

Notitie

Onderwerp: Reactie wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit
Datum: 21 maart 2023
Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Van: Vereniging Afvalbedrijven

Inleiding

Graag maakt de Vereniging Afvalbedrijven (VA) gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de invoering van een register voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en in verband met de uitbreiding van de informatieplicht met het informeren over het voorkomen dan wel beperken van emissies.

De VA vertegenwoordigt het Nederlandse afvalbedrijfsleven in de gehele afval- en recyclingketen. Ruim 65% van het in Nederland vrijkomende afval wordt door onze leden ingezameld en verwerkt. Zij organiseren het hergebruik, de recycling en het op een correcte wijze inzamelen, opslaan en be-/verwerken van afval tot nieuwe grondstof. Het afvalbedrijfsleven heeft te maken met ZZS.

Hieronder vindt u onze reactie ten aanzien van de voorgenomen wijziging.

Algemeen

De VA ondersteunt een heldere communicatie over emissiegegevens, zoals het ZZS-register. Maar 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. De wetgever heeft hierbij echter louter een focus op het einde van de processen. Ieder bedrijf dat met een vermijdings- en reductieprogramma (hierna te noemen: VRP) aan de slag gaat of de arbeidshygiënische strategie toepast bij het gebruik van schadelijke stoffen, begint bij de bron. De meest effectieve stap is het niet meer gebruiken van deze stoffen. Met deze wijziging wordt geen inzicht en beleid aan die kant van de keten in beeld gebracht.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat wordt verondersteld dat met meer inzicht vanuit deze bedrijven, inzicht gaat worden verkregen in het grootste deel van deze emissies. Gegeven het wijdverbreide gebruik van deze stoffen is dat ons inziens een onjuiste aanname. Het inventariseren van emissies aan het einde van de processen zonder zicht op het gebruik, zal niet leiden tot effectief inzicht en beleid in het bereiken van lagere risico's voor milieu of volksgezondheid.

De insteek om niet het gebruik, maar de emissies te inventariseren, zorgt naar ons inzicht voor een incompleet beeld. Vanwege het vrije verkeer in de EU kan de invoer van producten uit andere lidstaten niet worden verboden. Het effect van de wijziging is dat de Nederlandse bedrijven daarmee veel zwaarder belast zullen worden dan hun concurrenten in de EU. Daarmee neemt ook de kans toe dat productie zich verplaatst naar



andere landen. Aangezien veel stoffen via de grote rivieren en via de lucht toch ons land bereiken, is het de vraag wat uiteindelijk met deze wetswijziging zal worden bereikt.

Inhoudelijke reactie

De wijziging van het besluit roept bij ons enkele vragen op:

1. Door het ministerie is aangegeven dat dit register zich alleen richt op ZZS en niet op potentiële ZZS (pZZS)? In het besluit wordt ook alleen gesproken over ZZS. Desondanks doen wij het verzoek dit te bevestigen.
2. Welke ZZS-lijst hanteert het RIVM?
3. Zijn er ook mogelijkheden om naast emissiegegevens ook ingangstromen te registreren?

De informatie in het ZZS-register krijgt alleen de juiste betekenis met onder andere de volgende context:

- Uitleg over maatschappelijk nut en risico's van (ZZS-)stoffen.
- Uitleg waarom de gegevens in het ZZS-register met die in het E-PRTR verschillen.
- Soorten en hoeveelheden emissies verschillen over de jaren heen, ook door wisselende portfolio's van bedrijven die uiteindelijk bij de afvalbedrijven terecht komen; pas dus op met te snelle conclusies.
- Bedrijven zijn niet de enige bron van ZZS-emissies. Aan de emissie van de ZZS-stof koolstofmonoxide leveren bijvoorbeeld ook huishoudens een significante bijdrage of het buitenland.
- Emissies stijgen ook, omdat de ZZS-lijst constant uitdijt.

Daarnaast zeggen de geregistreerde ZZS-emissiegegevens weinig over de risico's op leefomgevingsniveau, zonder een heldere toelichting zoals het vermelden in het register van de emissiegrenswaarden en/of achtergrondconcentraties. Daarmee wordt inzichtelijk gemaakt dat niet elke stof evenveel risico met zich meebrengt.

Het is ons duidelijk geworden dat de gegevens uit het register openbaar wordt voor iedereen. Een vergunningsnorm ontslaat een bedrijf niet van het reduceren of zo veel mogelijk uitfasen van emissies, maar het openbaar hebben 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. Om dit zo veel mogelijk helpen te ondervangen, stellen wij voor om in het register danwel op de website waar de gegevens openbaar worden gemaakt, ruimte te creëren voor de melding dat een emissie al dan niet binnen de vergunningsnorm van dat bedrijf valt. Cijfers worden nu al beschikbaar gesteld aan het bevoegd gezag, maar wel onder begeleiding van een uitgebreide beschouwing. Is daar ruimte voor?

Om dubbele lasten, onnodige fouten, discrepanties en interpretatieverschillen te voorkomen, pleiten wij ervoor dat het ZZS-register pas van start gaat als de ZZS-module volledig geïntegreerd is, dus zonder dubbele rapportage. Daarmee wordt ook een stap gezet met de voor (internationaal opererende) bedrijven cruciale Europese harmonisering.

Uit de door [het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerde evaluatie van het ZZS beleid](#)^[1] blijkt dat de uitvoerbaarheid van het Nederlandse ZZS-beleid ernstig te kort schiet. Zo zijn bijvoorbeeld de meet- en monitoringstechnieken nog niet toegerust op alle ZZS, waardoor lang niet alle ZZS op een acceptabele manier meetbaar zijn. Normen liggen soms lager dan bestaande detectiegrenzen bij laboratoria. En niet alle ZZS kunnen worden gemeten in de gangbare laboratoria, de kosten zijn veel te hoog en duidelijke, praktijkgerichte kaders ontbreken. Ook de decentrale overheden worstelen met het huidige ZZS-beleid. Dit ondermijnt het draagvlak en belemmert een uniforme aanpak voor een ZZS-register. Ook de kwaliteit van de data staat daarmee onder druk.

^[1] [Kamerbrief over Evaluatie Zeer Zorgwekkende Stoffen Emissiebeleid 2016-2021, Kamerstuk | 03-06-2022](#)



Conclusies zijn amper te trekken als de data niet-uniform en van slechte kwaliteit zijn. Beter zou het zijn als het ministerie van IenW 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.

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.

Tenslotte

In de toelichting wordt aangegeven “De financiële gevolgen voor bevoegde gezagen en exploitanten van activiteiten zijn minimaal, en op lange termijn zelfs positief”. Deze uitspraak wekt bij onze leden grote verontrusting. Het ZZS-beleid in de praktijk is veel complexer dan hieruit kan worden afgeleid en gaat ons inziens juist vooral om de vraag waar ZZS in wordt toegepast en waar de ZZS vrijkomen. Het kost bedrijven veel capaciteit en investeringen om deze informatie te vergaren, waar men zelf uiteindelijk weinig mee kan en er zijn daarnaast grote verschillen in uitvoering tussen omgevingsdiensten. De gemiddelde burger mist deskundigheid op dit vlak, wat ertoe zal leiden dat meer onrust ontstaat. Ook zullen meer vragen volgen, waar het geven van een antwoord heel veel tijd gaat kosten en die juist niet zal leiden tot een verbetering, maar tot wantrouwen en wederzijds onbegrip. ‘Informatie om de informatie’ leidt niet tot het gewenste resultaat zolang het bredere perspectief ontbreekt en het begin van de keten danwel het gebruik van ZZS niet wordt betrokken. Onze leden werken uiteraard graag mee om het bevoegd gezag adequaat te kunnen informeren en van de gevraagde informatie te voorzien, maar het voornemen alle data publiek beschikbaar te gaan stellen, geeft ons grote zorgen gezien de te verwachten consequenties.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en zijn uiteraard graag tot nadere toelichting bereid.