6) In bijlage 1 worden de verschillende definities en lijsten van stoffen toegelicht.

7) Deze verplichtingen zijn opgenomen in artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm) m.b.t. Lucht en het BBT-document Algemene Beoordelingsmethodiek (hierna: ABM) m.b.t. Water.

8) Zie Handreiking risicoanalyse.

Uitvoeringsprogramma Opkomende Stoffen

In het Uitvoeringsprogramma Opkomende Stoffen wordt het begrip “Opkomende stoffen” geïntroduceerd. . Voor deze stoffen geldt dat zij nog niet zijn genormeerd en/of afleiding van de waterbezwaarlijkheid conform de ABM nog niet mogelijk is door ontbreken van bepalingsmethodieken. Op grond van het project Bezien concludeert de minister in haar brief van 4 juli 2019 dat er een heel beperkt aantal stoffen is gevonden die in aanmerking komen voor nader onderzoek. Het IPO heeft er eerder op gewezen dat het van belang is dat de meest relevante opkomende stoffen op korte termijn worden gematcht met de lijst van pZZS.

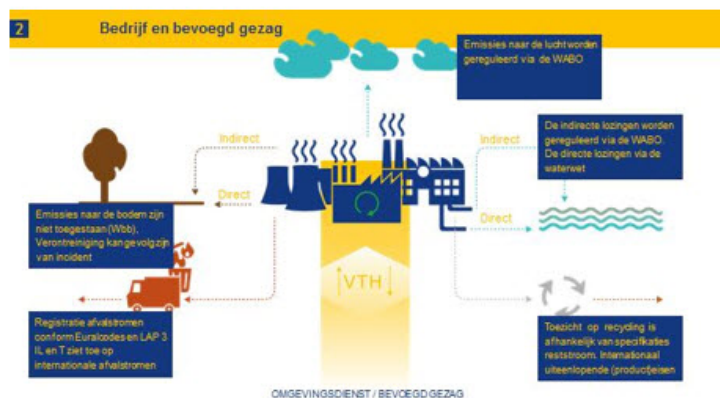
Voorts heeft het IPO het ministerie van IenW in de versnellingsstafel Opkomende stoffen gevraagd de bezwaarlijkheid van (p)ZZS voor mens en milieu in de verschillende compartimenten nader in te kaderen. Sommige stoffen zijn in het compartiment lucht niet bezwaarlijk voor het milieu en de mens (bij inademing), maar kunnen wel bezwaarlijk worden voor mens en milieu bij depositie in het water of de bodem als gevolg van regen. Voor de stof PFAS is dit – situationeel - relevant voor zowel de drinkwaterbereiding als het eten van groenten uit eigen moestuin.

Aanvullende nationale kaders

Aanvullend op wet- en regelgeving zijn ook ministeriële brieven en handreikingen (via website van Infomil) 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. Een goed voorbeeld is de brief van 15 mei 2018 met een tijdelijke norm voor waterkwaliteit voor PFAS. De norm in deze brief is door ons binnen 3 maanden verwerkt in een ontwerpbesluit voor Chemours. Nadeel van dit middel kan zijn dat het toesnijdt op één casus. Infomil 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 Infomil 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 RIVM hebben echter zelfstandig geen juridische status.

WABO bevoegd gezag

De provincie ziet in haar rol van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver van de Wabo toe op een verantwoorde omgang met ZZS door inrichtingen en activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Het betreft op dit moment circa 360 bedrijven. De Wabo heeft betrekking op emissies naar de lucht en indirecte lozingen naar het water en ziet toe op afval- en recyclenstromen en voorkomen van bodemverontreiniging buiten de inrichting als gevolg van verontreiniging via de lucht of het water. In figuur 1 zijn het basissysteem en de provinciale Wabo verantwoordelijkheden weergegeven.



Uitvraag naar (p)ZZS

Op verzoek van het Rijk⁹ zullen wij ,net als alle provincies, in het kader van de landelijke aanpak (potentiële) ZZS voor 2021 uitvraag doen naar zowel ZZS als potentiële ZZS. Vanaf 2017 volgen wij daartoe een aanpak die een voorbeeldfunctie vervult binnen de landelijke aanpak. In een aantal gevallen zijn de (p)ZZS emissies, immissies en lozingen nog niet genormeerd. Als Wabo bevoegd gezag nemen

9) Eveneens gemaakt in het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 25 april 2018.



wij het voortouw in het doen vaststellen van nieuwe immissienormen voor (p)ZZS. In lijn met de afspraak met de minister van IenW¹⁰ kunnen wij hiervoor waar nodig gebruik maken van de expertise van RIVM. Het uitvoeringskader voor onze Wabo taken is verder uitgewerkt in paragraaf 4.

¹⁰ Gemaakt in het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 25 april 2018 en conform Infomil handreiking.



Bijlage 2 Juridisch onderbouwing ZZS en pZZS

Het Activiteitenbesluit milieubeheer (het "Abm") bevat regels over de emissie en immissie van ZZS naar de lucht. Artikel 2.3b lid 1 van het Abm 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. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat hierover nadere regels zijn gesteld bij ministeriele regeling, te weten de Activiteitenregeling milieubeheer (de "Arm"), meer in bijzonder artikel 1.3c van die regeling.

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 1.3c Arm in ieder geval te identificeren als ZZS. De opsomming van artikel 1.3c Arm is in die zin niet limitatief. Ook andere stoffen die niet uitdrukkelijk in één of meer van de in artikel 1.3c Arm 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 2.3b lid 1 Abm. Voor zover op dit punt al gesproken zou kunnen worden van een zogeheten 'nationale kop' – het Abm 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 2.3b Abm 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 Infomil 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"¹¹. Hoewel "zelfclassificatie" op de website Infomil 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 Abm en de Arm.

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 RIVM¹². 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 worden behandeld. De omstandigheid dat een gerede kans c.q. het vermoeden bestaat dat een stof op basis van haar eigenschappen geen pZZS maar ZZS blijkt te zijn, rechtvaardigt zo'n anticipatie op een kwalificatie als ZZS, 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 ZZS en een dito behandeling daarvan.

¹¹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/zeer-zorgwekkende/stof-zzs/>.

¹² <https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS>.