



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2023/290180

Datum 10 oktober 2023
Betreft Beantwoording Kamervragen over de besluitvorming
met betrekking tot de motie Klaver-c.s. over het
gelijkstellen van potentieel zeer zorgwekkende stoffen
(pZZS) aan zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)

Geachte voorzitter,

Met deze brief beantwoord ik de vragen van de leden Klaver (GroenLinks) en De
Hoop (PvdA) over de besluitvorming met betrekking tot de motie Klaver-c.s. over
het gelijkstellen van potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) aan zeer
zorgwekkende stoffen (ZZS).¹

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen

¹ KST 2023Z16616

1. Wat verstaat u onder 'het bedrijfsleven' waaraan u refereert in de beslisnota²? Welke bedrijven of vertegenwoordigers van bedrijven heeft u gesproken naar aanleiding van deze motie? Kunt u aangeven op welke momenten deze contacten zijn geweest?

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2023/290180

Hier worden de belangrijkste (branche)vertegenwoordigers bedoeld van vergunningplichtige bedrijven die ZZS emitteren en die mijn ambtenaren regulier spreken, onder andere in de Klankbordgroep Stoffen REACH (drie keer per jaar), in het kader van de evaluatie van het ZZS-emissiebeleid en in het kader van het Impulsprogramma Chemische Stoffen. Dat zijn gesprekken waar ook de thema's, waar de motie over spreekt, worden besproken, onder meer in het kader van de evaluatie van het ZZS-emissiebeleid en in het kader van het Impulsprogramma Chemische Stoffen. Naar aanleiding van de motie zijn er geen specifieke gesprekken met het bedrijfsleven gevoerd.

2. Kunt u de reactie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over de gevolgen voor het bedrijfsleven van 25 september 2023, waarnaar wordt verwezen in de beslisnota, ook delen met de Kamer?

Het ministerie van EZK heeft meegelezen op de conceptbrief. IenW heeft geen commentaar ontvangen van EZK.

3. Heeft u bevoegde gezagen en omgevingsdiensten gesproken in relatie tot de besluitvorming over deze motie? Hebben zij met al hun kennis en kunde kunnen meedenken over de uitvoering hiervan? Zo ja, met welke bevoegde gezagen of omgevingsdiensten heeft u contact gehad? Kunt u aangeven op welke momenten deze contacten zijn geweest?

Met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten heeft IenW regelmatig contact. Specifiek ten aanzien van de motie is geen contact geweest. De onderwerpen van de motie, zoals voorzorg en het (p)ZZS-beleid worden veelvuldig besproken, bijvoorbeeld onlangs nog op 5 september jl. in het kader van het reguliere interbestuurlijk overleg van het Impulsprogramma Chemische Stoffen. Aan dit overleg namen -naast ambtenaren van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat- vertegenwoordigers deel van VNG, IPO, UvW en ODNL.

4. Kunt u uiteenzetten hoe groot de administratieve lasten en financiële verplichtingen voor het bedrijfsleven exact zijn op basis waarvan u heeft besloten om deze motie niet uit te voeren?

Alvorens in te gaan op de vraag over de omvang van eventuele administratieve lasten, wil ik benadrukken dat, zoals aangegeven in de brief van 6 oktober, doorslaggevend is geweest dat het juridisch zeer kwetsbaar is om in regelgeving eenvoudigweg pZZS gelijk te stellen aan ZZS. Immers is dan de plaatsing van een stof op de pZZS-lijst enig criterium voor het reguleren van die stof als ware het een ZZS. Dat biedt onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing. Een exacte inschatting van de administratieve lasten en financiële verplichtingen is in theorie mogelijk, maar in de praktijk is deze berekening niet te maken. Dit komt onder andere omdat de pZZS-lijst voortdurend wijzigt van samenstelling. Daarmee zullen ook de verplichtingen voor bedrijven voortdurend wijzigen als

² Kamerstuk 36 410, nr. 25

pZZS gelijk wordt geschaard met ZZS. De afweging over de administratieve lasten en financiële verplichtingen is dus gebaseerd op een algemene inschatting waarbij vaststaat dat dit leidt tot een aanzienlijke stijging. Voor de beoordeling van maatregelen voor ZZS door het bevoegd gezag moet het bedrijf inzicht geven in de kostenberekeningen; dit is een verplicht onderdeel van een vermijdings- en reductieprogramma. Die kosten kunnen bestaan uit het aanpassen van het productieproces of bouwen van een emissie reducerende installatie en het bedrijven daarvan. Wanneer we pZZS gelijkschakelen aan ZZS betekent dit in ca. 75% van de gevallen dat deze kosten en administratieve verplichtingen ten onrechte worden gemaakt omdat 75% zich uiteindelijk niet kwalificeert als een ZZS. De situatie zoals hierboven geschetst is de huidige werkwijze. In mijn brief van 6 oktober jongstleden heb ik aangegeven dat ik de zorg van de Kamer deel over stoffen waarvan nog onzekerheid is over de risico's, en die mogelijk in de toekomst wel een ZZS blijken te zijn. Dus de ca. 25% van de stoffen van de pZZS lijst. Als zo'n stof door een bedrijf naar lucht of water wordt geëmitteerd en er zijn sterke aanwijzingen voor risico's, dan wil ik dat alles op alles wordt gezet om te zorgen dat die emissies zo snel mogelijk stoppen, in lijn met de minimalisatieplicht voor ZZS. Bevoegde gezagen moeten direct, vanuit voorzorg, maatregelen kunnen nemen om die stoffen uit het milieu te weren. Daarom heb ik in mijn brief van 6 oktober verschillende acties aangekondigd voor het instrumentarium van bevoegde gezagen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2023/290180

5. Kunt u uiteenzetten hoe groot de financiële baten zijn voor bevoegde gezagen en omgevingsdiensten om niet voor elke afzonderlijke potentieel zeer zorgwekkende stof (pZZS) te moeten handhaven?

De inschatting is dat er geen sprake is van baten. Of het nu gaat om ZZS of pZZS, het bevoegd gezag zal altijd moeten handhaven op de gemelde en vergunde emissies van een bepaalde stof: er wordt bekeken of het bedrijf aan de informatie- en minimalisatieplicht voor de emissies van die stof voldoet. Het gelijkschakelen van pZZS aan ZZS zal voor bevoegde gezagen, net als voor bedrijven, tot een lastenverzwaring leiden omdat voor deze stoffen aanvullende verplichtingen gaan gelden die door bevoegde gezagen moeten worden gecontroleerd. Bovendien gaan er steeds weer stoffen van de lijst af als blijkt dat een stof geen ZZS is, waar dan besluiten weer op moeten worden aangepast.

6. Kunt u uiteenzetten wat de maatschappelijke baten zijn wanneer er een minimalisatieplicht zal gelden voor de 25% pZZS die vervolgens daadwerkelijk een zeer zorgwekkende stof (ZZS) blijken te zijn?

Daartoe moet worden onderzocht welke van de pZZS stoffen daadwerkelijk in Nederland geëmitteerd worden, door welke bedrijven, in welke hoeveelheden en of dat naar water of lucht is. Bovendien hangt het effect van de minimalisatieplicht af van de specifieke omstandigheden in zo'n bedrijf: soms zal het mogelijk zijn de emissies op korte termijn te voorkomen, meestal worden er – zoals dan opgenomen in een vermijdings- en reductieprogramma – stappen gezet zoals aanpassen van een productieproces of het bouwen van een aanvullende installatie om die emissies te minimaliseren. Het minimaliseren zal in de ene situatie sneller gaan dan in de andere. Inventariseren wat dit in totaal zou opleveren aan maatschappelijke kosten en baten is misschien in theorie mogelijk, maar zal in praktijk vrijwel onmogelijk en weinig zinvol blijken. Waarschijnlijk zal nog voordat de inventarisatie is afgerond, de uitkomst al achterhaald zijn vanwege tussentijdse aanpassingen van de pZZS-lijst.

7. Hoe lang duurt het op dit moment gemiddeld voordat een pZZS-stof is beoordeeld als ZZS of niet-ZZS?

Dit is afhankelijk van de Europese onderzoeken op basis waarvan een stof op de pZZS lijst is geplaatst. Ervaring uit de praktijk (de lijst bestaat nu zo'n vijf jaar) leert dat dat 1 jaar kan zijn, maar ook vele jaren kan duren. Dat is het geval als bijvoorbeeld een lidstaat lang over het onderzoek doet, of als het onderzoek wordt uitgesteld. Een gemiddelde duur heeft, gezien het bovenstaande weinig informatieve waarde, maar zou naar verwachting ergens rond de drie jaar liggen.

8. Welke mogelijkheid is er voor bevoegde gezagen om een minimalisatieplicht op te leggen op de uitstoot van pZZS? Welke mogelijkheid is er om verplichtingen op te leggen aan de emissie van stoffen van gelijke zorg als pZZS, die als zodanig door het RIVM worden beschouwd?

De wettelijke minimalisatieplicht geldt alleen voor ZZS. Het bevoegd gezag heeft echter wel al mogelijkheden om voor emissies van niet-ZZS verplichtingen op te leggen, bijvoorbeeld via de vergunning. Daar is dan wel goede onderbouwing voor nodig. Zoals ik ook al aangaf in mijn brief van 6 oktober is het in regelgeving eenvoudigweg gelijkstellen van alle pZZS aan ZZS juridisch zeer kwetsbaar, omdat plaatsing van een stof op de pZZS-lijst als enig criterium onvoldoende onderbouwing biedt voor het reguleren van die stof als ware het een ZZS.³

9. Bent u bekend met de definitie van het voorzorgsbeginsel, vastgesteld door de Europese Commissie⁴, waarin de mogelijkheid wordt genoemd om de bewijslast voor de risico-evaluatie van mogelijk schadelijke stoffen om te draaien en deze bij bedrijven neer te leggen? Is dit onder onze nationale regelgeving mogelijk bij het al dan niet vergunnen van pZZS-emissies? Zo niet, welke wettelijke aanpassingen zijn nodig om deze bewijslast wél om te kunnen draaien?

Ja ik ben bekend met die mededeling van de Europese Commissie. Bij het vergunnen van emissies van stoffen kan het bevoegd gezag ook nu al aan het bedrijf om nadere informatie of bijvoorbeeld monitoring vragen. Overigens is er bij vergunningverlening altijd sprake van een gedeelde bewijslast. Het bedrijf moet informatie leveren over de risico's van een stof bij de vergunningaanvraag. Dit geldt voor alle stoffen, ook niet ZZS. Het bevoegd gezag moet het besluit op de vergunningaanvraag voldoende onderbouwen. Zie voorts mijn brief van 6 oktober, waar ik onder andere inga op het thema 'bewijslast'.

10. Vindt u het wenselijk dat een bevoegd gezag, bij zorgen over het gevaar van een nieuw te vergunnen stof, zelf bewijs van de mogelijk schadelijke gevolgen moet aandraagen? Is het niet wenselijk om deze bewijslast om te draaien, zodat er geen mogelijk schadelijke stoffen worden uitgestoten totdat het desbetreffende bedrijf de zorgen wetenschappelijk weerlegt?

Zowel een bedrijf als een bevoegd gezag heeft in het kader van een vergunning een bepaalde verantwoordelijkheid. Welke partij informatie ten behoeve van bewijslast aandraagt of moet aandraagen, kan verschillen per situatie. Dit is niet

³ KST 2023Z16878 Brief aan de Tweede Kamer van 6 oktober 2023: "Omgaan met het voorzorgsbeginsel en potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen".

⁴ Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel EUR-Lex - 52000DC0001 - NL (europa.eu)

per definitie altijd het bevoegd gezag. Een bedrijf heeft een verantwoordelijkheid om het milieu niet te vervuilen, en moet in het kader van een vergunning relevante informatie aanleveren. Bij vergunningverlening is dus altijd sprake van een gedeelde bewijslast. Het bedrijf moet informatie leveren over de risico's van een stof bij de vergunningaanvraag. Dit geldt voor alle stoffen, ook niet ZZS. Het bevoegd gezag moet het besluit op de vergunningaanvraag voldoende onderbouwen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2023/290180

11. Welke financiële en juridische ondersteuning biedt het ministerie momenteel aan bevoegde gezagen en omgevingsdiensten die uit voorzorg milieuvergunningen aanscherpen om gezondheidsrisico's te beperken? Is het doel bij zulke ondersteuning om bevoegde gezagen te helpen om een zo scherp mogelijke en houdbare vergunning te verlenen?

Ik verwijs hierbij naar het Interbestuurlijk Programma Verbetering VTH, waarbinnen een substantieel bedrag beschikbaar is voor omgevingsdiensten, onder andere voor verdere professionalisering van vergunningverleners. De versterking van het VTH-stelsel moet bijdragen aan betere vergunningverlening.

12. Is er een standaard format of richtlijn voor bevoegde gezagen die uit voorzorg een vergunning willen aanscherpen met betrekking tot pZZS zodat deze juridisch houdbaar is volgens de Mededeling van de Europese Commissie?

Nee, er is geen standaard format of richtlijn.

13. Kunt u deze vragen uiterlijk 24 uur voor het commissiedebat Externe veiligheid (11-10-2023) en afzonderlijk van elkaar beantwoorden?

Ik heb mijn uiterste best gedaan om de beantwoording tijdig te versturen.