



Opkomende stoffen in bodem en ondergrond

Adviezen voor het verbeteren van preventiestrategieën

Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020)

30 september 2020

Project Opkomende stoffen in bodemen ondergrond
Opdrachtgever Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond (2016-2020)

Document Adviezen voor het verbeteren van preventiestrategieën
Status Definitief
Datum 30 september 2020
Referentie 105010/20-014.653

Projectcode 105010
Projectleider Martijn van Houten
Projectdirecteur Maarten Kraneveld

Auteur(s) Martijn van Houten, Maurice Henssen, Willem Hendriks
Gecontroleerd door Hans Slenders, Arne Alphenaar
Goedgekeurd door Martijn van Houten

Paraaf

Adres penvoerder Witteveen + Bos Raadgevende ingenieurs B.V.
Leeuwenbrug 8
Postbus 233
7400 AE Deventer
+31 (0)570 69 79 11
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

 ARCADIS Design & Construct
Operational and
Maintenance

 bioclear
earth

 TTE
consultants

 Witteveen + Bos

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden vervaelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING	5
1	ACHTERGROND, DOELSTELLING EN LEESWIJZER	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Doel	7
1.3	Leeswijzer	7
2	WETTELIJK KADER EN BEGRIPSVORMING	8
2.1	Begrippen	8
2.2	Internationale en nationale wettelijke kaders voor opkomende stoffen	10
3	KNELPUNTEN OP MEERDERE NIVEAUS	12
3.1	Standpunten van Nederland bij evaluatie REACH (2017)	12
3.2	Evaluatie afvalstromen Chemours	13
3.3	Adviezen uit de RWS pilot 'Bezien watervergunningen'	15
4	ADVIEZEN VOOR HET VERBETEREN VAN PREVENTIESTRATEGIEËN	16
	Laatste pagina	18
	Bijlage(n)	Aantal pagina's
I	Deelnemers aan het project POP-UP	3
II	Algemene begrippenlijst	5
III	Overzicht van instrumenten: (inter)nationale wettelijke kaders	11

SAMENVATTING

Het POP-UP project beantwoordt kennisvragen over hoe om te gaan met opkomende stoffen in de bodem en ondergrond. Hierbij is onderzoek gedaan naar de werking van preventiestrategieën, is een signaleringssysteem voor opkomende stoffen uitgewerkt, zijn handreikingen uitgewerkt en is de kennisinfrastructuur in beeld gebracht. Voorliggende samenvatting geeft verbeteradviezen om de preventiestrategieën voor opkomende stoffen te optimaliseren. Gekeken is naar de Europese kaders, naar nationaal beleid en naar lokale instrumenten. Hierbij lag de focus op de preventie van schadelijke stoffen (de (p)ZZS en opkomende stoffen) in relatie tot onze leefomgeving. Het beschrijft welke verbeteringen in de huidige stelsels mogelijk zijn, zonder deze stelsels zelf ter discussie te stellen. Dit advies is met name bedoeld voor alle overheden die een rol hebben bij het opstellen en uitvoeren van preventiestrategieën.

Dit onderzoek heeft de volgende verbeteradviezen opgeleverd:

- 'better safe than sorry': toepassingsverbod voor stoffen met vermoeden van risico's;
- informatievoorziening 100 % compleet;
- faciliteer het ontsluiten van kennis en informatie;
- capaciteit vergunningverlening borgen;
- preventie essentieel voor hergebruik en circulariteit.

In de paragrafen hieronder zijn deze verbeteradviezen nader uitgewerkt.

'Better safe than sorry' - toepassingsverbod

Het REACH prioriteringssysteem (de SVHC Roadmap; Substances of Very High Concern) is gericht op het identificeren van potentiële SVHC-stoffen. Het systeem bestaat uit vier niveaus (master list -> short list -> tracking list -> stof evaluatie) om uiteindelijk te komen tot de beoordeling of risicomaatregelen of restricties nodig zijn. Op basis van bijvoorbeeld stofeigenschappen wordt een vermoeden al vroegtijdig gesignaleerd (master list -> short list), echter is gebruik dan nog niet verboden. Een verbod op het gebruik van stoffen met een specifieke verdenking heeft een grotere preventieve werking. Gebruik of verkoop van deze stoffen is niet mogelijk, zolang de humane en milieurisico's niet zijn vastgesteld. Dergelijke eisen moeten ook gaan gelden voor tussenproducten, restproducten of eindproducten waarin deze stoffen zijn verwerkt. Hoe een verbod past binnen Europese wetgeving en afspraken dient verder onderzocht te worden.

Informatievoorziening 100 % compleet

De samenstelling van producten is deels bekend en vastgelegd. Deze informatie is echter niet compleet en volledig om de keten van producent tot verwerker te informeren over (p)ZZS of opkomende stoffen. Zo kan informatie ontbreken over het stofgedrag, (combinatie)toxiciteit of metaboliëtvorming in het bodem-watersysteem. Dit maakt het lastig voor de keten om gerichte metingen te doen, voor vergunningverleners om maatregelen ter beperking van emissies voor te schrijven of voor de handhaving op specifieke stoffen en situaties. De verplichting om alle informatie over gebruikte en/of aanwezige stoffen beschikbaar te stellen door die partij die deze kennis (al) heeft of redelijkerwijze geacht wordt deze te hebben aan alle schakels in de keten, verkleint de kans dat stoffen in het milieu komen als gevolg van lacunes in informatie of kennis. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de producenten van (grond)stoffen en half- of eindproducten en verwerkers van afvalstoffen. Het is nodig om het bedrijfsleven actief te betrekken bij het zoeken naar oplossingen om dit te realiseren. Zij beschikken over de kennis en informatie, die waardevol is voor de keten en dit past ook bij de doelstellingen van de topsector Chemie.

Faciliteer het ontsluiten van kennis en informatie

Nationaal en internationaal wordt kennis over het gedrag en de milieueffecten van opgedaan en verzameld. Deze informatie komt moeizaam terecht bij actoren die met deze inzichten moeten handelen. Verbetering van de wijze waarop deze informatie wordt verzameld en ontsloten is wenselijk. Hiervoor is harmonisatie en verbetering van huidige kennisinfrastructuren nodig. Dit betreft zowel een organisatie, maar ook sterke netwerken en inhoudelijke onderzoeksprogramma's met bijhorende budgetten. Het RIVM heeft hiervoor een goed fundament. Samenwerking met en tussen aanpalende domeinen zoals de werkgroep 'Aanpak opkomende stoffen' (waterdomein) kan bevorderd worden, bijvoorbeeld met een zusterwerkgroep 'Bodem'. Grondwater is hierbij een duidelijk bindend element. Het POP-UP rapport 'Het mycelium als inspiratie voor

de kennisinfrastructuur bodem' geeft hiervoor adviezen en aanknopingspunten gericht op het versterken van de kennisinfrastructuur in het bodemwerkveld.

Capaciteit vergunningverlening borgen

Vergunningverlening is een invloedrijk instrument voor preventiestrategieën. Een correcte uitvoering van de vergunningverlening en de handhaving op naleving is dan ook belangrijk om de effectiviteit te vergroten. Kennis en capaciteit zijn hierbij momenteel belangrijke knelpunten. De pilot 'Bezien watervergunningen' toont aan hoe complex de materie is en dat actuele kennis en deskundigheid nodig is om effectief te kunnen handelen. Aanbeveling is om hiervoor een 'expert-pool' op te zetten met Nederlandse en Europese kennis en ervaring, die ingezet kan worden voor advisering en beoordeling van complexere situaties. Overheden kunnen dit advies concreter gaan invullen, in termen van organisatie en middelen, bij de nog te maken nieuwe afspraken voor het Convenant bodem & ondergrond periode 2021 en verder.

Preventie essentieel voor hergebruik en circulariteit

Hergebruik van materialen is een groot goed en past in onze beoogde circulaire economie. Daarbij geldt dat het maatschappelijke belang groot is om stoffen niet blijvend in het milieu te hebben/houden, willen we de ambitie voor een 'Nederland Circulair in 2050'¹ kunnen waarmaken. Voor het kunnen blijven hergebruiken van grond, baggerspecie en bouwstoffen en om nieuwe materiaalstromen circulair maken, is (meer) aandacht voor opkomende stoffen vereist. In Nederland is preventiebeleid in veel wet- en regelgeving verankerd en vormt juist voor bovenstaande een belangrijk instrument. Voor opkomende stoffen betekent dit dat preventie de meest efficiënte maatregel is in plaats van corrigerende en curatieve ingrepen achteraf. Huidige instrumenten zoals 'Duurzaam Inkopen' kunnen accenten aanbrengen en de aandacht verleggen naar preventieve maatregelen. Ook onze aanbeveling die hierboven beschreven is onder de kop 'Informatievoorziening 100%', kan daarin een belangrijke rol vervullen.

¹ Rijksbreed programma voor circulaire economie [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050>].

1

ACHTERGROND, DOELSTELLING EN LEESWIJZER

1.1 Achtergrond

Dit document is een van de eindproducten die zijn opgesteld in het kader van het POP-UP project. In dit POP-UP project zijn kennisvragen beantwoord die betrekking hebben op opkomende stoffen. De uitwerking van deze kennisvragen volgt uit de afspraken die zijn vastgelegd in het 'Convenant bodem en ondergrond 2016-2020'. De opdracht van dit POP-UP project is gegeven door het Uitvoeringsprogramma van het convenant. Begeleiding heeft plaatsgevonden door een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW), Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast is een grote groep 'eindgebruikers' nauw betrokken geweest bij het projecten bij het tot stand komen van de eindproducten en adviezen. In bijlage I zijn alle betrokkenen weergegeven.

Naast voorliggende verbeteradviezen zijn in het POP-UP project de volgende documenten opgesteld:

- een aanzet tot een signalerings-, beoordelings- en prioriteringssysteem voor opkomende stoffen (in samenwerking met het RIVM);
- een praktische handreiking voor decentrale overheden om te bepalen welke stappen te nemen om verantwoord met opkomende stoffen om te kunnen gaan;
- een verkenning van het kennisnetwerk en de kennisbehoefte voor opkomende stoffen.

1.2 Doel

Voorliggende rapportage beschrijft adviezen om preventiestrategieën van opkomende stoffen in de bodem en ondergrond te verbeteren. Deze rapportage is uitgewerkt op basis van een beschouwing van Europese en Nederlandse (milieu gerelateerde) preventiestrategieën, en op de mechanismen en instrumenten van deze preventiestrategieën. In deze rapportage zijn de resultaten van deze beschouwing beschreven en is aangegeven wat de knelpunten zijn en welke verbeteringen mogelijk zijn.

Preventie is een belangrijke pijler voor het Europese en nationale milieubeleid. Preventiestrategieën zijn de algehele aanpak (systematiek) om te voorkomen dat schadelijke stoffen in het milieu of specifiek één van de milieucompartimenten, terecht komen.

Dit advies is met name bedoeld voor alle overheden die een rol hebben bij het opstellen en uitvoeren van preventiestrategieën.

1.3 Leeswijzer

Na de samenvatting en het voorliggende hoofdstuk met achtergrond en doelstelling, beschrijft hoofdstuk 2 het voor preventiestrategieën relevante wettelijke kader en veel gebruikte definities. In hoofdstuk 3 zijn evaluerende projecten samengevat die gebruikt zijn om de kernboodschap en de adviezen voor verbetering van preventiestrategieën te ondersteunen en te optimaliseren. Deze adviezen zijn in hoofdstuk 4 uitgewerkt.

2

WETTELIJK KADER EN BEGRIPSVORMING

Voor een goed begrip over het onderwerp behandelen wij eerst een uitstap naar enkele veelgebruikte begrippen van het thema preventie in relatie tot opkomende stoffen, het beleidskader en het verlenen van bodem- en watervergunningen.

2.1 Begrippen

Preventie is het voorkomen dat mensen blootgesteld worden aan schadelijke stoffen en/of dat schadelijke stoffen in het milieu terecht komen. Het milieubeleid en de instrumenten gaan in de basis uit van preventie. Hierbij is er een onderscheid tussen preventiestrategieën en preventief handelen. De instrumenten die in Nederland worden gebruikt om blootstelling van mens en leefomgeving aan schadelijke stoffen te voorkomen, betreft vooral vergunningverlening. In dit kader zijn enkele definities van (milieu)vergunningverlening en relevante begrippen kort toegelicht.

Opgemerkt wordt dat de begrippen niet te star gehanteerd moeten worden. Er zal altijd sprake zijn van een 'grijs gebied', bijvoorbeeld bij stoffen die zich al bevinden in de verschillende milieucompartimenten.

Preventiestrategieën

Preventiestrategieën richten zich op de algehele aanpak/methode om te voorkomen dat een schadelijke stof in het milieu terecht komt. Doel van preventiestrategieën is primair te voorkomen dat een schadelijke stof in ons milieu/een milieucompartiment komt, op basis van de kennis en inzichten van de stof en het gebruik. Onderdeel van een preventiestrategie is ook een beschrijving van de aanpak en het instrumentarium om te komen tot het beoogde doel. In onderstaande afbeelding is de preventiestrategie weergegeven om Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) uit de leefomgeving te weren.

Afbeelding 2.1 Preventiestrategie voor ZZS (bron: www.infomil.nl)



Preventief handelen

Preventief handelen betreft de uitvoering van activiteiten om de verspreiding van een (mogelijk) schadelijke stof of om de intrede van een (mogelijk) schadelijke stof in een (ander) milieucompartiment tegen te gaan. In de voorgaande afbeelding gaat het om de uitvoering van de aanpak, door gebruik te maken van de instrumenten die beschikbaar zijn. Voorbeelden van preventief handelen zijn:

- in de vergunning opnemen dat het monitoren van de werking van bodembeschermende voorzieningen verplicht is, zodat eventueel falen van de voorziening snel wordt gesignaleerd en kan worden opgelost;
- het saneren van een geconstateerde verontreiniging met stoffen in de grond en/of het grondwater;
- de beoogde lozing van stoffen beoordelen en vergunningvoorschriften opleggen om emissies te beperken.

ABM 2016

Voor het categoriseren en beoordelen van stoffen die in het water terechtkomen, is de ABM 2016 ontwikkeld. ABM staat voor Algemene BeoordelingsMethodiek en betreft een in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkelde methodiek¹ om stoffen te kunnen indelen op basis van de waterbezwaarlijkheid. Een hogere of grotere waterbezwaarlijkheid betekent een grotere kans op nadelige effecten in het oppervlaktewater na lozing. Nadelige effecten die kunnen optreden zijn gebaseerd op intrinsieke stoffeigenschappen zoals toxische effecten (acuut of chronisch), mutagene of carcinogene effecten, reprotoxische effecten of bioaccumulatie, of het langdurig voorkomen van slecht afbreekbare stoffen in het aquatische milieu. De mate van de waterbezwaarlijkheid bepaalt vervolgens de saneringsinspanning die een initiatiefnemer moet toepassen op de lozing. De saneringsinspanning richt zich op het zoveel mogelijk voorkomen dat een waterbezwaarlijke stof in het oppervlaktewater terecht komt.

De ABM wordt ook gebruikt om de waterbezwaarlijkheid van een stof of mengsel te kunnen bepalen. Sinds 2016 worden ook stoffen in de ZZS-categorie meegenomen. De ABM kent thans vier categorieën van aflopende waterbezwaarlijkheid:

- 1 Z: zeer zorgwekkende stoffen: verzameling van meest gevaarlijke stoffen voor mens en milieu;
- 2 A: niet snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen;
- 3 B: snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen;
- 4 C: stoffen die van nature voorkomen in het lokale oppervlaktewater.

Op basis van de indeling in categorie Z, A, B en C is een verwijderings-/saneringsinspanning uitgewerkt. Hierbij geldt voor Z-stoffen (ZZS) een minimalisatieverplichting, hetgeen betekent dat de lozing van deze stoffen op termijn in principe teruggebracht moet worden naar 0.

Voor stoffen van de A-, B- en C-categorie geldt een saneringsinspanning. Voor stoffen uit categorie A geldt de grootste inspanningsplicht en voor C-stoffen de laagste inspanningsplicht.

Een soortgelijke methodiek voor het categoriseren en beoordelen van stoffen die in de bodem terechtkomen, is niet beschikbaar.

Immissietoets

Om het effect van de lozing van een stof op de waterkwaliteit te kunnen beoordelen is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het 'Handboek immissietoets 2016' ontwikkeld. Het effect van de lozing (na toepassing van de saneringsinspanning uit de ABM) wordt beoordeeld aan de hand van de concentratie van de lozing, het achtergrondniveau in het oppervlaktewater waarin de lozing plaatsvindt en de toetsingswaarde (jaargemiddelde milieu kwaliteitsnorm, verder JG-MKN). Met behulp van een webapplicatie kunnen de directe, alsook indirecte lozingen, worden getoetst. Recent is de applicatie uitgebreid met de mogelijkheid om de lozing ook te toetsen aan de effecten op drinkwater-winlocaties van oppervlaktewater-winplaatsen en oeverinfiltraties.

¹ Handboek ABM 2016 (lenW), bron: www.infomil.nl.

(Potentiële) ZZS

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen waarvan op basis van de stoffeigenschappen is vastgesteld dat de emissie moet worden geminimaliseerd. De aard van de stoffeigenschappen is vastgelegd in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling waarbij grenswaarden worden aangehouden die in internationale richtlijnen (zoals REACH) zijn vastgelegd. Het RIVM houdt een (niet-limitatieve) lijst bij van stoffen die als ZZS worden gekenmerkt. Op dit moment omvat deze lijst circa 1.500 stoffen en mengsels.

Potentiële ZZS (pZZS) zijn stoffen waarvan op basis van de bekende stoffeigenschappen door het RIVM is beoordeeld dat deze mogelijk in de toekomst als ZZS kunnen worden gekwalificeerd. Deze stoffen zijn eveneens opgenomen in een lijst die door het RIVM wordt bijgehouden, waarbij dan stoffen kunnen worden toegevoegd en verwijderd. Deze lijst heeft geen formele wettelijke status en omvat momenteel circa 300 stoffen. Het gaat hier per definitie om stoffen die formeel nog niet als ZZS ingedeeld zijn, waardoor de bij ZZS behorende verplichtingen ook nog niet van toepassing zijn. Het is geen juridisch bindende lijst, maar een hulpmiddel voor bedrijven en het bevoegd gezag om bij het verlenen van vergunningen te bepalen of voor een stof, nader onderzoek nodig is en of hierover in de vergunning een bepaling opgenomen kan worden.¹

Er bestaan (p)ZZS (bijvoorbeeld formaldehyde of benzeen) die biologisch goed kunnen worden afgebroken in een biologische zuivering en waarvan de lozing in lage concentraties via het watersysteem op zichzelf geen groot probleem hoeft te zijn voor de waterkwaliteit. Ook zijn er (p)ZZS die oplossen in water en daar dan niet meer als zodanig als (p)ZZS worden beoordeeld (bijvoorbeeld aluminiumchloride). Dit betekent dat niet alle (p)ZZS een probleem zijn voor het milieu. Het beoordelen hiervan vereist maatwerk per geval. De context, de plek in het totale systeem waar een stof zich bevindt of naar kan verplaatsen en al dan niet optredende (verwijderings)processen bepalen dus in samenhang of een ZZS ook een daadwerkelijk risico met zich meebrengt in het betreffende systeem.

Opkomende stoffen

Opkomende stoffen zijn stoffen waarvan de schadelijkheid nog niet is vastgesteld, maar waarvan het vermoeden bestaat dat ze wel schadelijk kunnen zijn voor het ecosysteem, drinkwaterkwaliteit of de mens. Voor deze stoffen is (nog) geen beleidsmatige of wettelijke norm vastgesteld. Strikt genomen horen ZZS niet (meer) tot de categorie opkomende stoffen.

De handreiking 'beoordeling van lozingen gericht op bescherming van drinkwaterbronnen'² beschrijft voor niet genormeerde stoffen, op welke wijze moet worden gehandeld bij de beoordeling van lozingen.

In bijlage II is een algemene begrippenlijst opgenomen met begrippen die in de verschillende rapportages van dit project zijn gebruikt.

2.2 Internationale en nationale wettelijke kaders voor opkomende stoffen

Preventie vindt plaats op internationaal en nationaal niveau. Op Europees niveau verzamelen diverse organisaties informatie over stoffen en inventariseren en evalueren zij het stofgedrag, de toxiciteit en de effecten van stoffen op mens en milieu. Deze internationale kennis wordt op nationaal niveau gebruikt voor de preventiestrategieën, preventief handelen en de aanpak en de instrumenten die verankerd zijn in onze wet- en regelgeving.

Een preventiestrategie op internationaal niveau heeft het hoogste rendement voor mens en milieu. Een Europees verbod of besluit dwingt nationale overheden om maatregelen te treffen die uiteindelijk op lokaal niveau tot uitvoering moeten komen. Het Rijk heeft het gezag om invloed uit te oefenen op de internationale besluitvorming en heeft daarnaast ook de mogelijkheid om nationaal beleid op te stellen en te zorgen voor regionale en lokale doorwerking.

¹ Tekst uit Kamerbrief 28089 nummer 67 van 12 maart 2018.

² Handreiking 'beoordeling van lozingen gericht op bescherming van drinkwaterbronnen', juni 2018 (IenW).

Nationaal opgelegde maatregelen hebben in de meeste gevallen meer effect op het behalen van doelen, dan uitwerking op lokaal niveau. Tenzij er gebiedsspecifieke omstandigheden te definiëren zijn die maatwerk noodzakelijk maken.

Voor opkomende stoffen zijn met name de volgende internationale en nationale kaders relevant.

- REACH
Sinds 1 juni 2007 is de Europese REACH-verordening (Registratie, Evaluatie, en Autorisatie van Chemische Stoffen, EG 1907/2006) van kracht. Hierbij gaat het er om dat chemische stoffen geregistreerd moeten zijn met als doel om stoffeigenschappen in kaart te brengen en informatie en risico's te harmoniseren.
- Beleid voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) in Nederland
Voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) voert de Nederlandse overheid beleid om de risico's voor mens en milieu te minimaliseren. Zo zijn gebruik en emissies van deze stoffen gereguleerd om ervoor te zorgen dat mens en ecosysteem zo min mogelijk hiermee in contact kunnen komen via het milieu, het voedsel, de werkplek of via gebruiksproducten zoals huishoudchemicaliën. Het beleid voor ZZS en potentieel-ZZS werkt door in diverse wettelijke kaders, zoals:
 - het Activiteitenbesluit met hierin alle algemeen geldende milieuregels voor bedrijven;
 - Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB) ofwel BodemRisicoChecklist (BRCL) dat het voorzieningenniveau van de in het Activiteitenbesluit gestelde regels beschrijft;
 - Besluit bodemkwaliteit en Regeling bodemkwaliteit. Beschrijft kwaliteitseisen voor het toepassen en hergebruiken van grond, bouwstoffen en baggerspecie op of in de (water)bodem;
 - Wet bodembescherming. De Wbb stelt regels om de bodem te beschermen en te saneren. Hieronder valt onder andere het voorkomen van bodemverontreiniging (standstill principe) en de zorgplicht met onder meer de plicht om (het vermoeden van) verontreinigingen vast te stellen, deze nader te onderzoeken, te verwijderen of te voorkomen. Deze wet vervalt in 2022 en wordt opgevolgd door de Omgevingswet, waarin voorzorgsbeginsel/standstill en zorgplicht in ieder geval zijn opgenomen;
 - Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP 3) waarin onder andere de sectorplannen voor de verwerking PCB-, POP- en asbesthoudende grond is beschreven en minimumstandaarden voor verwerking zijn vastgesteld.

Het gaat in de deze rapportage te ver om alle wettelijke kaders uitgebreid te behandelen. Om het raakvlak met opkomende stoffen in relatie tot het bodemcompartiment en om de onderlinge samenhang tussen internationale kaders en nationale kaders te duiden, hebben wij de bovenstaande wettelijke kaders verder uitgewerkt en samengevat in bijlage III. In deze bijlage is een doorkijk gegeven naar de veranderingen die de Omgevingswet met zich mee zal brengen.

3

KNELPUNTEN OP MEERDERE NIVEAUS

De voorliggende beschouwing is uitgevoerd door verbeterpunten op te halen uit recente evaluaties en projecten waarin opkomende stoffen een prominente rol speelden. Hierbij is gekeken naar verbeteringen op drie schaalniveaus, te weten:

- Nederland - Europa: praktijkvoorbeeld 'Evaluatie van REACH-wetgeving';
- Regionaal: praktijkvoorbeeld 'Onderzoek afvalstromen Chemours' ZZS en de gevolgen van informatie-lacunes in de keten (2019);
- Lokaal: adviezen uit de pilot 'Bezien watervergunningen'.

Het eerste praktijkvoorbeeld beschrijft de in 2017-2018 uitgevoerde tussentijdse evaluatie van REACH. In deze evaluatie heeft Nederland haar bevindingen en adviezen aan Europa gerapporteerd. De hierin beschreven verbeterpunten zijn in deze beschouwing meegenomen.

Het tweede praktijkvoorbeeld is een in 2019 uitgevoerd onderzoek naar de verwerking van afvalstromen afkomstig van Chemours. Dit onderzoek beschrijft ook op welke wijze wordt omgegaan met het delen van informatie van ZZS in de keten.

In het derde praktijkvoorbeeld zijn de resultaten van de pilot 'Bezien watervergunningen' samengevat. Deze pilot is in 2018-2019 in opdracht van RWS uitgevoerd en was gericht op het verlenen van watervergunningen voor de lozing van industrieel afvalwater.

In de onderstaande paragrafen zijn de resultaten en adviezen van deze praktijkvoorbeelden uitgewerkt.

3.1 Standpunten van Nederland bij evaluatie REACH (2017)

Iedere vijf jaar wordt de REACH-wetgeving door de Europese Commissie geëvalueerd. De meest recente evaluatie is van 2017. Dit betreft de tweede evaluatie van REACH, sinds dat deze wetgeving in 2007 in werking is getreden. Voorafgaand aan deze evaluatie heeft in 2015-2016 al een Nederlandse evaluatie plaatsgevonden door het organiseren van een internationale conferentie in 2016. Destijds was Nederland voorzitter van de Europese Unie, met als thema 'REACH Forward'. Ter voorbereiding hiervan is een notitie¹ opgesteld waarin verbeterpunten zijn uitgewerkt. Het uiteindelijke kabinetsstandpunt van REACH is door de minister van Infrastructuur en Milieu gerapporteerd aan de Tweede Kamer². Door het ministerie zijn de volgende positieve punten en verbeterpunten aangedragen.

Nederland is positief over REACH ten aanzien van:

- verbetering ten opzichte van oude wetgeving ten aanzien van beschikbare gegevens over stoffen en de omkering van bewijslast;
- de ondersteuning door het ECHA (European Chemicals Agency) bij uitvoering van REACH;
- het proces van SVHC (Substances of Very High Concern) Roadmap waarbij voorstellen informeel worden besproken, hetgeen de consistentie bevordert;
- de bijdrage van REACH-wetgeving aan andere wetgeving, waaronder Arbo-wetgeving.

¹ <https://www.government.nl/documents/publications/2016/06/03/discussion-paper-reach-forward>.

² Uit: brief met kenmerk IENM/BSK-2016/288573, Ministerie Infrastructuur en Milieu, 19 januari 2017.

Nederland is kritisch over REACH ten aanzien van:

- de werklast voor lidstaten die voorstellen voor restricties indienen;
- de lange doorlooptijd voor het verkrijgen van extra informatie over stoffen of voor het instellen van maatregelen voor risicobeheersing;
- gebreken in de kwaliteit van registratiegegevens;
- de communicatieverplichtingen over stoffen in voorwerpen, waar de administratieve lasten vrij hoog zijn in verhouding tot de baten.

De evaluatie van REACH in 2017 heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie¹ de volgende adviezen en maatregelen heeft overgenomen:

- 1 stimuleren van actualisering van registratiedossiers;
- 2 verbeteren van evaluatieprocedures;
- 3 verbeteren van de bruikbaarheid en kwaliteit van veiligheidsinformatiebladen;
- 4 traceren van zorgwekkende stoffen in de toeleveringsketen;
- 5 stimuleren van vervanging van zeer zorgwekkende stoffen;
- 6 vereenvoudiging voor een beter uitvoerbare autorisatieprocedure;
- 7 vroege sociaaleconomische informatie voor mogelijke regelgevende maatregelen;
- 8 verbeteren van de procedure voor restricties;
- 9 verder verbeteren van de betrokkenheid van lidstaten bij de restrictieprocedure;
- 10 verduidelijken van de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij restricties voor specifieke stoffen;
- 11 verbeteren van het samenspel tussen autorisatie en restrictie;
- 12 verduidelijken van het snijvlak van REACH met wetgeving over gezondheid en veiligheid op het werk;
- 13 versterken van handhaving;
- 14 ondersteuning van naleving door het MKB;
- 15 nader onderzoek naar vergoedingen en toekomst van ECHA;
- 16 evaluatie van registratievereisten voor polymeren en stoffen die in kleine hoeveelheden worden geproduceerd.

Het ministerie van IenW deelt deze bevindingen van de Europese Commissie, maar betreurt dat de adviezen en maatregelen onvoldoende concreet zijn uitgewerkt.

3.2 Evaluatie afvalstromen Chemours

In 2019 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een vervolgonderzoek verricht naar de afvalstromen van Chemours. Als onderdeel van deze studie is gekeken naar de naleving van de verplichting om informatie over (gebruikte) stoffen in productieprocessen of in producten te leveren aan gebruikers en verwerkers van deze producten of (afval)stoffen.

Aanleiding hiervoor is het beeld dat zeer beperkt informatie beschikbaar wordt gesteld over stoffen in (afval)producten of over de samenstelling van producten. Deze informatie moet overgedragen aan alle schakels in de keten van grondstof tot afval.

In het rapport² beschrijft ILT de informatie-lacune in de keten en welke gevolgen dit heeft voor vergunningverlening en voor de (on)beheersbaarheid van de emissie van ZZS. In afbeelding 3.1 is het gevolg van de informatie-lacune in de keten bondig geschetst.

¹ Uit: kamerstuk met kenmerk 22112-2561. Brief aan de Tweede kamer, ministerie Infrastructuur en Waterstaat, 14 mei 2018.

² Rapport 'Vervolgonderzoek afvalstromen Chemours', Inspectie Leefomgeving en Transport, d.d. 26 augustus 2019.

Zonder informatie tussen de schakels blijft FRD onzichtbaar en weet niemand welke maatregelen tegen weglekken nodig zijn



De lacune aan informatie ontstaat door verschillen in de Nederlandse/Europese wet- en regelgeving en door de gehanteerde normstelling (instrumentarium). Het rapport beschrijft de volgende situatie:

- In onze wetgeving is gesteld dat informatieverstrekking aan gebruikers moet plaatsvinden in het veiligheidsinformatieblad (VIB) van stoffen of mengsel. Het is verplicht een in het VIB iedere stof te vermelden (ook ZZS-stoffen), indien de concentratie van de stof meer dan 0,1 % (m/m) bedraagt. Dit is een concentratie van 1×10^9 nanogram (1 miljard nanogram).
- Voor de lozing op oppervlaktewater sluit de ABM aan op deze norm (0,1 %) als drempel voor het verstrekken van informatie over ZZS en in het LAP3 is deze norm (0,1 %) genoemd in het geval van recycling van afvalproducten die ZZS bevatten.
- Deze norm sluit niet altijd aan bij de gehanteerde (voorlopige) milieukwaliteitsnormen. Vaak zijn milieukwaliteitsnormen een factor miljoen tot miljard (10^6 tot 10^9) lager dan de verplichting om informatie te geven over de stof. Zo is bijvoorbeeld voor de stof FRD, is de (voorlopige) milieukwaliteitsnorm 118 ng/l (dit is 0,000000118 %). Hierdoor kan het gebeuren dat stoffen **wel** in (afval)producten of mengsels aanwezig zijn maar dat deze informatie in de keten niet bekend is. Toezicht hierop ontbreekt en ongecontroleerde emissie vindt plaats.

Om de informatieverstrekking in de keten te verbeteren geeft ILT de volgende adviezen:

- Producenten verplichten om risico-informatie van chemische stoffen te delen bij de toelating van een chemische stof. Zo wordt voorkomen dat schadelijke effecten van stoffen onopgemerkt blijven terwijl mens en milieu er mee belast worden.
- Informatieplicht voor alle stoffen (zeker voor de (p)ZZS) en voor iedere schakel in de keten.

- Metingen uitvoeren om de samenstelling en eventuele aanwezigheid van (p)ZZS in (afval)producten helder te krijgen en de mogelijke verspreiding hiervan in de keten.

3.3 Adviezen uit de RWS pilot 'Bezien watervergunningen'

In opdracht van Rijkswaterstaat is de pilot 'Bezien watervergunningen' uitgevoerd. In deze pilot is aandacht besteed aan recent beleid en de watervergunningverlening voor Best Beschikbare Technieken (BBT)¹, ZZS², potentiële ZZS en opkomende stoffen. Aanleiding is de in de Delta-aanpak Waterkwaliteit opgenomen acties die ertoe moeten leiden dat de waterkwaliteit in Nederland in brede zin zal verbeteren. Eén van de acties die Rijkswaterstaat in dit kader heeft voorgedragen is '*de screening van de vergunningen voor het lozen van industrieel afvalwater op Rijkswateren (actueel, adequaat, volledig)*'. Gekozen is om te starten met een pilot voor de beoordeling van 49 vergunningendossiers, verder genoemd watervergunningen. Daarnaast zijn er zeventien watervergunningen beoordeeld die in samenwerking met de DCMR³ door Rijkswaterstaat zijn aangedragen in verband met een inventarisatieonderzoek naar ZZS. De pilot omvatte daarmee in totaal 66 vergunningen.

De rapportage en resultaten van de pilot zijn online beschikbaar⁴. Een van de doelen van de pilot was het in beeld brengen van de effectiviteit van het bezien van de vergunningen (opbrengst versus kosten) en welke knelpunten worden ervaren bij de vergunningverlening voor BBT, (p)ZZS en opkomende stoffen. De belangrijkste inhoudelijke en procesmatige knelpunten zijn actualiteit en complexiteit.

Het gros van de beoordeelde vergunningendossiers is niet actueel, adequaat en/of volledig. Oorzaken zijn:

- de dossiers bevatten onvoldoende of verouderde informatie over de processen en lozingen en/of de te gebruiken stoffen;
- de vergunningen moeten op middellange termijn worden beoordeeld aan nieuwe eisen;
- er is relatief weinig informatie beschikbaar over de omvang van lozingen van specifieke probleemstoffen, waardoor het trekken van conclusies over een stof in relatie tot het nieuwe stoffenbeleid van de ABM 2016 niet altijd mogelijk is;
- ZZS-beleid (sinds 2016 verplicht) is nog niet in alle vergunningen doorgevoerd.

Dit type vergunningverlening is complex en vereist deskundigheid en actuele kennis en (bedrijfs- of processpecifieke) ervaring op verschillende vakgebieden, waaronder chemie, (proces)techniek en vergunningverlening. Deze actuele kennis en ervaringen is niet bij ieder bevoegd gezag aanwezig. Dit maakt het moeilijk om vergunningen waarin sprake is van (p)ZZS of opkomende stoffen inhoudelijk goed te kunnen beoordelen.

¹ Beste beschikbare technieken.

² Zeer Zorgwekkende Stoffen; de criteria die bepalen of een stof een ZZS is, zijn opgenomen in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling.

³ Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond.

⁴ <https://www.rijksverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/06/eindrapport-rijkswaterstaat-pilot-bezien-watervergunningen>.

4

ADVIEZEN VOOR HET VERBETEREN VAN PREVENTIESTRATEGIEËN

Dit hoofdstuk geeft verbeteradviezen om de preventiestrategieën voor opkomende stoffen te optimaliseren. Het heeft de volgende verbeteradviezen opgeleverd:

- 'better safe than sorry': toepassingsverbod voor risicostoffen;
- informatievoorziening 100 % compleet;
- faciliteer het ontsluiten van kennis en informatie;
- capaciteit vergunningverlening borgen;
- preventie essentieel voor hergebruik en circulariteit.

In onderstaande paragrafen zijn deze verbeteradviezen nader toegelicht.

'Better safe than sorry' - toepassingsverbod

Het REACH prioriteringssysteem (de SVHC Roadmap) is gericht op het identificeren van potentiële SVHC stoffen. Het systeem bestaat uit vier niveaus (master list -> short list -> tracking list -> stof evaluatie) om uiteindelijk te komen tot de beoordeling of risicomaatregelen of restricties nodig zijn. Op basis van bijvoorbeeld stofeigenschappen wordt een vermoeden al vroegtijdig gesignaleerd (master list -> short list), echter is gebruik dan nog niet verboden. Een verbod op het gebruik van stoffen met een specifieke verdenking heeft een grotere preventieve werking. Zo wordt het gebruik of verkoop van producten die deze stoffen bevatten niet mogelijk, zolang de humane en milieurisico's niet zijn vastgesteld. Dergelijke eisen moeten ook gaan gelden voor deze stoffen, tussenproducten met deze stoffen en restproducten of eindproducten met deze stoffen. Een verbod op het toelaten en gebruiken van deze stoffen is niet eenvoudig en zal aanpassing vergen van Europese wetgeving, handelsafspraken, etc. Advies is te verkennen welke scenario's hiervoor mogelijk zijn.

Informatievoorziening 100 % compleet

De samenstelling van producten is deels bekend en vastgelegd. Deze informatie is echter niet compleet en volledig om de keten van producent tot verwerker te informeren over (p)ZZS of opkomende stoffen. Zo kan informatie ontbreken over het stofgedrag, (combinatie)toxiciteit of metaboliëtvorming in het bodem-watersysteem. Dit maakt het lastig voor de keten om gerichte metingen te doen, voor vergunningverleners om maatregelen ter beperking van emissies voor te schrijven of voor de handhaving op specifieke stoffen en situaties. De verantwoordelijkheid voor het delen van informatie over gebruikte en/of aanwezige stoffen ligt primair bij de producenten van (grond)stoffen en half- en eindproducten en bij verwerkers van afvalstoffen. Bij het zoeken naar oplossingen om transparantie en informatievoorziening in de keten te vergroten, is het advies om het bedrijfsleven hierin actief te betrekken. Zij beschikken over de kennis en informatie, die waardevol is voor de keten en dit past ook bij de doelstellingen van de topsector Chemie.

Een grote kans hiervoor is het verbeteren van de informatieplicht. Preventief is het een sterk signaal als producenten en gebruikers van stoffen en/of producten verantwoordelijk zijn voor de effecten. Niet alleen juridisch, maar ook maatschappelijk verantwoordelijk worden gehouden voor hetgeen ze geproduceerd of toegepast hebben. Deze producentenverantwoordelijkheid heeft ook het voorzorgsbeginsel in zich: indien je kunt vermoeden dat zich bij het gebruik van een stof in een proces of in een product schadelijke stoffen kunnen vrijkomen, dan is het de plicht om met deze informatie vooraf te delen of de betreffende stof niet te gebruiken.

Mede door spraakmakende cases is maatschappelijk (overheid en burger) het besef van het vóórkomen en gebruiken van stoffen in de laatste jaren gegroeid. Dit impliceert dat de rol én taak die bedrijven hierin (moeten) spelen ook automatisch gegroeid is. Zij zullen meer dan in het verleden transparant moeten zijn en wellicht meer onderbouwing gaan geven in productieprocessen, in gebruikte stoffen en waar deze stoffen terecht komen. Alleen dan kan een duurzame toepassing van een stof of product, ook in het belang van de producent, gerealiseerd worden.

Verankering van dit uitgangspunt en daaraan verbonden gewenst 'gedrag', in de vorm van informatievoorziening naar ketenpartners, is relevant. Dit geldt even zo zeer voor ketenpartners aan de achterkant van de keten.

Ook ervaringen en informatie bij het gebruik van stoffen dient gedeeld te worden om zo tijdig (bij productie) verbeteringen te kunnen aanbrengen en ongewenste stoffen te voorkomen of verder vermijden. Dit vanuit het gegeven dat ook producenten niet op voorhand alles kunnen onderzoeken en beoordelen. Negatieve ervaringen in de keten, zoals effecten van een afvalstroom (door een afvalverwerker of door de gebruiker van een gerecyclede afvalstof), van een product of gebruiktestof, kunnen aanleiding geven om vooraan in de keten naar oorzaken te zoeken en te bekijken of hier ongewenste stoffen hierin een rol spelen.

Hier ligt ook een duidelijke verbinding met een goed werkend signaleringssysteem, waarmee signalen vanuit de keten objectief, transparant en doortastend worden opgepakt en via de daartoe bestaande procedure (zie ons signaleringssysteem) worden beoordeeld. Juist ook deze – op praktijkervaringen en een plan-do-check-act cirkel gebaseerde – aanpak moet goed functioneren, omdat het een illusie is te veronderstellen dat alle (mogelijke) problemen, impact, effecten etc. voorafgaand vóór introductie van een stof kan worden bepaald. Belangrijk is om dit vooronderzoek (door de producent) zo goed als mogelijk te doen, maar daarnaast – indien een stof blijkt negatief te zijn – een systeem te hebben waarmee de stof ook meteen op ook zeer korte termijn uitgefaseerd kan worden (per direct bijvoorbeeld). De Europese Environmental Liability Directive biedt handvatten om in dat geval preventie- en herstelmaatregelen op te dragen.

Faciliteer het ontsluiten van kennis en informatie

Nationaal en internationaal wordt kennis over het gedrag en de milieueffecten van opgedaan en verzameld. Deze informatie komt moeizaam terecht bij actoren die met deze inzichten moeten handelen. Verbetering van de wijze waarop deze informatie wordt verzameld en ontsloten is wenselijk. Hiervoor is harmonisatie en verbetering (institutionaliseren) van huidige structuren nodig. Gedacht kan worden aan het instellen van een centraal punt voor het verzamelen en vastleggen van kennis en voor het geven van advies aan overheden, burgers en bedrijfsleven.

Voor het werkveld bodem en water is het essentieel om de huidige kennisinfrastructuur te versterken. Naast de organisatie betekent dit ook aandacht voor sterke netwerken en inhoudelijke onderzoeksprogramma's met bijhorende budgetten. Het RIVM is een goed fundament dat gebruikt kan worden. Samenwerking met en tussen aanpalende domeinen zoals de werkgroep 'Aanpak opkomende stoffen' (waterdomein) kan bevorderd worden, bijvoorbeeld met een zusterwerkgroep 'Bodem'. Grondwater is hierbij een duidelijk bindend element.

In de deelrapportages 'Aanzet tot een signalerings-, beoordelings- en prioriteringssysteem' en 'Het mycelium als inspiratie voor de kennisinfrastructuur bodem' is hier nader op ingegaan.

Capaciteit vergunningverlening borgen

Vergunningverlening is een invloedrijk instrument voor preventiestrategieën. Een correcte uitvoering van de vergunningverlening en de handhaving op naleving is dan ook belangrijk om de effectiviteit te vergroten. Kennis en capaciteit zijn hierbij momenteel belangrijke knelpunten. De pilot 'Bezien watervergunningen' toont aan hoe complex de materie is en dat actuele kennis en deskundigheid nodig is om effectief te kunnen handelen.

Aanbeveling is om hiervoor een 'expert-pool' op te zetten. Deze pool met relevante Nederlandse en Europese kennis en ervaring, kan ingezet worden voor advisering en beoordeling van complexere situaties.

Nagedacht moet worden over welke kennisdomeinen nodig zijn om het omgaan met opkomende stoffen goed te kunnen inschatten en sturen.

Beoordeling vergt ook inzicht in productieprocessen (van grondstoffen en van eindproducten) en behandelingsmethoden, om zo het ontstaan en het vóórkomen van ongewenste stoffen – ook vanuit de vergunningverlenende kant – kritisch te kunnen beoordelen. Te denken valt aan chemisch-technologische kennis over processen en milieuhygiënische kennis over stofgedrag en de milieucompartimenten. Juist deze kennis kan cruciaal zijn bij het vroegtijdig onderkennen van (mogelijke) blootstellingsroutes van opkomende stoffen en het tijdig daarop kunnen ingrijpen. Dit soort meer expert-kennis kan juist in de eerder genoemde 'expert-pool' worden georganiseerd en gefaciliteerd.

Ook hierin zijn vanzelfsprekend de eerder genoemde punten genoemd een belangrijk schakel.

Preventie essentieel voor hergebruik en circulariteit

In Nederland is preventiebeleid in veel wet- en regelgeving verankerd. Verbeteringen liggen niet in een ander systeem of in meer wet- en regelgeving. Verbeteringen moeten worden gezocht in de samenwerking in de keten, door bewustwording en door betere kennis- en informatieoverdracht. Het maatschappelijke belang hiervoor is geformuleerd in de voor ambitie 'Nederland Circulair in 2050'¹.

Om te komen tot een circulaire samenleving is het circulair maken van materiaalstromen een belangrijke driver. De Nederlandse ambitie is om over 30 jaar (in 2050) circulair te zijn en geen afval meer te produceren, maar dit als grondstoffen eindeloos te hergebruiken. Voor opkomende stoffen betekent dit dat we vandaag nog moeten starten met preventie om deze stoffen uit onze ketens te weren en met signalering om aanwezige stoffen tijdig uit onze ketens te halen. Alleen met het vroegtijdig vóórkomen van opkomende verontreiniging in ketens is een circulaire economie haalbaar. Ook hier is kennis over stoffen, materialenkennis en impact van een stof bij een specifiek hergebruik van belang en is transparantie in de keten en het mobiliseren van specialistische kennis voor beoordeling van veilig hergebruik van stoffen, afval- en restproducten een voorwaarde.

Huidige wetgeving biedt hiervoor aanknopingspunten. In de Wet milieubeheer wordt gesteld dat hergebruik van materiaal rechtmatig is als 'het materiaal voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en niet leidt tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.' Het borgen dat ook onze circulaire producten blijvend zorgen voor de bescherming van onze leefomgeving, vereist meer dan alleen wetgeving. Daarbij horen ook bewustwording en verantwoordelijkheid. Bovengenoemde verbeterpunten zullen deze ambitie een stap dichterbij brengen.

¹ Rijksbreed programma voor circulaire economie [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050>].

Bijlage(n)



BIJLAGE: DEELNEMERS AAN HET PROJECT POP-UP

Kernteam consortium

Martijn van Houten, projectleider POP-UP project, Witteveen + Bos (penvoerder)
Willem Hendriks, Witteveen + Bos
Maurice Henssen, Bioclear earth
Marloes Luitwieler, Bioclear earth
Arne Alphenaar, TTE Consultants
Ko Hage, TTE Consultants
Hans Slenders, Arcadis
Ilse Vermeij, Arcadis

Projectteam consortium

Aiko Hensums, TTE Consultants
Alie Talen, Bioclear earth
Bert Baan, TTE Consultants
Corine Habraken, Bioclear earth
Dick Specht, Bioclear earth
Gerda van Wesel, Arcadis
Hannah Schutte, Witteveen + Bos
Inge van Putten, Witteveen + Bos
Jan Willem Slaa, Witteveen + Bos
Jetske Vaas, Witteveen + Bos
Kim Dieleman, Bioclear earth
Marianne Post, Witteveen + Bos
Marlea Wagelmans, Bioclear earth
Marlies Bos, Arcadis
Marloes Ruis, Witteveen + Bos
Saar Bijman - van Dungen, Witteveen + Bos
Shakti Lieten, Witteveen + Bos
Tessa Pancras, Arcadis

Begeleidingsgroep namens het Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020

Fred de Haan, UvW
Manja Holst-Touber, IPO
Marije Schouwstra, ministerie van IenW
Paul de Wilde, Rijkswaterstaat-WVL/Bodem+
René Smolders, VNG
Rob Mank, VNG

Betrokken kennisinstellingen

Arnaut van Loon, KWR
Emiel Rorije, RIVM
Eric Verbruggen, RIVM
Johannes Lijzen, RIVM

Joost Lahr, WEnR
Leo Posthuma, RIWM
Milou Dingemans, KWR
Patrick van Beelen, RIVM
Peter van Breemen, RIVM
Theo Traas, RIVM

Betrokkenen uit het werkveld (eindgebruikers, geïnterviewde specialisten, deelnemers pilots, etc.)

Afvalzorg	Heijo Scharff
Bodem+ / Rijkswaterstaat	Gilbert Boerekamp, Michiel Gadella,
Jos van Wersch	
Bodembeheer NL	Henri Schouten, Joep van Wee
BOOG	Astrid Slegers
Boskalis	Richard Ripping
DCMR	Anton Roeloffzen, Huub Meuvels,
Onno Bruijs,	
	Marita Herijgers
Deltares	Leonard Osté
Gemeente Amersfoort	Paul Camps
Gemeente Amsterdam	Frank van Hage, Lenka de Graaf
Gemeente Arnhem	Peter Bouter
Gemeente Enschede	Marc de Jong
Gemeente Helmond	Michiel Nass
Gemeente Utrecht	Harry Boerma
Gemeente Zaanstad	Angela van Leest, Else Niesing
K3	Thomas Nusselein
Ministerie IenW	Eline Toes, Reinoud Verweij
Omgevingsdienst Haaglanden	Pim Middeldorp
Omgevingsdienst Midden Holland	Gerrit Weerheim, Bas de Jongh, Marcel
Hilwig	
Omgevingsdienst Midden en West Brabant	Richard Welling
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Chris Overmars
Omgevingsdienst Regio Utrecht	Ingrid Balk – Pijper
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	Ruud Hakkeling
Omgevingsdienst West-Holland	Arjen Heins, Kor van Hateren
Provincie Drenthe	Harrie Booij
Provincie Gelderland	Henk Driessen
Provincie Groningen	Alfred Huinder, Suzanne Bongers
Provincie Noord-Holland	Carl Denneman, Gerard Boks
Provincie Limburg	Theo Flapper
Provincie Overijssel	Jasper Lackin
Provincie Utrecht	Hans de Waal, Mieke de Jong
Provincie Zuid-Holland	Peter Springintveld
Radboud Universiteit	Ad Ragas
Rijkswaterstaat WVL	Anne Jans, Rob Berbee, Dorien ten
Hulscher,	
	Eva Schoenmaker, Koen van Olst,
Elmert de Boer	
RIVM	Piet Otte
RUD Drenthe	Coert Fossen
RUD Utrecht	Joop van de Wiel
SIKB	Henk Koster, Jelle de Boer
STOWA	Michelle Talsma, Cora Uijterlinde
Unie van Waterschappen	Daan Henkens
Universiteit van Amsterdam	Annemarie van Wezel

Van Schie BV
VEMW - Vereniging voor Energie Milieu en Water
Vewin
VNO-NCW werkgroep Bodem en Water
Vrije Universiteit

Radboud Universiteit Nijmegen
Wageningen Universiteit en Research
Waterschap Noorderzijlvest
WEB

Iljan Vos
Roy Tummers
Mirja Baneke, Rob Eijsink
Jan Fokkens, Willem van der Zon
Marjorie van Duursen, Kees van Gestel,
Marja Lamoree
Ad Ragas
Saskia Visser, Maikel de Potter
Marc Bethlehem
Marcel Koelemans



BIJLAGE: ALGEMENE BEGRIPPENLIJST

Afkortingen

ABM 2016	Algemene Beoordelingssystematiek (opgesteld in 2016)
Bbk	Besluit Bodemkwaliteit
BBT	Beste beschikbare technieken
BBT+	Het kan voorkomen dat het toepassen van de BBT nog niet voldoende is om aan grenswaarden/emissie-eisen te voldoen. In dat geval moet onderzocht worden of met het toepassen van verdergaande maatregelen het wel mogelijk is om aan grenswaarden te voldoen.
BREF	Best Available Techniques Reference Document (BBT referentiedocument)
BREF CWW	BREF Common Waste Water and Waste Gas Treatment/Management Systems in the Chemical Sector (juni 2016)
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, de Milieudienst van het Rijnmond gebied
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control, EU Richtlijn 1996/61/EC (vervangen door RIE)
KRW	Europese Kaderrichtlijn Water
Ow	Omgevingswet
RIE	Richtlijn Industriële Emissies, EU-Richtlijn 2010/75/EU
RWS	Rijkswaterstaat
RWZI/AWZI	rioolwater- of afvalwaterzuiveringsinstallatie
UP	Uitvoeringsprogramma van het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen
(p)ZZS	potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen

Begrippen

Begrip	Betekenis
Zeer zorgwekkende stoffen	Een stof valt onder de noemer ZZS als deze voldoet aan artikel 57 van de Europese verordening REACH. Dit volgt uit artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit . Om te bepalen of een stof voldoet aan artikel 57 van REACH zijn in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling de relevante bijlagen van verordening en verdragen opgenomen. In artikel 1.3c van de Activiteitenregeling staan criteria die bepalen of een stof een zeer zorgwekkende stof is. Voldoet een stof aan deze criteria, dan is de stof ZZS. Als het bedrijf een ZZS emitteert, dan geldt artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat bijvoorbeeld de minimalisatieverplichting en 5-jaarlijkse onderzoeksplicht gelden.
Opkomende stoffen of 'nieuwe' verontreinigende stoffen	Deze stoffen worden zo genoemd omdat het nieuw aangetroffen verontreinigingen zijn waar nog geen wettelijke norm voor bestaat. Dit is synoniem met de Engelse term 'emerging contaminants'. Het is nog niet/onvoldoende bekend in hoeverre deze stoffen een bedreiging zijn voor het bodemsysteem. Dit kan gaan over stoffen, deeltjes of (micro-)organismen: 1 nieuwe, nog onbekende stoffen met nog onbekende bedreigingen; 2 bekende stoffen met een nog niet eerder (h)erkende (nieuwe) bedreiging; 3 bekende stoffen met nieuwe toepassingen.
REACH	REACH staat voor Europese regelgeving op het gebied van Registratie, Evaluatie en Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen.
Potentiële zeer zorgwekkende stoffen	Potentiële ZZS zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS criteria, maar nog niet als ZZS zijn geïdentificeerd. Dit kan zijn omdat bepaalde gegevens ontbreken, of omdat de evaluatie van de beschikbare gegevens nog moet plaatsvinden. De ZZS criteria zijn gebaseerd op artikel 57 van de REACH Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën Verordening (EG Europese Gemeenschap) 1907/2006. (https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS)
Stofcategorie	Een ZZS kan ingedeeld zijn in een stofcategorie en stofklasse. Vaak zal dit de stofcategorie ZZS zijn. Deze indeling is alleen van belang om te bepalen welke emissie-eis geldt. De stofcategorie ZZS onderscheidt drie stofklassen. Deze klassen hebben alle drie andere grenzen die voor deze stofklasse gelden. Het gaat om de grensmassastroom en de bijbehorende vrijstellingsgrens, deze zijn te vinden in de tabellen 2.5 en 2.6 uit het Activiteitenbesluit. Met oog hierop is het belangrijk te weten in welke stofklasse een stof valt. De stofcategorie ZZS bestaat uit de volgende stofklassen: 1 ERS, extreem risicovolle stoffen; 2 MVP 1, minimalisatie-verplichte vaste stoffen en; 3 MVP 2 minimalisatie-verplichte gas- of dampvormige stoffen.
ZZS criteria	Onverminderd artikel 1.3b valt een stof in ieder geval in de stofcategorie zeer zorgwekkende stoffen, bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van het besluit en tabel 2.5 van het besluit en is in ieder geval een zeer zorgwekkende stof als bedoeld in artikel 2.3b, tweede lid, van het besluit, indien deze stof voorkomt op: a. bijlage VI van EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, en is ingedeeld als carcinogeen, mutageen of reprotoxisch, categorie 1a of categorie 1b; b. de inventaris van geclassificeerde stoffen als bedoeld in artikel 42, eerste lid, van EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, en is ingedeeld als carcinogeen, mutageen of reprotoxisch, categorie 1a of categorie 1b; c. de kandidatenlijst, bedoeld in artikel 59 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen; d. bijlage XIV van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen; e. bijlage I, II, III of IV van Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG (PbEU L158); f. de lijst van stoffen voor prioritaire actie die is vastgesteld op grond van artikel 6 van het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen OSPAR Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, met Bijlagen en Aanhangsels (Trb. 1993, 16 en 141, 1998, 169, 2000, 74, 2001, 157, 2008, 60 en 203, 2011, 231), of g. bijlage X van de kaderrichtlijn water, voor zover een stof in die bijlage is aangewezen als prioritaire gevaarlijke stof.
BBT	Best beschikbare technieken

Begrip	Betekenis
BBT+	Het kan voorkomen dat het toepassen van de BBT nog niet voldoende is om aan grenswaarden/emissie-eisen te voldoen. In dat geval moet onderzocht worden of met het toepassen van verdergaande maatregelen het wel mogelijk is om aan grenswaarden te voldoen.
Stoffenlijsten	In verschillende (inter)nationale kaders zijn afspraken gemaakt over productie, gebruik, emissies en monitoring van stoffen. Deze afspraken kunnen gelden voor specifieke groepen van stoffen. Binnen veel kaders zijn stoffenlijsten opgesteld, waarvoor afspraken zijn gemaakt over de beheersing van risico's.
Bronaanpak	Voorkomen dat ZZS in het milieu terecht komen. Dit kan door ze te vervangen door minder schadelijke stoffen, en/of door het aanpassen van processen waar dit haalbaar en betaalbaar is. (https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen)
ZZS in mengsels	De identificatie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS Zeer Zorgwekkende Stoffen) gaat meestal over individuele stoffen. Echter bij de vergunningverlening heeft men ook met mengsels te maken. Het is noodzakelijk dat bedrijven en vergunningverleners kunnen bepalen of een mengsel als ZZS moet worden behandeld. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor het juist uitvoeren van de ZZS-toets. Een eenduidige ZZS-toets is daarbij van belang. Om te bepalen of een mengsel als ZZS moet worden behandeld, worden de definities en regels voor mengsels gevolgd van de CLP Classification, Labelling and Packaging -, REACH Registratie, Evaluatie en Autorisatie en restrictie van Chemicaliën - en POP Persistente organische verontreinigende stof-verordeningen. Over het algemeen geldt een concentratiegrens van 0,1 gewichtsprocent (g/g). Een mengsel dat een ZZS bevat in een concentratie van 0,1 % of meer, geldt dus zelf ook als ZZS.
OSPAR: Prioritaire stoffen van de Oslo-Parijs Conventie	Deze Conventie heeft de bescherming ten doel van het mariene milieu van de Noord-Oost Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee). De stoffenlijst van deze Conventie omvat verontreinigende stoffen waarvoor wordt gestreefd naar het stopzetten van lozingen, emissies en verliezen naar het milieu, uiterlijk in 2020.
Richtlijn Industriële Emissies	In Nederland is de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) sinds 2013 geïmplementeerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), het Besluit omgevingsrecht (Bor Besluit omgevingsrecht), het activiteitenbesluit en in de Wet milieubeheer (Wm Wet milieubeheer) en in de Waterwet. Nederland moet onder meer het aantal IPPC-installaties en -vergunningen rapporteren aan de Europese Commissie. Daarnaast moeten sinds 1 januari 2007 bepaalde bedrijven gegevens registreren en rapporteren volgens de European Pollutant Release Transfer Register (E-PRTR European Pollutant Release Transfer Register) verordening (EG Europese Gemeenschap) 166/2006. De verordening verplicht de bedrijven hun emissies naar water, lucht en bodem en afvaltransport te rapporteren aan de overheid. Zie ook de Milieujaarrapportage.
Europese Kaderrichtlijn Water	De Europese Kaderrichtlijn Water is bedoeld om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa op orde te brengen. De Europese Commissie heeft een lijst van stoffen opgesteld die in heel Europa met voorrang moeten worden aangepakt (KRW lijst). De Commissie heeft ook milieukwaliteitsnormen vastgesteld voor deze stoffen. Op de KRW lijst staan de prioritaire stoffen die een groot risico vormen in en via het watermilieu. De meest risicovolle stoffen op de lijst zijn aangemerkt als prioritair gevaarlijk. De Europese Commissie heeft bepaald dat de lidstaten beheersmaatregelen moeten treffen, gericht op: <ol style="list-style-type: none"> 1 het stoppen van emissies (vrijkomen) van de <i>prioritair gevaarlijke</i> stoffen 2 het <i>vermindere</i>n van emissies (vrijkomen) van de <i>prioritaire</i> stoffen
REACH SVHC kandidaatslijst	Enkel de op deze website gepubliceerde lijst van stoffen die voor verplichte autorisatie in aanmerking komen (kandidaatslijst) wordt als authentiek beschouwd. Bedrijven kunnen onmiddellijk wettelijke verplichtingen hebben zodra een stof is opgenomen in de kandidaatslijst op deze website. Dit geldt in het bijzonder voor verplichtingen op grond van de artikelen 7, 31 en 33 van de REACH-verordening.
Verdrag van Stockholm	Wereldwijd verdrag om milieuverontreiniging door persistente organische verontreinigende stoffen (POP's Persistente organische verontreinigende stoffen) te beperken.
Immissietoets	Methode om het effect van de lozing van een stof op de waterkwaliteit te beoordelen.

Definities

Preventie

Onder preventie verstaan wij: het voorkomen dat een ongewenste stof in het systeem terecht komt.

Preventie is het voorkomen dat mensen blootgesteld worden aan schadelijke stoffen en/of dat schadelijke stoffen in het milieu terecht komen. Het milieubeleid en de bijhorende instrumenten om dit beleid uit te voeren, gaan in de basis uit van preventie. Hierbij is er een onderscheid tussen preventiestrategieën en preventief handelen. Opgemerkt wordt dat de begrippen niet te star gehanteerd moeten worden. Er zal altijd sprake zijn van een 'grijs gebied', bijvoorbeeld als stoffen die al zich bevinden in de verschillende milieucompartimenten.

Preventiestrategieën

Preventiestrategieën richten zich op de algehele aanpak/methode om te voorkomen dat een schadelijke stof of in het milieu terecht komt. Doel van preventiestrategieën is primair te voorkomen dat een schadelijke stof in ons milieu/een milieucompartiment komt, op basis van de kennis en inzichten van de stof en het gebruik. Onderdeel van een preventiestrategie is ook een beschrijving van de aanpak en het instrumentarium om te komen tot het beoogde doel. In onderstaande afbeelding is de preventiestrategie weergegeven om Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) uit de leefomgeving te weren.



Preventief handelen

Preventief handelen betreft de uitvoering van activiteiten om de verspreiding van een (mogelijk) schadelijke stof of om de intreding van een (mogelijk) schadelijke stof in een (ander) milieucompartiment tegen te gaan. In bovenstaande afbeelding gaat het dan om de uitvoering van de aanpak door gebruik te maken van de instrumenten die beschikbaar zijn.

Signaleren

Onder signaleren verstaan wij:

- Het (tijdig) opmerken van signalen die kunnen duiden op bodemschade als gevolg van een opkomende stof, bijvoorbeeld het signaleren van een afname in regenwormen in de bodem.
- Het identificeren van potentieel belastende stoffen op het bodemsysteem (middels eigen wetenschappelijke studie of vanuit wetenschappelijke literatuur).
- Het screenen van meldingen van milieu/bodem belastende stoffen door lokale en regionale overheden en in publicaties van actiegroepen, bedrijven etc.

Signaleringssysteem

Onder een signaleringssysteem verstaan we een handelingskader/organisatiestructuur, dat borgt dat bovengenoemde signalen van een opkomende stof op een adequate wijze worden verzameld, beoordeeld en dat vervolgens de juiste acties worden geïmplementeerd op de toepasselijke lokale, regionale of landelijke niveaus.

Handelen

Onder handelen verstaan wij: adequaat (lokaal) handelen als een (effect van een) opkomende stof in bodem of ondergrond wordt gesignaleerd.

Handreiking

Een handreiking is een bundeling van stroomschema's voor regionale en lokale overheden met concrete handvatten om te handelen en/of regionaal/lokaal beleid te formuleren voor verschillende situaties met betrekking tot opkomende stoffen in bodem en ondergrond. Deze handvatten zijn gekoppeld aan activiteiten en aan taken/bevoegdheden die deze overheden hebben. Het accent ligt hierbij op het lokale/operationele niveau.



BIJLAGE: OVERZICHT VAN INSTRUMENTEN: (INTER)NATIONALE WETTELIJKE KADERS

Navolgend is het internationale kader voor stoffen beschreven (REACH) en is vervolgens beschreven op welke wijze REACH doorwerkt in Nederlandse wet- en regelgeving. Met name is ingegaan op het beleid van de ZZS stoffen, de potentieel-ZZS stoffen, de vergunningen voor bodembedreigende activiteiten en de watervergunningen. Hierbij is een onderscheid gemaakt in het huidige kader (c.q. vanaf 2010, met de inwerkingtreding van de Waterwet) en het beoogde kader na 2021, wanneer naar verwachting de Omgevingswet in werking treedt.

Internationaal

REACH

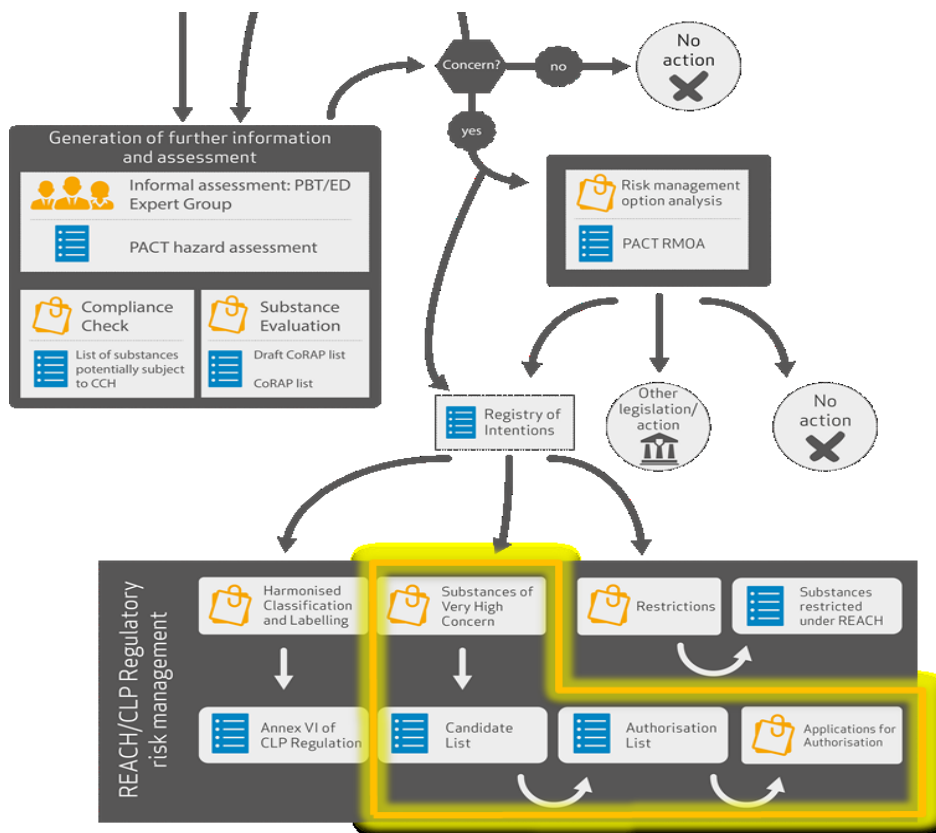
Sinds 1 juni 2007 is de Europese REACH-verordening (Registratie, Evaluatie, en Autorisatie van Chemische Stoffen, EG 1907/2006) van kracht. Hierbij gaat het er om dat chemische stoffen geregistreerd moeten zijn met als doel om stoffeigenschappen in kaart te brengen en informatie en risico's te harmoniseren.

De verantwoordelijkheid daarvoor is bij de industrie neergelegd. Bedrijven moeten onderzoeken wat de risico's zijn van de stoffen die zij vervaardigen of importeren. Dit onderzoek is nodig voorafgaand aan het eerste gebruik (toetreding), maar ook periodiek moet onderzocht worden of een stof voldoet. De registratie vindt plaats bij het Europees Chemicaliënagentschap (ECHA). De REACH verordening bevat diverse verbodsbepalingen en verplichtingen. Twee belangrijke zijn het verbod om ongeregistreerde stoffen te vervaardigen of op de markt te brengen (artikel 5) en de verplichtingen om alle informatie te verzamelen die nodig is om de REACH verplichtingen te kunnen vervullen en om deze informatie tenminste tien jaar te bewaren (artikel 36). Verder is de REACH regelgeving als volgt samen te vatten:

- Bedrijven moeten stoffen die zij in de EU in de handel brengen of vervaardigen, registreren bij de European Chemicals Agency (ECHA). Bij deze registratie moet worden aangetoond dat de stof veilig kan worden gebruikt of dat de risico's kunnen worden beheerst. De REACH database bevat momenteel informatie voor ongeveer 20.000 stoffen. De hoeveelheid te leveren informatie hangt af van het volume dat op de markt wordt gebracht.
- Van deze 20.000 stoffen zijn zo'n 250 stoffen aangemerkt als Substances of Very High Concern (SVHC). Deze SVHC kunnen ernstige effecten hebben op de gezondheid van de mens en/of het milieu en zijn bijvoorbeeld Carcinogeen Mutageen en Reprotoxisch (CMR). SVHC's komen eventueel op een restrictielijst (gebruik onder bepaalde voorwaarde, bijv. bepaalde concentraties of sectoren) of autorisatielijst (voor gebruik moet Europees toestemming zijn) (zie afbeelding III.1).
- Stoffen die tijdens het productieproces ontstaan en daarna geëmitteerd of geloosd worden, hoeven niet te worden geregistreerd binnen REACH. Wel moet een blootstellingsscenario worden opgesteld van de omzettings- en/of afbraakproducten.
- REACH is niet bedoeld voor lokale situaties. Het is een Europese beoordeling op basis van algemene modellen.

Het REACH proces is weergegeven in navolgende afbeelding.

Afbeelding III.1 Het gele kader: het REACH proces en de identificatie van SVHC [bron: echa.europa.eu/substances-of-potential-concern]



De REACH-verordening is zeer omvangrijk. ECHA heeft via haar website (<https://echa.europa.eu/nl/home>) getracht om duidelijke informatie beschikbaar te stellen. Naast ECHA houden de onderstaande organisaties toezicht op het gebruik van stoffen, de stoffeigenschappen en de risico's voor mens en milieu.

- **OSPAR verdrag:** binnen de OSPAR (Oslo-Parijs) werken 15 overheden en de EU samen om het mariene milieu van de Noordoost Atlantische oceaan te beschermen. De OSPAR heeft als doel de aanwezigheid van schadelijke verbindingen in het mariene milieu te verminderen naar achtergrondwaarden (voor natuurlijke verbindingen) of naar nul (voor antropogene verbindingen).
- **UN-POP:** Ook wel 'Verdrag van Stockholm' genoemd, is een internationaal milieuvetrag met als doel mens en milieu te beschermen door de productie en het gebruik van Persistente Organische Verontreinigingen (POP's) te beperken. Dit VN verdrag is door ruim 180 landen geratificeerd.
- **Joint Research Centre (JRC):** het JRC van de EU heeft in 2016 een lijst opgesteld van 276 chemicaliën die een mogelijk effect op het mariene milieu kunnen hebben, vooral vanaf bronnen gelegen in de zee. Deze lijst is niet gebaseerd op toxicologische gegevens en/of concentraties in het milieu, maar geeft een indicatie van stoffen die mogelijk in het mariene milieu voor kunnen komen.
- **NORMAN:** dit netwerk deelt informatie met betrekking tot opkomende stoffen. Alle geïnteresseerden kunnen hier informatie delen, zoals overheden, laboratoria, onderzoeksinstituten, industrie etc. De door NORMAN opgestelde lijst van opkomende stoffen bestaat uit 1.035 stoffen of stofgroepen.
- **European Food Safety Authority (EFSA):** Europese organisatie die onafhankelijk adviseert over voedsel gerelateerde risico's.

Nationaal

Kaders voor ZZS en potentiële ZZS

Voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) voert de Nederlandse overheid beleid om de risico's voor mens en milieu te minimaliseren. Zo zijn gebruik en emissies van deze stoffen gereguleerd om ervoor te zorgen dat mens en ecosysteem zo min mogelijk hiermee in contact kunnen komen via het milieu, het voedsel, de werkplek of via gebruiksproducten zoals huishoudchemicaliën.

ZZS zijn stoffen met één of meer van de volgende eigenschappen (conform artikel 57 REACH):

- kankerverwekkend;
- mutageen;
- giftig voor voortplanting;
- persistent, bioaccumulerend, toxisch;
- zeer persistent, zeer bioaccumulerend;
- stoffen van soortgelijke zorg (zoals hormoonverstorende stoffen).

De lijst met ZZS wordt bijgehouden door het RIVM en telt ongeveer 1.500 ZZS. Twee maal per jaar wordt deze lijst geactualiseerd. Op de website van het RIVM (onderdeel Risico's van Stoffen) is de actuele lijst te raadplegen. De ZZS-lijst bevat meer stoffen dan alleen de 250-300 SVHC van REACH. Dit komt omdat voor de ZZS-lijst ook andere Europese stoffenkaders worden geraadpleegd. Indien op deze geautoriseerde lijsten ook stoffen staan die zijn geëvalueerd en als zorgstof zijn aangemerkt, dan worden ze op de ZZS-lijst geplaatst. De wettelijk geautoriseerde Europese lijsten zijn de prioritair stoffenlijst van de Kaderrichtlijn Water (KRW), de CLP-verordening, de stoffen uit de bijlagen van de EU-POP verordening en de OSPAR-verordening. Naast de ZZS-lijst zijn circa 300 stoffen aangemerkt als 'potentieel ZZS'. Deze stoffen voldoen aan de bovengenoemde artikel 57 criteria van REACH, maar de identificatie is nog niet formeel vastgesteld of het onderzoek erna loopt nog. Een en ander is weergegeven in navolgende figuren.

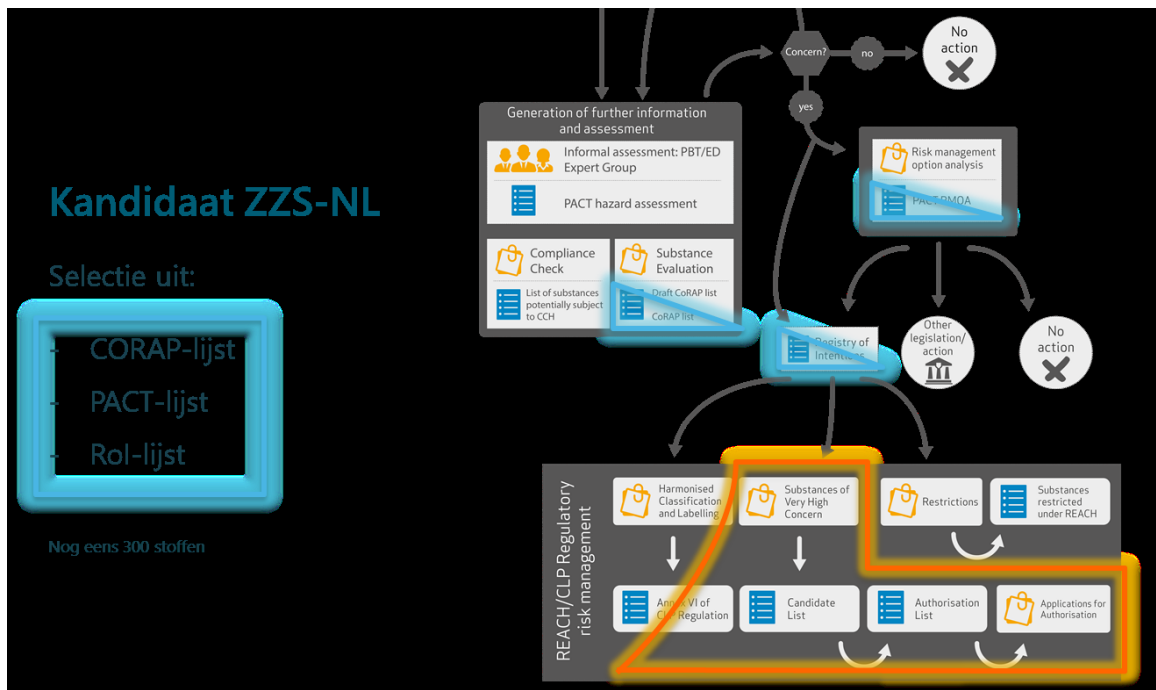
Bij vergunningplichtige activiteiten is een bedrijf verplicht om informatie aan te leveren over de emissie van ZZS. Vervolgens neemt het bevoegd gezag in de vergunning voorschriften op voor emissiebeperking en continue verbetering. Als stoffen na vergunningverlening ZZS zijn geworden zijn bedrijven verplicht deze stoffen te melden aan het bevoegd gezag. Daarnaast moet periodiek door deze bedrijven worden aangetoond dat de emissie van ZZS beperkt wordt middels de BBT-aanpak; de zogenaamde minimalisatieplicht.

Om kennis en ervaringen uit te wisselen rond het ZZS beleid en het helpen van beantwoorden van vragen over (potentiële) ZZS is het kennisnetwerk ZZS opgezet. Dit netwerk wordt gecoördineerd door het RIVM, Rijkswaterstaat en Omgevingsdiensten.

Afbeelding III.2 REACH proces, identificatie SVHC en ZZS-lijst NL (oranje)



Afbeelding III.3 REACH proces, identificatie SVHC, ZZS-lijst NL (oranje) en potentieel-ZZS NL (blauw)



Doorwerking ZZS kader in bodem- en waterkwaliteit gerelateerde kaders

Op nationaal niveau hebben we diverse kaders voor het beschermen en verbeteren van de bodem en de waterkwaliteit. De aanpak van opkomende stoffen en van de ZZS en potentieel-ZZS stoffen is verwerkt in deze kaders. Deze kaders werken door op regionaal en lokaal niveau. Daarnaast hebben we te maken met een veelvoud van lokaal uitgewerkt beleid, denk aan lokale bodemkwaliteitskaarten, specifiek beleid om kwetsbare natuur te beschermen of drinkwaterbeschermingsgebieden, etc.

Instrumenteel hebben overheden de onderstaande kaders in handen om een preventiestrategie te voeren en preventie te kunnen handelen.

Activiteitenbesluit

In het Activiteitenbesluit staan alle algemeen geldende milieu regels voor bedrijven. Verschillende maatregelen in dit Activiteitenbesluit hebben als doel de bodem te beschermen, zoals:

- als binnen een bedrijf bodembedreigende activiteiten worden uitgevoerd, moet de kans op bodemverontreiniging tot een verwaarloosbaar minimum worden gereduceerd. Daarnaast moet een bedrijf het bevoegd gezag iedere 5 jaar informeren;
- regels voor het inspecteren van vloeistofdichte vloeren en verhardingen;
- regels voor het uitvoeren van bodemonderzoek.

Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB)

Voorheen de NRB en thans de BodemRisicoChecklist (BRCL) beschrijft of en zo ja hoe, een bedrijf de bodem moet beschermen tegen verontreinigende stoffen die binnen dat bedrijf worden gebruikt. Indien er bij een bedrijf sprake is van bodembedreigende activiteiten worden geschikte combinaties van voorzieningen en maatregelen beschreven, gebaseerd op kennisdocumenten en beoordelingsrichtlijnen (o.a. stoffenschema en stappenplan (bodemrisicoanalyse)). De BRCL beschrijft het te treffen voorzieningenniveau van de in het Activiteitenbesluit gestelde regels.

Besluit bodemkwaliteit (Bbk)

Het Bbk beschrijft kwaliteitseisen voor bouwstoffen, grond en baggerspecie als deze op of in de bodem of in oppervlaktewater worden toegepast. Het besluit bestaat uit de volgende onderdelen:

- Kwaliteitsborging bodembeheer (Kwalibo): richt zich op bodemintermediairs (adviesbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken, producenten van bouwstoffen en bedrijven die grond en baggerspecie reinigen en verwerken) en kwaliteitsverbetering van de uitvoering van bodemwerkzaamheden.
- Bouwstoffen: als bouwstoffen aan de kwaliteitseisen van het Besluit voldoen, mogen deze worden toegepast zonder nadere eisen aan de wijze van toepassing. Als bouwstoffen niet aan deze eisen voldoen kunnen deze tot op bepaalde hoogte met isolerende maatregelen worden toegepast. Door regels rondom hergebruik van bouwstoffen te verduidelijken, kunnen meer materialen worden hergebruikt en het gebruik van primaire grondstoffen worden beperkt.
- Grond en baggerspecie: binnen dit beleidskader hebben lokale overheden meer verantwoordelijkheid over het bodembeleid in hun gebied. Op die manier sluit de bodemkwaliteit beter aan op de plaatselijke situatie. Daarnaast wordt gestreefd naar zoveel mogelijk hergebruik van grond en baggerspecie, zolang de kwaliteit van een gebied niet negatief wordt beïnvloed (standstill).

Regeling bodemkwaliteit (Rbk)

De Rbk geeft uitleg over de uitvoering van de hoofdregels van het Bbk. In de regeling wordt onder andere beschreven hoe de kwaliteit van bouwstoffen, grond en baggerspecie kan worden bepaald en hoe normen moeten worden getoetst. Het Bbk en de Rbk zijn niet los van elkaar te gebruiken en vullen elkaar aan.

Wet bodembescherming (Wbb)

Deze wet stelt regels om de bodem te beschermen en te saneren. Hieronder valt onder andere het tijdig vaststellen van verontreinigingen (zorgplicht), deze nader te onderzoeken en in de toekomst voorkomen. Het zorgplichtbeginsel is in de Wbb opgenomen als artikel 13: . als de kennis of het vermoeden bestaat dat het toepassen van een bouwstof, grond of baggerspecie nadelige effecten heeft, moeten maatregelen worden genomen om de verontreiniging te voorkomen of te beperken.

Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP3)

Het LAP3 is het nationale afvalbeheerplan voor de periode 2017 - 2023. Het beschrijft onder andere diverse sectorplannen voor de verwerking PCB-, POP- en asbesthoudende grond en stelt minimumstandaarden voor verwerking vast.

Afval

Afval wordt in de Wet milieubeheer (Artikel 1.1, lid 1) beschreven als 'alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Als iets als afval wordt beschouwd en er intentie bestaat tot hergebruik, moet er rekening gehouden worden met beperkingen door afvalregelgeving (zoals LAP3). Zoals beschreven in de Wet milieubeheer (artikel 1.1, lid 6) wordt een product als bijproduct (een niet-afvalstof) beschouwd als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het is zeker dat het materiaal zal worden gebruikt;
- het materiaal kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is;
- het materiaal wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces;
- verder gebruik is rechtmatig, dat wil zeggen dat het materiaal voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en leidt niet tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Actualisatieplicht van vergunningen (waterkwaliteit)

De Delta-aanpak Waterkwaliteit¹ komt voort uit de (gezamenlijke) ambitie voor voldoende chemisch schoon en ecologisch gezond water voor duurzaam gebruik. Uit een tussenevaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (eind 2015) bleek echter dat niet alle KRW-doelen voor de waterkwaliteit in 2027 zullen worden gerealiseerd. De prioriteiten voor verbetering van de waterkwaliteit zijn: nutriënten (nitraat/fosfaat in mest), gewasbeschermingsmiddelen, opkomende stoffen en medicijnresten in water². Eén van de bronnen van verontreinigende stoffen in het oppervlaktewater zijn lozingen van de industrie. Het belangrijkste instrument om de industriële lozingen te reguleren is de watervergunning. Om ervoor te zorgen dat lozingen aan de laatste stand der techniek voldoen, bestaat er een actualisatieplicht voor het bevoegd gezag.

Er zijn drie gronden voor het bevoegd gezag om de vergunning te bezien en eventueel op basis daarvan te actualiseren:

1 Alle vergunningen:

Op grond van artikel 6.26 Waterwet in combinatie met artikel 2.30 Wabo³ heeft het bevoegd gezag de verplichting om een vergunning regelmatig te bezien en na te gaan of de voorschriften nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden ter bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Aan het regelmatig bezien is geen wettelijke termijn verbonden.

2 Vergunningen van IPPC⁴-bedrijven:

Het bevoegd gezag heeft ingevolge artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht de verplichting om binnen vier jaar na de publicatie in het Publicatieblad van de EU van - voor de hoofdactiviteit van de betreffende IPPC-installatie - relevante BBT-conclusies, de vergunning te toetsen aan deze nieuwe BBT-conclusies, zo nodig de voorschriften van de vergunning aan te passen en te controleren of het bedrijf aan de nieuwe voorschriften voldoet.

3 Vergunningen voor specifieke stoffen:

Op grond van artikel 6.2 van de Waterregeling bestaat de verplichting voor het bevoegd gezag om binnen vier jaar na het verlenen van vergunningen (en vervolgens elke vier jaar) voor het lozen van specifieke stoffen in processen⁵, te bezien of de vergunning van het betreffende bedrijf toereikend is gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

¹ Intentieverklaring Delta-aanpak, ondertekend op 16 november 2016 door groot aantal partijen waar onder de minister van Infrastructuur en Milieu.

² Bron: Delta-aanpak waterkwaliteit.

³ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

⁴ Dit zijn bedrijven met bedrijfsactiviteiten die zijn aangewezen in bijlage I van de Europese Richtlijn Industriële emissies (EU/2010/75). Voor deze bedrijfstakken geldt dat deze de grootste bijdrage hebben aan de milieubelasting.

⁵ Deze actualisatieplicht geldt uitsluitend voor watervergunningen voor het lozen van specifieke stoffen bij specifieke bedrijfsprocessen. Deze situaties komen nauwelijks voor en zijn dan ook uitzonderlijk in Nederland. Voor de volledigheid: geen van de onderzochte bedrijven valt onder deze specifieke actualisatieplicht.

Indien nodig moet een vergunning naar aanleiding van een actualiseringsonderzoek (i.c. bezienactie) worden gewijzigd, zodat de voorschriften van de vergunning (en daarmee de lozing) weer actueel, adequaat en volledig zijn.

Activiteitenbesluit en regels voor ZZS

In artikel 1.3c van de Activiteitenregeling staan criteria die bepalen of een stof een zeer zorgwekkende stof is. Voldoet een stof aan deze criteria, dan is de stof ZZS. Als het bedrijf een ZZS emitteert, dan geldt artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat bijvoorbeeld de minimalisatieverplichting en vijfjaarlijkse onderzoekplicht gelden.

In de ABM (2016) zijn de meest recente ontwikkelingen in de Europese regelgeving meegenomen. In 2015 is door het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu ook het beleid ten aanzien van ZZS voor water vastgelegd. Deze aanpak is meegenomen in de actualisatie van de ABM. De ABM is een vastgesteld BBT-document¹, en daarmee het wettelijk kader voor ZZS.

Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) 2016 paragraaf 1.2.3

ZZS zijn geassocieerd met de meest gevaarlijke stoffen voor mens en milieu die met voorrang aangepakt dienen te worden. Het overheidsbeleid is omernaar te streven deze stoffen uit de leefomgeving te weren of ten minste beneden een verwaarloosbaar risiconiveau te brengen (of te houden).

Conform de ABM geldt voor stoffen met een waterbezwaarlijkheid die gekoppeld is aan een saneringsinspanning Z, in beginsel dat voor deze stoffen moet worden gestreefd naar een nul-lozing. Middels een cyclische aanpak, bestaande uit bronaanpak, minimalisatie en continu verbeteren, wordt beoogd deze doelstelling te realiseren. Daarbij wordt met cyclisch bedoeld dat iedere vijf jaar door het bedrijf een rapportage over deze aspecten wordt opgesteld. Indien sprake is van lozing van ZZS moet de veroorzaker van de lozing iedere vijf jaar aan het bevoegd gezag rapporteren over de gemaakte vorderingen met betrekking tot emissiebeperking van ZZS en de mogelijkheden de emissie verder te beperken door toepassing van nieuwere technieken die als BBT gekwalificeerd kunnen worden. Deze rapportageplicht volgt niet rechtstreeks uit wetgeving, maar moet als voorschrift in de watervergunning worden opgenomen.

Aanpak van opkomende stoffen

Voor opkomende stoffen geldt strikt genomen geen wettelijk kader of aanpak. In het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit is door waterbeheerders, drinkwaterbedrijven en andere organisaties uit de watersector de werkgroep 'Aanpak Opkomende Stoffen' samengesteld, waarin gezamenlijk een strategische aanpak wordt ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in opkomende stoffen. Uitgangspunt voor het Uitvoeringsprogramma is de Beleidsbrief structurele aanpak van juli 2017². Op dit moment is een groeidocument 'Uitvoeringsprogramma aanpak opkomende stoffen (november 2018)' beschikbaar. In het uitvoeringsprogramma staat een grote verscheidenheid van lopende en voorgenomen maatregelen beschreven zoals meerdere acties voor kennisopbouw en -uitwisseling, ontwikkeling van meetstrategieën, zuiveringspilots bij rioolwaterzuiveringen en pilots zoals 'Bezien van watervergunningen'.

Aanpak van directe en indirecte lozingen

Tot 2010 waren lozingen vergunningplichtig onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Lozingen waren vergunningplichtig omdat deze óf rechtstreeks plaatsvonden op een oppervlaktewater óf omdat de bedrijfsprocessen waren aangewezen als vergunningplichtig ten aanzien van een indirecte lozing (een lozing op het gemeentelijk riool of een ander bedrijf).

¹ Dit zijn documenten waarin Beste beschikbare technieken (BBT) zijn beschreven en waarvan wettelijk is bepaald dat deze moeten worden betrokken bij het verlenen van vergunningen. Deze documenten zijn vastgelegd in de bijlage van de Regeling omgevingsrecht.

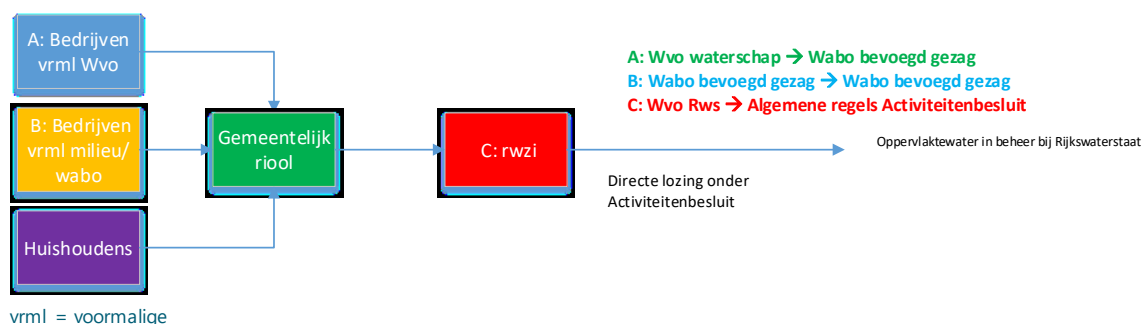
² Brief van minister Infrastructuur en Milieu, 27 605, nummer 404 van 5 juli 2017.

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet in 2010 is de watervergunningplicht¹ voor de indirecte lozingen komen te vervallen, en worden deze lozingen meegenomen in de vergunning in het kader van de Wabo², onderdeel milieu (verder: omgevingsvergunning)³. Hierbij is het Wabo bevoegd gezag verplicht om advies te vragen aan het water bevoegd gezag, waarbij het water bevoegd gezag kan kiezen om wel of geen advies te geven.

Op grond van artikel 2.26 lid 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een advies bindend (het Wabo bevoegd gezag moet dat advies dan overnemen) als de betreffende lozing de 'doelmatig e werking van een waterzuivering belemmert, of als een milieukwaliteitsnorm voor oppervlaktewater wordt overschreden'. Daarbij moet het dan wel milieukwaliteitsnormen betreffen die nodig zijn om de eisen van een EU-verordening of EU-richtlijn te kunnen halen.⁴ Verder mag bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden in de omgevingsvergunning voor indirecte lozingen die via een rioolwaterzuiverings - installatie (rwzi) worden geloosd, rekening worden gehouden met de zuivering op de rwzi, mits dit niet leidt tot nadeligere gevolgen voor het milieu en deze emissiegrenswaarden niet hoger zijn dan de desbetreffende BBT-GEN's⁵ (artikel 5.5 Besluit omgevingsrecht). Dit onderscheid in indirecte lozingen (die voorheen dus wel vergunningplichtig waren) en directe lozingen is van belang, omdat sommige watervergunningen betrekking hebben op indirecte lozingen en sommige watervergunningen zowel directe als indirecte lozingen betreffen. Voor het bezien is zowel de wijze waarop Rijkswaterstaat invulling geeft aan haar advies rol, als het hebben van voldoende zicht op welke stoffen indirect geloosd worden relevant. De actualisatieplicht is bij indirecte lozingen geen taak voor Rijkswaterstaat, maar deze verplichting ligt bij het Wabo bevoegd gezag.

De meest gangbare vorm van een indirecte lozing is een lozing via een rwzi van een waterschap. Een rwzi ontvangt het afvalwater van een (groot) verzorgingsgebied van zowel huishoudens als bedrijven. Een klein deel van de indirecte lozingen van bedrijven was vóór 2010 dus vergunningplichtig, waarbij het waterschap bevoegd gezag was. Het afvalwater wordt in een gemeentelijk rioleringsstelsel verzameld en vervolgens gezamenlijk verwerkt in een rwzi. De lozing van een rwzi is niet vergunningplichtig, maar moet voldoen aan de algemene lozingseisen van het Activiteitenbesluit, die zijn gebaseerd op de EU richtlijn Stedelijk afvalwater. Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven.

Afbeelding III.4 Schematische weergave indirecte lozing via een rwzi



¹ In artikel 6.3 Waterwet is vastgelegd dat het verboden is om (zonder vergunning) stoffen in een oppervlaktewaterlichaam te brengen.

² De indirecte lozingen hadden tot 2010 wel een vergunning en de voorschriften uit deze Wvo-vergunningen zijn in 2010 van rechtswege omgezet naar voorschriften in de omgevingsvergunning.

³ Het Wabo-bevoegd gezag moet op grond van artikel 5.5 Besluit omgevingsrecht doelvoorschriften/lozingseisen opnemen in vergunningen.

⁴ Citaat wetsartikel: 'de bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet milieubeheer ter uitvoering van een EU-richtlijn of een EU-verordening gestelde milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen zouden worden overschreden'. Dit betekent dat er sprake moet zijn van mogelijk overschrijding van de doelstelling uit de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn prioritaire stoffen; in Nederland opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water; hierin zijn 45 stoffen aangewezen.

⁵ Met BBT Geassocieerde Emissie Grenzen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat als een particuliere afvalwaterzuivering of een bedrijf het afvalwater van een ander bedrijf verwerkt, dit beoordeeld moet worden als het verwerken van afval¹. Conform de Wabo moet dat ontvangende/verwerkende bedrijf dan over een afvalverwerkingsvergunning beschikken. De eisen voor het innemen van het afval(water) worden dan opgenomen in de omgevingsvergunning.

Wettelijk kader vanaf inwerkingtreding Omgevingswet

De Omgevingswet (Ow) treedt naar verwachting in werking na 2021. Onderstaande gegevens zijn gebaseerd op de wetteksten die beschikbaar zijn per 1 maart 2020. Gezien het nog lopende wetgevingstraject kan niet worden uitgesloten dat onderstaande niet meer volledig correct is voorafgaand en bij definitieve inwerkingtreding van de wet.

Actualisatieplicht in de Omgevingswet

De actualisatieplicht voor (onder andere) lozingsactiviteiten op het oppervlaktewaterlichaam is opgenomen in artikel 5.38 van de Omgevingswet: *'... beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.'*

De verplichting om uiterlijk vier jaar na bekendmaking van nieuwe/herziene BBT-conclusies voorschriften van watervergunningen te bezien, wordt onder de Omgevingswet expliciet neergelegd in artikel 8.98 Besluit kwaliteit leefomgeving (versie zoals al gepubliceerd in het Staatsblad). De bijbehorende verplichtingen om zo nodig ook voorschriften te wijzigen of de vergunning in te trekken, landen in respectievelijk artikel 8.99 lid 2 en artikel 8.100 van dat besluit.

Het bevoegd gezag kan een bedrijf niet meer vragen een revisieaanvraag² in te dienen. Een revisievergunning (zowel voor milieubelastende activiteit als lozingsactiviteit) is op grond van artikel 5.43 van de Omgevingswet alleen ambtshalve mogelijk in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving en is daarmee onderdeel of uitkomst van een bezienactie.

ZZS in Omgevingswet

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het ZZS-beleid voor lucht en water wettelijk verankerd in het Bal³. In paragraaf 5.4.3 van het Bal is bepaald dat een bedrijf iedere vijf jaar een rapport uitbrengt over de emissie naar lucht en water van ZZS en daarbij tevens aangeeft welke mogelijkheden er zijn om de emissies te reduceren. Verder dienen bedrijven die een ZZS-emissie naar water hebben een vermijdings- en reductieprogramma op te stellen. Deze verplichtingen gelden alleen voor die activiteiten waarbij de betreffende paragraaf 5.4.3 ook specifiek is aangewezen (de ZZS-module is 'aangezet' in Omgevingswet jargon). Dat geldt in ieder geval voor alle IPPC-activiteiten. Voor aangewezen andere activiteiten is de aanwijzing alleen van toepassing als sprake is van een vergunningplicht. De keuze voor het wel of niet 'aanzetten' van de ZZS-module is als volgt toegelicht in het Bal.

¹ Zie pagina 86 van het document Werken met de waterwet, juridische leidraad voor Rijkswaterstaat, Corporate dienst Rijkswaterstaat, mei 2014.

² Een revisievergunning voorziet in de mogelijkheid om de gehele vergunning te herzien. Daarbij vindt dan ook een actualiseringsonderzoek plaats van de bestaande (niet-veranderende) activiteiten van een bedrijf en wordt de vergunning geactualiseerd en in lijn gebracht met nieuwe kennis. Deze mogelijkheid wordt op dit moment overigens alleen geboden bij Wabo (milieu)vergunningen en bij watervergunningen waarbij meerdere aspecten (dus niet alleen lozen, maar bijvoorbeeld ook onttrekken van oppervlaktewater) aan de orde zijn.

³ Besluit activiteiten leefomgeving.

Toelichting Bal

Bij veel bedrijven, met name binnen het midden- en kleinbedrijf, worden zeer zorgwekkende stoffen in beperkte hoeveelheden geëmitteerd als gevolg van het gebruik van producten en materialen. Het kan bijvoorbeeld gaan om stoffen in schoonmaakmiddelen of bouwmaterialen (zoals lood slabben). Deels worden deze bronnen van emissies als zogenaamde diffuse bronnen aangeduid. Bij deze bedrijven is de beperking van de emissies veelal bijvangst bij toepassing van maatregelen (preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken) gericht op algemene emissiereductie van die activiteiten. Waar lozing van afvalwater via het vuilwaterriool plaatsvindt, vindt aanvullende emissiebeperking plaats door zuivering in een rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Wanneer er toch, onvoorzien en op basis van nieuwe informatie, onaanvaardbare emissies plaatsvinden van zeer zorgwekkende stoffen, dient de specifieke zorgplicht als vangnet. Bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van de emissie op een oppervlaktewaterlichaam kan de immissietoets worden toegepast om te bepalen of er sprake is van een al dan niet acceptabele lozing vanuit waterkwaliteits oogpunt.

Geconcludeerd wordt dat de vijfjaarlijkse onderzoeks- en rapportageplicht die sinds de invoering van de ABM 2016 in de watervergunning moet worden opgenomen (indien relevant), wordt vervangen door een rechtstreeks werkende onderzoeks- en rapportageplicht.

Opkomende stoffen in Omgevingswet

In de Omgevingswet en daarbij horende besluiten zijn geen specifieke bepalingen opgenomen over opkomende stoffen.

Directe en indirecte lozingen in Omgevingswet

Bij in werking treden van de Omgevingswet vervallen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet en wordt de vergunningverlening gereguleerd in één integrale wet, waarin wel nog sprake is van twee aparte bestuursorganen voor respectievelijk het compartiment water en het compartiment 'overige leefomgevingsaspecten'. In deze nieuwe wet wordt onderscheid gemaakt in directe en indirecte lozingen, waarbij het water bevoegd gezag alleen vergunningen verleent voor lozingsactiviteiten die zijn gedefinieerd als 'lozingen direct op het oppervlaktewaterlichaam'. In principe vallen onder de Omgevingswet alle lozingen onder de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving, behalve als expliciet is aangewezen dat een lozing vergunningplichtig is. Uit een analyse die Rijkswaterstaat heeft uitgevoerd blijkt dat het vergunningenbestand gelijk blijft en dat dus de praktijk in vergelijking met nu niet wezenlijk verandert. Er is alleen een ander wettelijk kader van kracht.

Een verandering ten opzichte van het huidige kader is dat de lozing van hemelwater van zogenaamde complexe bedrijven¹ vergunningplichtig wordt. In de huidige situatie vallen hemelwaterlozingen onder algemene regels van het Activiteitenbesluit.

¹ 'Met de term 'complexe bedrijven' wordt een aantal categorieën bedrijven aangeduid die vanwege de aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze gevolgen betreffen met name de grote invloed die de bedrijven kunnen hebben op de ruimtelijke keuzes in de omgeving en de nadelige gevolgen voor de veiligheid, de gezondheid en het milieu. Met de term 'complexe bedrijven' worden bedrijven aangeduid die de volgende activiteiten verrichten:

- a. activiteiten die vallen onder de Seveso-richtlijn;
- b. activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties die voldoen aan een van de volgende criteria:
 - er is sprake van bovengemeentelijke milieugevolgen;
 - er is sprake van een hoog milieurisico, ook gelet op nieuwe stoffen en technieken;
- c. activiteiten met betrekking tot een aantal andere milieubelastende installaties, die ook aan de onder b genoemde criteria voldoen.

Ook onder de Omgevingswet is sprake van een adviesrecht voor de waterschappen en Rijkswaterstaat voor de indirecte lozingen. In de Omgevingswet (artikel 4.35 Omgevingsbesluit¹ e.v.) is echter geen mogelijkheid meer opgenomen voor een bindend advies.

¹ Citaat wetsartikel 'Het bestuursorgaan dat zorgdraagt voor het beheer van een zuiveringstechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam waarop afvalwater vanuit een voorziening voor de inzameling en transport van afvalwater wordt gebracht, is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het brengen van afvalwater of andere afvalstoffen in een dergelijke voorziening.'

