

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Besluit ZZS register

(Internetconsultatie van 7 februari tot en met 22 maart 2023)

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging van drie besluiten voor. Met deze wijziging leggen we vast dat vergunningsplichtige bedrijven hun emissies van ZZS (zeer zorgwekkende stoffen) moeten registreren in een database. Deze bedrijven moeten deze gegevens nu al aanleveren bij de overheid die de vergunning heeft verleend (bevoegd gezag). Met deze wijziging wordt toegevoegd dat de gegevens in een landelijke ZZS-emissiedatabase komen. Via een website kan iedereen deze gegevens inzien.

Wat is het doel?

Het doel van deze wijziging is mensen meer inzicht geven in welke ZZS er in de leefomgeving terecht komen. Hiervoor worden de ZZS emissie gegevens van bedrijven verzameld in een database. Doordat de gegevens overal hetzelfde worden opgeslagen ontstaat een landelijk beeld van de ZZS emissies. Ook ondersteunt dit de bevoegde gezagen in het uitvoeren van hun taken. De gegevens die bedrijven daarvoor moeten aanleveren leveren ze nu aan bij bevoegd gezag.

De internetconsultatie

Er kon worden gereageerd op alle onderdelen van de regeling en de toelichting. De vraag werd hierbij gesteld: "Verwacht u dat het aanleveren van deze gegevens in de database problemen gaat opleveren?".

Voor wie is dit belangrijk?

- Vergunningsplichtige bedrijven;
- Bevoegde gezagen;
- Omgevingsdiensten;
- Omwonenden van ZZS-uitstotende bedrijven.

Wat verandert deze wet?

Het effect van deze wijziging is dat bedrijven de gegevens die ze eerder bij bevoegde gezagen moesten aanleveren, nu in het invoersysteem van de database invoeren. Daardoor komen er voor bedrijven geen taken bij. Vervolgens worden de gegevens openbaar gemaakt, waardoor iedereen op de website emissieregistratie.nl kan zien welke bedrijven welke ZZS uitstoten en in welke hoeveelheid. Omwonenden krijgen daardoor meer inzicht in de emissies van ZZS in hun leefomgeving. Doordat bedrijven deze gegevens elke vijf jaar moeten actualiseren, zal in de toekomst ook zichtbaar worden in hoeverre de emissies van ZZS in verloop van tijd zijn teruggebracht.

De reacties

Er zijn in totaal 19 reacties ingediend, hiervan zijn er 18 openbaar. Indieners zijn:

- **Bedrijfsleven en branche organisaties** (ca 42 % van de reacties), waaronder: Clausule-Juridisch adviesbureau, Mengend Nederland (samenwerkingsverband van brancheorganisaties voor desinfectie- en reinigingsmiddelen), Vereniging Nederlandse chemische Industrie, Vereniging Afvalbedrijven, VNO-NCW en MKB-Nederland, FME, (ondernemersorganisatie voor de technologische industrie), VHCP (Verbond van Handelaren in Chemische Producten).
- **Particulieren** (ca 32 % van de reacties);
- **Overheidsorganisaties** (ca 26 % van de reacties): Provincie Noord-Brabant, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

1. Algemeen beeld van de reacties

Hoewel er meerdere positieve reacties zijn die het besluit steunen, worden er ook kanttekeningen bij het besluit geplaatst. De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende onderwerpen:

- **Duiding en context van, alsmede toelichting op het Besluit;** dit wordt door veel indieners nu onvoldoende geacht;
- **Registratie en openbaarmaking van gegevens;**
- **Uitvoerbaarheid van het Besluit;**
- **Administratieve lasten die het besluit met zich meebrengt.**

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst, aan de hand van citaten uit individuele reacties. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

Het belang van de duiding, context en toelichting op het Besluit

Ten opzichte van de samenleving:

- Zonder de juiste duiding, voldoende context en zorgvuldige toelichting is er een groot risico dat openbaarmaking van ZZS-emissiegegevens leidt tot onnodige zorgen bij burgers, bestuurders en bedrijven. Het doel is het verkrijgen van meer inzicht.
- Risico's van ZZS worden gevormd door de kans op blootstelling maal de impact van een ZZS stof. Zonder de kans op blootstelling zeggen de geregistreerde ZZS-emissiegegevens weinig over de risico's op leefomgevingsniveau;
- Er zou een duidelijk communicatieplan moeten komen voorafgaand aan de lancering van het ZZS-emissieregister. Dit kan gedaan worden door context en uitleg te geven over onder meer:
 - De informatie in het ZZS-register, zoals uitleg over maatschappelijk nut en risico's van (ZZS) stoffen;
 - Uitleg waarom de gegevens in het ZZS-register met die in het Europese E-PRTR (European Pollutant Release and Transfer Register) verschillen;

- Het feit dat bedrijven wisselende portfolio's kunnen hebben, waardoor de soorten en hoeveelheden gebruikte ZZS significant kunnen verschillen door de jaren heen;
- Het feit dat bedrijven niet de enige bron van ZZS-emissies zijn;
- Het feit dat de ZZS-lijst dynamisch is, waardoor er in de tijd meer stoffen als ZZS worden gezien;

Ten opzichte van het bedrijfsleven:

- De wetgever heeft louter een focus op het einde van de processen. De meest effectieve stap is het niet meer gebruiken van deze stoffen, en met deze wijziging wordt geen inzicht en beleid aan die kant van de keten in beeld gebracht;
- Er ontbreken landelijke uniforme afspraken hoe om te gaan met ZZS emissies die onder de detectielimiet liggen. Gevraagd wordt welke waarde het bedrijf hier dient in te vullen;
- Uit dit besluit is niet goed op te maken welke bedrijven de emissiegegevens in de database moeten registreren en welke data het betreft;
- Gevraagd wordt wanneer een MKB-bedrijf te maken krijgt met de vergunningplicht en dus ook het nieuwe ZZS register;
- De Activiteitenregeling geeft niet aan welk detail- en kwaliteitsniveau vereist is, zodat bedrijven met een raming van de emissies van ZZS kunnen volstaan;
- Een ZZS is een zeer zorgwekkende stof. Welke stoffen dat precies zijn is volstrekt onduidelijk, en dus is de impact op het MKB-bedrijfsleven totaal niet in te schatten. Onduidelijk is bijvoorbeeld:
 - Wat precies wordt bedoeld met 'groep zorgwekkende stoffen', en of hier aan de chemische stofgroep of de functionele stofgroep wordt gerefereerd;
 - Welke stoffen voldoen aan de criteria van artikel 57 van de REACH Verordening;
 - Hoe een bedrijf kan weten dat het stoffen emitteert waar een ZZS tussen zit;
 - Wanneer een stof een ZZS wordt.

Registratie en openbaarmaking van gegevens

Bestaande registratiemethodes

- Er bestaat al een landelijke emissieregistratie, waarom komt er een aparte registratie van emissiegegevens van ZZS;
- Het RIVM houdt een lijst bij met potentiële ZZS. De lijst wordt tweemaal per jaar bijgewerkt. Dit kan de beoordeling op volledigheid die het bevoegd gezag uitvoert doorkruisen;
- De vereiste gegevens kunnen ook opgevraagd kunnen worden door middel van een Wob-verzoek. Deze zijn meteen inzichtelijk via een openbaar toegankelijk register, dit kan het nodige werk besparen.

Registratie van gegevens

- Gevraagd wordt waarom bedrijven niet verplicht worden om al hun emissiegegevens te registreren, zodat er zicht is op alle stoffen en eventuele toekomstige ZZS stoffen;

- Het beoordelen van de volledigheid van de gegevensverzameling zegt niets over de inhoudelijke kwaliteit van het ZZS-verslag;
- Gevraagd wordt te bevestigen dat Schiphol ook een vergunning plichtig bedrijf is en hiervoor geen uitzondering bestaat;
- In het Omgevingsbesluit wordt gesproken over het elektronisch indienen van het ZZS-verslag en de gegevensverstrekking. Door de wijze van omschrijven (kalenderjaren) lijkt het alsof dit jaarlijks dient te gebeuren. Geef aan dat de tekst aansluit bij artikel 2.4 lid 3 Activiteitenbesluit Milieubeheer die gebaseerd is op een 5-jaarlijkse informatieplicht.
- De informatieplicht gaat niet verder dan het opsommen van de mogelijkheden voor het vermijden dan wel reduceren van ZZS. De huidige formuleringen in art. 2.20 Ar en de voorgestelde formulering in art. 5.24 Bal verplichten niet tot het opsommen van de daadwerkelijk te nemen of genomen maatregelen. Daarmee geeft de informatieplicht niet noodzakelijk een beeld van de daadwerkelijk getroffen maatregelen in het kader van de minimalisatieverplichting;
- In dit besluit ontbreekt een verplichting tot het registreren van de emissie-data van ZZS in afval;
- Verzocht wordt in de toelichting bij het Besluit in te gaan op de gevolgen van zelfclassificering door bedrijven. Het bevoegd gezag dient het ZZS-verslag op volledigheid te beoordelen. Door zelfclassificering kunnen verschillen optreden in het ZZS-verslag tussen bedrijven dezelfde stof emitteren.

Openbaar maken van gegevens

- Gepleit wordt voor prioritering en fasering van openbaar maken van de ZZS-emissiegegevens, om discrepanties en verschillen te voorkomen. Door via prioritering aan te sluiten bij het PRTR ontstaat bovendien een vollediger beeld van de emissiegegevens, omdat een deel van de ZZS-emissies ook afkomstig is uit het buitenland;
- Het openbaar maken van alle (bekende) emissies, ook al passen deze binnen een vergunning, zal leiden tot onrust en acties bij en vanuit de omgeving en sommige maatschappelijke organisaties.

Veiligheid beheer gegevens

- Mede vanuit veiligheidsoverwegingen moet er ook extra aandacht zijn voor het juiste (digitale) beheer en goede beveiliging van de ZZS-emissiedatabase, omdat onder meer bedrijfs- en concurrentiegevoelige informatie digitaal wordt opgeslagen.
- Voorkomen moet worden dat de concurrentie van de producent een specifieke stof alsnog kan afleiden uit de openbare gegevens.

Groep zorgwekkende stoffen

- Het Omgevingsbesluit verwijst (art. 10.45 Ob) voor wat betreft 'de naam van de groep zeer zorgwekkende stoffen' naar Bijlage VI bij het Besluit Activiteiten leefomgeving. Daar is een heel brede indeling gemaakt, zoals bijvoorbeeld in de groepen 'broeikasgassen' en 'overige'. Dit lijkt

te schuren met de niet-restrictieve uitleg over het openbaar maken van milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu;

- Toepassing van artikel 5.1 van de Wet open overheid impliceert dat de stofnaam niet geheim kan worden gehouden; dit impliceert dat zou kunnen worden volstaan met het mededelen van de naam van de groep zeer zorgwekkende stoffen, waartoe het geheimgehouden van de Zeer Zorgwekkende Stof behoort.

Uitvoerbaarheid van het Besluit

- Gevraagd wordt om 'verbetering van de uitvoerbaarheid', door toepassing van eenduidige uitvoeringskaders en criteria waarmee bevoegd gezag en bedrijven uit de voeten kunnen;
- Uit de door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerde evaluatie van het ZZS beleid blijkt dat de uitvoerbaarheid van het Nederlandse ZZS-beleid ernstig te kort schiet;
- Het blijkt tevens dat ook de decentrale overheden worstelen met het huidige ZZS-beleid. Dit ondermijnt het draagvlak en belemmert een uniforme aanpak voor een ZZS-register;
- Beter zou het zijn geweest als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met het bedrijfsleven en decentrale overheden aan de slag was gegaan met de broodnodige verbetering van de uitvoeringspraktijk alvorens een nieuw instrument in te voeren;
- In dit besluit ontbreekt een verplichting tot het registreren van de emissie-data van ZZS in afval, en dus een compleet inzicht in de emissies en verspreiding van ZZS, hetgeen de aanpak tot minimalisatie beperkt;
- Erkend wordt dat de uitstoot op Schiphol onder de wet moet worden gebracht maar kennelijk wordt gewacht op aanvullende gegevens. Bewoners eisen recht op bescherming en doen een dringend beroep op de overheid om te handhaven en zich niet uitsluitend bezig te houden met "registratie" van ZZS;
- Gevraagd wordt hoe de door de bedrijven aangeleverde gegevens gevalideerd worden; als de validatie alsnog door het bevoegd gezag moet worden uitgevoerd zit er een risico in dat het bevoegd gezag minder aangespoord wordt om gegevens te gaan valideren door het centraal verzamelen van deze gegevens;
- Een zorgpunt is dat dit Besluit de risico's van accumulatieve uitstoot van meldingsplichtige bedrijven nog verder naar de achtergrond schuift 'want ZZS is toch op nationaal niveau geregeld';
- Het wordt verondersteld dat met meer inzicht vanuit de bedrijven inzicht zal worden verkregen in het grootste deel van deze emissies. Gegeven het wijdverbreide gebruik van deze stoffen is dat een onjuiste aanname.

Administratieve lasten die het besluit met zich meebrengt

- In de toelichting wordt aangegeven dat "De financiële gevolgen voor bevoegde gezagen en exploitanten van activiteiten minimaal zijn, en op lange termijn zelfs positief". Deze uitspraak is onjuist. Het ZZS-beleid in de praktijk is veel complexer dan hieruit kan worden afgeleid en gaat vooral om de vraag waar ZZS in wordt toegepast en waar de ZZS vrijkomen;

- Het zal bedrijven veel geld kosten om deze informatie te verzamelen, te controleren en up to date te houden. Het kan leiden tot vragen en discussie met burgers en anderen die niet de deskundigheid hebben om de data goed te interpreteren;
- In de nota van toelichting staat dat vanwege de verschillende wettelijke vereisten tussen e-MJV (elektronisch milieujaarverslag o.b.v. Europese wetgeving) en ZZS-rapportage (Nederlandse ZZS o.b.v. Nederlandse wetgeving) de modules niet geïntegreerd kunnen worden. Hierdoor moet periodiek een dubbele rapportage plaatsvinden van ZZS-emissies, die zowel gerapporteerd moeten worden voor de e-MJV als voor de ZZS-module;
- Om dubbele lasten, onnodige fouten, discrepanties en interpretatieverschillen te voorkomen, wordt gepleit voor het volgende:
 - Het ZZS-register start pas als de ZZS-module volledig geïntegreerd is, dus zonder dubbele rapportage,
 - Het ZZS-register start met het in kaart brengen van de grootste risico's, bijvoorbeeld met BRZO-bedrijven en alleen voor de Europese SVHC (de Europese ZZS).