

Aanpak ZZS in afvalwater

Deze aanpak beschrijft een kader om de belasting van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) naar oppervlaktewater te verminderen door bronaanpak van ZZS in afvalwaterlozingen via het emissiespoor.

1. Inleiding

Zeer zorgwekkende stoffen is een verzameling van de meest gevaarlijke stoffen voor mens en milieu. Deze stoffen hebben veelal een combinatie van de volgende eigenschappen, ze zijn giftig bij lage concentraties, hopen op in het milieu, zijn niet of zeer moeilijk afbreekbaar, kankerverwekkend, veroorzaken erfelijke schade of zijn schadelijk voor de voortplanting. Vanwege deze ernstige gevaareigenschappen vragen de Zeer zorgwekkende stoffen om een (preventieve) aanpak gericht op het voorkomen dat deze stoffen in de leefomgeving terecht komen. De achterliggende jaren is er aanwijsbaar vooruitgang geboekt met de aanpak van deze stoffen.

Bedacht dient te worden dat ongeacht de in te zetten instrumenten het voor een aantal ZZS (bijvoorbeeld de in de Kaderrichtlijn water (KRW) geselecteerde alomtegenwoordige PBT's) niet realistisch is te voldoen aan de Milieukwaliteitseis (MKE) (voorheen Milieukwaliteitsnorm, MKN) op waterlichaamniveau. Zelfs niet als bedrijven voldoen aan een nul-emissie. Dit komt doordat er meerdere soort bronnen zijn waar deze ZZS vrijkomen: Lucht-water depositie, ook vanuit buitenland, en de natuur zelf leveren een bijdrage. Voor een aantal ZZS-stoffen is het bereiken van de MKE op waterlichaamniveau zelfs op lange termijn niet haalbaar.

Beleid samenvatting

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) is een verzameling van de meest gevaarlijke stoffen voor mens en milieu. Voor deze groep stoffen is als beleidsdoelstelling gesteld om deze ZZS te weren uit de leefomgeving. In de praktijk blijkt er onduidelijkheid te bestaan over hoe deze beleidsdoelstelling voor het watermilieu bereikt moet worden. De notitie beoogt deze onduidelijkheid weg te nemen.

De onderhavige aanpak beschrijft een cyclische aanpak (zie figuur 1) om de belasting van het oppervlaktewater door Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) via afvalwaterlozingen, stapsgewijs te verminderen. De aanpak is een samenspel van Bronaanpak, Minimalisatie en Continue verbeteren.

Hiermee wordt de koers voortgezet om ZZS in afvalwaterlozingen haalbaar en betaalbaar te reduceren en geleidelijk toe te werken naar een zo laag mogelijke concentratie van deze stoffen in het oppervlaktewater.

De aanpak sluit aan op de bestaande aanpak van preventie en reductie door het toepassen van BAT en het beoordelen van de restlozing met het oog op het bereiken van de Milieukwaliteitseis (MKE) voor water. Door het Continue verbeteren wordt er druk gehouden op het doel om ZZS stapsgewijs te reduceren. Dit is een impuls om versneld zo laag mogelijke concentraties ZZS in het oppervlaktewater te kunnen bereiken.

Parallel hieraan dragen maatregelen vanuit internationale verordeningen, richtlijnen en verdragen (bv REACH) bij aan het reduceren van ZZS in afvalwaterlozingen.

De beschreven aanpak van ZZS voor water is beleidsneutraal, sluit procedureel aan bij de aanpak voor ZZS in lucht en is in lijn met EU-regelgeving. Hiermee wordt de belasting van oppervlaktewater door ZZS via afvalwaterlozingen verminderd en wordt het level playing field binnen Europa gewaarborgd.

Onderstaand worden de 3 kernelementen van de aanpak 'Bronaanpak, Minimalisatie en Continue verbeteren' nader toegelicht.

- Bronaanpak

Vanwege de gevaareigenschappen van ZZS ligt het accent van de aanpak op het voorkómen dat deze stoffen via afvalwater in het oppervlaktewater worden geloosd, door de zogenaamde bronaanpak (preventie). Hierbij wordt ingezet op substitutie van de ZZS door voor mens en milieu minder schadelijke stoffen en/of door het aanpassen van processen waar dit haalbaar en betaalbaar is. Daarnaast worden op internationaal niveau afspraken gemaakt over maatregelen zoals substitutie, een verbod op productie, autorisatie of restricties aan gebruik voor bepaalde toepassingen. Deze afspraken worden gemaakt in het kader van bijvoorbeeld REACH, andere EU verordeningen of richtlijnen of UN-verdragen. Om ZZS-stoffen helder te onderscheiden wordt het bbt-document Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) aangepast.

- Minimalisatie

Indien via de Bronaanpak niet kan worden voorkomen dat een ZZS in afvalwater aanwezig is, wordt de lozing geminimaliseerd via het Emissiespoor en wordt de restlozing beoordeeld met het oog op het bereiken van de Milieukwaliteitseis. De minimalisatie is een voortzetting van het bestaande beleid. Om het bewustzijn voor ZZS te vergroten wordt ook het bbt-document Immissietoets aangepast zodat hierin ZZS-stoffen helder worden onderscheiden.

- Continue verbeteren

Meer dan tot nu toe, wordt aandacht besteed aan het onderdeel continue verbeteren. Continue verbeteren is het vliegwieltje om de belasting van oppervlaktewater door afvalwaterlozingen van ZZS stapsgewijs te reduceren. Hierbij wordt 5-jaarlijks door lozers getoetst en aan het bevoegd gezag gerapporteerd of haalbaar en betaalbaar een stap gemaakt kan worden in de reductie van de belasting van oppervlaktewater door lozingen van ZZS waarbij wordt toegewerkt naar zo laag mogelijke concentraties van ZZS in afvalwater, door bronaanpak en minimalisatie. Met de rapportage wordt de innovatie van BAT in de tijd en toepassing ervan in de praktijk zichtbaar, en kunnen vergunningen risico gestuurd worden aangepast. De 5-jaarlijkse rapportage is procedureel in lijn met de aanpak voor ZZS in lucht en wordt in het vervolgtraject nader uitgewerkt. De onderzoeksinspanning kan met maatwerk worden gefaseerd, zodat bedrijven dit kunnen integreren in hun reguliere plan-do-check-act cyclus. Dit biedt de industrie tevens de mogelijkheid om hiermee invulling te geven aan het beleid van product stewardship.

2. Aanleiding en Doel

In een brief van 29 juni 2011 aan de TK benoemd de Staatssecretaris IM dat Zeer zorgwekkende stoffen zeer gevaarlijk zijn en daarom met voorrang opgepakt worden. Dit met als streven om ZZS uit de leefomgeving te weren of tenminste beneden een verwaarloosbaar risiconiveau te brengen (of te houden). Deze notitie heeft als doel het vastleggen van het gekozen ambitieniveau voor de aanpak van ZZS in Water.

3. Relatie met andere wetgeving

De Zeer zorgwekkende stoffen zijn veelal in EU-wetgeving en verdragen benoemd en geclassificeerd als zeer gevaarlijk zoals Kaderrichtlijn Water, OSPAR, POP, REACH, CLP. De verplichtingen die volgen uit de diverse verordeningen, richtlijnen en verdragen zijn niet altijd gelijk. De onduidelijkheid die in de praktijk blijkt te bestaan, is voor een deel hieraan te wijten. Coherente internationale regelgeving behoeft dan ook blijvend aandacht. Het uitgangspunt voor de hier beschreven aanpak van ZZS in Water is dat deze aansluit bij de bestaande aanpak van stoffen en emissies vanuit REACH, KRW en RIE. Daarnaast moet ook de aanpak van emissies van ZZS naar de lucht als lozingen van ZZS naar water op elkaar aansluiten.

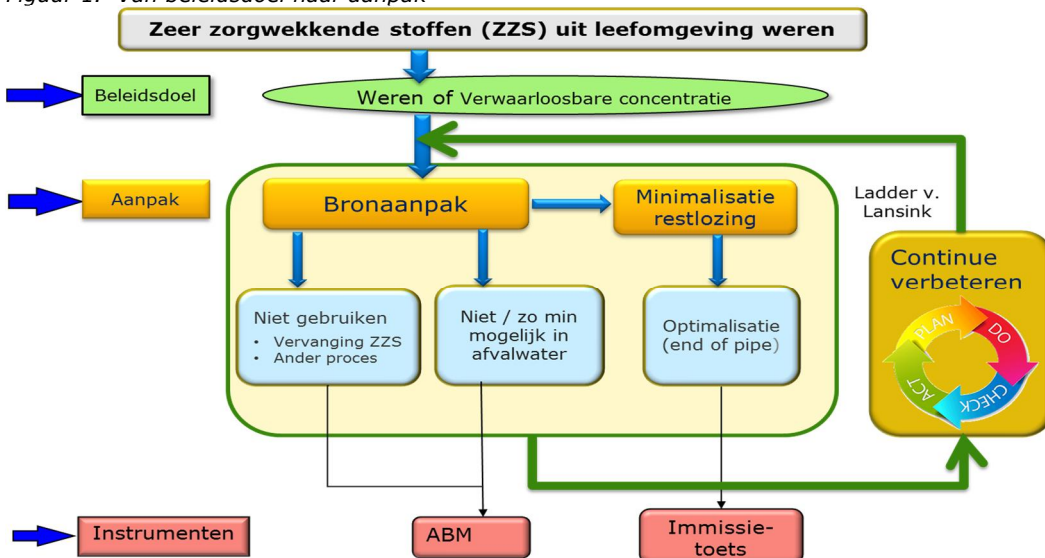
4. Aanpak

De aanpak van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) in water richt zich op het weren uit de leefomgeving van ZZS vanuit bestaande en nieuwe lozingen en kent de volgende 3 kernelementen:

- Bronaanpak
- Minimalisatie
- Continue verbeteren.

De onderstaande figuur geeft een overzicht hoe vanuit het beleidsdoel de aanpak ZZS in water ingericht wordt en welke instrumenten daarbij ingezet worden.

Figuur 1. Van beleidsdoel naar aanpak



In de onderstaande paragrafen worden de 3 kernelementen achtereenvolgens toegelicht. Hierbij wordt per kernelement de opties in ambitieniveau weergegeven en wordt de keuze voor het ambitieniveau gemotiveerd.

4.1 Bronaanpak

Vanwege de grote gevaren van ZZS is het wenselijk dat deze stoffen niet worden geloosd. Daarom wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden om emissie te voorkomen door een bronaanpak. Bij voorkeur door het toepassen van alternatieve stoffen voor ZZS (substitutie) of het aanpassen van het proces. Wanneer substitutie of aanpassen van het proces (technisch en of financieel) niet mogelijk blijkt, wordt gekeken of de lozing van ZZS kan worden voorkomen door het contact van ZZS met water te voorkomen. Voor die stoffen waarvoor de EU uitfasering stelt, wordt het weren van stoffen van de markt teruggelegd bij de Commissie. Dit is de eerste stap van de ladder van Lansink: uitfasering van ZZS stoffen op EU niveau. Dit waarborgt het level playing field.

De opties ten aanzien van het NL ambitieniveau voor Bronaanpak zijn:

1. Nullozing alle ZZS
2. Bronaanpak alle ZZS
3. *ZZS aan de bron aanpakken waar haalbaar en betaalbaar*. De uitfasering van EU-ZZS (SVHC, KRW prioritair gevaarlijke stoffen) vindt op internationaal niveau plaats via EU-spoor.

Keuze Ambitieniveau Bronaanpak

Gekozen wordt voor optie 3 omdat hiermee het Nederlandse beleid in lijn is met de internationale (o.a. Europese) verplichtingen en het level playing field behouden blijft. Daarnaast zijn optie 1 en 2 niet realistisch haalbaar op korte termijn.

4.2 Minimalisatie

Indien de bronaanpak niet haalbaar of betaalbaar is (optie 3), wordt de restlozing ZZS geminimaliseerd door de lozing te reduceren en toe te werken naar zo laag mogelijke concentraties in het afvalwater. De minimalisatie vindt plaats via het emissiespoor waarbij emissiebeperking wordt bepaald door technische ontwikkelingen van BAT (voortschrijdende stand der techniek). Het huidige toetsingskader BAT en de immisietoets o.b.v. MKE wordt onveranderd toegepast. Via het emissiespoor blijft druk op het minimaliseren van de belasting van oppervlaktewater door ZZS stoffen en wordt aangesloten bij bestaand beleid (KRW en de vv/hh praktijk).

De opties ten aanzien van het NL ambitieniveau voor de Minimalisatie zijn:

1. *Toets aan BAT en huidige immisietoets o.b.v. MKE* en 10% toename op rand van mengzone (= huidig beleid)
2. Toets aan BAT en MKE op lozingspijp (= ZZS-aanpak Vlaanderen)
3. Als optie 1 waarbij op Waterlichaamniveau wordt getoetst aan verwaarloosbaar risiconiveau om de distance to target te bepalen en daarmee de reductie prioritering.

Keuze Ambitieniveau Minimalisatie

Gekozen wordt voor optie 1 omdat dit aansluit bij de huidige beleid van BAT en Immisietoets o.b.v. MKE en omdat dit in lijn is met de aanpak voor ZZS in lucht.

Optie 2 is in de praktijk niet realistisch haalbaar. Optie 3 introduceert een nieuwe norm die in andere EU-lidstaten niet wordt gehanteerd en verstoort daarmee het level playing field en is daarom niet wenselijk

4.3 Continue verbeteren

Het overgrote deel van de ZZS-lozingen is afkomstig van bestaande lozingen, waarvoor in de regel een vergunning van onbepaalde tijd is verstrekt. Om de koers naar zo laag mogelijke concentraties in het milieu in te kunnen zetten, dient de innovatie van BAT in de tijd en toepassing ervan in de praktijk tot aangepaste vergunningen te leiden. Dit kan effectief worden vormgegeven met Continue verbeteren volgens de plan-do-check-act (PDCA) cyclus. Deze aanpak wordt nu al door bedrijven toegepast voor het voortdurend verbeteren van prestaties, verlagen van kosten en vergroten van de bedrijfszekerheid. Het toepassen van de PDCA-systematiek op milieuprestaties (w.o. het geleidelijk verminderen van de belasting van oppervlaktewater door de lozing van ZZS) sluit daarom naadloos bij de huidige werkwijze van bedrijven.

De volgende instrumenten of combinaties ervan, zijn mogelijk om een PDCA-cyclus in gang te zetten:

1. Tijdelijke vergunningen.
2. Regelmatig bezien van vergunningen.
3. *Verplicht periodiek informatie verstrekken*
4. Eigen initiatief.

Keuze Ambitieniveau Continue verbeteren

Gekozen wordt voor optie 3 omdat met een 5-jaarlijkse rapportage de druk wordt gehouden op de continue verbetering om lozing van ZZS te reduceren en omdat dit procedureel aansluit bij de aanpak voor ZZS in lucht. Een bedrijf kan met een vergunningvoorschrift verplicht worden om 5-jaarlijks inzichtelijk te maken wat de inspanning is geweest om de lozing van ZZS te weren. Hierbij rapporteert het bedrijf welke bron- en minimalisatie maatregelen zijn onderzocht. Met behulp van de aangeleverde informatie kan het bevoegd gezag een risico gestuurde inschatting maken of de vergunning moet worden aangepast. Het continue verbeteren geeft een impuls aan het versneld bereiken van zo laag mogelijke concentraties van ZZS in oppervlaktewater. Bij de opties 1 en 2 is er een periodieke verplichting, maar biedt niet de ruimte om risicogericht maatwerk te verlenen. Deze notitie richt zich specifiek op de vergunningverlening en daarmee valt optie 4 buiten dit project.

5. Keuze ambitieniveau

Per kernelement is het ambitieniveau voor de nadere uitwerking vastgelegd.

1. Bronaanpak: ZZS aan de bron aanpakken waar haalbaar en betaalbaar en EU ZZS-stoffen via EU-spoor uitfaseren
2. Minimalisatie: huidig beleid voortzetten
3. Het continue verbeteren: Het 5 jaarlijks rapporteren van maatregelen om de emissie te verminderen of te voorkomen. De informatie zal worden gebruikt om risicogestuurd vergunningen aan te passen.