



# Decentrale benadering ZZS

## Identificeren en beperken risico's in de uitvoeringspraktijk

22 JANUARI 2022



### **Samenwerken aan ZZS**

*In het project 'Decentrale benadering ZZS' hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL, het Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzocht wat de ZZS situatie/problematiek op decentraal niveau is. Op basis van deze kennis kan antwoord worden gegeven op de vraag hoe de decentrale overheden als bevoegd gezag de ZZS-problematiek zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen oppakken. We hebben met elkaar vier deelprojecten uitgevoerd, waarbij steeds vanuit een specifieke invalshoek naar de decentrale ZZS problematiek is gekeken. De voorliggende eindrapportage bevat een samenvatting van het totale project. Alle conclusies en aanbevelingen in deze rapportage zijn ontleend aan de resultaten en ervaringen van genoemde partijen binnen de deelprojecten. De rapportages van deze deelprojecten zijn opgenomen in het separate bijlagerapport.*

*ZZS vormen een serieus vraagstuk op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het gaat daarbij om de ambities op het gebied van milieu en circulaire economie maar het vraagstuk raakt ook aan de ambities rond de huizenmarkt en de economie in bredere zin. De prioriteit van het beleid ligt op dit moment bij het aanpakken van de grote emissies van ZZS. De resultaten van project 'Decentrale benadering ZZS' laten zien dat daarnaast aandacht besteed moet worden aan het (onbewuste) (her)gebruik van ZZS door lichte industrie en toeleveringsbedrijven.*

*Het project 'Decentrale benadering ZZS' bevestigt de potentie van het "werken als één overheid". In het project laten we zien dat het vanuit meerdere gelijkwaardige perspectieven benaderen van complexe maatschappelijke vraagstukken loont. In het geval van ZZS leidt dat naast een relevante aanvulling op de landelijke beleidsagenda tot een lonkend perspectief voor snelle verbeteringen, een duidelijke vraag voor de kennis- en informatievoorziening en een voorstel voor de aanpak van twee strategische issues: ZZS in de circulaire economie en de informatieketen tussen bedrijven.*

### **Oproep**

*Met het project 'Decentrale benadering ZZS' hebben IPO, VNG en Omgevingsdienst NL een eerste stap gezet in de richting van een integrale beleidsagenda voor de aanpak van ZZS. We roepen de Rijksoverheid op om samen met ons de kennis- en informatievoorziening van Omgevingsdiensten en bedrijven te verbeteren. En in meer algemene zin, om samen met ons en onze partners binnen dit project te werken aan een 'ZZS-pact', een gezamenlijke visie op ZZS in een circulaire economie.*

*Het project is uitgevoerd door de VNG, het IPO en Omgevingsdienst NL in samenwerking met VNO-NCW en het RIVM. Het project is mede gefinancierd uit cluster 6 van de Gezamenlijke Samenwerkingsagenda Versterking Omgevingsveiligheid.*

# Samenvatting

## Achtergrond

De Nederlandse overheid pakt Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) met voorrang aan. ZZS zijn stoffen die gevaarlijk (kunnen) zijn voor mens en milieu. Bijvoorbeeld omdat ze de voortplanting kunnen belemmeren, kankerverwekkend zijn of omdat ze zich in de voedselketen ophopen. Mensen kunnen in contact komen met ZZS via het milieu (lucht, water of bodem), via voedsel, op hun werk of via producten zoals huishoudchemicaliën. Het doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren.

Naar schatting zijn er nu 350.000 verschillende chemicaliën en ieder jaar worden er nieuwe ontwikkeld. Daarmee neemt ook het aantal chemische stoffen in het milieu toe. Van al deze stoffen heeft het RIVM ca. 1.500 stoffen als 'Zeer Zorgwekkend' geclassificeerd. De lijst met potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS)<sup>1</sup> bevat aanvullend ongeveer 300 stoffen en stofgroepen. Van veel chemicaliën is nog onbekend of ze in potentie een ZZS zijn.

### Een unieke uitdaging

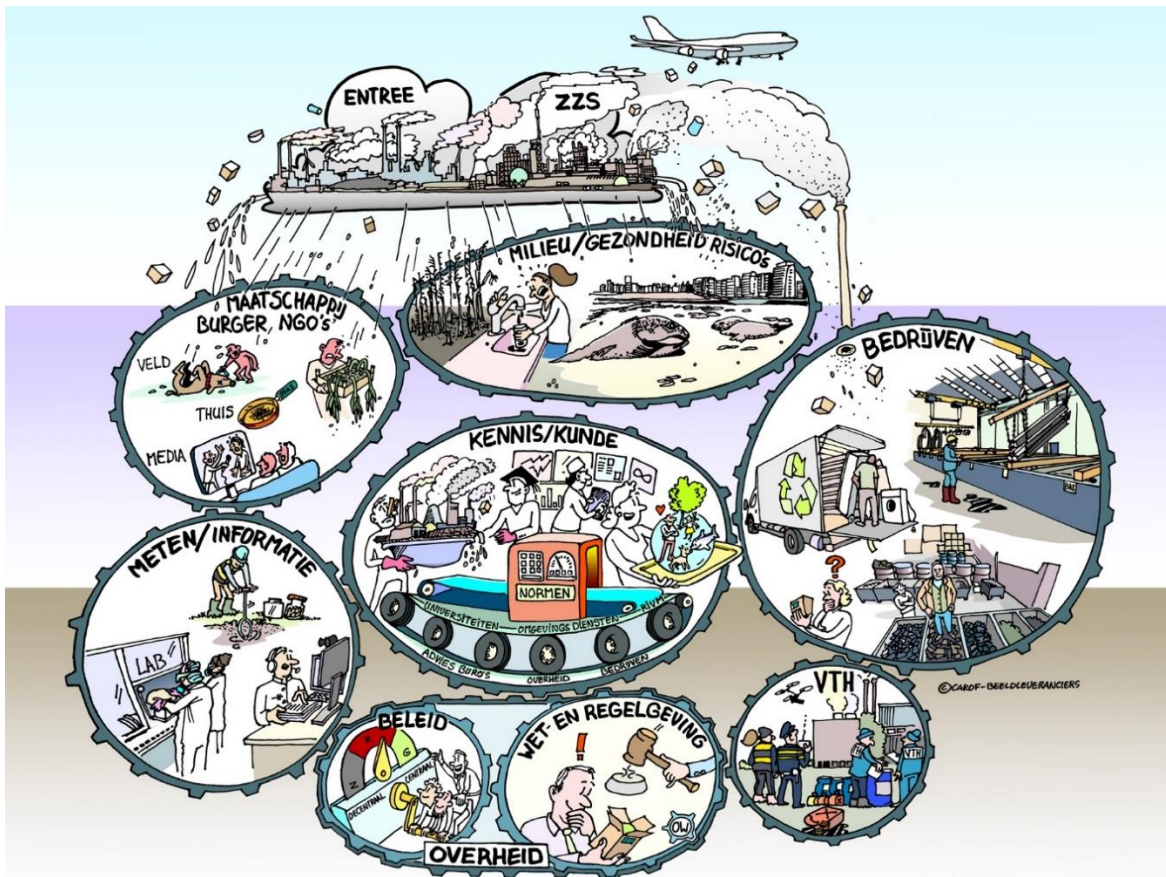
De aanpak van 'nieuwe' stoffen is om tenminste drie redenen ingewikkeld (zie ook figuur 1). Ten eerste is de aanpak ingewikkeld, omdat vaak niet duidelijk is waar en hoe de ZZS in het milieu (en mogelijk in ons voedsel of drinkwater) terecht komen. Stoffen worden geproduceerd, verwerkt, gebruikt en hergebruikt. De huidige gebruiker/verwerker weet vaak niet of er ZZS zijn toegevoegd aan de materialen waarmee wordt gewerkt. Omdat de prioriteit van het beleid bij de grote emissies ligt, wordt veel aandacht besteed aan de zwaardere industrie. Mogelijk wordt de problematiek daarmee niet volledig overzien en zorgen vele kleintjes ook voor een grote emissie.

Ten tweede omdat we op basis van de 'gevaar eigenschappen' van een stof nog niet weten of, waar en wanneer deze in de praktijk daadwerkelijk schade veroorzaakt voor mens of milieu. Daarvoor moet bijvoorbeeld ook bekend zijn op welke wijze en aan welke concentratie blootstelling plaatsvindt.

Als laatste geldt dat de onzekerheden rondom (de mogelijke schade door) ZZS tot maatschappelijke onrust en stagnatie van gewenste ontwikkelingen kunnen leiden. Een recent voorbeeld hiervan is het vrijwel volledig stilleggen van de bouw door de PFAS-crisis. ZZS worden daarmee niet alleen een thema binnen het milieubeleid, maar ook voor bijvoorbeeld de huizenmarkt en de economie in het algemeen.

---

<sup>1</sup> pZZS zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS-criteria, maar nog niet als ZZS zijn geïdentificeerd omdat de evaluatie van de beschikbare gegevens nog moet plaatsvinden.



Figuur 1. De ZZS problematiek kent vele facetten. Het voorliggende project 'Decentrale benadering ZZS' richt zich op de (kennis die nodig is om te voldoen aan de) VTH taken. ©Carof-beeldleveranciers

### (Daarom) het project 'ZZS decentraal'

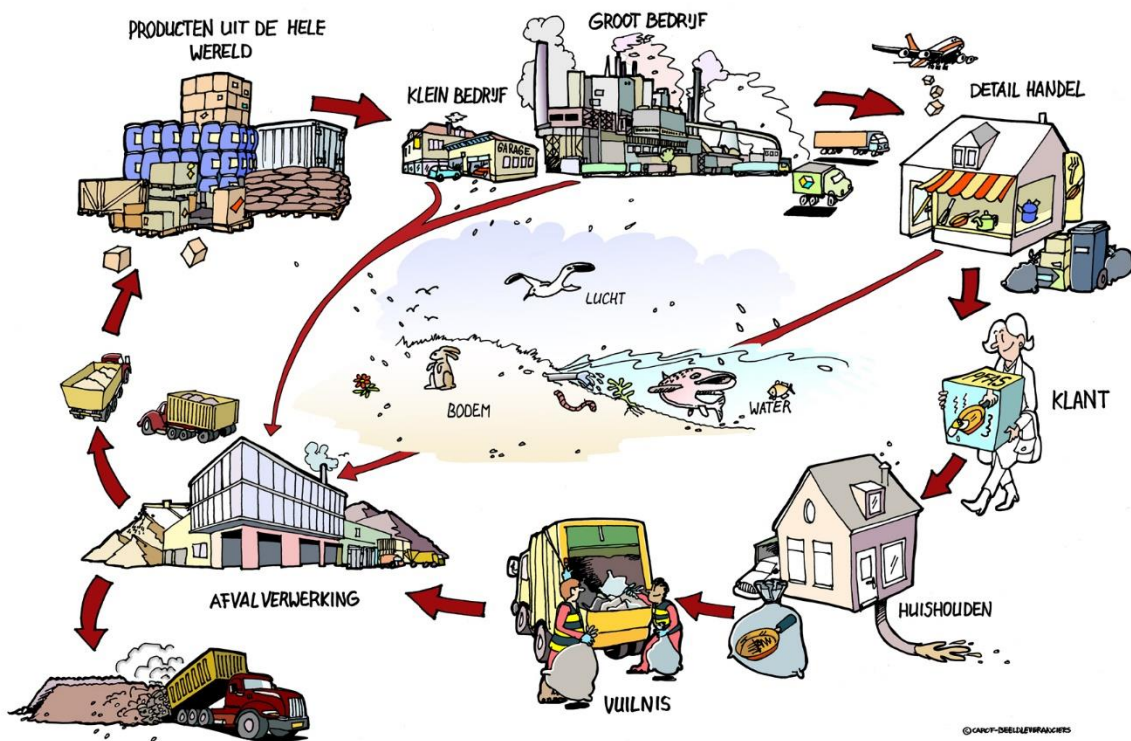
De PFAS-crisis bevestigt de waarde van een effectief emissiebeleid. Incidenten zoals de stagnatie van grondverzet door PFAS en de maatschappelijke onrust rond rubber korrels in het kunstgras tonen ook aan dat nationaal beleid en lokale / regionale aanpak beter op elkaar aan moeten sluiten. Daarbij komt dat wat betreft de uitdagingen in de praktijk niet altijd duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen ZZS en niet 'zeer zorgwekkende' nieuwe stoffen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De stagnatie van het bodemverzet door PFAS hing samen met het voor niet genormeerde stoffen gebruiken van de detectiewaarde als grens voor verplaatsing. Daarbij komt dat maar een beperkt aantal PFAS-stoffen als ZZS worden aangemerkt.

De knelpunten rond rubbergranulaat illustreren de uitdagingen rond het streven naar een meer circulaire economie maar waren technisch/inhoudelijk niet gerelateerd aan een ZZS maar aan een 'normale' genormeerde stof.

Op diverse fronten in de 'kringloop' van ZZS is een stevige verbetering nodig (zie ook figuur 2):

- **Er is behoefte aan meer technische kennis** – Er zijn nog vele vragen rond het gedrag, het gebruik en het voorkomen in het milieu, die meer fundamentele kennisontwikkeling vergen. Tegelijkertijd blijkt bestaande (basis)kennis op decentraal niveau niet altijd beschikbaar of aanwezig te zijn.
- **Er ligt een organisatorische opgave** - Onbekendheid met de aard van de problematiek maakt het lastig om partijen te mobiliseren om aan de slag te gaan met de opgave.
- **Er is behoefte aan breder, meer integraal beleid** – ZZS belanden niet alleen in het milieu via een paar grote emissiebronnen, mensen komen op allerlei manieren in aanraking met ZZS. De huidige wet- en regelgeving sluit onvoldoende aan op de diffuse verspreiding.
- **Er ligt een bestuurlijke opgave** – Gemeenten worden onder de Omgevingswet de eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van de leefomgeving en dus ook voor de consequenties van de ZZS daarbinnen. Ook provincies hebben een rol en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving (bodem/grondwater, Brzo-bedrijven, etc.). De gewenste integrale en decentrale benadering sluit echter (nog) niet aan bij de huidige capaciteit van de decentrale overheden.



Figuur 2. Emissiereductie is een belangrijk element binnen het ZZS beleid en het streven naar een gifvrije leefomgeving. ZZS stoffen worden ingevoerd, geproduceerd, geëmitteerd, toegepast in producten, verwerkt en hergebruikt. ZZS zijn daarmee een onlosmakelijk onderdeel van de circulaire economie. Als gevolg hiervan komen ZZS ook via een groot aantal (nog) minder goed gedefinieerde routes vrij in het milieu. ©Carof-beeldleveranciers

# Opgave en aanpak van het project

VNG en IPO hebben de handen in elkaar geslagen om een impuls te geven aan de gewenste verbetering in beleid en uitvoering. Als eerste stap daartoe geven we met het voorliggend project inzicht in de decentrale ZZS situatie. Met de resultaten van het project kunnen we de samenhang in het ZZS-beleid versterken, de risicovolle bedrijven en afvalbedrijven effectief benaderen, de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies vergroten en de kennispositie van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers verbeteren.

Om zicht te krijgen op de bedrijven / activiteiten die een rol spelen bij de decentrale ZZS problematiek is een unieke en effectieve samenwerking aangegaan met Omgevingsdienst NL, RIVM en VNO/NCW-MKB. Binnen een periode van iets meer dan een half jaar tijd zijn vier deelprojecten uitgevoerd. De Omgevingsdienst Achterhoek heeft geëxperimenteerd met een uitvraag naar het gebruik van ZZS bij bedrijven waar de gemeente het bevoegd gezag is. We hebben de in 2018 gestarte uitvraag naar het gebruik van (p)ZZS bij bedrijven waar de provincie het bevoegd gezag is geëvalueerd en daarbij waardevolle lessen voor de toekomst geïnventariseerd. We hebben kwalitatief onderzoek gedaan naar de samenhang tussen beleid en uitvoering en de samenwerking tussen de bij de uitvoering betrokken partijen. Tot slot hebben het RIVM en Omgevingsdienst NL gezamenlijk een basiscursus ZZS voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers opgesteld en middels een pilot getest.

## Data, observaties en dringende aanbevelingen

Het resultaat van het project bestaat enerzijds uit data: aantallen ZZS, percentages van bedrijven, doorlooptijden van onderzoeken et cetera die inzicht bieden in de decentrale ZZS situatie. Daarnaast worden diverse kwalitatieve observaties gedaan: praktijkervaringen en onderbouwde opvattingen van de betrokken partijen. De data en observaties versterken elkaar: gecombineerd ontstaat een beeld van de ZZS-situatie bij decentrale overheden. Een beeld dat leidt tot een aantal aanbevelingen hoe de decentrale en centrale overheden gezamenlijk, als één overheid, de ZZS problematiek zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen benaderen.

## Afbakening project

Het project 'decentrale benadering ZZS' richt zich ten eerste op de vraag welke vergunningsplichtige en meldingsplichtige bedrijven die onder het bevoegd gezag van de decentrale overheden vallen met ZZS werken. Ten tweede richt het project zich op de VTH taken van de Omgevingsdiensten. Het project laat zien dat zicht op het gebruik van ZZS wordt belemmerd door een gebrek aan kennis en informatie. Vanuit deze constatering worden aanbevelingen gedaan m.b.t. het verbeteren van de kennis- en informatievoorziening rond ZZS bij decentrale overheden, omgevingsdiensten en bedrijven. Om tot een evenwichtige en geïntegreerde benadering van ZZS te komen zullen andere elementen van de keten in andere studies en onderzoeken moeten worden onderzocht.

## Deelproject: Uitvraag van Omgevingsdienst Achterhoek

Gemeenten en Omgevingsdiensten beschikken over onvoldoende gegevens om iets te kunnen zeggen over de ZZS-situatie bij de bedrijven waarvoor zij de vergunningverlener zijn. Om antwoord te krijgen op de vraag op welke wijze een betrouwbaar beeld kan worden verkregen, heeft de Omgevingsdienst Achterhoek geëxperimenteerd met een uitvraag bij bedrijven naar het gebruik van

(en de emissie door) ZZS bij vergunnings- en/of meldingsplichtige bedrijven. De uitvraag met betrekking tot het gebruik van ZZS in de Achterhoek heeft waardevolle kennis en ervaring opgeleverd over zowel de methode/aanpak als over het gebruik van ZZS in bedrijfsprocessen. Deze kennis en ervaring kan benut worden door andere Omgevingsdiensten. Het onderzoek laat zien dat ook (middel)grote bedrijven een rol spelen bij de verspreiding van ZZS in het milieu. Ook wordt geconstateerd dat bedrijven en Omgevingsdiensten vaak nog zeer beperkte kennis hebben over ZZS. Hierdoor is het lastig / tijdrovend om goed zicht te krijgen in de lokale ZZS situatie.

### Deelproject: Evaluatie van de provinciale uitvragen

Uit zorg over de emissies van ZZS en een aantal incidenten zijn de provincies in 2018 gestart met een uitvraag naar het gebruik en de emissie van (p)ZZS<sup>3</sup> bij bedrijven waar zij het bevoegd gezag voor zijn. Omdat daaruit bleek dat afvalbedrijven nauwelijks zicht hebben op de aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen, is in 2020 in samenspraak met de afvalbranche gestart met het onderzoek naar de aanwezigheid van ZZS in de verwerkingsprocessen. De provinciale uitvragen zijn als onderdeel van het project 'Decentrale benadering ZZS' geëvalueerd.

De uitvraag naar ZZS is bij afvalbedrijven tijdrovender en ingewikkelder dan bij majeure risicovolle bedrijven (Brzo-bedrijven). Het belangrijkste struikelblok is dat de afvalbedrijven geen zicht (kunnen) hebben in de aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen. Daarmee verliest men ook het zicht op de eventuele emissie van ZZS vanuit die afvalstromen<sup>4</sup>.

Om het rijksbeleid (het weren van ZZS uit de leefomgeving) uit te kunnen voeren, hebben provincies en Omgevingsdiensten behoefte aan concrete kaders zoals een hanteerbaar beoordelingskader voor vermijdings- en reductieprogramma's. De situatie bij de afvalbedrijven vergt in dit kader een specifiek instrumentarium. Daarnaast wordt geconstateerd dat specifiek aandacht besteed moet worden aan een handelingsperspectief voor de pZZS. Deze groep is immers niet statisch, stoffen in deze groep kunnen doorstromen naar de ZZS lijst, maar dat hoeft niet. Wat betreft het proces van de uitvraag zelf wordt geconstateerd dat het verkrijgen van een goed beeld van de ZZS-situatie veel tijd, kennis en kunde vergt.

### Deelproject: Knelpunten in de uitvoeringspraktijk

Waar de eerste twee deelprojecten zich vooral richtten op (het in beeld brengen van) het gebruik en de daarmee samenhangende mogelijke emissie van ZZS door kleinere en middelgrote bedrijven, richtte het derde deelproject zich op de knelpunten waarmee decentrale overheden en bedrijven in hun omgang met ZZS worden geconfronteerd, en de oplossingen die ze daarvoor zien. De kennis over ZZS bij beleidsmakers, uitvoerders en bedrijven blijkt nog onvoldoende om de opgave uitvoerbaar te maken. De (beschikbaarheid en de ontwikkeling van) informatie, kennis en kunde bij decentrale overheden, bedrijven en Omgevingsdiensten moet worden georganiseerd.

Om bedrijven en Omgevingsdiensten te laten weten welke stoffen er in een productieproces worden gebruikt moet productinformatie rond ZZS in de hele keten van import, productie, (her)gebruik tot afvalverwerking beschikbaar zijn.

<sup>3</sup> In de provinciale uitvraag is naast ZZS nadrukkelijk aandacht besteed aan de potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen. Ter wille van de leesbaarheid worden in de voorliggende rapportage gesproken over ZZS.

<sup>4</sup> De minimalisatie en informatieplicht geldt wettelijke gezien niet op afvalstromen, maar wel op eventuele emissies die vanuit die afvalstromen voortkomen.

Alle betrokkenen geven aan dat een betere en continue samenwerking tussen overheden, omgevingsdiensten en bedrijven cruciaal is om de opgaven rond ZZS effectief aan te pakken. Beleid, opgaven en uitvoering moeten (beter) op elkaar afgestemd worden. Een ander belangrijk punt is het capaciteits- en financieringsvraagstuk t.b.v. van de uitvoering van de VTH-taken. De ZZS-opgave mag niet stranden op gebrek aan mensen en middelen.

### Deelproject Onderwijsprogramma VTH taken ZZS

Vanuit de behoefte aan kennis over ZZS in de uitvoering hebben het RIVM en de Omgevingsdienst Achterhoek binnen het vierde deelproject een 'startpakket' voor een onderwijsprogramma ZZS ontwikkeld en getoetst. Het startpakket is gericht op medewerkers van omgevingsdiensten en is gefocust op de informatie die nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken. We zien het startpakket als een belangrijke opstap naar een uitgebreider en meer compleet onderwijsprogramma, zowel voor beleidsmakers, vergunningverleners, toezichthouders als handhavers. In het project is aangetoond dat ook bij bedrijven een gebrek aan kennis rond ZZS bestaat. Vanuit die constatering wordt voorgesteld om ook de verschillende brancheorganisaties bij de ontwikkeling van de kennisprogramma's te betrekken.

## Conclusies en aanbevelingen

### Aanvulling op de landelijke beleidsagenda

De pilot van de Omgevingsdienst Achterhoek heeft aangetoond dat ZZS ook via kleine (vergunnings- en meldingsplichtige) bedrijven in het milieu terechtkomen. De uitvraag van de provincies heeft laten zien dat dat ook geldt voor het afvalverwerkingsproces. Vanuit de gedachte dat daar de grootste vrachten vrijkomen ligt de prioriteit van het ZZS-beleid op het beperken van de emissies bij de zwaardere industrie. Vanuit het idee dat vele kleinere emissies samen ook een significante bijdrage aan de totale milieubelasting kunnen vormen is het van belang dat voldoende aandacht besteed wordt aan de ZZS-emissies vanuit andere bedrijven dan de zwaardere industrie die onder provinciale of gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Om zicht te krijgen op de decentrale emissies verdient het experiment in de Achterhoek opvolging en navolging. Te beginnen met een uitbreiding van de pilot in meerdere gemeentes.

### Een duidelijke vraag voor de kennis en informatievoorziening

De (groeierende) behoefte aan kennis en goede informatie over ZZS en het voorkomen en minimaliseren van emissies daarvan, kwam in elke van de door ons uitgevoerde deelprojecten naar voren. Het gaat daarbij om kennis over het gebruik van ZZS in de productieketen, over de verspreiding ervan in de leefomgeving, over wet- en regelgeving (emissienormen, de meldingsplichten, passende VTH-aanpak) en over kennis over de stoffen zelf.

Het gebrek aan de juiste kennis en productinformatie bemoeilijkt op meerdere manieren de uitvoering van het ZZS-beleid. Bedrijven hebben vaak onvoldoende kennis om zelfstandig stappen te kunnen zetten. Bedrijven én Omgevingsdiensten geven aan dat een landelijk helpdesk ZZS voor bedrijven daarom waardevol zou zijn. De opzet en invulling van een dergelijke helpdesk is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Omgevingsdiensten vragen om kennis, normeringen en handreikingen ten behoeve van het verlenen van vergunningen, maar ook om in voldoende mate toezicht te kunnen houden, aanbevelingen te doen ten aanzien van vermijdings- en reductieprogramma's en om goed te kunnen handhaven. Bestuurders en ambtenaren bij de



decentrale overheden moeten de juiste kennis hebben om de ZZS binnen het fysieke domein op de agenda te zetten en integrale beleidskeuzes te maken.

Het stoffenbeleid is gericht op het zo veel mogelijk beperken van de emissies van ZZS. Om dit doel ook voor afvalstoffen te bereiken zouden ontdoeners in de wet- en regelgeving moeten worden verplicht om aan te geven welk ZZS in een afvalstroom zitten die ze bij de afvalverwerkers aanleveren (met eventueel nadere prioritering bijv. op grond van mate van persistentie). Een dergelijke verplichting voor de meeste ontdoeners door gebrek aan kennis en informatie niet uitvoerbaar zonder hulp door specialisten en daarom financieel nauwelijks uitvoerbaar.

### Een lonkend perspectief voor snelle verbeteringen

Het voorliggend onderzoek laat zien dat er geen goed zicht is op het gebruik en de emissies van ZZS bij bedrijven. Tegen de achtergrond van de transitie naar een circulaire en op hernieuwbare energie gebaseerde economie zien wij de noodzaak tot een ZZS-pact. Een met het klimaatakkoord vergelijkbare gedeelde visie van Rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven op ZZS in een circulaire economie en de inzet van VTH daarbij. In de aanloop naar dat pact zou de aandacht zich onder andere moeten richten op het waarborgen van voldoende capaciteit in de uitvoering en een continue actualisatie van de pZZS en ZZS-lijst. Om de gewenste ontwikkelingen te coördineren en af te stemmen is (het behoud van het) overzicht over het gehele speelveld daarbij essentieel.

### Een verzoek voor de aanpak van twee strategische issues

Tot slot doen wij een beroep op het Rijk om samen met ons, de Omgevingsdiensten en het Bedrijfsleven twee strategische issues op te pakken:

#### *Betere omgang met ZZS als randvoorwaarde voor circulaire economie*

Veel van de huidige en nieuwe ZZS die de economie inkomen zullen nog vele jaren aanwezig blijven. Om deze reden moet ingezet worden op het vergroten van de kennis, het versterken van de samenwerking en het maken van keuzes rondom dit thema bij beleidsmakers, bestuurders, bedrijven, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.

#### *De informatieketen tussen bedrijven*

Bedrijven die gebruik maken van aangeleverde producten beschikken over te weinig middelen om bij hun leveranciers af te dwingen dat zij inzicht geven in welke stoffen in de geleverde producten gebruikt zijn. Voor goederen die van buiten de Europese Unie komen is het nog moeilijker om informatie over de aanwezigheid van ZZS in het geleverde product te krijgen. Er is behoefte aan adequate productinformatie aan de 'voorkant' van de productieketen. Dat geldt voor risicobedrijven, voor kleine bedrijven en voor afvalbedrijven. Alleen als die informatie beschikbaar is, kunnen zij voldoen aan de wettelijke informatie- en minimalisatieplicht.

Op het vlak van informatievoorziening is al veel geregeld. De indeling van het veiligheidsinformatieblad (VIB) is vastgelegd in de REACH wetgeving, de Europese Unie heeft in het CLP (Classification, Labelling and Packaging) voor ongeveer 4.000 stoffen een gevaarsindeling, etikettering en verpakking verplicht gesteld. Toch constateren we dat bedrijven en Omgevingsdiensten in de praktijk de gewenste informatie niet kunnen vinden. Wij pakken die handschoen graag met het Rijk op.

# Inhoud

Samenvatting.....	2
1. Inleiding, achtergrond en huidig beleidskader .....	10
2. Opzet.....	17
3. Resultaten deelprojecten .....	18
3.1 Deelproject 1a: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht gemeenten .....	18
3.2 Deelproject 1b: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht provincie.....	21
3.3 Deelproject 2: knelpunten uitvoeringspraktijk .....	25
3.4 Deelproject 3: onderwijsprogramma VTH taken .....	29
4. Conclusies en aanbevelingen .....	31
Bijlage 1. Literatuur/ gebruikte bronnen .....	35
Bijlage 2. Begrippenlijst .....	38
Bijlage 3: Projectorganisatie .....	39

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 (inleiding en achtergrond) gaan we in op het waarom van het project 'Decentrale benadering ZZS' en geven we inzicht in het huidige beleidskader ZZS als vertrekpunt voor het onderzoek. In hoofdstuk 2 (Opzet) geven we een korte toelichting op het hoe van het project, namelijk de stappen die we met elkaar hebben gezet. Hoofdstuk 3 geeft daarna een korte samenvatting van de opzet, resultaten en conclusies van verschillende deelprojecten waaruit het project is opgebouwd. In hoofdstuk 4 staan de conclusies en aanbevelingen op een rij.

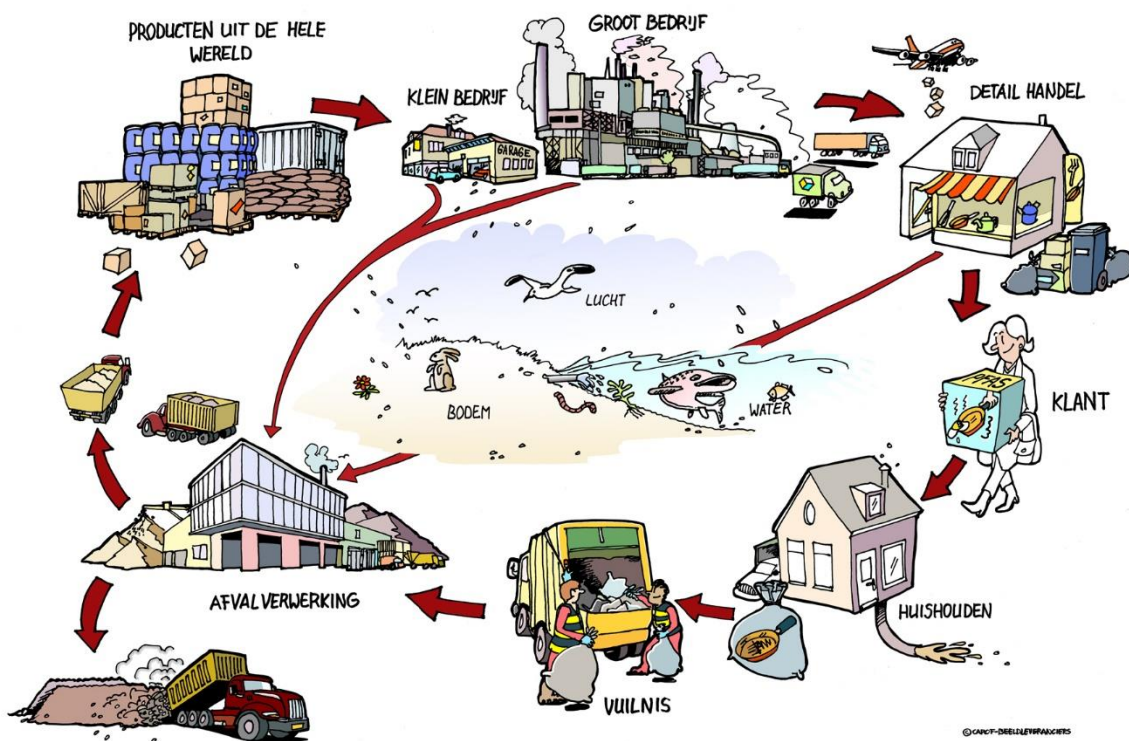
De projectplannen en de resultaten van de verschillende deelprojecten worden in een separaat bijlagenrapport meer in detail beschreven.

# 1. Inleiding, achtergrond en huidig beleidskader

## Nieuwe stoffen in de leefomgeving

We worden steeds vaker geconfronteerd met nog onbekende, niet genormeerde stoffen en nieuwe 'typen' verontreinigingen in Nederland. Vaak is onduidelijk in hoeverre deze stoffen onder bepaalde omstandigheden of in een bepaald gebied kunnen leiden tot een onveilige situatie. Van tenminste 1.500 van deze stoffen is bekend dat de aanwezigheid ervan in de leefomgeving risico's met zich meebrengen. Deze stoffen staan bekend als 'Zeer Zorgwekkende Stoffen' (ZZS). Van minstens 300 andere stoffen en stofgroepen is nog onvoldoende bekend om ze als ZZS te kwalificeren. Die duiden we als potentiële ZZS (pZZS). Het RIVM bewaakt in Nederland de lijst van pZZS en ZZS en draagt bij in het onderzoeken ervan. Voor de groep van meer dan 1.500 ZZS geldt de wettelijke verplichting om gebruik en emissies te minimaliseren.

In de praktijk blijkt het vooralsnog moeilijk om de belasting van de leefomgeving door ZZS effectief te beperken. Bronnen (emissie), verspreiding en blootstellingsroutes zijn nauwelijks in beeld (figuur 2). Mede hierdoor wordt bij het afgeven van sectorale vergunningen vaak (te) weinig rekening gehouden met de risico's die in een ander domein kunnen ontstaan en komen eventuele risico's (te) laat in beeld. Dit kan leiden tot spanning tussen burgers, bedrijven en overheid. In sommige gevallen is de onrust zo groot, dat er stagnatie optreedt van gewenste ontwikkelingen, zoals woningbouw. De PFAS-crisis is daar het eerste grote voorbeeld van.



figuur 2 Emissiereductie is een belangrijk element binnen het ZZS beleid en het streven naar een gifvrije leefomgeving. ZZS stoffen worden ingevoerd, geproduceerd, geëmitteerd, toegepast in producten, verwerkt en hergebruikt. ZZS zijn daarmee een onlosmakelijk onderdeel van de circulaire economie. Als gevolg hiervan komen ZZS ook via een groot aantal (nog) minder goed gedefinieerde routes vrij in het milieu. ©Carof-beeldleveranciers

De combinatie van het Europese REACH beleid met het Nederlandse ZZS-emissiebeleid vormen een belangrijke basis voor het streven naar een 'gifvrije' samenleving. Tegelijkertijd constateren we dat dit einddoel niet op korte termijn bereikt zal worden. Niet alleen zijn er inmiddels veel niet genormeerde stoffen in de economie aanwezig, ook worden voortdurend nieuwe stoffen ontdekt en gebruikt die nog niet binnen de REACH of ZZS kaders worden afgedekt.

ZZS vormen daarmee een wat in de Engelstalige literatuur een 'wicked problem' wordt genoemd; een complex probleem dat moeilijk oplosbaar is doordat in een weerbarstige bestuurlijke en maatschappelijke context gewerkt moet worden aan de hand van onvolledige informatie, nog niet uitgekristalliseerde richtlijnen en soms tegenstrijdige belangen. De ZZS-problematiek is daarmee een beleidsuitdaging die zich niet leent voor dashboardmanagement en top down sturing maar die ook niet 'werkende weg' kan worden opgelost. Het is onze overtuiging dat we deze opgave alleen als één overheid, en samen met het bedrijfsleven op kunnen pakken.

### Aanleiding

Een goed beeld van het gebruik van ZZS door bedrijven is een belangrijke voorwaarde om gebruik en emissies van ZZS te kunnen minimaliseren. Gemeenten en provincies lopen daarbij in de uitvoering tegen een aantal praktische problemen op. Allereerst is er gebrek aan kennis om de uitgangssituatie goed in beeld te brengen, zowel bij de eigen organisatie als bij de Omgevingsdiensten en de bedrijven. Soms is de kennis wel aanwezig maar voor de betreffende organisaties lastig toegankelijk. Het blijkt vooral 'lager' in de keten lastig om aan de informatieplicht te voldoen. Deze signalen uit de praktijk hebben geleid tot de voorbereiding en uitvoering van het project *Decentrale benadering ZZS*. Via een experiment met een uitvraag aan bedrijven waar de gemeente het bevoegd gezag is en op basis van een evaluatie van de landelijk geregisseerde uitvraag van provincies aan risicobedrijven zet dit project een eerste kleine stap richting het in beeld krijgen van aard en omvang van de problemen waar gemeenten, provincies en omgevingsdiensten in de praktijk tegen aan lopen.

### Opgave(n)

Het project richt zich echter niet alleen op inzicht in de ZZS-situatie bij bedrijven. Om te komen tot een passende aanpak van ZZS moet op meerdere fronten aan beleid- en uitvoering worden gesleuteld. Door de PFAS-problematiek (stagnatie grondverzet), de kunstgrasproblematiek (onrust rond de mogelijke risico's van rubber korrels voor mens en milieu) en incidenten zoals bij TATA Steel zijn vier verbeterpunten aan het licht gekomen:

- **Er is behoefte aan meer technische kennis** – Er zijn nog vele vragen rond het gedrag, het gebruik en het voorkomen in het milieu, die meer fundamentele kennisontwikkeling vergen. Tegelijkertijd blijkt bestaande (basis)kennis op decentraal niveau niet altijd beschikbaar of aanwezig te zijn.
- **Er ligt een organisatorische opgave** - Onbekendheid met de aard van de problematiek maakt het lastig om partijen te mobiliseren om aan de slag te gaan met de opgave.
- **Er is behoefte aan breder, meer integraal beleid** – ZZS belanden niet alleen in het milieu via een paar grote emissiebronnen, mensen komen op allerlei manieren in aanraking met ZZS. De huidige wet- en regelgeving sluit onvoldoende aan op de diffuse verspreiding.
- **Er ligt een bestuurlijke opgave** – Gemeenten worden onder de Omgevingswet de eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van de leefomgeving en dus ook voor de consequenties

van de ZZS daarbinnen. Die gewenste integrale en decentrale benadering sluit echter (nog) niet aan bij de huidige capaciteit van de decentrale overheden.

### Samenwerken aan veiligheid

Door verschillende partijen wordt nagedacht over de veranderopgave. Het Bestuurlijk Omgevingsberaad geeft ZZS en milieu specifiek aandacht in haar programma 'Impuls Omgevingsveiligheid' (IOV), een programma dat zich richt op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van Omgevingsveiligheid. Ook wordt gewerkt aan de verbetering van de kennispositie van professionals in de uitvoering. Middels het project *Integrale Beleidsaanpak Stoffen (IBaS)* richt het ministerie van IenW zich in het project "Naar een breed en integraal milieubeleidskader voor ZZS" op de systematiek van de wet- en regelgeving rond ZZS.

VNG en IPO hebben de handen in elkaar geslagen om aan de gewenste verbeterslag in beleid en uitvoering een impuls te geven. We zijn samen gestart met het project 'Decentrale benadering ZZS' om de samenhang in het ZZS-beleid te versterken, de uitvoeringskracht van gemeenten te vergroten, het inzicht in de lokale ZZS-situatie te vergroten en de kennis over ZZS bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers te verbeteren. Gecombineerd vormen deze trajecten belangrijke eerste stappen richting de gezamenlijke aanpak.



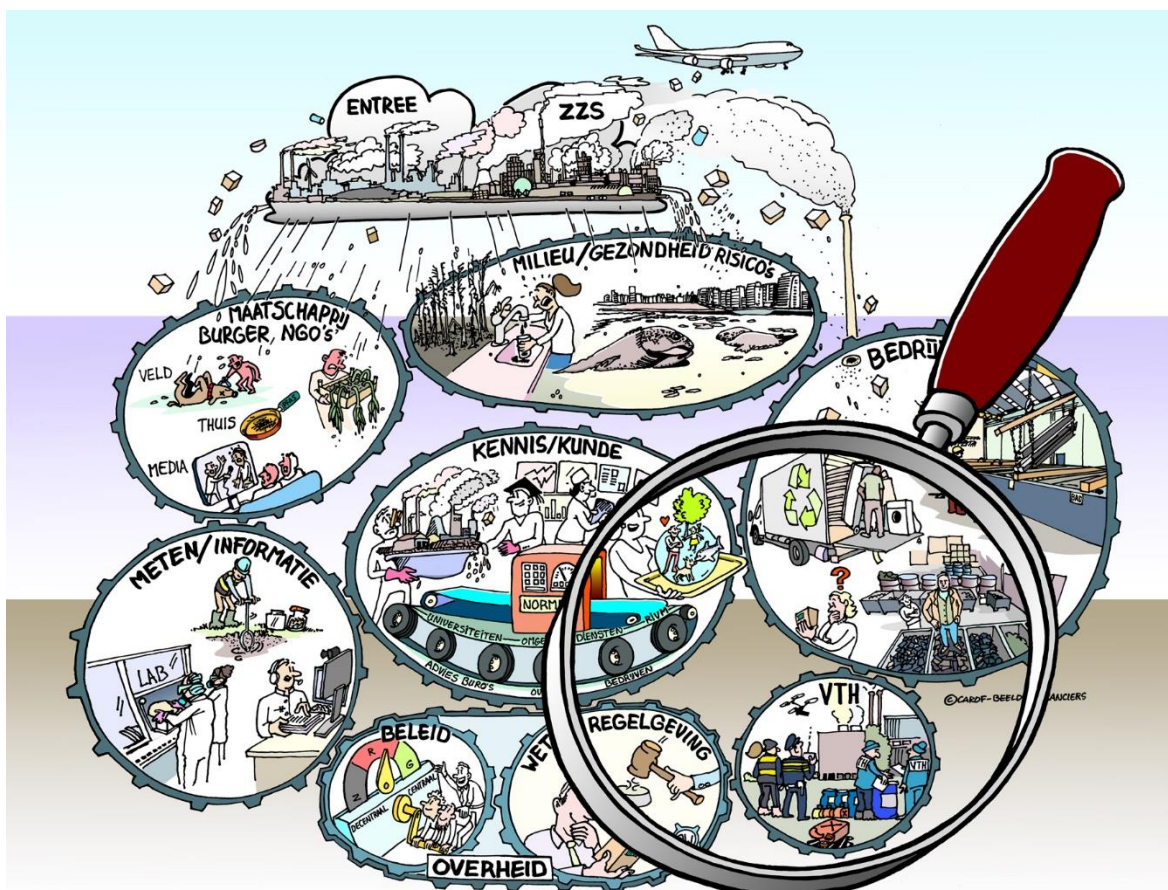
### Centrale vraag 'Decentrale benadering ZZS'

De centrale vraag binnen ons project 'Decentrale benadering ZZS' was hoe de decentrale overheden als bevoegd gezag de ZZS-problematiek zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen oppakken. Om deze vraag te beantwoorden zijn de VNG en het IPO een unieke en effectieve samenwerking aangegaan met Omgevingsdienst NL, RIVM en VNO/NCW-MKB. Het project is mede gefinancierd uit cluster 6 van de Gezamenlijke Samenwerkingsagenda Versterking Omgevingsveiligheid.

Het project 'decentrale benadering ZZS' richt zich primair op de uitdagingen rond vergunningverlening, toezicht en handhaving bij vergunningsplichtige en meldingsplichtige bedrijven die onder het bevoegd gezag van de decentrale overheden vallen met ZZS werken (figuur 3).

Binnen dit project hebben we drie aspecten nader bekeken:

1. Wat is de lokale ZZS-situatie en wat zegt dat over de huidige aanpak van ZZS?
2. Hoe verhouden beleid en uitvoeringspraktijk zich op het gebied van ZZS tot elkaar?
3. Is er voldoende kennis op het gebied van ZZS (bij bestuurders, vergunningverleners, toezichthouders, handhavers en bedrijven) om lokaal aan de slag te gaan met beleid en spelregels en om het beleid te implementeren?



Figuur 3. De ZZZ problematiek kent vele facetten. Het project 'Decentrale benadering ZZZ' richt zich primair op de kennis en informatie die nodig is om te voldoen aan de) VTH taken. ©Carof-beeldleveranciers

### Context: Het huidige beleid ZZZ

Om de verbeteropgave op haar waarde te kunnen schatten is het belangrijk kennis te nemen van het huidige beleid rond de aanpak van ZZZ in Nederland. Vanaf 2016 pakt de overheid emissies van ZZZ naar het milieu met voorrang aan. De kern van het huidige ZZZ-beleid is het beperken van emissies naar het milieu en de leefomgeving.

De doelen van het ZZZ-beleid kunnen op verschillende manieren worden bereikt:

- Door een aanpak aan de bron (voorkomen emissie): voorkomen dat ZZZ in het milieu terecht komen.
- Door het stimuleren van innovatie en substitutie: vervanging van ZZZ door minder gevaarlijke stoffen of vervanging van processen waardoor ZZZ niet meer nodig zijn en/of niet meer vrijkomen.
- Door minimalisatie (beperken emissie): als emissies van ZZZ niet zijn te voorkomen, worden deze geminimaliseerd.

- Door het productieproces continu te verbeteren: elke vijf jaar dienen bedrijven te onderzoeken of ze via de bronaanpak of via minimalisatie de emissies verder kunnen verminderen. Bedrijven zijn ook verplicht daarover te rapporteren aan het bevoegd gezag.

### Preventie

Het preventiebeleid richt zich op het voorkomen en beperken van emissies. De minimalisatie en informatieplicht geldt voor alle vergunningplichtige bedrijven. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de Brzo-plichtige bedrijven (Besluit risico's zware ongevallen 2015). Dat zijn bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is en waar vanuit de aard van de bedrijvigheid de grootste emissies worden verwacht.

Het beleid is vastgelegd in het Activiteitenbesluit. Het verplicht bedrijven hun lozingen en uitstoot van ZZS naar water en lucht te voorkomen of, als dat niet haalbaar blijkt, deze zoveel mogelijk te beperken. Bedrijven zijn verplicht om zich continu te verbeteren. Iedere vijf jaar dienen ze te onderzoeken of ZZS voorkomen en zo ja, of de toepassing geminimaliseerd kan worden of vervangen door minder gevaarlijke stoffen.

Er is in het beleid minder aandacht voor de ZZS die al in de leefomgeving aanwezig zijn. Het feit dat deze vervuilingen heel diffuus zijn en het om 1.500 verschillende stoffen gaat waarvan we vaak nog niet weten of de vervuiling ook tot acute risico's leidt, maakt de aanpak daarvan erg lastig.

### VTH

Voor andere (niet-Brzo) bedrijven geldt dat ze bij vergunningplichtige activiteiten informatie moeten leveren met betrekking tot de emissie van ZZS. Het bevoegd gezag neemt in de vergunning voorschriften op voor emissiebeperking en verbetering die op gezette tijden in de praktijk getoetst worden door toezichthouders. Wanneer bedrijven niet volgens de voorschriften werken, wordt handhavend opgetreden door het bevoegde gezag. Gezamenlijk wordt dit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving genoemd (VTH).



### Regelgeving uit Europa

Ook Europa zet stappen om de verspreiding van ZZS in het milieu te voorkomen. In de REACH verordening (Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën) heeft de Europese Unie voor een aantal stoffen autorisaties (verbod tenzij vrijstelling) of restricties (beperkingen) vastgelegd voor productie, handel, verwerking, vervoer, opslag en gebruik. De stoffen en hun autorisaties en/of restricties zijn vastgelegd. REACH, het OSPAR verdrag<sup>5</sup>, de Kaderrichtlijn Water en de POP verordening<sup>6</sup> (persistente organische

<sup>5</sup> Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Het verdrag vervangt het Oslo-verdrag en Parijs-verdrag (OSPAR komt van "Oslo" en "Parijs")

<sup>6</sup> Het Verdrag van Stockholm (Verenigde Naties) heeft als doel bescherming van mens en milieu door het beperken van productie en gebruik van persistente organische verontreinigende stoffen (POP's Persistente organische verontreinigende stoffen).

verontreinigende stoffen) hanteren verschillende lijsten van stoffen waarvan het gebruik en/of de uitstoot moet worden verminderd. Het RIVM heeft deze lijsten gebundeld in de ZZS-lijst.

### **De rol van provincie en gemeente**

Provincie en gemeente spelen vooral bij de uitvoering van het beleid een cruciale rol. Via vergunningverlening aan bedrijven en als bevoegd gezag voor het toezicht op die bedrijven, leveren zij een actieve bijdrage aan het voorkomen of beperken van ZZS-emissies. Tegelijkertijd hebben provincie en gemeente, via de Wet bodembeheer en het besluit bodemkwaliteit een rol bij het saneren en beheersen van al bestaande en toekomstige ZZS-vervuiling van de bodem. Bij de invoering van de Omgevingswet verschuift die taak voor een groot deel naar de gemeente, wat voor gemeenten een aantal nieuwe organisatorische vraagstukken, beleidsverantwoordelijkheden en financiële risico's met zich meebrengt.

Tot slot hebben gemeenten een sleutelpositie bij het benutten van afval in het kader van de circulaire economie, naast die van provincies voor afvalverwerkende bedrijven. En dus ook bij het voorkomen dat vervuilde stoffen via die lijn terechtkomen in de leefomgeving. Bedrijven in de branche spreken steeds vaker over 'grondstoffen' in plaats van 'afval'. Grondstoffen waarvan vaak niet bekend is of zij ZZS bevatten.

### **De Omgevingsdienst voert uit**

De VTH-taken van provincies en gemeenten worden sinds 2010 verplicht uitbesteed aan de Omgevingsdiensten. Naast een verplicht basispakket kunnen gemeenten en provincies aanvullende taken aan de Omgevingsdienst meegeven. Zes van de negenentwintig omgevingsdiensten zijn gespecialiseerd in vergunningverlening aan en houden van toezicht en handhaving op de bedrijven die zijn geclassificeerd als Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)-bedrijven. In de praktijk zijn dat bedrijven die werken met giftige, ontvlambare of explosieve stoffen waarvoor een bijzondere vergunning nodig is. De provincies zijn het bevoegd gezag voor deze Brzo.

De Omgevingsdiensten zijn de organisaties die de informatie moeten ophalen bij de bedrijven, vergunningaanvragen behandelen en de meldingsplichten moeten monitoren. Ze moeten zich daarbij baseren op de door de bedrijven (verplicht) aangeleverde informatie.

Zij zijn ook de partij die in eerste instantie met de bedrijven kijken naar het voorkomen en beperken van emissies en het uitvoeren van mogelijke aanpassing van productieprocessen, vermijdings- en reductieprogramma's (de zgn. V&R-programma's bij bedrijven).

## **Veranderingen door de Omgevingswet**

Van oudsher is de milieuregelgeving sectoraal georganiseerd en is de kennis over het gedrag van stoffen in de verschillende milieucapartimenten versnipperd. Lucht, water en bodem zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden. Risicovolle stoffen komen vrij bij activiteiten, verspreiden zich via de lucht en het water en belanden uiteindelijk in de bodem. Vanuit de uitgangspunten van de Omgevingswet zal nog meer dan nu vanuit een breed perspectief naar de ZZS-problematiek worden gekeken. Een goede zaak, want alleen dan kan de afweging tussen benutten en ontwikkelen van de leefomgeving echt worden gemaakt.

Gemeenten en provincies worden voor het maken (en beleidsmatig vastleggen) van die afweging het bevoegd gezag, met de Omgevingsdiensten als uitvoerders. Zij zijn zich dan ook zo goed mogelijk aan het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Maar bij die voorbereiding zien



we dat nog lang niet alle gemeenten en Omgevingsdiensten in voldoende mate beschikken over de noodzakelijke specialistische kennis, kunde en capaciteit die voor het vervullen van die rol noodzakelijk is.

## Afbakening project

Mede vanuit de wens om de VTH taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) te optimaliseren richt het project 'decentrale benadering ZZS' zich op de vraag welke bedrijven met ZZS werken. Het project beperkt zich daarbij tot bedrijven die onder het bevoegd gezag van de decentrale overheden vallen (BRZO bedrijven en afvalverwerkers bij provincies, vergunningsplichtige en meldingsplichtige bedrijven bij gemeenten). Met betrekking tot de (vergunningplichtige en meldingsplichtige) bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen heeft het onderzoek zich beperkt tot de regio achterhoek.

Een belangrijk element binnen het onderzoek is het verbeteren van de kennis- en informatievoorziening rond ZZS bij de decentrale overheden, de omgevingsdiensten en de bedrijven.

Het project richt zich op één aspect van de 'ZZS-keten', het gebruik en verwerking van ZZS door bedrijven. Om tot een evenwichtige en geïntegreerde benadering van ZZS te komen zullen andere elementen van de keten in andere studies en onderzoeken moeten worden onderzocht. Denk daarbij aan:

- De entree (via producten, halffabricaten maar ook via de lucht en rivieren komen ZZS ons land en onze economie binnen);
- De systeemanalyse (hoe verspreiden ZZS zich vanuit bedrijven en consumenten in het milieu, en wat zijn daar de effecten);
- Signalering en preventie (welke maatregelen en instrumenten zijn effectief, en op welke wijze kunnen deze beleidsmatig verankerd worden);
- De kennis infrastructuur (het voor de uitvoeringspraktijk toegankelijk maken van wetenschappelijke kennis, het richting kennisinstellingen vertalen van praktische vraagstukken).

## 2. Opzet

Bij het opzetten van het project 'Decentrale Benadering ZZS' zijn we te werk gegaan vanuit de idee dat de uitdagingen rond ZZS alleen kunnen worden aangepakt door het Rijk, de decentrale overheden en het bedrijfsleven gezamenlijk. Het ministerie richt zich in het project "Naar een breed en integraal milieubeleidskader voor ZZS" op de systematiek van de wet- en regelgeving rond ZZS. In het project "Decentrale benadering ZZS" richten de decentrale overheden zich op de uitdagingen in de uitvoeringspraktijk. Gecombineerd vormen deze trajecten belangrijke eerste stappen richting de gezamenlijke aanpak.

Vanuit de opgaven in de uitvoeringspraktijk hebben we vier deelprojecten geformuleerd om de decentrale ZZS-situatie in beeld brengen en inzichtelijk te maken wat gemeenten en provincies in de praktijk zelf kunnen oplossen. Hierbij is zowel gebruik gemaakt van de ervaringen van de betrokken partijen als van de kennis van het RIVM.

**Deelproject 1a:** [Het vergroten van het inzicht in de lokale ZZS-situatie, gericht op \(vergunningplichtige er meldingsplichtige\) bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen.](#)

Gemeenten en Omgevingsdiensten hebben (en ontvangen) onvoldoende gegevens om iets te kunnen zeggen over de ZZS-situatie van de bedrijven waarvoor zij de vergunningverlener zijn. Om antwoord te krijgen op de vraag op welke wijze een betrouwbaar beeld kan worden verkregen, heeft de Omgevingsdienst Achterhoek geëxperimenteerd met een uitvraag.

**Deelproject 1b:** [Het vergroten van het inzicht in de lokale ZZS-situatie, gericht op bedrijven die onder het toezicht van de provincie vallen \(waaronder BRZO-bedrijven\).](#)

Uit zorg over de emissies van ZZS en een aantal incidenten zijn de provincies in 2018 gestart met een uitvraag naar het gebruik van (p)ZZS bij bedrijven waar zij het bevoegd gezag voor zijn. In dit deelproject hebben we dat proces gezamenlijk geëvalueerd en geprobeerd het inzicht in de ZZS-situatie bij risicovolle bedrijven en afvalverwerkende bedrijven in beeld te brengen.

**Deelproject 2:** [Het versterken van de samenhang en de uitvoering van het ZZS-beleid.](#)

In dit deelproject hebben we vanuit de verschillende invalshoeken van provincie, gemeente, omgevingsdienst, bedrijf en kennis de knelpunten in de uitvoeringspraktijk geïnventariseerd. Daarbij is specifiek gekeken naar de (effectiviteit van) de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving door provincies en omgevingsdiensten.

**Deelproject 3:** [Het vergroten van de kennis over ZZS bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.](#)

Vanuit de behoefte aan kennis over ZZS in de uitvoering hebben we in het vierde deelproject een 'startpakket' voor een onderwijsprogramma ZZS ontwikkeld. Het startpakket is gericht op medewerkers van omgevingsdiensten en heeft een focus op de informatie die nodig voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken. We zien het startpakket als een opstap naar een uitgebreider en meer compleet onderwijsprogramma.

## 3. Resultaten deelprojecten

In dit hoofdstuk hebben we de uitvoering, resultaten en conclusies van de vier deelprojecten samengevat. Voor een uitgebreide rapportage van de deelprojecten verwijzen we naar het separate 'Bijlagenrapport 'Decentrale benadering ZZS''.

### 3.1 Deelproject 1a: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht gemeenten

#### *De uitvraag van Omgevingsdienst Achterhoek*

Al in 2019 hebben de Omgevingsdiensten gewezen op het feit dat de bedrijven waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, bij de provinciale inventarisaties naar het gebruik van ZZS buiten beeld zijn gebleven. Gemeenten en Omgevingsdiensten beschikken daardoor over onvoldoende gegevens om iets te kunnen zeggen over de ZZS-situatie bij bedrijven waarvoor zij de vergunningverlener zijn. Om antwoord te krijgen op de vraag op welke wijze een betrouwbaar beeld kan worden verkregen van de ZZS-situatie bij die bedrijven, heeft de Omgevingsdienst Achterhoek geëxperimenteerd met een uitvraag. Met het oog op de beschikbare tijd en op basis van de ervaringen van de uitvraag door de provincies (zie deelproject 1b) zijn de afvalbedrijven niet meegenomen in de uitvraag en zijn alleen de 'zwaardere' ZZS gerelateerde bedrijven uit het bestand van de Omgevingsdienst aangeschreven. De uitvraag heeft zowel waardevolle informatie opgeleverd met betrekking tot het gebruik van ZZS bij vergunnings- en/of meldingsplichtige bedrijven in de Achterhoek als inzicht in het uitvoeren en invullen van een uitvraag zelf.

#### *Voldoende respons*

Met een respons van ongeveer 50% is het project, zeker gelet op de beperkte tijdsduur en de complexiteit van het onderwerp, geslaagd te noemen (zie tabel 3.1). 40 van de 55 aangeschreven vergunningsplichtige bedrijven (73%) en 107 van de 266 aangeschreven meldingsplichtige bedrijven (40%) hebben een ingevulde vragenlijst ingeleverd. Van de 147 meldingsplichtige bedrijven die in eerste instantie niet hebben gereageerd hebben 27 na nabellen alsnog een lijst ingevuld. Veel bedrijven die geen lijst hebben ingevuld geven aan de vragen te hebben uitgezet bij hun leveranciers of adviseur, maar van hen nog geen reactie hebben ontvangen.

Er blijkt weinig verschil in beantwoording tussen de meldingsplichtige en vergunningsplichtige bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen. Tenzij anders vermeld (een aantal vragen zijn specifiek op één van de groepen gericht) gelden de antwoorden voor beide groepen.

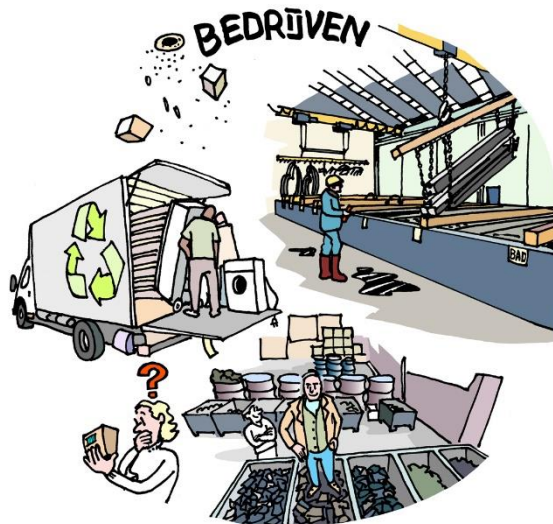
*Tabel 3.1 Respons op pilot "Uitvraag Omgevingsdienst Achterhoek".*

	<b>Aantal Vergunningsplichtig</b>	<b>Aantal Meldingsplichtig</b>
Ingeleverde vragenlijsten	40	107
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze geen ZZS hebben en/ of nog bezig zijn met de vragenlijst	7	26
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze wel ZZS hebben	1	0
Vanuit inspectie antwoorden dat ze geen ZZS hebben	2	0
Geen reactie	3	105
Bedrijf niet meer in werking/ niet kunnen bereiken	2	28
<i>Totaal</i>	55	266

### Lessen ten aanzien van het doen van een uitvraag

Een belangrijke les is dat het selecteren van bedrijven vanwege de grote aantallen en de diversiteit veel tijd vergt. De RIVM-tool 'ZZS navigator' blijkt een waardevolle aanvulling op de praktische ervaringen van toezicht en handhavers. Een aandachtspunt is wel dat de bedrijfstypen in de ZZS-navigator niet altijd overeenkomen met de branche-typen die door de Omgevingsdiensten in hun VTH-systemen worden onderscheiden.

Ook het aanschrijven van de bedrijven en het toelichten van de uitvraag is tijdrovend. Bedrijven zitten immers niet echt op een uitvraag te wachten, soms ook vanuit de angst dat ze bepaalde stoffen niet meer mogen gebruiken. Daardoor is het animo bij bedrijven om zich in de uitvraag te verdiepen beperkt. Zeker bij de meldingsplichtige bedrijven blijkt ook de verwerking van de aangedragen informatie door de grote verschillen in de wijze van beantwoording een forse klus.



Het door de Omgevingsdienst opgestelde en verstrekte voorlichtingsmateriaal met betrekking tot (het beoordelen van) ZZS bleek vaak toch nog te ingewikkeld voor de ondernemers met zeer beperkte kennis rond ZZS. Het helpt om de informatievoorziening in samenwerking met VNO-NCW op te pakken.

Naar aanleiding van de reacties van de vergunningsplichtige bedrijven is de vragenlijst voor de meldingsplichtige bedrijven in Word aangeleverd, waardoor deze beter ingevuld kon worden. Ook is de folder over het beoordelen of een stof een ZZS is gebruiksvriendelijker gemaakt.

### Lessen over de kennis bij bedrijven

Bij het experiment in de Achterhoek waren de bedrijven over het algemeen meewerkend (ook vanuit een streven naar veiligheid voor hun eigen medewerkers). Bijna 90% van de bevraagde bedrijven in de Achterhoek geeft aan bekend te zijn met ZZS en personen in dienst te hebben die kunnen bepalen of een stof een ZZS is. Uit de antwoorden op de inhoudelijke vragen blijkt tegelijkertijd dat de kennis rond ZZS nog beperkt en globaal is. Dat maakte het invullen van de vragenlijst ook vaak lastig. Bedrijven vonden bijvoorbeeld het aangeven van luchtmissies heel moeilijk, ze wisten niet altijd hoeveel een afzuiging daadwerkelijk tegenhoudt.

De helft van de bedrijven geeft aan dat de producten die ze gebruiken worden getoetst op ZZS en 33% van de bedrijven geeft aan het gebruik van ZZS actief te verminderen. Daarbij valt op dat bedrijven met een KAM coördinator<sup>7</sup> vaak aangeven op dit vlak géén beleid te hebben. Ongeveer

<sup>7</sup> Een KAM-coördinator is iemand binnen een bedrijf die verantwoordelijk is voor de kwaliteit, arbeidsomstandigheden en het milieuvriendelijk handelen van de organisatie. In (middel)grote bedrijven is dit vaak een functie op zich, maar in kleinere bedrijven is de KAM-coördinatie een neventaak.

de helft van de bedrijven die aangeven dat ze ZZS hebben, kunnen ook het verbruik per jaar aangeven.

Als het gaat om de 5-jarige wettelijke rapportageplicht ten aanzien van het beperken van emissies bleek 80% van de vergunningsplichtige bedrijven daar niet van op de hoogte.

### *Er gaat informatie verloren in de keten*

Slechts 20% van de bedrijven geeft aan dat hun leverancier<sup>8</sup> hen wijst op aanwezigheid van ZZS in hun producten. En dat gebeurt in bijna alle gevallen alleen via de veiligheidsinformatiebladen.



Gebruikers/bedrijven zien het doorzoeken van productinformatie op de aanwezigheid van ZZS niet als reguliere taak. Veel bedrijven zijn van mening dat de informatie over ZZS die wordt gevraagd 'aan de voorkant', aan het begin van de keten, geregeld moet worden. Wettelijk is al geregeld dat een producent van een stof/halffabricaat/eindproduct vastlegt of er ZZS in het product aanwezig zijn. De leverancier van het product zou daar de gebruiker vervolgens over moeten informeren. Geconcludeerd wordt dat deze informatieplicht in de praktijk nog niet goed werkt. Daarnaast gaven veel bedrijven aan een loket te missen waar ze hun vragen rondom ZZS kunnen stellen.

### *Inzicht het gebruik van ZZS*

59% van de vergunningplichtige en/of meldingsplichtige bedrijven in de Achterhoek gaf aan dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig zijn. Een aantal bedrijven gaf aan niet bekend te zijn met de aanwezigheid van ZZS, terwijl de branche waarin deze bedrijven werkzaam zijn wel met ZZS werkt. Het is daarom aannemelijk dat werkelijke percentage van bedrijven die met ZZS werken hoger ligt.

ZZS worden in zeer uiteenlopende onderdelen van het productieproces gebruikt: Coaten, lassen, spuiten, impregneren, lijmen, beitsen, voorbehandelen, wassen, schoonmaken, smeren, draaien/frezen, afvullen naar kleinverpakkingen, UV lakken, inkjet-printen (op folie), flexodrukken en lamineren, vanuit zuurkasten, dieselmotoremissie, gebruik van oplosmiddelen. 14% van de bedrijven geeft aan dat ze ZZS houdende producten maken en 29% geeft aan dat ze ZZS houdende afvalstoffen afvoeren. Ook vanuit de (vergunningplichtige en meldingsplichtige) bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen komen ZZS dus in de maatschappij en in het afval terecht.

Slechts een enkel bedrijf kan iets vertellen over de luchtemissie. De meeste bedrijven geven aan geen luchtemissie te hebben, terwijl dat vaak op basis van het productieproces wel waarschijnlijk is. Bedrijven geven aan luchtemissies lastig te vinden en bijvoorbeeld niet te weten hoeveel de afzuiging daadwerkelijk tegenhoudt.

Slechts 4 bedrijven geven aan ZZS te lozen. Veel bedrijven geven aan dat er geen gevaarlijke stoffen op het riool geloosd worden, maar dat dat nooit echt nader is onderzocht.

<sup>8</sup> Wel hebben veel bedrijven naar aanleiding van onze uitvraag email contact gezocht met de leverancier, zelfs dusdanig dat de leveranciers zich gingen afvragen waarom dit alleen in de Achterhoek een item was.

### Conclusie

Hoewel het zicht op de meldingsplichtige bedrijven door de geringere respons minder is dan dat op de vergunningsplichtige bedrijven, kan op basis van dit deelproject worden geconcludeerd dat niet alleen in de zware categorieën bedrijvigheid ZZS aanwezig zijn. Ook in veel lichte industrie wordt met ZZS gewerkt. In de Achterhoek zijn tenminste 54 bedrijven die mogelijk ZZS uitstoten. Tenminste 4 bedrijven lozen ZZS op het riool. Dit toont aan dat de verspreiding van ZZS in het milieu niet alleen veroorzaakt wordt door een aantal grote emissies. De verspreiding kan daarom veel diffuser zijn dan op grond van de grote emissies wordt verwacht.

### Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande lessen bevelen we het volgende aan:

- Richt een (landelijke) helpdesk in voor ZZS, waar ook bedrijven met hun vragen terecht kunnen. Vanwege hun toetsende rol kunnen de omgevingsdiensten deze rol niet automatisch vervullen. De opzet van een voor overheden en bedrijven toegankelijke (en gezamenlijk getrokken) landelijke helpdesk moet daarom nader worden onderzocht.
- De uitvraag bij bedrijven kost veel tijd en energie van de Omgevingsdiensten en moet daarom goed georganiseerd worden. Aanbevolen wordt om vanuit de gezamenlijke overheden en het bedrijfsleven te onderzoeken hoe de uitvraag het best kan worden georganiseerd en gefinancierd.
- Als je aan de slag gaat met een uitvraag:
  - o Werk actief samen met VNO-NCW en eventueel andere brancheorganisaties bij het creëren van draagvlak voor de uitvraag bij bedrijven.
  - o Neem minimaal een jaar de tijd voor de daadwerkelijke uitvoering en interpretatie van de uitvraag. Werk waar mogelijk met meerkeuzevragen om de antwoorden beter te kunnen verwerken en te vergelijken.
  - o Wees je bij het opstellen van de uitvraag bewust van de nu nog beperkte kennis over ZZS bij bedrijven.

## 3.2 Deelproject 1b: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht provincie

### Achtergrond en doel

Uit zorg over de emissies van ZZS en een aantal incidenten zijn de provincies in 2018 gestart met een uitvraag naar het gebruik van (p)ZZS bij bedrijven waar zij het bevoegd gezag voor zijn. Omdat daaruit bleek dat afvalbedrijven nauwelijks zicht hebben op de aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen, is in 2020 in samenspraak met de afvalbranche gestart met het onderzoek naar de aanwezigheid van ZZS in de verwerkingsprocessen. Als onderdeel van het project 'Decentrale benadering ZZS' hebben we de provinciale uitvragen geëvalueerd.

De centrale vragen in de evaluatie waren in dit kader:

1. Welke inzichten heeft de uitvraag over de ZZS-emissies bij bedrijven opgeleverd?
2. Wat is de stand van zaken in de opvolging van de uitvraag?
3. Wat zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor het vervolg op de korte termijn?
4. Wat zijn de implicaties voor de bestuurlijke agenda voor de inzet van VTH in relatie tot de informatie- en minimalisatieplicht ZZS op de langere termijn?

Omdat het doel, de vraagstelling en aanpak van de uitvraag bij risicobedrijven en bij afvalbedrijven verschilde, hebben we ook bij de evaluatie onderscheid gemaakt tussen de beide bedrijfstakken.

Bij de uitvoering van de evaluatie constateerden we dat een aantal Omgevingsdiensten bij de voorbereiding en de verwerking van de uitvraag is afgeweken van de landelijke handreiking, om beter aan te sluiten bij de regionale situatie. Hierdoor is het lastiger om een goed overall beeld te schetsen. De stand van zaken met betrekking tot de uitvraag verschilt daarom per regio (zie 'Bijlagerapport 'Decentrale benadering ZZS'').

### **Inzicht in het doen van een uitvraag**

Het onderzoek naar het gebruik en de emissie van ZZS bij risico- en afvalbedrijven is met een tijdsbesteding van 60 tot 80 uur per bedrijf een tijdrovend proces. Uitgaande van ca 1.000 inrichtingen in Nederland die via de uitvraag zijn benaderd, is met de totale uitvraag indicatief een tijdsbesteding van 70.000 uur gemoeid.

Een uitvraag ZZS bij een afvalbedrijf kost meer tijd dan een uitvraag bij een risicobedrijven. De doorlooptijd van de uitvraag bij afvalbedrijven bedraagt gemiddeld twee tot tweeëneenhalf jaar. Het belangrijkste struikelblok is dat de afvalbedrijven feitelijk geen inzicht (kunnen) hebben in de aanwezigheid van ZZS in het afval dat bij hen binnenkomt en de uitstoot bij de verwerking ervan.

De bereidheid van bedrijven tot medewerking aan de uitvraag is wisselend. Sommige Omgevingsdiensten spreken van een 'soepele' medewerking. Soms waren meerdere 'rondes' nodig om het gevraagde op te halen. In een aantal gevallen moest een handhavingstraject gestart worden.

De Omgevingsdiensten geven tenslotte aan dat door het doen van de uitvraag en verwerken van de resultaten de eigen kennis over ZZS én de kennis bij bedrijven is toegenomen.

### **Inzicht in ZZS-emissies bij risicobedrijven**

De meeste risicobedrijven kunnen informatie m.b.t. ZZS in het productieproces, in mengsels en emissies naar de lucht goed aanleveren. De Brzo-Omgevingsdiensten concluderen dat de kwaliteit voldoende is om te kunnen beoordelen of de vergunningen moeten worden geactualiseerd. En of het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR), de milieukwaliteit eisen (MKE) en de emissiegrenswaarden niet worden overschreden. Rond het monitoren van emissies en het onderzoek naar en de implementatie van maatregelen om deze te minimaliseren is veel minder bekend.

Ruim 70% van de risicobedrijven in de uitvraag emitteert één of meerdere ZZS naar de lucht. 40% van de bedrijven loost (indirect) op het water. Slechts 17% van de bedrijven beschikt over een vermijdings- en reductieprogramma (V&R programma).

Bij 50% van de bedrijven blijkt actualisatie van de vergunning noodzakelijk. Dit moet bijvoorbeeld vanwege het niet in de vergunning staan van ZZS die worden verwerkt of omdat bij de vergunningverlening is uitgegaan van verouderde of ontbrekende emissiegrenswaarden.



### **Inzicht ZZS bij afvalbedrijven**

Volgens de Omgevingsdiensten is meer dan driekwart van de afvalbedrijven niet in staat om te voorzien in informatie van voldoende kwaliteit. Bij minder dan een kwart van de bedrijven blijkt de aangeleverde informatie voldoende volledig en betrouwbaar om de emissies te kunnen beoordelen en de vervolgstapjes te kunnen invullen. De belangrijkste reden is dat ontdoeners (de partijen die hun afval aan de verwerkers aanleveren) vaak niet melden welke ZZS zich in een afvalstroom bevindt. Hierdoor kan de verwerker eventueel aanwezige ZZS (emissies) alleen via (kostbaar) laboratoriumonderzoek vaststellen. Zeker bij heterogene en wisselende afvalstromen is een dergelijk onderzoek bijna onmogelijk. Je moet immers weten wat je gaat meten.

### **Vervolgstappen**

Wat betreft de risicobedrijven is de opvolging van de uitvraag bij de meeste Omgevingsdiensten al gestart. Het accent ligt daarbij op het actualiseren van de vergunningen en het opvragen van V&R-programma's.

### **Vervolgstappen bij afvalbedrijven**

Voor afvalbedrijven is het vrijwel onmogelijk om te voldoen aan de informatie- en minimalisatieplicht. Om 'verspreiding' van ZZS vanuit de afvalketen te verminderen en te vermijden moet eerst een realistische ambitie en programmatische aanpak voor de komende jaren worden geformuleerd. Juist bij de afvalketen is het van belang dat niet alleen naar de emissie (wat wordt er geloosd naar lucht en water) wordt gekeken maar ook naar de ZZS in de producten (de hernieuwbare grondstoffen) die de afvalketen verlaten. Deze kunnen de (circulaire) economie immers langdurige belasten.

### **Randvoorwaarden voor een goede aanpak**

Op basis van de resultaten van de uitgevoerde evaluatie van de uitvraag door provincies signaleren wij een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot een effectieve en efficiënte uitvoering van de VTH-taken op het gebied van ZZS te komen.

- *De aanwezigheid van en een eenvoudige toegang tot voldoende kennis en informatie* over ZZS, het gebruik ervan en het voorkomen van emissies vraagt om een professioneel scholingstraject.
- *De beschikbaarheid van en toegang tot specialistisch advies* is cruciaal voor een effectief vervolg op de uitgevoerde uitvragen. In lijn met het advies van de commissie Van Aartsen<sup>9</sup> zal dit landelijk goed verankerd moeten worden in een op alle niveaus toegankelijk en effectief kennisnetwerk. Het is van belang dat niet alleen overheidspartijen maar ook het bedrijfsleven een actieve rol en bijdrage heeft in dat netwerk.

---

<sup>9</sup> De adviescommissie kreeg in juni 2020 de opdracht om te adviseren over maatregelen die het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op milieugebied slagvaardiger en effectiever kunnen maken. Uit het onderzoek blijkt dat de 29 omgevingsdiensten die in ons land verantwoordelijk zijn voor VTH-taken hun werk nu niet goed kunnen doen. Daardoor lijden milieu en leefomgeving vermijdbare schade. Een belangrijk knelpunt is dat omgevingsdiensten onvoldoende onafhankelijk kunnen opereren van het bevoegd gezag. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door een tekortschietend mandaat en anderzijds doordat een deel van de omgevingsdiensten niet goed is opgewassen tegen de hoeveelheid en diversiteit aan taken. Ook worden omgevingsdiensten krap gefinancierd en werkt de systematiek van de outputfinanciering contraproductief. Als gevolg hiervan kunnen veel omgevingsdiensten onvoldoende investeren in de benodigde kennis en specialisatie. De commissie doet tien aanbevelingen om te komen tot een toekomstbestendig, effectief, slagvaardig en toekomstgericht VTH-stelsel.



- *Het behoud van overzicht over het gehele speelveld* en het van daaruit coördineren en afstemmen van de gewenste ontwikkelingen. Dit is van belang om de kennis vanuit de vele vaak specifieke en specialistische overlegcircuits binnen het ZZS-dossier effectief te kunnen gebruiken in de praktijk.
- *Het hanteren van één handhavingsstrategie door provincies*, met het oog op het waarborgen van een gelijk speelveld. Toezichthouders en handhavers hebben op dit moment nog een kennisachterstand ten opzichte van vergunningverleners. Er is concreet behoefte aan een hanteerbaar beoordelingskader van V&R-programma's om goede afspraken te maken met bedrijven.
- *Duidelijke richtlijnen ten aanzien van vermindering en reductie*. Er moet worden vastgesteld in hoeverre opzet, inhoud en normering van V&R-programma's bij afvalbedrijven wettelijk moet worden geregeld, zodat deze bedrijven kunnen voldoen aan de informatie- en minimalisatieplicht.
- Er moet *voldoende capaciteit* aanwezig zijn bij de Omgevingsdiensten om naast een goede aanpak van incidenten te komen tot een goede aanpak van het voorkomen van emissies van ZZS naar lucht en water.
- *De juridische status van pZZS moet beter worden verankerd*. Er moet een duidelijke wettelijke basis komen om pZZS goed in een vergunning op te kunnen nemen.
- *Er moet onderscheid gemaakt worden tussen producenten en afvalverwerkers*. Het is zinvol om wat betreft reikwijdte van de informatie- en minimalisatieplicht (focus op meest persistente ZZS) en de weging van de kosteneffectiviteit bij het nemen van maatregelen onderscheid te maken tussen producenten en afvalverwerkers.
- *Er moet een Informatieplicht komen voor ontdoeners*. Er moet worden geborgd dat ontdoeners verplicht worden aan te geven welk ZZS in een afvalstroom aanwezig zijn die ze bij de afvalverwerkers aanleveren. Daarbij moet bekeken worden of een nadere prioritering (bijvoorbeeld gericht op de mate van persistentie) zinvol is.
- Er moet een voor alle partijen praktisch uitvoerbaar *langetermijnperspectief op (p)ZZS* in de productie- en afvalketen worden geformuleerd, gericht op een integraal stoffenbeleid, de emissiereductie van (p)ZZS en de relatie tussen (p)ZZS in afvalstromen en het streven naar een circulaire economie.

### **Een lonkend Perspectief**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft in februari 2020 een duidelijk signaal afgegeven: er is integraal beleid nodig voor het omgaan met ZZS in de (circulaire) economie. Daarbij wordt het belang van vergunningsverlening, toezicht en handhaving benadrukt. Zonder dit belang te ontkennen signaleren wij dat de inzet van VTH slechts een bescheiden bijdrage kan en zal leveren aan het vermijden van ZZS in de productie- en afvalketen. Het merendeel van de ZZS die de economie inkomen en al ingekomen zijn, zal in een (circulaire) economie aanwezig blijven. Bovendien kunnen ontwikkelingen rond de energietransitie tot een nieuwe toestroom van ZZS in de economie leiden. Vanuit dit besef is in de verschillende werkgroep-bijeenkomsten en gesprekken in het kader van de evaluatie gesproken over een "ZZS-pact": een met het klimaatakkoord vergelijkbare gedeelde visie van rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven op ZZS in een circulaire economie en de inzet van VTH daarbij.

### 3.3 Deelproject 2: knelpunten uitvoeringspraktijk

#### Opzet en uitvoering

Waar de eerste twee deelprojecten zich richtten op (het in beeld brengen van) het gebruik en de mogelijke emissie van ZZS, richtte het derde deelproject zich vooral op de praktische ervaringen van decentrale overheden en bedrijven bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (figuur 4). Met welke knelpunten worden decentrale overheden en bedrijven in hun omgang met ZZS geconfronteerd en welke oplossingen zien ze? Daarover zijn we in gesprek gegaan met vertegenwoordigers van de provincies, de gemeenten, de omgevingsdiensten, het Rijk, het RIVM en het bedrijfsleven.

#### In de uitvoeringspraktijk



Figuur 4 In de uitvoeringspraktijk komen alle elementen van de ZZS uitdaging samen. Op decentraal niveau moet de verbinding gelegd worden tussen theorie en praktijk, beleid en proces, wortel en stok. ©Carof-beeldveranciers

#### Provincie

De provincies vinden een goede samenwerking tussen provincie en gemeente cruciaal bij een effectieve benadering van de opgaven rond ZZS. Ze geven daarbij aan dat het risico bestaat dat deze samenwerking door invoering van de omgevingswet, in combinatie met de budgettaire problemen bij een aantal gemeenten, lastiger gaat worden. Op dit moment bepalen de provincies voor een belangrijk deel de thema's waar de Omgevingsdiensten specifieke aandacht aan moeten besteden. Onder de Omgevingswet ligt die verantwoordelijkheid bij de individuele gemeenten.

Gemeenten zullen minder geneigd zijn om werkzaamheden te financieren voor opgaven die (nog) niet bij hen spelen.

De provincies vinden de toenemende aandacht van bedrijven voor ZZS een goede ontwikkeling. Tegelijkertijd constateren ze dat de aanpak van (bekende) ZZS emissies niet alle knelpunten in de uitvoeringspraktijk kunnen wegnemen. Om ZZS echt en duurzaam te verminderen is emissiebeleid niet voldoende. In een ketenaanpak moeten (ook) voorwaarden aan het gebruik van ZZS in productieprocessen en de aanwezigheid van ZZS in producten worden gesteld.

### **Gemeenten**

Voor veel gemeenten blijkt ZZS nog een te abstract thema. Pas als ze geconfronteerd worden met een incident of met concrete beleidsmatige opgaven (zoals met PFAS) komt de problematiek op de agenda. Deze reactieve aanpak staat een proactieve aanpak waarin gewerkt kan worden aan het voorkomen en oplossen van de problemen in de weg.

De VNG constateert tegelijkertijd dat de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken bij de aanpak van ZZS moeilijk is. Vooral de kleinere meldingsplichtige bedrijven die onder toezicht van gemeenten staan, hebben weinig kennis. Ook bij de Omgevingsdiensten is het basiskennisniveau nog niet overal op orde. Een van de oorzaken daarvan is dat de Omgevingsdiensten (vanuit kostenoverwegingen) vaak zodanig strak en bedrijfsmatig georganiseerd zijn, dat er in de praktijk weinig ruimte blijkt om nieuwe onderwerpen als ZZS goed op te pakken.

### **Omgevingsdiensten**

Omgevingsdiensten zijn wat betreft de processen waar ZZS vrij kunnen komen en de minimale eisen die daaraan gesteld kunnen worden vaak afhankelijk van informatie van de bedrijven. De Omgevingsdiensten geven aan dat door gebrek aan (ervaren) menskracht en middelen vaak niet de gewenste uitvoeringskwaliteit kan worden geleverd. Ook ontbreekt het vaak aan multidisciplinaire milieukennis, niet alleen bij de dienst zelf, maar ook bij de gemeenten als opdrachtgever. VTH blijft daardoor een onderbelicht deel van de keten.

De Omgevingsdiensten constateren dat gemeenten vaak weinig belangstelling voor ZZS-gerelateerd onderzoek hebben, zeker als ze zelf nog niet met een ZZS-uitdaging zijn geconfronteerd. De budgettaire knelpositie van gemeenten werkt een-op-een door naar Omgevingsdiensten. Dit resulteert in een beperkt mandaat en beperkte middelen. Voor de Omgevingsdiensten is het daarom vaak lastig generieke, gemeente overstijgende werkzaamheden (zoals een uitvraag bij bedrijven) gefinancierd te krijgen.

### **RIVM**

Er zijn nog veel onzekerheden rondom ZZS. Vooralsnog moet daarom zo effectief mogelijk worden gereageerd op incidenten. Tegelijkertijd (en mede op basis van die incidenten) moet gewerkt worden aan het structureel in kaart brengen van de ZZS-problematiek. Deels vanuit de theorie (vergroten van kennis op stofniveau). In dat kader wordt gewerkt aan tools om nieuwe ZZS te vergelijken met soortgelijke stoffen en op die manier te komen tot een effectieve preventie strategie.

## Bedrijven

De door VNO-NCW georganiseerde webinars voor bedrijven die vanuit dit deelproject ter ondersteuning van de pilot in de Achterhoek zijn uitgevoerd hebben voor de bedrijven veel inzicht in de uitvoeringspraktijk gegeven. Een belangrijkste conclusie die de bedrijven trekken is dat bedrijven die gebruik maken van aangeleverde producten te weinig informatie krijgen over de aanwezigheid van ZZS in die producten. Ze hebben ook te weinig middelen om bij hun leveranciers af te dwingen dat zij inzicht geven in welke stoffen voor die geleverde producten gebruikt zijn. Voor goederen die van buiten de Europese Unie komen is het nog moeilijker om informatie over gebruik van ZZS in het betreffende product te krijgen.

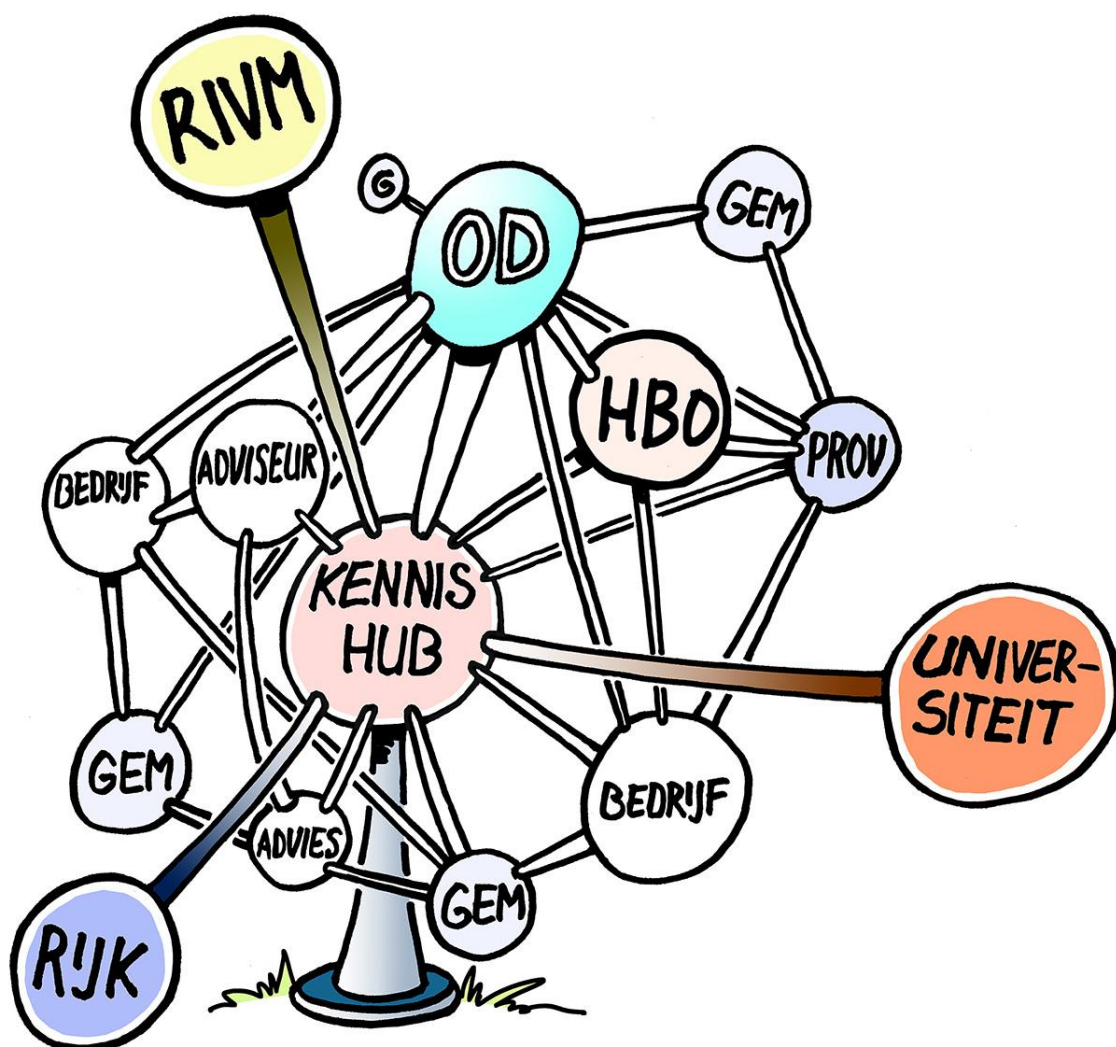
Bedrijven geven aan dat het niet of nauwelijks mogelijk is om op basis van de beschikbare productinformatie vast te stellen of, en zo ja met welke ZZS wordt gewerkt. In dat kader wordt aangegeven dat de overheid moet borgen dat aan de 'voorkant' van de productieketen adequate productinformatie wordt gegeven (zie kader REACH en CLP verordeningen).

### REACH en CLP verordeningen

De door de bedrijven gewenste borging is geregeld via de REACH en CLP verordeningen. In het kader van REACH (Registration, Evaluation, Authorization and restriction of CHemicals) moeten producenten en importeurs aangeven of een stof Persistent, Bioaccumulerend en Toxisch is. De CLP verordening (Classification, Labelling and Packaging) verplicht bedrijven die stoffen of mengsels in de handel brengen hiervoor een gevaarsindeling af te leiden en de voorschriften voor verpakking en etikettering te volgen. Uit voorliggend onderzoek is gebleken dat de regelgeving in de uitvoeringspraktijk nog niet volledig effectief is.

## Aanbevelingen

- Omgevingsdiensten geven aan dat ze op dit moment onvoldoende capaciteit (en kennis) hebben om de gewenste rol in decentrale uitvoeringspraktijk goed te vervullen. Het is wenselijk dat de gezamenlijke overheden onderzoeken hoe de kennispositie en de inzet van de Omgevingsdiensten op het gebied van ZZS kan worden verbeterd.
- Het is van groot belang dat de toegankelijkheid van kennis over ZZS voor decentrale overheden, bedrijven én Omgevingsdiensten wordt verbeterd. Centrale en regionale kenniscentra kunnen daar een rol bij spelen. De ontwikkeling en beschikbaarheid van kennis moet duurzaam/toekomstbestendig zijn. Onderzocht moet worden hoe een dergelijke duurzame kennisinfrastructuur (op het gebied van ZZS) kan worden georganiseerd (figuur 5).
- Er moet worden onderzocht op welke wijze de productinformatie rond ZZS kan worden verbeterd.



## DECENTRALE ORGANISATIE KENNIS

©CAROF

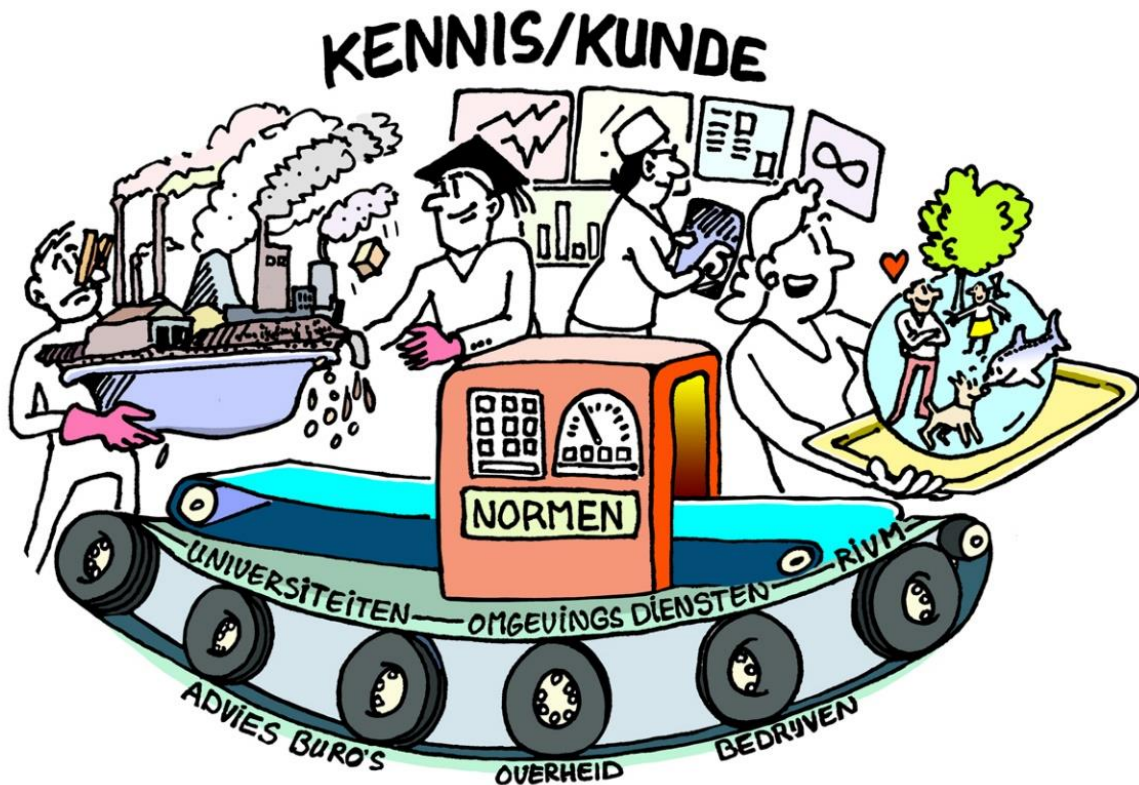
Figuur 5. De in figuur 3.1. geschetste verbinding kan voor een belangrijk deel georganiseerd worden middels 'kennishubs'. De uitdagingen in de uitvoeringspraktijk worden daar 'vertaald' naar vragen voor kennisinstututen en beleidsmakers. De kennis en kunde van landelijke beleidsmakers en wetenschappers wordt toepasbaar gemaakt in de lokale situatie. Bij het vormgeven van dergelijke 'hubs' kan veelal aangesloten worden bij bestaande samenwerkingsverbanden en structuren. ©Carof-beeldleveranciers

### 3.4 Deelproject 3: onderwijsprogramma VTH taken

#### Achtergrond en doel

Vanuit de behoefte aan kennis over ZZS in de uitvoering, hebben we in dit deelproject een 'startpakket' voor een onderwijsprogramma ZZS ontwikkeld. Het startpakket is gericht op medewerkers van omgevingsdiensten en focust zich op de informatie die nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken. We zien het startpakket als een opstap naar een uitgebreider en meer compleet onderwijsprogramma (figuur 6).

Bij de ontwikkeling van het startpakket is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand cursus- en casusmateriaal dat op dat moment beschikbaar was via de Omgevingsdiensten. Daardoor zijn beschikbare cursussen zoals die vanuit het waterdomein of van adviesbureaus buiten beeld gebleven. De inhoud hebben we steeds in nauw overleg met medewerkers van Omgevingsdiensten uitgewerkt. De conceptversie van de cursus hebben we in een pilot getoetst bij medewerkers van omgevingsdiensten. Op basis van de ervaringen en feedback is het startpakket verder aangescherpt. De informatie in de modules is heel praktisch en sluit goed aan bij de uitvoeringspraktijk.



Figuur 6. Kennis en kunde essentieel in alle facetten van de VTH opgave (en de andere elementen van de ZZS problematiek). Bij het vaststellen normen, bij het vaststellen wat bedrijven mogen emitteren en het onderzoek hoe de emissie kan worden beperkt. Maar ook bij onderzoek naar de water, bodem en luchtkwaliteit en de voorlichting hoe deze te verbeteren. ©Carof-beeldleveranciers

## Opzet startpakket

Het startpakket bestaat uit vier modules:

### Module 1 *Achtergrond en doel*

Deze module gaat in op de vraag waarom de overheid inzet op het weren van ZZS uit de leefomgeving en hoe dit gebeurt. Hiertoe wordt enerzijds de technische achtergrondinformatie over ZZS behandeld, en wordt anderzijds ingegaan op de verschillende regelgevende kaders en de doelen/ achtergronden daarvan.

### Module 2 *Informatie verzamelen: de uitvraag ZZS*

In deze module wordt aangegeven hoe men het voorkomen van ZZS in een proces of een product kan herkennen. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe men deze informatie kan uitvragen.

### Module 3 *Beoordeling van gegevens die aangeleverd worden.*

Deze module gaat in op de vraag hoe de aangeleverde informatie moet worden geïnterpreteerd en beoordeeld op volledigheid en juistheid

### Module 4 *Terugkoppeling en moeilijke gevallen*

In deze laatste module kijken we naar wat de beoordeling heeft opgeleverd. Daarnaast kijken we naar mogelijke knelpunten en hoe je hiermee om kan gaan.

## Aanbevelingen

- Het startpakket biedt een basis voor het ontwikkelen van een complete cursus ZZS voor Omgevingsdiensten. Om door te kunnen ontwikkelen is het noodzakelijk dat het 'eigenaarschap', de beschikbaarheid en de doorontwikkeling geregeld worden en dat de daarvoor noodzakelijke middelen beschikbaar zijn / blijven.
- Aandachtspunten bij de doorontwikkeling:
  - o Werk volgens een concreet plan naar een complete cursus toe (definieer onderwerpen en eventueel modules aan de voorkant, vul ze daarna in).
  - o Maak de cursus met vertegenwoordigers uit de uitvoeringspraktijk (voor en door de betrokkenen).
  - o Zorg dat de informatie/ onderwijsmodules zo praktisch mogelijk zijn en goed aansluiten bij de uitvoeringspraktijk.
  - o Stem de onderwijssessies af op het kennis- en ervaringsniveau van junior/medior/senior. Zorg voor goede aansluiting op de voorkennis.
  - o Zorg voor een goede samenhang met andere milieudomeinen en benut bestaande cursussen, zoals degene die ontwikkeld is in het waterdomein. De nu ontwikkelde modules richten zich uitsluitend op (verspreiding via de) lucht. Er is in het beleid en binnen organisaties nog onvoldoende samenhang met water, bodem en afval.
  - o Overweeg aanvullende specialistische sessie(s). Denk aan het toevoegen van modules over ZZS voor afvalverwerkers, voor beleidsmakers en bedrijven. Of ontwikkel separate (onderwijs)programma's voor die doelgroepen.
  - o Bedenk dat verschillende typen bedrijven verschillende kennisniveaus hebben. Vooral bij de meldingsplichtige bedrijven is er weinig kennis en bewustzijn over ZZS. Mede als gevolg van de beperkte wettelijke eisen die op dit moment aan dit type bedrijven wordt gesteld.
  - o Overweeg de modules (naast landelijk) ook regionaal aan te bieden. Het landelijk aanbieden van de modules heeft andere voordelen dan regionaal. Welke voordelen gewenst zijn kan per medewerker (en/of Omgevingsdienst) verschillen.
  - o Zorg dat het beheer van de module (actualisatie, evaluatie, communicatie) voor langere tijd wordt geborgd.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 stelden we, naar aanleiding van onder andere de PFAS-crisis, als richtinggevende werkhypothese dat de aanpak van ZZS op tenminste vier fronten moet worden verbeterd: technisch, organisatorisch, beleidsmatig en bestuurlijk. Het project 'Decentrale benadering ZZS' draagt bij aan het versnellen van de verbeteropgave. De lessen, de conclusies en de aanbevelingen uit de afzonderlijke deelprojecten leiden tot aanbevelingen richting beleid en de uitvoeringspraktijk.

We beseffen dat we ons met het project slechts op een beperkt deel van de totale ZZS problematiek hebben gericht. Onze aanbevelingen zijn dan ook bouwstenen binnen de integrale benadering van ZZS. Ook wat betreft maatregelen en acties geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Niet óf óf, maar én én.

### **Aanvulling op de landelijke beleidsagenda**

Een van onze belangrijkste resultaten is dat we met het experiment van de Omgevingsdienst Achterhoek hebben laten zien dat ook via kleinere bedrijven ZZS in het milieu terechtkomen. Uit de evaluatie van de uitvraag van de provincies blijkt daarnaast dat ZZS ook via het afvalverwerkingsproces in het milieu belanden. Het (landelijke) beleid dat zich nu vooral richt op het beperken van de uitstoot door de zware industrie behoeft aanvulling richting het gebruik en de risico's van ZZS op decentraal niveau.

Het is bovendien van belang de wet- en regelgeving rond ZZS bij de verschillende overheden op één lijn te brengen. Op dit moment is het stoffenbeleid van de Rijksoverheid activiteitgericht (met in dit kader emissiereductie als speerpunt), het (milieu)beleid van decentrale overheden is gebiedsgericht (mogelijk maken van de gewenste functies). Deze lijnen sluiten onvoldoende op elkaar aan om tot de aanpak van een diffuus probleem als ZZS te komen.

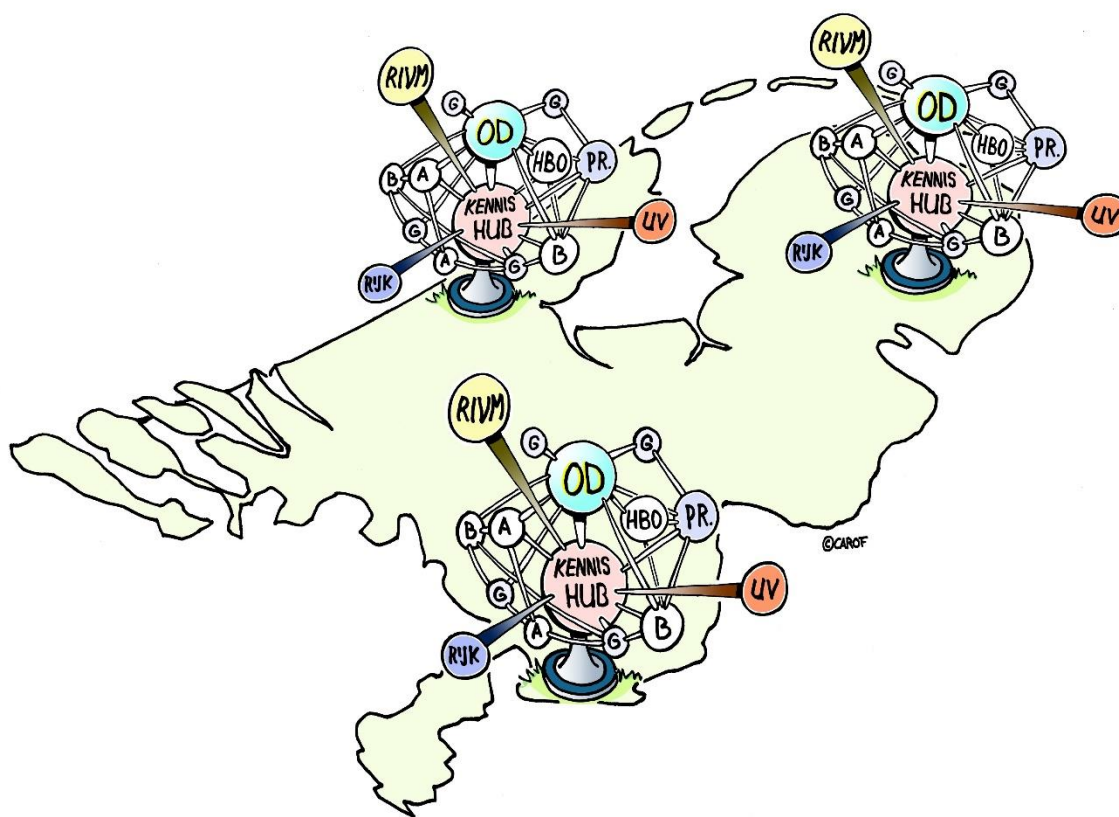
De aanpak van ZZS vormt een onderdeel van de integrale opgave om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De opgave is om het voorkomen van ZZS in bodem, water, lucht en afval gelijkwaardig in één samenhangende benadering te integreren.

### **Een duidelijke vraag voor de kennis en informatievoorziening**

De (groeierende) behoefte aan kennis en goede informatie over ZZS komt in elke van de door ons uitgevoerde deelprojecten naar voren. Het gaat daarbij om kennis over het gebruik van ZZS in de productieketen, over de verspreiding ervan in de leefomgeving, over wet- en regelgeving (emissienormen, de meldingsplichten, passende VTH-aanpak) en over kennis over de stoffen zelf. Het gebrek aan de juiste kennis en productinformatie bemoeilijkt op meerdere manieren de uitvoering van het ZZS-beleid (figuur 7).

Bij bedrijven en omgevingsdiensten is behoefte aan betrouwbare (half)productinformatie als handvat voor het beoordelen en eventueel aanpassen vormgeven van de productieprocessen. Het gaat daarbij ook om (half)producten die vanuit Europa en daarbuiten worden geïmporteerd. Om hergebruik van materialen mogelijk te maken is het van belang dat de aanwezigheid van ZZS in grondstoffen, halffabricaten en afval op papier staat. Onderzocht moet worden op welke wijze zicht kan worden verkregen op de ZZS in de afvalstromen die ontdoeners bij afvalverwerkers aanleveren.





Figuur 6. Schematische weergave van de regionale organisatie van kennis (uiteraard kan het aantal 'hubs' niet beperkt zijn tot drie!). De sleutel tot een effectieve benadering van de ZZS problematiek ligt in het verbinden. Het verbinden van academische kennis met de vragen vanuit de uitvoeringspraktijk. Het verbinden van landelijk en Europees beleid met de uitdagingen op decentraal niveau. En niet in de laatste plaats, het verbinden van partijen.

Theorie en praktijk kunnen elkaar vinden in decentrale 'kennishubs' zoals geschetst in figuur 5. De opzet en uitvoering zal per regio verschillen, maar 'wortels' in de regio lijken daarbij cruciaal. ©Carof-beeldleveranciers

Omgevingsdiensten vragen daarnaast specifiek om kennis, normeringen en handreikingen om vergunningen te kunnen verlenen, in voldoende mate toezicht te kunnen houden, aanbevelingen te doen ten aanzien van vermijdings- en reductieprogramma's en goed te kunnen handhaven. Bestuurders en ambtenaren bij de decentrale overheden moeten kunnen beschikken over de juiste kennis om een integrale beleidsafweging te maken en aandacht voor ZZS binnen het fysieke domein te rechtvaardigen.

Een praktijkgerichte kennisinfrastructuur ZZS wordt gezien als de randvoorwaarde voor iedere effectieve aanpak. Het opzetten, stap voor stap verbeteren en in stand houden van de hele keten van informatievoorziening is een belangrijke opgave voor alle betrokken partijen. Geadviseerd wordt hierbij te werken met een programmatische aanpak, waarbij overheden en bedrijfsleven samen optrekken en waarvan de financiering voor langere tijd wordt geborgd. Decentrale kennisclusters kunnen helpen om de complexe informatie beschikbaar en begrijpelijk maken.

### **Een lonkend perspectief voor snelle verbeteringen**

Wij zien op basis van de resultaten van ons project voldoende aanleiding voor een 'ZZS-pact': een met het klimaatakkoord vergelijkbare gedeelde visie van rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven op ZZS en de inzet van VTH daarbij. In de aanloop naar dat pact zou de aandacht zich onder andere moeten richten op het waarborgen van voldoende capaciteit in de uitvoering, een continue actualisatie van de pZZS en ZZS-lijst, en het behoud van het overzicht over het gehele speelveld, om van daaruit ontwikkelingen te coördineren en af te stemmen.

Een eerlijk en realistisch verhaal rondom ZZS, van specialisten naar bestuurders en van bestuurders naar burgers, moet onderdeel zijn van dit pact. Want er zullen altijd onzekerheden blijven rondom het voorkomen en het gedrag van ZZS in producten. Preventie is belangrijk, maar geen oplossing op zich: de komende decennia zullen we (verwacht en onverwacht) geconfronteerd worden met ZZS in het milieu. Sommige risico's zijn onvermijdelijk en moeten door de samenleving worden geaccepteerd. Zoals de verhoogde 'achtergrondwaarden' PFAS.

### **Een verzoek voor de aanpak van twee strategische issues**

Tot slot doen wij een beroep op het Rijk om samen met ons, de Omgevingsdiensten en het Bedrijfsleven twee strategische issues op te pakken:

#### *Goede omgang met ZZS als randvoorwaarde voor circulaire economie*

Veel van de huidige en nieuwe ZZS die de economie inkomen zullen nog vele jaren in de economie aanwezig blijven. Om deze reden moet ingezet worden op het vergroten van de kennis, het versterken van de samenwerking en het maken van keuzes rondom dit thema bij beleidsmakers, bestuurders, bedrijven, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.

#### *De informatieketen tussen bedrijven*

Bedrijven die gebruik maken van aangeleverde producten beschikken over te weinig middelen om bij hun leveranciers af te dwingen dat zij inzicht geven welke stoffen in de geleverde producten gebruikt zijn. Voor goederen die van buiten de Europese Unie komen is het nog moeilijker om informatie over de aanwezigheid van ZZS in het geleverde product te krijgen. Er is behoefte aan adequate productinformatie aan de 'voorkant' van de productieketen. Dat geldt voor risicobedrijven, voor kleine bedrijven en voor afvalbedrijven. Alleen als die informatie beschikbaar is, kunnen zij voldoen aan de wettelijke informatie- en minimalisatieplicht.

De middels REACH en CLP geregelde informatieplicht geldt voor de hele productieketen. De bij deze studie betrokken bedrijven geven aan dat de bij hen (vanuit de 'voorkant' van de keten) aangeleverde informatie onvoldoende is.

In overleg met de hele keten moet worden vastgesteld hoe de informatieplicht kan worden geoptimaliseerd. De aan dit project deelnemende partijen pakken die handschoen graag met het Rijk op.

# BIJLAGEN

## Bijlage 1. Literatuur/ gebruikte bronnen

Titel	Auteur	Jaar	Onderwerp
<i>Brief: Verzoek tot beleidskader en landelijke coördinatie aanpak ZZS bij afvalbedrijven</i>	Loos, R.	2019	ZZS-beleid afval
<i>Evaluatie Inspectieview</i>	Crommentuijn, T., Strzelczyk, S., van Wissen, L. & Beemster, R.	2014	evaluatie beveiligde ICT-applicatie
<i>De markt de baas, een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit.</i>	Eau, J.B.T.	2019	knelpunten in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving m.b.t. milieucriminaliteit
<i>Concept rapportage werkgroep Financiële Zekerheid Afvalbedrijven</i>	Werkgroep FZ afvalbedrijven	2019	
<i>Impuls Omgevingsveiligheid 2020.</i>	Biemans, M.L.E. (red.)	2019	ZZS in project impuls omgevingsveiligheid
<i>Handboek Immissietoets - toetsing van lozingen op effecten voor het oppervlaktewater.</i>	RWS-Waterdienst	2011	Emissie op oppervlaktewater
<i>Brief: Voortgang beleid t.a.v. Prioritaire Stoffen in Nederland</i>	Atsma, J.	2011	ZZS-beleid
<i>Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2011	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Emissie van ethyleenoxide bij Shell Moerdijk</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	ZZS ongeval
<i>Emissie van nikkelstof, BASF Nederland B.V., De Meern</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	ZZS ongeval
<i>Formaldehyde emissie bij DuPont te Dordrecht</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	ZZS ongeval
<i>Veiligheid BRZO-bedrijven, Lessen na Odfjell</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000-2012</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2013	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Kabinetsreactie op OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell</i>	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2013	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Reactie op aanbevelingen OVV rapport Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012</i>	GS van Zuid-Holland	2013	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Criteria voor Zeer Zorgwekkende Stoffen = Criteria for "Zeer Zorgwekkende Stoffen"</i>	de Poorter, L.R.M.	2011	ZZS algemeen
<i>Verkenning Indicatoren voor Zeer Zorgwekkende Stoffen</i>	van Leeuwen, L.C.	2014	ZZS indicatoren, prioritering en relevantie voor Nederland

<i>Zeer Zorgwekkende Stoffen: Screening op aanwezigheid in het milieu</i>	van Leeuwen, L.C.(RIVM)	2015	ZZS indicatoren, prioritering en relevantie voor Nederland
<i>Zeer Zorgwekkende Stoffen: prioriteringsopties voor beleid = Substances of Very High Concern: prioritization options for policy</i>	de Poorter, L.R.M.(RIVM)	2016	ZZS indicatoren, prioritering en relevantie voor Nederland
<i>Concentratiegrenswaarde voor ZZS in afvalstromen</i>	Wassenaar, P.N.H.(RIVM)	2017	ZZS in afval
<i>Advies voor een handreiking met afwegingskader risicoanalyse ZZS in afval</i>	Zweers, P.G.P.C.(RIVM)	2018	ZZS in afval
<i>Zeer Zorgwekkende Stoffen in de circulaire maakindustrie</i>	van Kuppevelt, M.A.(RIVM)	2019	ZZS en circulaire economie
<i>Creating safe and sustainable material loops in a circular economy: Proposal for a tiered modular framework to assess options for material recycling</i>	Quik, J.T.K.(RIVM)	2019	ZZS en circulaire economie
<i>Substances of very high concern and the transition to a circular economy: An initial inventory</i>	Wassenaar, P.N.H.(RIVM)	2017	ZZS en circulaire economie
<i>Bewust Omgaan met Veiligheid: doelen en effectmaten in het risico- en veiligheidsbeleid</i>	Roels, J.M.	2018	ZZS en veiligheid
<i>Brief: Provinciaal beleid (p)ZZS</i>	Lak, S.W.A.	2019	ZZS uitvraag bedrijven
<i>Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen</i>	Gedeputeerde staten Zuid-Holland	2019	ZZS uitvraag bedrijven
<i>Brief: Bijlage nota VTH 2018-2021 Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen en voortgangsrapportage project Zeer Zorgwekkende Stoffen.</i>	Gedeputeerde staten Zuid-Holland	2019	ZZS uitvraag bedrijven
<i>Voortgangsrapportage project ZZS-uitvraag (status per 1-9-2019)</i>	Gedeputeerde staten Zuid-Holland	2019	ZZS uitvraag bedrijven, voortgang
<i>Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken</i>	Tragter, M., van der Werff, A., Oostdijk, A.	2019	
<i>IPO Position paper: Delta-aanpak Waterkwaliteit. Interprovinciale standpunten ten aanzien van bestuurlijke afspraken waterkwaliteit.</i>	Interprovinciaal overleg (IPO)	2019	ZZS interprovinciaal beleid waterkwaliteit
<i>Signaalrapportage Inspectie Leefomgeving en Transport, uitzondering emissie-eisen 76 zeer zorgwekkende stoffen.</i>	Inspectie Leefomgeving en Transport	2018	Uitzondering emissie-eisen 76 ZZS
<i>SOILveR Pilot call: Project identity</i>	Anne Togola	2019	voorstel PREMIS dat in EU-verband is ingediend met betrokkenheid van het RIVM
<i>Handreiking voor decentrale overheden. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Handelingskader, ZZS in bodem en ondergrond

<i>Aanzet tot een signalerings-, beoordelings-en prioriteringssysteem. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Signalering, ZZS in bodem en ondergrond
<i>Verbeteradviezen voor preventiestrategieën. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Preventie, ZZS in bodem en ondergrond
<i>Het mycelium als inspiratie voor de kennisinfrastructuur bodem. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Kennis, ZZS in bodem en ondergrond
<i>Lessons learned. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Kennis, ZZS in bodem en ondergrond

## Bijlage 2. Begrippenlijst

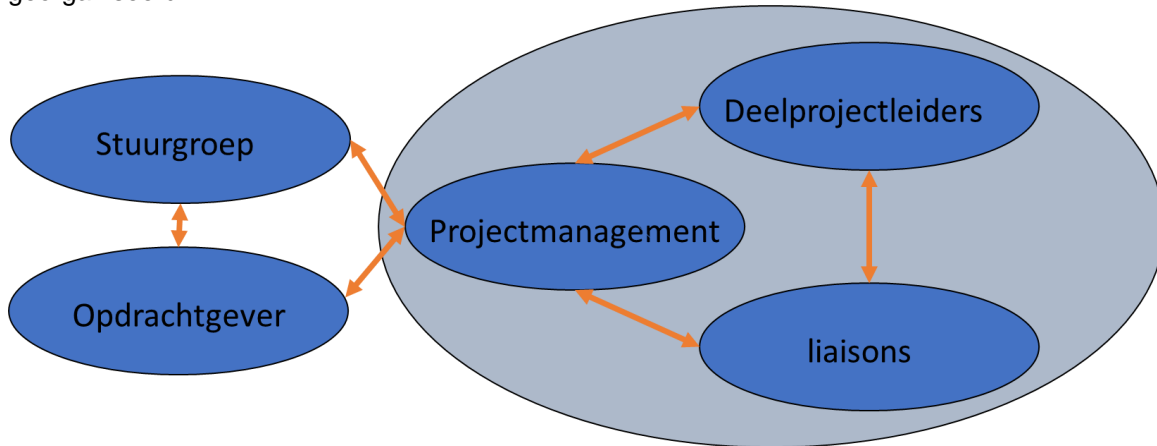
Halffabricaat	Halffabricaten zijn producten die (uiteindelijk) worden verwerkt in/ tot een product voor de eindgebruiker. Meestal is sprake van een reeks van halffabricaten: het product van het ene bedrijf is het uitgangsmateriaal van het volgende bedrijf. Iedere bewerking in deze keten kan invloed hebben op de samenstelling of het gedrag van het (eind)product. Denk aan een keten van bauxiet tot uiteindelijk aluminium folie, laptop of motorblok.
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 de kwaliteit van de leefomgeving. Dit kan gaan over stoffen, deeltjes of (micro-) organismen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• nieuwe, nog onbekende stoffen met nog onbekende bedreigingen.</li> <li>• bekende stoffen met een nog niet eerder (h)erkende (nieuwe) bedreiging.</li> <li>• bekende stoffen met nieuwe toepassingen.</li> </ul>
OSPAR: Prioritaire stoffen van de Oslo-Parijs Conventie	Deze Conventie heeft als doel de bescherming van het mariene milieu van de Noordoost 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.
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. ( <a href="https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS">https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS</a> )
REACH	REACH staat voor Europese regelgeving op het gebied van Registratie, Evaluatie en Autorisatie en restrictie van Chemische 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.
Richtlijn Industriële Emissies	De Richtlijn Industriële Emissies (Rie 2010/75/EU) verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem (inclusief maatregelen voor afvalstoffen) van IPPC-installaties te reguleren (Integrated Pollution Prevention and Control-installations). Dit betreft grote milieuvervuilende bedrijven en de intensieve veehouderij. Dat gebeurt via een integrale vergunning. Deze moet gebaseerd zijn op de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Vergunningverleners moeten rekening houden met de stoffen en stofgroepen die in bijlage II van de Rie staan en zo nodig in de vergunning voorschriften verbinden aan de emissies van deze stoffen. In Nederland wordt de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) sinds 2013 geïmplementeerd via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), het Besluit omgevingsrecht (BOR), het activiteitenbesluit, de Wet milieubeheer (Wm) en 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) verordening (EG 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.
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

	<p>stofcategorie ZZS onderscheidt drie stofklassen met onderscheidende definities van de grensmassaastroom 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ERS, extreem risicovolle stoffen.</li> <li>2. MVP 1, minimalisatie-verplichte vaste stoffen.</li> <li>3. MVP 2, minimalisatie-verplichte gas- of dampvormige stoffen.</li> </ol>
Verdrag van Stockholm	Wereldwijd verdrag om milieuverontreiniging door persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) te beperken.
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 onderzoek plicht gelden.
ZZS criteria	<p>Een stof is in ieder geval een zeer zorgwekkende stof indien deze stof voorkomt op:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>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;</li> <li>c. de kandidatenlijst, bedoeld in artikel 59 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen;</li> <li>d. bijlage XIV van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen;</li> <li>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);</li> <li>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 over 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), ofg. bijlage X van de kaderrichtlijn water, voor zover een stof in die bijlage is aangewezen als prioritaire gevaarlijke stof.</li> </ol>
ZZS in mengsels	De identificatie van ZZS 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 CLPClassification, Labelling and Packaging-, REACHRegistratie, Evaluatie en Autorisatie en restrictie van Chemicaliën-en POP-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.

## Bijlage 3: Projectorganisatie



Het project wordt uitgevoerd vóór en dóór decentrale overheden, de kennis en ervaring van de ambtenaren van deze overheden vormt de kern van de studie. Zij verzorgen, in de hiervoor genoemde deelprojecten, de inhoud van het project. Vanuit dit uitgangspunt is het project als volgt georganiseerd.



### **Kernteam**

De coördinatie en de regie van het project als totaal ligt bij het kernteam. Het kernteam bestaat uit de vier deelprojectleiders, de 'liaisons' en het projectmanagement. Het kernteam is verantwoordelijk voor de inhoud, organisatie en de beheersing van het overall project. Het kernteam stelt voorstellen op voor de stuurgroep.

### *Deelprojectleiders*

De deelprojectleiders zijn verantwoordelijk voor de inhoud, organisatie en beheersing van de deelprojecten en de borging van de resultaten daarvan. De projectleiders van deelproject 1a en 1b fungeren ook als liaison naar respectievelijk de Omgevingsdiensten en de provincies.

### *Liaisons*

De liaisons (vertegenwoordigers van VNG, IPO, Omgevingsdienst NL en VNO/NCW-MKB) vormen de brug tussen hun achterban en het project. Het bedrijfsleven heeft geen projectleider binnen een van de deelprojecten.

### **Stuurgroep en opdrachtgever**

VNG voert als penvoerder de financiële administratie en is de eindverantwoordelijke voor het project. Een stuurgroep bestaande uit directieleden van IPO, Omgevingsdienst NL en VNG beslist over eventuele aanpassingen in het projectverloop (b.v. als gevolg van externe ontwikkelingen die het project raken), de verantwoording over resultaten en financiën en na afloop over de implementatie van de projectresultaten.

### *Bemensing*

De projectmanager rapporteert aan de stuurgroep en de opdrachtgever en koppelt signalen vanuit de stuurgroep terug met het kernteam. Het projectmanagement is ook verantwoordelijk voor de overall rapportage van het project.

<b>Projectleiders deelprojecten</b>	
Roy Reinders (Omgevingsdienst NL)	PL deelproject 1a, liaison
John Smits (IPO)*	PL deelproject 1b, liaison
Henk van der Berg (VNG)**	PL deelproject 2
Nicole Janssen (RIVM)	PL deelproject 3
Jan Fokkens (VNO/NCW-MKB)	Liaison
Arne Alphenaar (VNG)**	Liaison
Julie Ng-A-Tham (RIVM)	Adviseur
<b>Projectmanagement</b>	
Henk van der Berg (TTE)	Projectleider
Arne Alphenaar (TTE)	Inhoudelijke borging
Devi van der Woude (TTE)	Projectsecretariaat

\*Arena Consult namens IPO

\*\*TTE namens VNG

<b>Stuurgroep</b>	
Evelien Babbé	VNG
Hugo van de Baan	IPO
Nienke Baars	ODNL
Paul Schuurmans	OD Academy
<b>Opdrachtgever</b>	
Petra Meskens	VNG
Diana van Dorresteyn	VNG
Merijn de Jong	IPO