



Terneuzen, Nieuwdorp  
22 november 2022

Geachte college,

Trinseo Netherlands B.V., Zeeland Refinery N.V. en Dow Benelux B.V. (hierna te noemen; “de bedrijven”) hebben met belangstelling kennisgenomen van het Ontwerp-Milieuprogramma 2023-2027. Door middel van deze brief wensen de bedrijven een reactie te geven op het daarin opgenomen beleid.

In zijn algemeenheid staan wij positief ten opzichte van het beleid dat Gedeputeerde Staten (GS) voorstaat om de milieukwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen en te versterken. Het doel van een gezond, schoon en veilig Zeeland is immers evident. Met de subdoelen per milieuthema wordt een nadere uitwerking gegeven aan het hoofddoel. Deze reactie richt zich op subdoel A.9 Voorkomen van (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen in het milieu.

#### **Provinciaal beleid (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen**

Onder A.9 van het programma geeft GS aan te streven naar het zo veel mogelijk weren van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) als van potentieel Zorgwekkende Stoffen (pZZS) uit de leefomgeving. Met betrekking tot de pZZS wordt daarbij opgemerkt dat deze stoffen nog niet in het kader van de Europese richtlijn REACH zijn beoordeeld, maar mogelijk dezelfde effecten kunnen hebben als ZZS.

In onderdeel A.9.1 wordt het beleid nader geconcretiseerd voor nieuwe activiteiten met ZZS en/of pZZS. Bij aanvragen voor nieuwe activiteiten zal GS eisen dat nieuwe emissies van pZZS- en ZZS voorkomen dan wel geminimaliseerd moeten worden. Voorkomen en minimaliseren betekent dat een emissie zo ver mogelijk onder het maximaal toelaatbare risiconiveau (MTR) blijft of wordt teruggebracht.

Bestaande emissies van pZZS en ZZS dienen volgens onderdeel A.9.2 van het programma te worden gereduceerd of voorkomen. Hiertoe moeten bedrijven een plan van aanpak opstellen met maatregelen om tot reductie of het voorkomen van bestaande (vergunde) pZZS- en ZZS-emissies te komen. Vervolgens worden vergunningen geactualiseerd met op basis van dit plan van aanpak aangescherpte voorschriften. Ook bij uitbreiding van bestaande activiteiten streeft GS naar minimalisatie van pZZS- en ZZS-emissies, zodanig dat de totale emissie niet toeneemt.

Ten aanzien van ZZS sluit GS aan bij nationale wetgeving en -beleid. Over de benadering en aanpak van ZZS bestaat wat de bedrijven betreft geen verschil van inzicht. Echter wordt het beleid aangaande de pZZS in het programma gelijkgesteld aan dat voor ZZS. En dat is waar de schoen wringt.

#### **Juridisch kader ZZS**

Voor de vraag of sprake is van een ZZS is artikel 2.3b, lid 1, van het Activiteitenbesluit helder:

*‘1 Voor de toepassing van deze afdeling wordt onder een zeer zorgwekkende stof verstaan: een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.’*

Er kan dus pas sprake zijn van een ZZS als een stof voldoet aan één (of meer) van de volgende criteria van artikel 57 van REACH:

- kankerverwekkendheid;
- mutageniteit;
- giftig/schadelijk voor de voortplanting;
- persistent, bioaccumulerend en toxisch;
- zeer persistent en zeer bioaccumulerend; of
- stoffen van een soortgelijke zorg.

Bij pZZS staat dus niet ter discussie dat deze stoffen niet voldoen aan de criteria van artikel 57 REACH. Echter worden pZZS in het voorgenomen beleid, kennelijk op basis van het voorzorgsbeginsel, beschouwd als ZZS.

Dit is echter juridisch onjuist, zoals alleen al volgt uit artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit: een stof moet voldoen aan één van de daar genoemde eigenschappen en dat staat niet vast.

### **Effecten van het beleid**

De definitie van ZZS laat in het geheel geen ruimte om daar een andere invulling aan te geven en daar stoffen onder te brengen die niet voldoen aan één of meer criteria van artikel 57 REACH.

Verder is het ook logisch dat dit artikel deze ruimte niet biedt. Dit brengt rechtsonzekere en onevenredig bezwarende situaties met zich mee. Het is naar onze mening te voorbarig om dezelfde (ingrijpende) verplichtingen voor stoffen die niet zeer zorgwekkend zijn te eisen als voor ZZS en vergt dan ook onevenredige inspanningen van de bedrijven.

Doordat pZZS nu gelijkgesteld lijkt te worden aan ZZS, kan dat vergaande gevolgen voor bedrijven hebben. Als voor een bepaalde stof die op de pZZS lijst staat maatregelen genomen moeten worden om te minimaliseren, kan dit tot forse investeringen leiden die achteraf niet nodig blijken als de stof van de pZZS lijst wordt verwijderd. De bedrijven onderschrijven het belang van monitoring van pZZS, maar de stap naar reductiemaatregelen op basis van een lijst die op elk willekeurig moment kan wijzigen biedt geen rechtszekerheid. Bovendien creëert dit een ongelijk speelveld ten opzichte van bedrijven in Nederland, maar vooral ook in andere EU lidstaten die niet de verplichting hebben om pZZS te minimaliseren.

Uit een analyse van Royal HaskoningDHV volgt dat sinds de introductie van de pZZS-lijst, **meer dan 70 procent** van de stoffen die zijn beoordeeld - een groot deel is nog niet beoordeeld - niet als ZZS aangemerkt:

*'Het RIVM heeft eind april de update van de pZZS lijst gepubliceerd. Deze keer betrof het de plaatsing van 26 nieuwe pZZS op de lijst en zijn er elf andere stoffen op de pZZS-lijst beoordeeld en daarmee van de lijst verdwenen. Van deze 11 stoffen werd er één als ZZS aangeduid. Het totale aantal pZZS op de lijst komt hiermee op 324.*

***In totaal zijn er van de pZZS-lijst inmiddels 158 stoffen beoordeeld. Daarvan zijn er 44 als ZZS gekwalificeerd (28%). Dit percentage blijkt over de periode 2018-2021 redelijk constant. De overige 114 stoffen zijn wel van de pZZS-lijst afgevoerd, maar niet als ZZS gekwalificeerd.<sup>1</sup>***

Het beleid is ook niet in lijn met het landelijk beleid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. De Staatssecretaris heeft namelijk het volgende over pZZS aangegeven:

---

<sup>1</sup> [Nieuwe pZZS-lijst en wijziging ZZS in afval \(royalhaskoningdhv.com\)](https://royalhaskoningdhv.com)

*'Het gaat hier per definitie om stoffen die (nog) niet als ZZS ingedeeld zijn, waardoor de bij ZZS behorende verplichtingen ook niet van toepassing zijn.'*<sup>2</sup>

Uit het beleid van de Staatssecretaris volgt juist het tegenovergestelde van het door GS voorgenomen programma ten aanzien van (p)ZZS: pZZS moeten niet op één lijn worden gesteld met ZZS.

### **Emissie vs. MTR**

In het programma wordt door GS aangegeven tot hoe ver de minimalisatie zou moeten gaan, namelijk 'zo ver mogelijk onder het maximaal toelaatbare risiconiveau blijft of wordt teruggebracht'. Het MTR is de concentratie van een stof waar beneden geen negatief effect is te verwachten. Indien de emissie van een ZZS onder het MTR blijft is er dus geen negatief effect te verwachten en zou dit voldoende moeten zijn. Echter wordt nu in het programma gesteld dat de emissies zo ver mogelijk onder het MTR moeten zijn. Dit geeft rechtsonzekerheid, immers wie bepaalt wat zo ver mogelijk is? Niet voor niets zijn in de EU Beste Beschikbare Technieken vastgesteld. Indien die worden toegepast en de immissieconcentratie onder het MTR blijft, is er geen aanleiding om verdergaande reductie te eisen. Ook dat zou wederom een ongelijk speelveld creëren ten opzichte van bedrijven in andere EU landen.

### **Vorzorgsbeginsel**

Hoewel dat niet expliciet in het programma wordt benoemd lijkt het beleid te worden gelegitimeerd op basis van het voorzorgsbeginsel. Er wordt immers gesteld dat pZZS "mogelijk dezelfde effecten kunnen hebben als ZZS". Voor het voorzorgsbeginsel geldt dat toepassing daarvan gelimiteerd is; er kan op grond van dit beginsel niet zomaar gesteld worden dat een stof (geen ZZS) toch als ZZS behandeld moet worden. Er zal in ieder geval een risicoanalyse moeten worden uitgevoerd, die bestaat uit drie stappen: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding.

In het kader van deze risicoanalyse zal het bevoegd gezag ook de risico's van het concrete geval op het milieu en de gevolgen van het (niet) handelen in kaart moeten brengen.<sup>3</sup> Verder moet door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie worden aangetoond dat het beoogde beschermingsniveau van het milieu of een bevolkingsgroep in gevaar zou kunnen komen door het niet behandelen van een stof als ZZS. Deze moeten vanzelfsprekend proportioneel zijn en geen 'nulrisico' nastreven.<sup>4</sup> Verder zal deze beslissing ook op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen moeten berusten, deugdelijk gemotiveerd zijn en geen onevenredige gevolgen hebben voor belanghebbenden in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.<sup>5</sup>

Kortom, toepassing van dit beginsel is aan strikte eisen verbonden waaraan een objectieve verantwoorde wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag dient te liggen, die vanzelfsprekend ook specifiek voor de betreffende situatie moet worden getoetst en afgewogen. Dat deze vereisten gelden komt niet tot uitdrukking in het beleid. Bovendien is een dergelijke risicoanalyse niet uitgevoerd. Noch door GS noch door het RIVM.

Tot slot ligt het voorzorgsbeginsel ook al ten grondslag aan REACH en dus ook de criteria van artikel 57 (waarnaar artikel 2.3b Activiteitenbesluit en de definitie van ZZS naar verwijst). De Europese wetgever acht de bepalingen in deze verordening dus al in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel. Mede om die reden is er niet de ruimte om, zelfs in aanvulling op de landelijke regels zoals bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit, er nog een schepje bovenop te doen. Dit leidt dan ook binnen Europa tot een ongelijk speelveld.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2017/18, 28 089, nr. 88, p 11.

<sup>3</sup> Zie o.a. 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210.

<sup>4</sup> Mededeling van 2 februari 2000 van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001).

<sup>5</sup> ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o. 29.2.



**Conclusie**

Met het voorgenomen beleid wordt in feite bepaald dat bepaalde stoffen, ook stoffen die geen ZZS zijn (pZZS), als ZZS worden aangemerkt. Zoals hierboven uitgebreid is toegelicht, hebben GS daar geen bevoegdheid voor, is deze werkwijze rechtsonzeker, niet in het belang van de bescherming van het milieu, in strijd met het Nederlandse en Europese gelijke speelveld, en afhankelijk van de precieze uitwerking (die nu nog geheel onduidelijk is) ook onevenredig bezwarend.

Trinseo Netherlands B.V.

Zeeland Refinery N.V.

Dow Benelux B.V.