



Provinciale Staten

Clustercode WL
Ons kenmerk DOC-00718540
Bijlage(n) 3

Uw kenmerk Uw kenmerk
Maastricht 31 januari 2025
Verzonden

Onderwerp

Mededeling portefeuillehouder inzake zeer zorgwekkende stoffen en stand van zaken
gezondheidsverkenning Chemelot

Geachte Staten,

Gedeputeerde Staten hebben u tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 1 november 2024 toegezegd¹ om u in het eerste kwartaal van 2025 een mededeling portefeuillehouder te sturen over de inzet op de reductie van zeer zorgwekkende stoffen, waaronder de minimalisatieverplichting. Daarbij zal de context van het wettelijke stelsel worden geschetst. Het College geeft u hierbij graag de toegezegde informatie en beschouwen toezegging 9584 daarmee als uitgevoerd.

Aanvullend informeren we u hierbij over de stand van zaken van de verkenning van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) naar de gezondheid rondom Chemelot. Hiermee wordt verdere uitvoering gegeven aan de Gewijzigde Motie 3015 Berghorst c.s. inzake Onderzoek de gezondheidseffecten van Chemelot².

Zeer zorgwekkende stoffen

U treft hierna de hoofdlijnen van het wettelijk stelsel voor zeer zorgwekkende stoffen en de Limburgse inzet aan, voor de volledige toelichting verwijzen wij u naar bijlage 1.

Wettelijk stelsel

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, zich in de voedselketen ophopen of de voortplanting belemmeren. De hoofddoelstelling van het Europese en het Nederlandse ZZS-beleid is het weren van ZZS uit de leefomgeving zodat in 2050 nog slechts sprake is van verwaarloosbare risico's. Het ZZS-beleid richt zich op:

¹ Toezegging 9584: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/4ad140ee-c210-4cdc-a8ae-6f7655543c15>

² Motie 3015: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/ac43c9ac-9fd5-4cd2-9d88-3576d2ab56a6>



- Stoffen: de productie van, en handel in chemische stoffen³,
- Emissies: uitstoot van ZZS uit een bron (zoals schoorsteen) naar lucht, water en/of bodem,
- Afval: afvalstoffen die ZZS bevatten.

Binnen deze drie beleidsterreinen zijn verschillende overheden verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering. Het Rijk is bevoegd gezag voor de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van stoffen. De belangrijkste taken voor de provincie liggen binnen het emissiebeleid. Daarnaast heeft de provincie taken binnen het afvalbeleid. Gedeputeerde Staten zijn aangewezen als het bevoegd gezag van de 'complexe bedrijven'. Dat zijn bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving, zoals complexe chemische bedrijven (waaronder Chemelot) en afvalverwerkers. De Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL) zorgt voor de dagelijkse uitvoering van de wettelijke taken rondom deze bedrijven, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Voor het ZZS-emissiebeleid geldt dat bedrijven maatregelen moeten nemen om uitstoot naar het milieu te voorkomen en als dat niet kan dat zoveel mogelijk moeten beperken (minimalisatieplicht). Bedrijven moeten het bevoegd gezag hierover iedere vijf jaar informeren (informatieplicht) en moeten ook een 'vermijdings- en reductieprogramma' (VRP) opstellen. Daarnaast moet worden voldaan aan wettelijke grenswaarden voor emissie en immissie⁴ en moeten de 'Best Beschikbare Technieken' (BBT⁵) worden toegepast.

Limburgs beleid en inzet

Het College heeft in de 'Modulaire aanpak concretiserend milieubeleid' het vermijden van ZZS in het leefmilieu tot één van de prioriteiten benoemd. Daarnaast is aangegeven hoe het de wettelijke taak voor ZZS intensificeert. De concrete Limburgse inzet op een reductie van ZZS voor de komende periode wordt hieronder weergegeven. Deze inzet is bovenop de reguliere uitvoering van het VTH-instrumentarium op het gebied van ZZS. De instrumenten en acties zijn onderdeel van de modulaire aanpak van het concretiserend milieubeleid onder 'Reductie ZZS bij provinciale bedrijven' (1-3), de 'Agenda bodem en ondergrond 2024-2030' (4-5) en het 'Provinciaal Waterprogramma 2022-2027' (6). **Nummer 7 is een nieuwe aanvullende actie.**

1. Opdracht innovatief toezicht met een infrarood camera (OGI) door de ODZL. Met een Optical Gas Imaging (OGI) camera kunnen diffuse emissies bij een bedrijfscontrole direct zichtbaar worden gemaakt,
2. Besluit over beleidsregel scherper vergunnen / omkeren bewijslast ter minimalisatie van ZZS,
3. Opdracht aan de ODZL voor extra toezicht op VRP's,
4. Inventariseren van de aanwezigheid van geprioriteerde ZZS en kennisontwikkeling over geprioriteerde ZZS,
5. Ontwikkelen van handelingsperspectieven van geprioriteerde ZZS,
6. Verbeteren van de vergunningverlening ten behoeve van opkomende antropogene stoffen⁶ in het (grond)water,
- 7. Toepassen van een nieuw cumulatie-instrument van het RIVM waarmee een optelsom van ZZS inzichtelijk wordt gemaakt.**

³ EU REACH-verordening: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen

⁴ Immissie is de belasting die een ontvanger (bijvoorbeeld mens, natuurgebied) ontvangt van schadelijke stoffen door een bron

⁵ BBT zijn de meest doelmatige technieken/methoden om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen

⁶ Antropogene stoffen zijn stoffen die niet van nature voorkomen, maar door de mens op synthetische wijze zijn vervaardigd



Gezondheidsverkenning Chemelot

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) heeft het RIVM gevraagd om begin 2025 een verkenning te starten naar de gezondheidseffecten van Chemelot. Een motie van uw Staten⁷ en een daaropvolgende brief vanuit ons College⁸ zijn hier mede de aanleiding voor geweest.

Met een verkenning moet duidelijk worden welke informatie al aanwezig is en welk aanvullend onderzoek eventueel nodig is. Het RIVM heeft dit al eerder gedaan rondom Tata Steel en Chemours en de Westerschelde. **Het RIVM zal verkennen welke onderwerpen, stoffen of stressoren bij Chemelot een significante impact hebben op de gezondheid. Hierin wordt ook de cumulatie (optelsom) van verschillende ZZS-emissies meegenomen.** Het RIVM heeft een webpagina ingesteld met informatie over de verkenning⁹.

Het Ministerie van I&W heeft een begeleidingscommissie ingesteld waarin de gemeenten, de ODZL, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Zuid-Limburg en de provincie zijn vertegenwoordigd. Het RIVM houdt daarnaast Chemelot en omwonenden (leden van de focusgroep Toekomst Chemelot en omgeving) op de hoogte van de voortgang van de verkenning. Het College zal u op de hoogte brengen wanneer er nieuwe relevante informatie beschikbaar is.

Gedeputeerde Staten van Limburg
namens dezen,

Marc van Caldenberg

Bijlage 1: Toelichting wettelijk stelsel ZZS en Limburgse inzet

Bijlage 2: Adviesrapport discipline lucht: controle van de (ZZS) uitstoot van bedrijven en inrichtingen (emissie) in 2024

Bijlage 3: Advies lucht: monitoring Zeer Zorgwekkende Stoffen nabij Chemelot 2018-2024

⁷ Gewijzigde Motie 3015 Berghorst c.s. inzake Onderzoek de gezondheidseffecten van Chemelot: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/ac43c9ac-9fd5-4cd2-9d88-3576d2ab56a6>

⁸ Mededeling Portefeuillehouder inzake stand van zaken gezondheidsonderzoek Chemelot, brief gedeputeerde Van Caldenberg van 4-6-2024 (GS DOC-00658408): <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/8d3674d4-2051-4cbc-bded-e09969790b8b>

⁹ <https://www.rivm.nl/industrie/verkenning-gezondheid-omwonenden-van-chemelot>



Bijlage 1 – Toelichting wettelijk stelsel ZZS en Limburgse inzet

In deze bijlage wordt een nadere toelichting gegeven aan de hand van de volgende indeling:

- A. Wat Zeer Zorgwekkende Stoffen zijn,
- B. Hoe het wettelijk stelsel is vormgegeven, inclusief welke overheden waarvoor verantwoordelijk zijn,
- C. Wat de context is van het ZZS-beleid,
- D. Wat het Limburgse beleid en de inzet voor ZZS is.

A- Zeer Zorgwekkende Stoffen

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, zich in de voedselketen ophopen of de voortplanting belemmeren. Mensen en ecosystemen kunnen onder andere in contact komen met ZZS bij het gebruik van producten of via het milieu (lucht, water of bodem), voedsel of de werkplek. ZZS komen niet enkel in de omgeving terecht via een chemische fabriek, maar bijvoorbeeld ook door processen van kleine(re) bedrijven en via particulieren. Bijvoorbeeld door medicijnresten, bestrijdingsmiddelen, drugsafval en huishoudchemicaliën.

Voorbeelden van ZZS zijn: polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS) en diverse zware metalen zoals cadmium. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft voor Nederland de zogenaamde 'ZZS-lijst'¹⁰ opgesteld, waarin de ZZS uit de verschillende internationale verdragen en wettelijke kaders¹¹ zijn opgenomen. Van deze stoffen moet het gebruik en de uitstoot worden verminderd. Er zijn ook stoffen die als 'potentieel Zeer Zorgwekkende Stof' (pZZS) zijn geclassificeerd. Voor pZZS is nog niet vastgesteld dat een stof een ZZS is, maar er zijn wel aanwijzingen dat het zo zou kunnen zijn. Het RIVM hanteert een aparte pZZS-lijst¹².

B- Wettelijk stelsel

Europese wet- en regelgeving vormt de basis van de Nederlandse wet- en regelgeving over ZZS. Het Nederlandse beleid ten aanzien van ZZS is hoofdzakelijk in de vorm van Kamerbrieven vanaf 2016 beschreven^{13,14}, er zijn geen generieke of specifieke beleidsdocumenten. De hoofddoelstelling van het Europese¹⁵ en het Nederlandse¹⁶ ZZS-beleid is het weren van ZZS uit de leefomgeving zodat in 2050 nog slechts sprake is van verwaarloosbare risico's. Deze doelstelling geldt voor het brede beleid ten aanzien van chemische stoffen.

Het ZZS-beleid is gericht op:

- Stoffen: de productie van, en handel in chemische stoffen,
- Emissies: uitstoot van ZZS uit een bron (zoals schoorsteen) naar lucht, water en/of bodem (bijvoorbeeld van stoffen die vrijkomen bij een productieproces),
- Afval: afvalstoffen die ZZS bevatten.

¹⁰ <https://rvszoeksysteem.rivm.nl/ZZSlijst/Index>

¹¹ De REACH-verordening (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen), het OSPAR-verdrag (het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de POP-verordening (persistente organische verontreinigende stoffen)

¹² <https://rvszoeksysteem.rivm.nl/ZZSlijst/PotentieleZZSlijst>

¹³ 'Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021', Berenschot & Arcadis, 7 april 2022:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/03/rapport-berenschot-arcadis-evaluatie-zzs-emissiebeleid-2016-2021>

¹⁴ In 2016 en 2017 is in Kamerbrieven (TK 28089 nr. 47 en TK 28663 nr. 66) een aanpak geschetst om ZZS beter in beeld te krijgen en de emissies van ZZS in het milieu te verminderen

¹⁵ EU Zero Pollution Ambition als onderdeel van de Green Deal

¹⁶ Bewust Omgaan met Veiligheid, Op weg naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving (bijlage bij Kamerbrief d.d. 4 juli 2018, KST 28 663, 28 089, Nr. 71)



Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is verantwoordelijk voor het afvalbeleid en het ZZS-emissiebeleid, inclusief het vaststellen welke stoffen als ZZS en pZZS worden aangemerkt. De staatssecretaris van I&W werkt momenteel aan een Nationaal Milieu Programma (NMP), waarin ook wordt ingegaan op ZZS¹⁷. Het beleid voor de productie, de toelating en het gebruik van stoffen - waaronder ZZS- valt onder de verantwoordelijkheid van meerdere ministeries. De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van I&W zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de REACH-verordening¹⁸ (Europese kader voor het stoffenbeleid). Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) is verantwoordelijk voor de gewasbeschermingsmiddelen.

Stoffenbeleid

De REACH-verordening verplicht producenten en importeurs van chemische stoffen onder andere om alle stoffen te registreren waarvan ze 1.000 kilogram of meer per jaar vervaardigen. REACH legt vervolgens verboden en beperkingen op aan de productie, het gebruik of de invoer van bepaalde schadelijke stoffen. De stoffen die voldoen aan de criteria van artikel 57 van de REACH-verordening worden 'Substances of Very High Concern' (SVHC) genoemd en zijn aangemerkt als ZZS. De eerder genoemde Nederlandse ZZS-lijst is langer dan SVHC-lijst; daarin zijn ook stoffen opgenomen die volgen uit andere internationale verdragen en wettelijke kaders¹¹. Het Rijk is de verantwoordelijke overheid (het bevoegd gezag¹⁹) voor de uitvoering van de REACH-verordening.

Nederland heeft in 2023 samen met Denemarken, Duitsland, Noorwegen en Zweden een voorstel ingediend voor een Europees verbod voor de ZZS PFAS. Dit voorstel is nog in behandeling. De verwachting is dat de Europese Commissie in 2025 met een definitief voorstel komt om PFAS te verbieden. Als het voorstel wordt aangenomen, dan zal een verbod naar verwachting vanaf of na 2027 in werking treden²⁰.

Emissiebeleid

Hoofdpijnen

Sinds 2016 geldt specifiek emissiebeleid voor ZZS. Het betreft een verdere aanscherping en verbijzondering van het daarvoor gevoerde beleid: de Nederlandse emissie Richtlijn (NeR) met een gerichte aanpak van 'Zeer Ernstige Zorgstoffen' (ZEZ). Het Rijk heeft de aanpak geïntensiveerd vanwege nieuwe inzichten en vanwege maatschappelijke onrust over de aanwezigheid van (mogelijk) risicovolle stoffen in het milieu.

In het algemeen geldt dat een ieder die een milieubelastende activiteit uitvoert alle maatregelen moet nemen om negatieve effecten op het milieu te voorkomen en als dat niet kan dat zoveel mogelijk moet beperken. Het ZZS-beleid is vervolgens enerzijds gericht op een bronaanpak en anderzijds op het

¹⁷ Het ontwerp-NMP zal naar verwachting **begin 2025** naar de Tweede Kamer worden gestuurd. In de conceptversie van 15 oktober 2024 (versie 4, www.nationaalmilieuprogramma.nl) zijn onder andere de volgende aanvullende operationele doelen voor ZZS opgenomen: "er is een dalende trend in de emissies van ZZS" (2030) en: "er is nul emissie van persistente stoffen en ZZS" (2050)

¹⁸ REACH: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen

¹⁹ Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat binnen een specifiek beleidsdomein bevoegd is om besluiten te nemen of beschikkingen/vergunningen af te geven (bijvoorbeeld rijk, gemeente, waterschap, provincie)

²⁰ <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/wij-hebben-gehoord-dat-er-misschien-een-verbod-komt-op-pfas-wat-houdt-het-voorstel-in-en-wat-betekent-het-voor-onze-decentrale-overheid/>



Figuur 1: Schematisch overzicht van het ZZS-beleid (bron: Berenschot & Arcadis¹³)

minimaliseren van restemissies die ondanks de bronaankpak nog kunnen plaatsvinden (zie figuur 1). Dit wordt ook wel aangeduid als de 'minimalisatieplicht' voor ZZS²¹. Bedrijven moeten vermijden dat ZZS via de schoorsteen, via lozing van afvalwater of via afvalproducten in onze leefomgeving terecht komen. Dit kan door vervanging (het gebruik van een andere stof) of door hergebruik en het voorkomen dat ZZS in emissiestromen naar lucht en/of water terecht komen. Als dat niet haalbaar is, dan moeten de (rest)emissies en lozingen zoveel mogelijk worden gereduceerd. Daarbij wordt nagegaan of verdere behandeling/zuivering van emissiestromen mogelijk is.

Het ZZS-emissiebeleid wordt gerealiseerd via het stelsel van de Omgevingswet, het bijbehorende VTH-stelsel (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) en de daarvoor verantwoordelijke overheden (bevoegde gezagen²²), waaronder de provincie. De minimalisatieplicht komt op meerdere manieren tot uiting in het wettelijk stelsel (zie figuur 2). Ten eerste is dit uitgangspunt verwerkt in de 'direct werkende regels' en in de beoordelingsregels voor vergunningsaanvragen. Er dienen Best Beschikbare Technieken (BBT)²³ te worden ingezet om emissies zoveel mogelijk te beperken en er wordt met een immissietoetsing²⁴ nagegaan of restemissies geen onaanvaardbare effecten hebben op lucht of water. Daarnaast komt het uitgangspunt terug in de 'specifieke zorgplicht' in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)²⁵, die voor vergunningplichtige activiteiten als 'vangnet' fungeert.

²¹ In Nederland geldt een minimalisatieplicht voor alle stoffen die voldoen aan de ZZS-criteria (zie de toelichting over de 'ZZS-lijst' op de eerste pagina van deze bijlage) en niet alleen voor de stoffen die opgenomen zijn in het REACH-register of die op Europees niveau als 'Substance of Very High Concern' (SVHC) zijn aangeduid. Zie ook: <https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/minimalisatieplicht-zeer-zorgwekkende-stoffen-bal/>

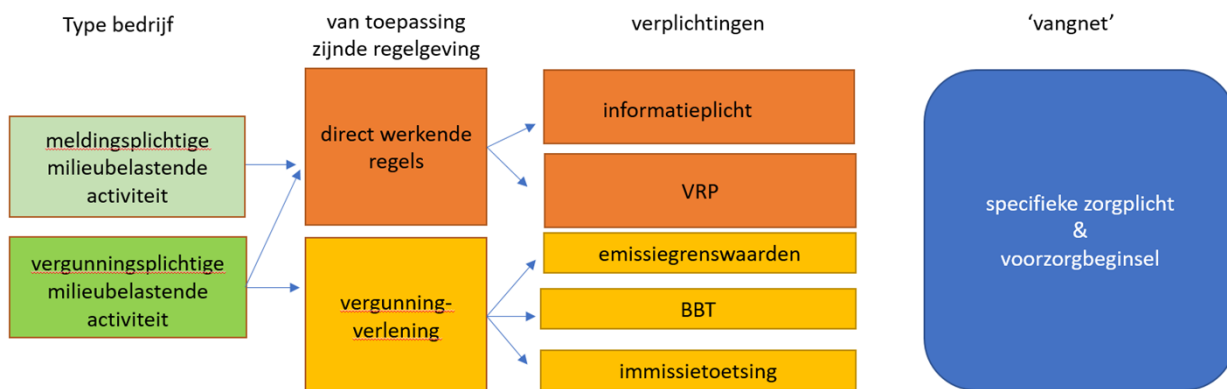
²² Het bevoegd gezag kan zowel het Rijk, een provincie, een waterschap als een gemeente zijn. Onder de Omgevingswet heeft ieder instrument een bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dat het instrument inzet, is ook het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, meldingen en het toestaan van afwijken van de direct werkende regels

²³ Best Beschikbare Technieken zijn de meest doelmatige technieken/methoden om uitstoot (emissies) en andere nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen

²⁴ Immissie is de belasting die een ontvanger bereikt van bijvoorbeeld concentratie van een verontreinigende stof, geur of geluid door een bron. Zoals geur bij nabijgelegen woningen, milieubelastende stoffen op een natuurgebied of geluid bij een verzorgingshuis

²⁵ De specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten staat in artikel 2.11 van het Bal. Zie ook:

<https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/rijksregels-mba/specifieke-zorgplicht-milieubelastende-activiteit/inhoud-specifieke-zorgplicht/>



Figuur 2: Hoofdpijnen wettelijk stelsel ZZS-emissies

De hoofdlijnen van het emissiebeleid voor ZZS uit figuur 2 worden hierna toegelicht aan de hand van de volgende paragrafen: direct werkende regels, vergunningverlening, vangnet en bevoegd gezag.

Direct werkende regels

Voor degene die een milieubelastende activiteit wil verrichten waarbij ZZS vrijkomen gelden de volgende verplichtingen vanuit het Besluit activiteiten leefomgeving²⁶, zowel voor meldings- als voor vergunningplichtige activiteiten:

- Informatieplicht: het bevoegd gezag moet iedere vijf jaar worden geïnformeerd over de mate waarin ZZS in de lucht of het water worden geëmitteerd en de mogelijkheden om deze emissies te beperken. Sinds 1 januari 2025 is het voor bedrijven verplicht om daarvoor gebruik te maken van de nieuwe ZZS-emissiedatabase²⁷.
- Opstellen van een 'vermijdings- en reductieprogramma' (VRP). De verplichting voor het opstellen van een VRP ligt bij bedrijven²⁸. In een VRP onderzoekt een bedrijf onder andere wat het kan doen om ZZS-emissies te reduceren. Bedrijven worden zo uitgedaagd om schonere en veiligere alternatieven te ontwikkelen en toe te passen. Bedrijven sturen het VRP naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beoordeelt vervolgens of het bedrijf voldoende invulling heeft gegeven aan de minimalisatie van ZZS. Het bevoegd gezag hoeft niet formeel met een VRP in te stemmen. Op basis van het VRP kunnen bedrijf en bevoegd gezag afspraken maken over de uitvoering van maatregelen en kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften in de vergunning opnemen.

Vergunningverlening

Degene die een vergunningplichtige milieubelastende activiteit wil ondernemen, bijvoorbeeld met ZZS, dient een omgevingsvergunning aan te vragen bij het bevoegd gezag. Bij een beoordeling van een vergunningaanvraag met ZZS worden onder andere de volgende aspecten meegenomen:

²⁶ Besluit activiteiten leefomgeving (Bal): paragraaf 5.4.3

²⁷ <https://www.e-mjv.nl/zzs>

²⁸ Voor ZZS-emissies naar lucht was de vijfjaarlijkse informatie- en rapportageplicht in de vorm van algemene regels opgenomen in het Activiteitenbesluit (artikel 2.4). Voor emissies naar water waren voor 2024 nog geen algemene regels en werd de informatie- en rapportageplicht per bedrijf vastgelegd in een vergunningvoorschrift. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 gelden er voor emissies naar zowel water als lucht direct werkende regels (Besluit activiteiten leefomgeving, paragraaf 5.4.3)



- Best Beschikbare Techniek (BBT): BBT dient te worden toegepast²⁹. BBT zijn de meest doelmatige methoden om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen. Als er een nieuwe BBT is vastgesteld die haalbaar en betaalbaar is, dan moet het bedrijf deze techniek toepassen. Het bevoegd gezag dient vergunningen te actualiseren binnen vier jaar na publicatie van een nieuwe BBT. Ook beoordeelt het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van een vergunning nog toereikend zijn. Het bevoegd gezag kan overigens ook eisen stellen die verder gaan dan de BBT, maar enkel op basis van redelijkheid en proportionaliteit.
- Wettelijke emissiegrenswaarden luchtemissies: het bevoegd gezag legt in de omgevingsvergunning vast welke maximale emissies zijn toegestaan, voor zover die niet in direct werkende regels zijn opgenomen³⁰. Daarbij moet voor lucht worden voldaan aan de wettelijke emissiegrenswaarden³¹. Er gelden waarden en ondergrenzen per stofklasse.
- Immissietoetsing: het bevoegd gezag gaat ten slotte via een immissietoetsing²⁴ na of de restemissies van de ZZS geen onaanvaardbare effecten hebben op lucht of water. Hierbij wordt getoetst aan de volgende normen:
 - Voor lucht- en waterimmissie: Maximaal Toelaatbare Risiconiveaus (MTR³²),
 - Voor waterimmissie: signaleringswaarden en milieukwaliteitseisen/normen voor stoffen.

In november 2024 is een nieuwe Europese Richtlijn gepubliceerd over luchtkwaliteitsnormen³³. Er zijn daarin ook nieuwe grenswaarden voor enkele ZZS opgenomen, waaronder voor lood en benzeen. Lidstaten hebben twee jaar de tijd om de nationale wet- en regelgeving daarop aan te passen.

Vangnet

Naast de eerder genoemde direct werkende regels en de omgevingsvergunning is er een 'vangnet' in de vorm van een specifieke zorgplicht en een voorzorgbeginsel. Als een milieubelastende activiteit na naleving van de direct werkende regels en de vergunning nog ZZS emitteert, dan mag er in beginsel van worden uitgegaan dat deze uitstoot geen onacceptabele gevolgen voor de gezondheid van mensen en het milieu heeft. Indien er wel sprake kan zijn van onacceptabele gevolgen, dan is er een vangnet op basis van de specifieke zorgplicht. Dit vangnet kent wel grote beperkingen als er specifieke voorschriften zijn opgenomen in de wet (bijv. emissie-eisen).

Dit instrument kan ook worden ingezet op niet-reguliere en onverwachte situaties die tot een potentieel onacceptabel risico leiden. Niet ieder potentieel risico valt hier onder, enkel de potentiële risico's waarvan duidelijk is wat het risico inhoudt (waarschijnlijkheid dat dit risico optreedt en de aard en omvang van de gevolgen). Daarbij moet duidelijk zijn dat de getroffen maatregel doeltreffend is voor het terugbrengen van het (potentiele) risico tot een acceptabel risico.

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag verleent onder andere omgevingsvergunningen en houdt toezicht op de naleving van de minimalisatieplicht, de VRP's, de immissie en de vergunningsvoorschriften. Daarbij kan waar nodig handhavend worden opgetreden.

²⁹ Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) paragraaf 8.5.2

³⁰ Veel concentratie eisen volgen uit direct werkende regels zoals het Bal, pas als er een BBT-conclusie op emissies toeziet komen er eisen in de vergunning en is het Bal niet van toepassing

³¹ <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/emissie-eisen-monitoring-milieubelastende/emissiegrenswaarden-lucht>

³² Het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) is de concentratie van een stof in water, sediment, bodem of lucht waar beneden geen negatief effect is te verwachten. Zie artikel 5.25 van het Besluit activiteiten leefomgeving

³³ <https://europadecentraal.nl/nieuws/strengere-normen-voor-luchtkwaliteit-grotere-rol-voor-wetenschap>



Bij luchtemissies is de hoofdregel dat het College van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de milieubelastende activiteit plaatsvindt, het bevoegd gezag is. Dit zijn meestal de middelgrote en kleinere bedrijven, maar bijvoorbeeld ook Luchthaven Maastricht Aachen Airport (gemeente en Rijk bevoegd gezag). In een beperkt aantal gevallen is ons College van Gedeputeerde Staten aangewezen als het bevoegd gezag. Dit is het geval bij de zogenaamde 'complexe bedrijven'³⁴. Dat zijn bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving, zoals complexe chemische bedrijven (bijvoorbeeld Chemelot) en afvalverwerkers. De Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL) zorgt voor de dagelijkse uitvoering van de wettelijke taken rondom deze bedrijven, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Bij lozingen in wateren is Rijkswaterstaat het bevoegd gezag voor de rijkswateren, waaronder de Maas. Het Waterschap Limburg gaat over directe lozingen op regionaal oppervlaktewater en de gemeenten gaan -in de regel- over lozingen op, en in de bodem en op het openbaar vuilwaterriool. Een uitzondering op dat laatste is dat de provincie het bevoegd gezag is voor de complexe bedrijven die afvalwater lozen op een openbaar vuilwaterriool (indirecte lozing).

De provincie speelt ook voor de waterkwaliteit een belangrijke rol. Zij bepaalt het beleid voor de fysieke omgeving (Omgevingsvisie Limburg), waarbij het regionale grond- en oppervlaktewatersysteem is uitgewerkt in het Provinciaal Waterprogramma³⁵. In het waterprogramma zijn onder andere de maatregelen opgenomen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Grondwaterrichtlijn (GWR) om te voldoen aan de omgevingswaarden voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit in het regionale watersysteem. Daarbij is ook aangegeven welke overheid (rijk, provincie, waterschap of gemeente) verantwoordelijk is voor welke maatregelen. De provincie heeft een regelgevende bevoegdheid ten aanzien van de bescherming van het grondwater voor de drinkwatervoorziening. Verder is de provincie het bevoegd gezag voor grotere grondwateronttrekkingen, de hiervoor reeds vermelde indirecte lozingen van complexe bedrijven en grondwatersaneringen.

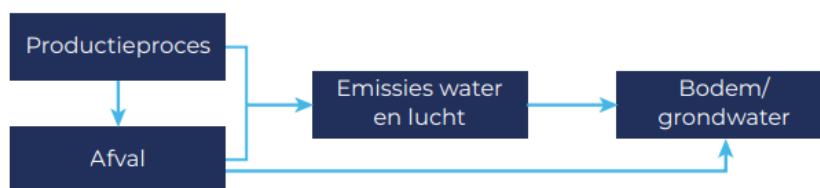
De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vaste bodem, behalve daar waar sprake is van onder het overgangsrecht vallende bodemsaneringen van de Wet bodembescherming. Dat zijn locaties waar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onacceptabele risico's zijn vastgesteld, een saneringsplan is ingediend en locaties waar een vastgesteld nazorgplan van toepassing is. Hier blijft de provincie het bevoegde gezag.

Afvalbeleid

Vanuit afval kan emissie van ZZS via lucht of water plaatsvinden. Wettelijk gezien gelden dezelfde regels ten aanzien van emissies en lozingen van ZZS voor bedrijven in de afvalverwerking als voor bedrijven die materialen en goederen produceren. Daarvoor geldt het eerder beschreven kader. Daarnaast kunnen ook de afvalstoffen zelf ZZS bevatten; daarvoor geldt het afvalbeleid. Dit is in figuur 3 weergegeven.

³⁴ <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/milieubelastende-activiteiten-hoofdstuk-3-bal/complexe-bedrijven/toelichting-complexe-bedrijven/>

³⁵ Op 17 december 2021 hebben uw Staten het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027 vastgesteld. G-21-037 Statenvoorstel inzake Provinciaal Waterprogramma 2022-2027, brief GS van 19-10-2021 (GS DOC-00188446): <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/38068945-d5da-415c-a917-cb632098dd35>



Figuur 3: Schematische weergave van afval en emissies uit de afvalsector naar water, lucht en bodem/grondwater (bron: Berenschot & Arcadis¹³)

De uitdaging bij het afvalbeleid is om een balans te vinden tussen het stimuleren van recycling enerzijds en het verminderen van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de economie anderzijds. Het Nederlandse afvalbeleid is beschreven in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3). In hoofdstuk B.14³⁶ is een specifieke beleidslijn voor ZZS geformuleerd. Het LAP3 wordt naar verwachting in 2025 vervangen door het Circulair Materialenplan³⁷, met ook een document voor ZZS³⁸.

Het bevoegd gezag moet zich bij vergunningsaanvragen of meldingen met betrekking tot inzameling, overbrenging of verwerking van afval altijd de vraag stellen of er een kans is op aanwezigheid van ZZS. Bij een aanvraag waarin sprake is van ZZS in het te verwerken afval kan het bevoegd gezag in de vergunning specifieke voorschriften opnemen die betrekking hebben op het al dan niet mogen verwerken van afvalstoffen met ZZS. Een bedrijf moet daarbij een risicoanalyse maken als het een afvalstof met ZZS nuttig wil toepassen of als het wil bepalen of het afval is of niet.

De juridische basis voor het laten uitvoeren van een risicoanalyse voor ZZS in afval wordt vooralsnog gevonden in artikel 8.9, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin staat dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening wordt gehouden met de artikelen 10.14 en 10.29a van de Wet milieubeheer. Uitvoering van dit beleid vereist overigens aanpassing van de wetgeving waarin is geregeld welke gegevens de vergunningaanvrager moet aanleveren over de aanwezigheid van ZZS in de te accepteren afvalstoffen (aanpassing omgevingsregeling). Ook moet worden vastgelegd in welke gevallen aanbieders van afvalstoffen bij hun omschrijving gegevens moeten verstrekken over de aanwezigheid van ZZS in die afvalstoffen. Het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen wordt hiervoor momenteel aangepast. Naar verwachting wordt het gewijzigde besluit van kracht op 1 juli 2025³⁹.

Het bevoegd gezag bij afvalbeleid is meestal het College van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de milieubelastende activiteit plaatsvindt. Net als voor luchtemissies. In een beperkt aantal gevallen is ons College van Gedeputeerde Staten aangewezen als het bevoegd gezag: bij de 'complexe bedrijven'³⁴.

C- Context ZZS-beleid

Het wettelijk kader zoals dat in het hoofdstuk hiervoor is beschreven is relatief jong: het beleid dat specifiek op de reductie van ZZS is gericht is er sinds 2016. De beleidsuitvoering is nog in ontwikkeling en er is in sommige gevallen een toename van het aantal ZZS en van de ZZS-emissies. Dit laatste lijkt tegenstrijdig met de minimalisatieplicht, maar dat is het niet.

³⁶ <https://lap3.nl/beleidskader/deel-b-afvalbeheer/b14-zeer/>

³⁷ <https://circulairmaterialenplan.nl/>

³⁸ <https://circulairmaterialenplan.nl/inspraak/onderwerpen/>

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/04/wijziging-besluit-melden-zzs-in-afvalstoffen>



Beleidsuitvoering

De Provincie Limburg en de ODZL geven gezamenlijk en in structureel overleg invulling aan de beleidsuitvoering voor de complexe bedrijven in Limburg. Op landelijk niveau stemmen de provincies de beleidsuitvoering af in IPO-verband⁴⁰. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau wordt ook regelmatig overleg gevoerd met het Rijk over maatregelen om de uitvoering te verbeteren. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor het stelsel en de bijbehorende wet- en regelgeving. Met onder andere het Impulsprogramma Chemische Stoffen⁴¹ ondersteunt het Rijk de uitvoering van het ZZS-beleid. De Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD LN) en de ODZL nemen binnen dit landelijke programma sinds 2023 deel aan het project 'Try Out ZZS'. In dit project werken het RIVM en Omgevingsdienst NL samen om ervoor te zorgen dat het VTH-stelsel versterkt wordt op het gebied van ZZS.

Pogingen van bevoegde gezagen om in de beleidsuitvoering de minimalisatie van ZZS vergaand aan te pakken, hebben geleid tot enkele rechtszaken. Uit de jurisprudentie volgt dat het momenteel niet mogelijk is om van bedrijven te vragen dat zij voor pZZS in beginsel aan dezelfde standaarden moeten voldoen als voor ZZS⁴². Het bevoegd gezag kan overigens wel maatwerk toepassen. Daarnaast legt de rechtbank de bewijslast bij het opleggen van strengere emissiegrenswaarden dan aangevraagd bij het bevoegd gezag⁴³. Er zijn in de jurisprudentie onvoldoende aanknopingspunten dat de bewijslast op dit moment in algemene zin mag worden omgekeerd ('omgekeerde bewijslast').

Toename ZZS

De emissies van veel stoffen die nu als ZZS zijn geclassificeerd zijn de afgelopen decennia over het algemeen fors afgenomen. Dat is vooral gerealiseerd door maatregelen die zijn getroffen om de bredere lucht- en de waterkwaliteit te verbeteren. Ook is de productie of de emissie van ZZS aan steeds strengere regels gebonden, bijvoorbeeld de minimalisatieplicht, maar productie of uitstoot van ZZS is niet verboden. In het geval van individuele bedrijven kan er daardoor een toename zijn van ZZS-emissies. Wanneer bijvoorbeeld de productie van een bedrijf toeneemt, dan kan dit leiden tot een hogere uitstoot van ZZS. Ook nieuwe industriële activiteiten of veranderingen in bestaande processen kunnen nieuwe bronnen van ZZS introduceren. Een toename van een ZZS-emissie is dus niet automatisch in strijd met de minimalisatieplicht.

Daarnaast kunnen door technische ontwikkelingen steeds meer ZZS worden gemeten, waar ze voorheen onbekend waren of werden berekend of ingeschat. Daardoor zijn er meer gegevens van ZZS-emissies, worden er meer ZZS gemeten en kunnen er schommelingen zijn in de emissies ten opzichte van de berekende of ingeschatte waarden. Ook neemt het aantal stoffen toe dat is opgenomen op de ZZS-lijst van het RIVM¹⁰, waardoor het aantal ZZS groeit.

D- Limburgs beleid en inzet

Uitvoering

De Provincie Limburg levert via het vergunningenspoor een belangrijke bijdrage aan de Europese en nationale hoofddoelstelling van het weren van ZZS uit de leefomgeving. Ons College is onder andere bevoegd gezag voor vergunningverlening voor complexe bedrijven en houdt toezicht op de naleving van

⁴⁰ Er is een ambtelijke IPO-werkgroep ZZS die valt onder de Ambtelijk adviescommissie Ruimte en Leefomgeving (AAC RenL) en de Bestuurlijke adviescommissie Ruimte en Leefomgeving (BAC RenL). In de BAC RenL zitten de betreffende portefeuillehouders van de provincies

⁴¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/16/bijlage-programmaplan-impulsprogramma-chemische-stoffen-2023-2026>

⁴² ECLI:NL:RBDHA:2023:17156, **er komt nog een hoger beroep**

⁴³ ECLI:NL:RBNNE:2023:3823



de vergunningen en op de uitvoering van de direct werkende regels (minimalisatieplicht, informatieplicht, VRP's). De ODZL zorgt voor de dagelijkse uitvoering van de wettelijke taken.

De ODZL voert daartoe onder andere immissie²⁴-metingen uit van ZZS met specialistische apparatuur⁴⁴, bijvoorbeeld in een vast meetstation dicht tegen het Chemelot-terrein aan. De ODZL heeft op dit gebied veel expertise opgebouwd die wordt benut in de samenwerking met andere omgevingsdiensten.

De ODZL laat daarnaast emissiemetingen uitvoeren (metingen van ZZS uit schoorstenen), enerzijds door commerciële bureaus en anderzijds via de samenwerking met de Omgevingsdienst West-Brabant die een eigen emissiemeetdienst heeft. De ODZL verkent in overleg met andere omgevingsdiensten de mogelijkheden van het vormen van gezamenlijke meetdienst(en). Dit wordt ondersteund door het Ministerie van I&W. Uit een steekproef van de ODZL in 2024 bij vijf bedrijven met ZZS-emissies bleek dat er bij vier bedrijven ZZS-overschrijdingen plaatsvonden. Bij een aantal bedrijven (20%) zijn ZZS gemeten die niet zijn vergund. Er zijn handhavingstrajecten opgestart. Het rapport is bijgevoegd in bijlage 2.

Beleid

Het College heeft in het 'Concretiserend milieubeleid'⁴⁵ aangegeven hoe het de wettelijke taak voor ZZS intensiveert. Het College heeft het vermijden van ZZS in het leefmilieu benoemd als één van de prioriteiten. Uw Staten zijn begin oktober 2024 geïnformeerd over de stand van zaken van het concretiserend milieubeleid⁴⁶.

Daarnaast zet het College zich in voor een goede (grond)waterkwaliteit en een gezonde bodem. Aanpak/monitoren van ZZS (waaronder PFAS) maakt daar onderdeel van uit en is opgenomen in het 'Provinciaal Waterprogramma 2022-2027'³⁵ en in de 'Agenda bodem en ondergrond 2024-2030'⁴⁷. Ten slotte participeert de Provincie Limburg in het landelijke traject van maatwerkafspraken voor de grote industrie onder regie van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei⁴⁸. Naast CO₂-reductie worden er in het maatwerktraject met de bedrijven ook afspraken gemaakt over circulariteit en leefomgevingsaspecten zoals ZZS.

Instrumenten en acties

De concrete Limburgse inzet op een reductie van ZZS voor de komende periode wordt hieronder weergegeven en toegelicht. Deze instrumenten en acties zijn onderdeel van de modulaire aanpak van het concretiserend milieubeleid onder 'Reductie ZZS bij provinciale bedrijven' (1-3), de 'Agenda bodem en ondergrond 2024-2030' (4-5) en het 'Provinciaal Waterprogramma 2022-2027' (6). **Nummer 7 is een nieuwe aanvullende actie.**

1. Opdracht innovatief toezicht met een infrarood camera (OGI) door de ODZL, waarbij diffuse emissies zichtbaar worden gemaakt,
2. Besluit over beleidsregel scherper vergunnen / omkeren bewijslast ter minimalisatie van ZZS,
3. Opdracht aan de ODZL voor extra toezicht op VRP's,

⁴⁴ Gaschromatografie-massaspectrometrie (GC-MS)

⁴⁵ Het Limburgse ZZS-beleid is onderdeel van het provinciaal milieubeleid en dat is verankerd in: de Provinciale Omgevingsvisie (strategisch niveau), het 'Beleidskader Nieuwe Energie en Schoon Leefmilieu' (tactisch niveau) en het 'Concretiserend milieubeleid' (operationeel niveau)

⁴⁶ Mededeling portefeuillehouder inzake modulaire aanpak Concretiserend Milieubeleid, brief gedeputeerde Van Caldenberg van 8-10-2024 (GS DOC-00700043): <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/959b87f8-d954-428d-bda6-e94824aee1b6>

⁴⁷ Informerend stuk inzake Agenda bodem en ondergrond 2024-2030 en Actieprogramma bodem en ondergrond 2024, brief GS van 23-4-2024 (GS DOC-00644691): <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/ef530570-e411-46cb-a3ba-d4d863a3d779>

⁴⁸ Beleidskader Nieuwe Energie en Schoon Leefmilieu, pagina 35



4. Inventariseren van de aanwezigheid van geprioriteerde ZZS en kennisontwikkeling over geprioriteerde ZZS,
5. Ontwikkelen van handelingsperspectieven van geprioriteerde ZZS,
6. Verbeteren van de vergunningverlening ten behoeve van opkomende antropogene stoffen in het (grond)water,
7. Toepassen van een nieuw cumulatie-instrument van het RIVM waarmee een optelsom van ZZS inzichtelijk wordt gemaakt.

1- Opdracht innovatief toezicht met een infrarood camera (OGI) door de ODZL

Naast ZZS-emissies uit puntbronnen (schoorstenen) zijn er ook veel diffuse bronnen die voor hoge emissies kunnen zorgen. Bijvoorbeeld lekverliezen aan compressoren en afsluiters. Deze diffuse emissies maken een steeds groter deel uit van de totale ZZS-emissies naar het milieu doordat er - vanwege de minimalisatieplicht- gaandeweg minder wordt geëmitteerd vanuit de puntbronnen. Met een infraroodcamera (Optical Gas Imaging, OGI) kunnen diffuse emissies bij een bedrijfscontrole direct zichtbaar worden gemaakt. De Omgevingsdienst West-Brabant heeft hier veel ervaring mee en heeft een demonstratie gegeven van de OGI-camera bij Chemelot en dat leverde goede resultaten op.

Het College heeft de ODZL gevraagd om een plan te maken voor innovatief toezicht bij het opsporen van lekkages van ZZS met een OGI-camera. **De financiering van de OGI-camera is tezamen met de opdracht aan de ODZL voor 2025 aan u voorgelegd⁴⁹. Indien met het voorstel wordt ingestemd**, dan wil de ODZL de toezichthouders in het eerste jaar een opleiding laten volgen en vervolgens 10 bedrijven met de OGI-camera controleren (inclusief nacontrole). De daaropvolgende jaren zouden dan 20 inrichtingen per jaar kunnen worden onderzocht. De ODZL heeft hier een halve fte voor beschikbaar. De meeste controles zullen dan naar verwachting op het Chemelot-terrein worden uitgevoerd vanwege het grote aantal inrichtingen met vluchtige organische stoffen en ZZS.

2- Besluit over beleidsregel scherper vergunnen / omkeren bewijslast ter minimalisatie van ZZS

Zoals aangegeven in de Mededeling portefeuillehouder over het concretiserend milieubeleid⁴⁶ zal uiterlijk per juli 2026 de Nederlandse wet aangepast worden naar aanleiding van de recent herziene Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE). Het College heeft vanaf dat moment meer mogelijkheden om de luchtkwaliteit te verbeteren en om emissies van ZZS verder te verminderen. De nieuwe RIE maakt het mogelijk dat er strenger kan worden vergund in nieuwe/geactualiseerde vergunningen op het gebied van luchtmissies. Als een bedrijf vindt dat de strengste norm niet haalbaar is, dan krijgt het zelf de verantwoordelijkheid om dat in de aanvraag van een omgevingsvergunning te onderbouwen ('omgekeerde bewijslast').

Gegeven het feit dat deze nieuwe wetgeving eraan komt heeft, het College besloten om in de beperkte tussenperiode hiervoor geen apart provinciaal beleid op te stellen. Wel is met de ODZL afgesproken om vooruitlopend bedrijven te verzoeken toekomstige vergunningsaanvragen alvast in lijn met de nieuwe wetgeving te brengen.

3- Opdracht aan de ODZL voor extra toezicht op VRP's

Toezicht en handhaving op de verplichte vermijding en reductie van ZZS vindt voor een belangrijk deel plaats door toezicht op het indienen van de vijfjaarlijkse VRP's en het beoordelen daarvan. De verplichting om een VRP op te stellen was sinds 2017 in het Activiteitenbesluit opgenomen voor emissies

⁴⁹ G-25-002 Statenvoorstel structurele dekking jaarlijkse opdracht Omgevingsdienst Zuid-Limburg 2025 en verder, brief GS van 28-1-2028 (GS DOC-00743122): <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/d09bd1c0-ce17-4e65-9230-affc25f68991>



naar lucht. Voor emissies naar water werd de informatie- en rapportageplicht vanaf 2019 per bedrijf vastgelegd in een vergunningvoorschrift. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 gelden er direct werkende regels voor VRP's voor bedrijven met ZZS-emissies naar zowel water als lucht. Een deel van de bedrijven met ZZS-emissies moest het VRP daarmee uiterlijk in 2021 indienen. Voor andere bedrijven verliep die termijn in 2024 of loopt de termijn nog.

De ODZL geeft aan dat er tot dusver⁵⁰ enkele VRP's zijn ingediend op een totaal van circa 125 VRP-plichtige bedrijven waarvan de provincie het bevoegd gezag is (de zogenaamde RIE4- en RIE5-bedrijven). De ODZL heeft aangegeven bedrijven daarom bij het reguliere toezicht te vragen naar de VRP's. Daarnaast zal het College de bedrijven die nog geen VRP hebben ingeleverd, aanschrijven om dat alsnog toe doen. De ODZL zal bij de beoordeling van de VRP's nagaan of de VRP's voldoen aan de minimalisatieplicht en waar nodig en mogelijk de vergunning aanpassen of een toezichts- en handhavingstraject starten.

Aan de ODZL is aanvullend budget beschikbaar gesteld voor het beoordelen van de VRP's en het eventueel aanpassen van vergunningen. In overleg met de ODZL wordt nagegaan of aanvullend budget nodig is voor toezicht en handhaving op VRP's. Het College geeft hiermee invulling aan de afspraken voor ZZS uit het Beleidskader Nieuwe Energie en Schoon Leefmilieu⁵¹, op aanbeveling van de Zuidelijke Rekenkamer.

4- Inventariseren aanwezigheid van geprioriteerde ZZS en kennisontwikkeling over geprioriteerde ZZS
ZZS vormen een nieuwe uitdaging op het gebied van bodembescherming. Zo vereisen de voormalige stortplaatsen doelmatige nazorg om te voorkomen dat zij bodem- en grondwaterverontreiniging veroorzaken. Het is niet haalbaar om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van alle ZZS in de bodem. Vandaar dat het College inzicht wil krijgen in de aanwezigheid en de risico's van geprioriteerde ZZS, zoals PFAS. De prioritering volgt uit afstemming tussen alle betrokken overheden, zowel op basis van wet als ambitie.

In 2024-2025 wordt uitvoering gegeven aan een PFAS-bronnenonderzoek. Het betreft een uitgebreide bureaustudie naar locaties waar een PFAS gerelateerde bodemverontreiniging kan zijn opgetreden. Het verwachte eindproduct van het bronnenonderzoek is een overzicht van locaties waarbij een verdenking bestaat voor een PFAS gerelateerde bodemverontreiniging, zijnde puntbronnen. In het overzicht wordt voor zover mogelijk een differentiatie aangebracht tussen verdachte locaties en verdachte locaties waar een risico (bijvoorbeeld humaan risico of een bedreiging voor een kwetsbare object) meer dan aannemelijk is. Tevens zullen in het eindproduct aanbevelingen worden gedaan voor mogelijke vervolgonderzoeken.

5- Ontwikkelen van handelingsperspectieven van geprioriteerde ZZS

Het College heeft u via de 'Agenda bodem en ondergrond 2024-2030'⁴⁷ geïnformeerd over de ambitie en doelen van de provincie voor de komende jaren op het gebied van bodem en ondergrond.

Voor PFAS vindt in 2024-2025 een onderzoek plaats naar mogelijke bronlocaties, zie actie 4. Mogelijk dat dit de komende jaren ook nodig is voor andere geprioriteerde ZZS. Daarbij is het College afhankelijk van het Rijk als systeemverantwoordelijke, dat hiervoor kaders zal moeten ontwikkelen met oog op de nieuwe

⁵⁰ Stand van zaken eind januari 2025

⁵¹ Beleidskader Nieuwe Energie en Schoon Leefmilieu, bijlage 2 - Doelenboom: 'Een schone, gezonde en veilige leefomgeving', activiteit: 'Uitvoering geven aan het project 'Uitvraag ZZS' (aanbeveling Zuidelijke Rekenkamer)' en resultaat: 'Overzicht van provinciale bedrijven met uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen in 2024'



bevoegdheden onder de Omgevingswet: gemeenten voor de vaste bodem en provincie voor het grondwater. Uitkomsten van mogelijke inventarisaties kunnen leiden tot handelingsperspectieven, die aangeven wie in welke situatie verantwoordelijk is en hoe taken en bevoegdheden verdeeld zijn.

6- Verbeteren van de vergunningverlening t.b.v. opkomende antropogene stoffen in het (grond)water

Een bedreiging voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, maar zeker ook het grondwater, zijn de opkomende antropogene stoffen. Hieronder verstaan we alle stoffen die (nog) niet zijn genormeerd, zoals: medicijnresten (humaan of veterinair), hormonen, microplastics, röntgencontrastvloeistoffen, weekmakers, pyrazolen, maar ook ZZS zoals PFAS. Deze stoffen zijn met name het gevolg van industriële en agrarische activiteiten en worden in toenemende mate in grond- en oppervlaktewater aangetroffen. Hoewel er voor opkomende stoffen op dit moment geen normen vanuit de KRW zijn vastgesteld, verbiedt de KRW wel het inbrengen van verontreinigende stoffen. Het zorgplichtbeginsel is van toepassing op locaties waar dit wel het geval is. Voor de aanpak van oude verontreinigingen wordt een beleidsnotitie opgesteld. Er is een aanpak van deze stoffen nodig, voor zover deze schadelijk zijn voor mens en milieu. In het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater⁵² wordt een aanpak van deze stoffen ontwikkeld. Deze aanpak omvat onder andere verbetering van de vergunningverlening, waar het College als bevoegd gezag uitvoering aan zal geven⁵³.

7- Toepassen nieuw cumulatie-instrument van het RIVM

De ODZL voert in opdracht van de provincie immissie²⁴-metingen uit van drie vluchtige organische stoffen (ZZS) in de directe omgeving van Chemelot. Deze monitoring maakt onderdeel uit van de wettelijke VTH-taken. Het gaat om de stoffen monovinylchloride, 1,3-butadien en benzeen. Het College heeft u hierover in maart 2024 geïnformeerd via een mededeling portefeuillehouder⁵⁴.

Uit de metingen bleek toen dat de jaargemiddelde concentratie van 1,3-butadien in 2020 het Maximaal Toelaatbare Risico (MTRLucht) benaderde, maar niet overschreed. De concentraties van benzeen en monovinylchloride bleven ruim onder de betreffende MTR-waarden. Het RIVM heeft destijds aangegeven dat zolang de MTR niet wordt overschreden, de risico's wettelijk en volgens de wetenschappelijke inzichten aanvaardbaar worden geacht. Wel geldt er een minimalisatieplicht voor ZZS, dus er moeten door de bedrijven inspanningen worden gedaan om de jaargemiddelden naar beneden te krijgen. De ODZL heeft vervolgens intensief contact gehad met de betreffende bedrijven en er zijn maatregelen getroffen. Voor het jaar 2024 lag de immissieconcentratie 1,3-butadien weer om en nabij op het gelijke en lagere niveau van 2022. Zie het meetrapport in bijlage 3.

De ODZL heeft de meetgegevens van monovinylchloride, 1,3-butadien en benzeen in juni 2024 beschikbaar gesteld aan het RIVM voor een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van I&W werd uitgevoerd. Het RIVM heeft de optelsom van luchtconcentraties van ZZS (cumulatie) onderzocht bij drie locaties nabij chemische bedrijven in Nederland. Daarbij is een nieuw instrument getest: de Hazard Index. [PM link Kamerbrief met rapport](#)

Het RIVM concludeert dat Hazard Index in principe toepasbaar is bij de immissietoets lucht om zo rekening te houden met mengseleffecten van stoffen. Daarnaast concludeert het RIVM dat de Hazard Index boven de afkapgrens van 1 komt op het meetpunt nabij Chemelot, met uitzondering van het jaar 2022. Dit als gevolg van de gezamenlijke blootstelling aan de ZZS monovinylchloride, benzeen en 1,3-

⁵² <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/delta-aanpak-waterkwaliteit/>

⁵³ <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/delta-aanpak-waterkwaliteit/aanpak-opkomende-stoffen/>

⁵⁴ Mededeling portefeuillehouder inzake immissies Chemelot, brief gedeputeerde Van Caldenberg van 5-3-2024 (GS DOC-00621125): <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/e6f2e462-5e2a-45cb-b41c-3bee79f22d60>



butadieen. Een overschrijding van de afkapgrens van 1 betekent volgens het RIVM dat het totale risico op kanker groter is dan het risiconiveau van 1 op de 10.000, dat gekoppeld is aan een MTRlucht. Het RIVM benadrukt dat meer informatie nodig is over de blootstelling van omwonenden aan het mengsel om hun risico's te kunnen inschatten. Zo zullen de luchtconcentraties, in het algemeen, waarschijnlijk lager zijn op grotere afstand van het Chemelot-terrein.

De uitkomst van het RIVM-onderzoek geeft nieuwe inzichten. In 2025 gaat het RIVM met andere stakeholders kijken naar de voor- en nadelen van een eventuele beleidsmatige invoering van de Hazard Index-methode bij de vergunningverlening lucht. Het RIVM zal deze resultaten ook meenemen in de verkenning naar de gezondheid rondom Chemelot⁹. Het College wil daarnaast de Hazard Index als extra indicator gebruiken bij de uitvoering van de minimalisatieplicht door Chemelot. De Provincie Limburg zal met de betrokken bedrijven en overheden en het RIVM in overleg gaan hoe de Hazard Index daartoe kan worden toegepast. Om misverstanden te voorkomen wordt benadrukt dat deze index een niet-verplicht bovenwettelijk indicator is en dat de gemeten individuele ZZS-immissies rondom Chemelot voldoen aan de wettelijke vereisten. Onder de maximale MTR-waarde wordt het risico als aanvaardbaar geaccepteerd.