

Vergaderjaar 2022–2023

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 361

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 augustus 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 6 juni 2023 over de voorhangprocedure besluit tot invoering van een register voor zeer zorgwekkende stoffen (Kamerstuk 22 343, nr. 358).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 juni 2023 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 28 augustus 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
T. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Wiendels

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vraag 1

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat het besluit tot invoering van een register tot doel heeft om de verplichting van het aanleveren van informatie over emissies van zeer zorgwekkende stoffen in een database vast te leggen. Is deze verplichting er nu dan niet? Hoe verhoudt deze doelstelling zich tot de wettelijke verplichting om eens per vijf jaar het bevoegd gezag te informeren over emissies en de wijze waarop emissies worden voorkomen of beperkt?

Het invoeren van deze database betreft de uitvoering van de al bestaande wettelijke verplichting voor bedrijven om 5-jaarlijks het bevoegd gezag te informeren over ZZS-emissies. Op dit moment is niet landelijk geregeld hoe de gegevens aangeleverd moeten worden. Met dit besluit wordt bedrijven verplicht deze emissies aan te leveren via de ZZS-emissiedatabase, die wordt beheerd door het RIVM. Bevoegde gezagen kunnen de gegevens via de database inzien en betrekken bij hun VTH-taken.

Vraag 2

De leden van de VVD-fractie lezen dat een landelijk beeld van emissies van deze stoffen ontbreekt. Kan de Staatssecretaris aangeven waarom een landelijk beeld ontbreekt als de wettelijke verplichting om gegevens over emissies aan te leveren er wel al is?

De ZZS-emissiegegevens moeten worden aangeleverd bij de afzonderlijk bevoegde gezagen en er is nu nog geen landelijke uniforme manier van het aanleveren hiervan. Er zijn veel verschillende bevoegde gezagen die toezicht houden op vergunningplichtige bedrijven die ZZS emitteren en waarbij bedrijven dus hun emissies moeten melden. Dat maakt het erg bewerkelijk om alle gegevens die beschikbaar zijn bij die verschillende bevoegde gezagen op nationaal niveau bij elkaar te voegen. Doordat deze database een uniforme invoermodule heeft en de gegevens op één plek worden opgeslagen, zijn de gegevens veel eenvoudiger op nationaal niveau te ontsluiten.

Vraag 3

Kan de Staatssecretaris aangeven wat ervoor nodig is om dubbel rapporteren geheel uit te sluiten? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de informatie wordt gedeeld tussen vergunninghouder (aanlevering gegevens), de vergunningverlener (bevoegd gezag, omgevingsdienst), het RIVM en het ministerie? Kan de Staatssecretaris aangeven wat ervoor nodig is om dubbelingen in het kader van het European Pollutant Release Transfer Register (E-PRTR) en de informatieplicht van ZZS te voorkomen?

Op het moment dat de database in werking is, levert een vergunninghouder de ZZS-emissiegegevens via een invoermodule direct aan voor de database. Vervolgens krijgt bevoegd gezag of omgevingsdienst een seintje dat het bedrijf de gegevens heeft aangeleverd. Bevoegd gezag kan deze gegevens in een beveiligde omgeving inzien en ziet toe op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid. Hierna komen de gegevens in de ZZS-emissiedatabase, die beheerd wordt door het RIVM. Jaarlijks wordt er een automatische «uitdraai» van de gegevens in de database gemaakt welke publiekelijk zichtbaar wordt via de emissieregistratie.

Een aantal bedrijven is verplicht om bepaalde emissies te rapporteren in het E-PRTR. Het gaat hier om een Europese verplichting waarvoor jaarlijks gerapporteerd dient te worden over een beperkt aantal stoffen boven een

bepaalde grenswaarde. De informatieverplichting voor ZZS is een vijfjaarlijkse verplichting voor meer bedrijven, zonder grenswaarden en voor veel meer stoffen. Dit betekent dat er éénmaal in de vijf jaar een beperkte dubbeling in de rapportageplicht is, die nu ook al bestaat. Het samenvoegen van deze rapportages is niet wenselijk omdat de wettelijke kaders daarvoor te ver uiteenlopen.

Vraag 4

Kan de Staatssecretaris toelichten waarom het ZZS-register dan niet gevuld kan worden vanuit de reeds verplicht aan te leveren gegevens aan datzelfde bevoegde gezag? Is het denkbaar dat op die manier een investering in een nieuwe IT-oplossing en de betrokkenheid van het RIVM kan worden bespaard?

Het RIVM zal de reeds bekende gegevens van bevoegde gezagen invoeren in de ZZS-emissiedatabase. Door het implementeren van deze database wordt voor zowel bedrijven als bevoegde gezagen het aanleveren en het toezien op deze gegevens overzichtelijker en eenvoudiger gemaakt. Zoals bij beantwoording van vraag 3 al is toegelicht zijn de gegevens in het E-PRTR niet passend om over te zetten in de ZZS-emissiedatabase. Door echter gebruik te maken van de bestaande IT-infrastructuur van het eMJV, de website emissieregistratie.nl is de IT-investering wel zeer beperkt.

Vraag 5

De leden van de VVD-fractie lezen dat de database primair bedoeld is voor bedrijven en bevoegd gezag en dat het register voor burgers informatie verschaft. Op welke manier worden burgers vervolgens geïnformeerd over de risico's en beheersmaatregelen die horen bij emissies van zeer zorgwekkende stoffen? Hoe voorkomt de overheid dat mensen zich ten onrechte zorgen gaan maken, omdat de emissies openbaar worden, ondanks dat deze qua hoeveelheid binnen de vergunde hoeveelheid blijft?

Bij het publiceren van de emissiegegevens is een juiste context van groot belang. Hier zal met gerichte communicatie uitgebreid aandacht aan worden besteed, in elk geval op de website van de emissieregistratie.nl. Daarbij wordt vanzelfsprekend ook gebruik gemaakt van, en verwezen naar, bestaande communicatiekanalen over risico's en beheersmaatregelen van zeer zorgwekkende stoffen.

Vraag 6

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom ervoor gekozen is om alleen zeer zorgwekkende stoffen in deze database op te nemen? Is de Staatssecretaris bereid om uit voorzorg ook potentieel zeer zorgwekkende stoffen op te nemen in deze database?

Nee, alleen emissies van ZZS zijn wettelijk gereguleerd met een informatieplicht in het Activiteitenbesluit Milieubeheer (en op termijn in de regelgeving onder de Omgevingswet). Potentiële ZZS (pZZS) vallen daar niet onder, omdat de ZZS-status van deze stoffen nog niet is vastgesteld. Niet alle pZZS blijken uiteindelijk ZZS te zijn.

Vraag 7

De leden van de D66-fractie vragen zich af of, in aanloop naar een totaalverbod, alle vormen van pfas in deze database worden opgenomen? Zo niet, is de Staatssecretaris bereid om dit register voor alle pfas-soorten verplicht te stellen?

Deze database is bedoeld voor emissies van ZZS, stoffen die voldoen aan de criteria van artikel 57 van de REACH verordening. Dat wil zeggen dat ze bijvoorbeeld persistent, bioaccumulerend én toxisch moeten zijn, of – als

ze niet aangetoond toxisch zijn – dan bijvoorbeeld zeer persistent én zeer bioaccumulerend. Enkele tientallen PFAS zijn op die wijze aangemerkt als ZZS en emissies daarvan moeten dus opgenomen worden in de database. Daarmee worden naar verwachting de belangrijkste emissies van PFAS afgedekt. Lang niet alle ca. 10.000 PFAS vallen onder de definitie van ZZS. De stoffen die niet onder de definitie vallen, zullen niet opgenomen worden in de database. Overigens worden natuurlijk ook lang niet alle 10.000 PFAS gebruikt of geëmitteerd.

Vraag 8

En welke informatie moeten bedrijven aanleveren voor deze database? Zullen zowel de vergunde ruimte als de daadwerkelijke emissies zichtbaar worden in de database?

Via de emissieregistratie zullen de daadwerkelijke jaarvrachten van bedrijven zichtbaar worden. Dit maakt het voor het bevoegde gezag duidelijk wanneer het nodig is om op te treden. De emissieregistratie is niet ingericht om data over de vergunde emissies zichtbaar te maken. In de communicatie over de database zal hier aandacht aan worden besteed.

Vraag 9

Ook vragen deze leden zich af of er ook met andere partners (zoals drinkwaterbedrijven) wordt gekeken of de beoogde opzet van de database voldoet aan de aanwezige informatiebehoefte?

Een doel van de ZZS-emissiedatabase is het ontsluiten van emissiegegevens van deze categorie stoffen zoals bedoeld in het verdrag van Aarhus en de Wet open overheid. Hiermee heeft iedereen, dus ook de drinkwaterbedrijven, toegang tot de emissiegegevens van vergunningplichtige bedrijven. Voor brancheverenigingen zijn onder meer in werkgroepen van de VNO-NCW presentaties gegeven om de opzet van de database toe te lichten en te bespreken. Nadat het systeem enige tijd in werking is zal vanzelfsprekend geëvalueerd worden of de opzet ook in de praktijk voldoende tegemoetkomt aan de informatiebehoefte van de gebruikers.

Vraag 10

En klopt het dat het voor bedrijven wettelijk verplicht is om het bevoegd gezag iedere vijf jaar te informeren over de emissies en de wijze waarop zij de emissies voorkomen of beperken? Is de Staatssecretaris het met deze leden eens dat eenmaal per vijf jaar voor ZZS veel te weinig is? Is de Staatssecretaris bereid om dit aan te passen naar eenmaal per twee jaar?

Het klopt dat bedrijven elke vijf jaar moeten rapporteren over de uitstoot van ZZS en op welke manieren ze deze minimaliseren (informatie- en minimalisatieplicht). Het ZZS-emissiebeleid is in 2022 geëvalueerd en op basis daarvan heb ik geconcludeerd dat de basis van het ZZS-emissiebeleid staat en dat vooral nog verbeteringen nodig en mogelijk zijn in de uitvoering van dat beleid¹. Dat beleid zelf ga ik dus nu niet aanpassen. De database is bedoeld om de uitvoering van het vigerende beleid te faciliteren. Overigens staat het bedrijven en bevoegde gezagen vrij om tussentijds de emissiegegevens aan te (laten) passen als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld bij een grote wijziging in het bedrijfsproces.

Vraag 11

De leden van de CDA-fractie horen graag meer over het tijdspad wanneer gegevens uit de database worden gebruikt voor een publiek toegankelijk

¹ Kamerstuk 22 343, nr. 330

register, zodat gegevens over emissies van zeer zorgwekkende stoffen in Nederland actief openbaar gemaakt worden.

De reeds bij bevoegde gezagen aangeleverde data zullen zo veel mogelijk al worden ingevoerd vanaf de start van de database. Op het moment dat de verplichting voor het aanleveren van gegevens voor de ZZS-emissiedatabase in werking treedt, kunnen bedrijven hun gegevens hiervoor aanleveren. Zodra de inhoud van de database een landsdekkend beeld geeft, naar verwachting uiterlijk binnen een jaar na inwerking-treding (maar mogelijk dus ook eerder), zullen de gegevens gepubliceerd worden op de emissieregistratie en publiek toegankelijk zijn.

Vraag 12

De leden van de SP-fractie vragen of er met de instelling van het landelijke register wijzigingen kunnen optreden in de verplichting voor bedrijven om bevoegde gezagen vijfjaarlijks te informeren over hun emissies en aanpak van giftige stoffen. Kan de informatieplicht na de invoering van het register bijvoorbeeld worden opgeschroefd naar een jaarlijkse verplichting? En welke consequenties zijn er voor bedrijven die hun uitstootgegevens niet, of niet tijdig, aanleveren bij het register?

Om de frequentie van de informatieplicht te verhogen is een wijziging in beleid en regelgeving nodig. Die is op dit moment niet aan de orde, zie ook mijn antwoord op vraag 10. Het is aan bevoegd gezag om consequenties te verbinden aan bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht, zoals dat op dit moment ook geregeld is.

Vraag 13

Verder zijn deze leden benieuwd in hoeverre het register ook kan gaan gelden voor emissies uit mobiele bronnen. Kan de Staatssecretaris daarover helderheid verschaffen? Deze leden vragen dit gezien de actuele discussie over de zorgwekkende uitstoot van ZZS van startende vliegtuigen op luchthavens en de bijkomende risico's voor medewerkers en omwonenden.

De ZZS-informatieplicht is vastgelegd in het Activiteitenbesluit en geldt voor vergunningplichtige inrichtingen. Mobiele bronnen vallen hier niet onder en deze zullen dan ook niet opgenomen worden in de database. Minister Harbers heeft in zijn brief van 30 maart aan uw Kamer aangegeven te onderzoeken in hoeverre het ZZS-beleid (informatie- en minimalisatieplicht) nuttig en uitvoerbaar is op luchtverkeer rond luchthavens.² Daarnaast heb ik in het vierjarige Impulsprogramma Chemische Stoffen ook een project voorzien dat zich richt op het verbreden van het beeld rond ZZS-emissies, dus uit andere dan industriële bronnen.

Vraag 14

De leden van de Partij van de Dieren vragen zich echter af of de database en het register ook inzicht geven in de cumulatie van ZZS in bepaalde gebieden? Zo nee, kan de Staatssecretaris de cumulatie dan alsnog meenemen in de database en het register? Deze leden achten het namelijk van groot belang dat ook naar de optelsom van uitstoot wordt gekeken, in plaats van enkel naar de afzonderlijke uitstoot van bedrijven. En kan het bevoegd gezag de vergunningen van bedrijven voor de uitstoot van ZZS ook aanpassen op basis van de database, als blijkt dat er grote cumulatie is van ZZS in bepaalde gebieden?

² Kamerstukken 31 936 en 30 175, nr. 1051

Voor ZZS-emissies geldt al een minimalisatieplicht. De emissies moeten worden voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo ver mogelijk worden gereduceerd. Het register laat de emissies in jaarvracht per bedrijf naar lucht en water zien. Deze openbare gegevens over gevaarlijke chemische stoffen kunnen via keuzes in de weergave door iedereen naar wens opgeteld worden per gewenst gebied en per stof. Op die manier kan er een inschatting van de totale emissies van deze stoffen gemaakt worden, en daarmee een indicatie voor cumulatie. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid hiermee rekening te houden bij vergunningverlening. Ik kom na de zomer in mijn brief over het Impulsprogramma Chemische Stoffen en in de reactie op het OVV-rapport «Industrie en Omwonenden» uitvoeriger terug op het onderwerp cumulatie.

Vraag 15

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen aan de Staatssecretaris of zij kan aangeven waarom er is gekozen om sommige sectoren (die ook ZZS uitstoten) vrij te stellen van het register. Waarom hoeft de luchtvaartsector voor 99% van de ZZS die zij veroorzaakt en uitstoot naar bodem, water en lucht geen melding te maken? Deelt de Staatssecretaris de mening dat het voor de effecten op het milieu of de gezondheid niet uitmaakt of een kankerverwekkende stof uit de industrie of uit de luchtvaart komt? Ziet zij kans de deelname aan het register te regelen via de informatieplicht die haar collega, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, als wetsvoorstel heeft ingediend (Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met een informatieplicht voor luchthavenexploitanten en enkele technische verbeteringen, Kamerstuk 36168)? Zijn er andere sectoren die wel ZZS uitstoten, maar niet mee hoeven te doen? Worden ZZS in landbouwgif bijvoorbeeld meegenomen in de database en het register?

Ik onderschrijf de opmerking dat het voor gezondheidseffecten niet uitmaakt waar de uitstoot van ZZS vandaan komt. Deze wijziging voor de ZZS emissiedatabase is echter geen aanscherping van bestaand beleid, maar een wijze om de uitvoering van de geldende informatieplicht voor bevoegde gezagen en vergunningplichtige bedrijven te faciliteren en de uitvoeringspraktijk hiermee te verbeteren. Zoals aangegeven bij vraag 13 wordt op dit moment uitgezocht in hoeverre de informatie- en minimalisatieplicht ook voor de luchtvaartsector kan gelden. De emissies van landbouwgif tijdens gebruik vallen niet onder de ZZS-informatieplicht, omdat hiervoor andere wettelijke kaders gelden.

Vraag 16

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen daarnaast dat bedrijven zelf de emissiegegevens aanleveren en dat die gebaseerd kunnen zijn op een schatting, een berekening of daadwerkelijk gemeten emissiegegevens. Het bevoegd gezag kan bij gerede twijfel over een schatting van het bedrijf verzoeken een nadere berekening of meting aan te leveren. Deze leden zijn van mening dat het niet wenselijk is dat de emissiegegevens die bedrijven aanleveren zijn gebaseerd op schattingen of berekeningen, en daarnaast niet structureel worden gecontroleerd door het bevoegd gezag. Zo is eerder al gebleken dat de uitstootgegevens die Tata Steel aanleverde niet klopten. Wordt in de database en het register duidelijk aangegeven of de emissiegegevens een schatting, berekening of gemeten zijn? En zorgt de Staatssecretaris ervoor dat bedrijven hun emissiegegevens zoveel mogelijk op metingen zullen baseren, in plaats van schattingen en berekeningen? Zo nee, waarom niet? Alleen zo ontstaat er namelijk een overzicht van de uitstoot van ZZS die zo waarheidsgetrouw mogelijk is. Is de Staatssecretaris het hiermee eens?

In de bestaande informatieplicht en dus ook voor de ZZS-emissiedatabase wordt niet voorgeschreven op welke manier de gegevens aangeleverd moeten worden, omdat er niet voor alle ZZS gevalideerde meetmethoden beschikbaar zijn. Ik ben het ermee eens dat het wenselijk is dat de gegevens zo precies mogelijk aangeleverd worden. Het is aan bevoegd gezag om toe te zien op de aangeleverde gegevens en indien deze bijvoorbeeld niet volledig of geloofwaardig zijn nadere eisen te stellen aan bedrijven met betrekking tot de aanlevering van gegevens.

Vraag 17

Tot slot hebben de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eerder vernomen dat de database in 2024 gereed zal zijn. Is dit nog steeds het geval? Zo nee, wanneer verwacht de Staatssecretaris dan dat de database gereed zal zijn? En wanneer kunnen burgers gebruik gaan maken van het ZZS-register?

Technisch gezien is de database op een aantal details na klaar voor gebruik. Er worden in het najaar nog een aantal praktijktoetsen uitgevoerd om een zo soepel mogelijke ingebruikname te bevorderen. Bedrijven zijn verplicht hun gegevens in de database in te voeren op het moment dat dit besluit in werking is getreden. Mijn streven is dat dit zo spoedig mogelijk in 2024 het geval zal zijn. Zie hiervoor ook vraag 11.

Vraag 18

Het lid van de BBB-fractie leest in artikel 11.26d, lid 2 dat het register het totaal aan gegevens over emissies van ZZS in de lucht of het water omvat, met uitzondering van gegevens die zijn aangemerkt als staatsgeheim. Dit lid vindt dit onwenselijk. Het botst met het doel van het ZZS-register om het vastleggen van de verplichting tot het aanleveren van informatie over emissies van zeer zorgwekkende stoffen in een landelijke database, zodat er een beter, nationaal beeld ontstaat). Waarom zouden gegevens, bestemd voor het ZZS-register, als staatsgeheim kunnen worden aangemerkt en welke gevolgen heeft dit voor het doel van het ZZS-register? Gaat het hier vervolgens alleen om welke emissies worden uitgestoten, of ook om welke organisatie uitstoot?

Volgens de Wet open overheid is milieu-informatie die betrekking heeft op emissies naar het milieu altijd openbaar (artikel 5.1.2, lid 7). De uitzonderingen, waaronder de veiligheid van de Staat, gelden niet voor emissies in het milieu. Er kunnen echter wel andere gegevens uit de ZZS-informatieplicht uitgezonderd worden. Voor die gegevens, die wel ingevoerd moeten worden in de ZZS-database, kan aanleiding bestaan om ze in lijn met de Wet open overheid niet openbaar te maken te maken op de website emissieregistratie, zoals voor een aantal staatsgeheime activiteiten en activiteiten van Defensie.