



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2684/2023-U018

Uw referentie

Datum 10 maart 2023
Betreft Invoering ZZS-database en ZZS-register

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 7 februari 2023 is een wijziging van het *Besluit activiteiten leefomgeving*, het *Besluit kwaliteit leefomgeving* en het *Omgevingsbesluit* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De wijzigingen in deze besluiten zijn gericht op het uniformeren van de registratie van emissies van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) door bedrijven. Het voorstel introduceert daartoe een landelijke ZZS-emissiedatabase en een landelijk ZZS-register. Bedrijven moeten in de toekomst gegevens over ZZS-emissies registreren in de ZZS-database. Vanuit deze database worden ZZS-emissiegegevens openbaar gemaakt voor het publiek in een digitaal ZZS-register. Het voorstel bevat geen inhoudelijke wijzigingen van de informatieplicht aangaande ZZS. Wel moeten bedrijven voortaan bij de informatie over de emissies aangeven op welke wijze deze gegevens zijn verkregen.

Het doel van de database is om een landelijk beeld te verkrijgen van de emissies van ZZS in Nederland. Dit inzicht levert tevens kennis op waarmee overheden gericht specifieke ZZS kunnen aanpakken en daartoe specifiek beleid kunnen ontwikkelen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het voorstel regelt de introductie van een database en register voor ZZS. Volgens de toelichting is dit noodzakelijk omdat er op dit moment "geen zicht is op de uitstoot van ZZS in Nederland, omdat emissiegegevens alleen lokaal worden verzameld". Nadeel van deze situatie is dat overzicht ontbreekt van welke ZZS in welke hoeveelheden in Nederland worden geëmitteerd en in hoeverre ZZS-emissies worden geminimaliseerd. Met het

voorgenomen ZZS-register kunnen overheden in de toekomst (beter) voldoen aan de openbaarmakingsverplichting ten aanzien van gegevens over ZZS-emissies.

De introductie van de ZZS-database leidt tot een landelijke bundeling van gegevens. Daarbij zorgt de database voor uniformering van de wijze waarop en de vorm waarin de ZZS-emissiegegevens door bedrijven moeten worden aangeleverd bij het bevoegd gezag. Het voorstel bevat geen analyse van het probleem dat deze uniformering moet oplossen. Zij geeft geen inzicht in de wijze waarop de gegevens momenteel (lokaal) moeten worden aangeleverd, de formats die daarbij worden gehanteerd, en de mate waarin deze lokale werkwijzen en formats van elkaar verschillen. Daarmee is niet duidelijk in welke mate de huidige situatie het verkrijgen van een correct en uniform landelijk beeld van ZZS-emissies in Nederland bemoeilijkt. Gelet op het onderwerp en het maatschappelijk belang om gedegen (landelijk) inzicht te hebben in de emissies van ZZS is een nadere probleem-analyse en toelichting op dit aspect van belang.

1.1 Het college adviseert uiteen te zetten hoe de registratie van ZZS-emissiegegevens op dit moment (lokaal) verloopt en wat de aard en omvang is van de verschillen die hierbij bestaan.

Het voorstel regelt verder dat bedrijven bij het aanleveren van de gegevens over de ZZS-emissies moeten vermelden op welke wijze die gegevens zijn verzameld (bijvoorbeeld gemeten, berekend of geschat). De toelichting maakt niet duidelijk of bedrijven voor alle ZZS en bij alle emissie-omvang een eigen bepalingswijze kunnen kiezen, of dat Europese of nationale regelgeving voor bepaalde ZZS of emissie-omvang een verplichte bepalingswijze voorschrijft. Ook is onduidelijk hoe dit punt in de huidige situatie (lokaal) is geregeld. Duidelijkheid over dit aspect komt de werkbaarheid van de informatieplicht en de (geüniformeerde) registratie van gegevens in de ZZS-database ten goede.

1.2 Het college adviseert te verduidelijken of voor bepaalde ZZS (of bij bepaalde emissie-omvang) een specifieke wijze van emissiebepaling in het kader van de informatieplicht is voorgeschreven.

2. Minder belastende alternatieven

Het voorstel beoogt de uitvoering van de informatieplicht voor bedrijven te vereenvoudigen door met de database zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande werkwijze voor het e-MJV en de Emissieregistratie.¹ Uniformering en verdergaande digitalisering maken het voor bedrijven in de toekomst mogelijk minder belastend om aan de informatieplicht te voldoen. Of bedrijven deze vereenvoudiging in de praktijk ook als zodanig ervaren, hangt af van de wijze waarop ze nu de gegevens aanleveren bij het bevoegde gezag. Het college vraagt in dit advies aandacht voor de gegevensaanlevering. De nieuwe ZZS-emissiedatabase wordt niet geïntegreerd met de overige gegevens in het e-MJV. Dit betekent dat bedrijven periodiek over sommige ZZS *dubbel* moeten rapporteren. Een integratie van de gegevens uit beide modules zou op dit moment niet haalbaar zijn, omdat de onderliggende wettelijke vereisten voor de rapportages te ver uiteen liggen. Volgens de toelichting bij het voorstel weegt het belang om de emissies van ZZS goed in beeld te

¹ Het e-MJV staat voor "Elektronisch milieujaarverslag". Het e-MJV is een beveiligde en afgeschermd webapplicatie waarmee bedrijven hun rapportage over (industriële) emissies opstellen en indienen.

krijgen op tegen de administratieve lasten van dubbele gegevensaanlevering die vergunninghouders één keer in de vijf jaar hebben. Het college merkt hierbij op dat niet duidelijk is op grond waarvan deze afweging wordt gemaakt. De administratieve lasten van de dubbele gegevensaanlevering (en de kosten van eventuele gegevens-integratie tussen de modules) zijn namelijk niet kwantitatief in beeld gebracht. Daardoor is het niet mogelijk om deze (structurele) lasten te vergelijken met de (eenmalige) kosten voor integratie van de digitale modules. Vanuit regeldrukperspectief verdient het de voorkeur om de ZZS-database zo in te richten dat bedrijven gegevens over ZZS-emissies slechts eenmalig hoeven aan te leveren. Deze voorkeur geldt temeer omdat anders de onwenselijke situatie ontstaat dat een bedrijf over hetzelfde onderwerp (ZZS-emissies) aan hetzelfde bevoegde gezag via hetzelfde digitale hoofdsysteem (e-MJV) twee keer moet rapporteren. Het college wijst er op dat het voorkómen van de dubbele gegevensuitvraag onderdeel is van het kabinetsbeleid en past bij het uitgangspunt van "eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik", zoals ook opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

2.1 Het college adviseert de ZZS-database zo in te richten dat bedrijven niet twee keer dezelfde gegevens hoeven te verstrekken aan de overheid over ZZS-emissies en dat aangeleverde gegevens (kunnen) worden hergebruikt voor het voldoen aan andere wettelijke verplichtingen.

3. Werkbaarheid

Een landelijk uniform format voor de gegevensaanlevering over ZZS-emissie kan bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving voor bedrijven. Het voorstel maakt niet duidelijk of en op welke wijze bedrijven zijn betrokken bij de inrichting en uitwerking van de e-MJV-module waarmee de gegevens in de toekomst moeten worden aangeleverd. Ook geeft de toelichting geen inzicht in de wijze waarop het voorstel opvolging geeft aan eventuele aandachtspunten die de bedrijven hebben aangedragen met betrekking tot de werkbaarheid.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken of en op welke wijze bedrijven in de voorbereiding van het voorstel en de e-MJV-module zijn betrokken, in hoeverre daarbij aandachtspunten zijn benoemd over de werkbaarheid en hoe het voorstel opvolging geeft aan deze aandachtspunten.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel wijzigt hoofdzakelijk de wijze waarop bedrijven aan de bestaande verplichting moeten voldoen om te rapporteren over gegevens over ZZS-emissies. Voor partijen die al bekend zijn met de e-MJV, vormt de wijziging mogelijk een vereenvoudiging. Partijen die nog niet bekend zijn met de e-MJV, zullen zich de werk- en registratiewijze eigen moeten maken. De regeldrukeffecten van het voorstel zullen zodoende per bedrijf verschillen. Volgens de toelichting bij het voorstel heeft de wijziging geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk. Het college merkt daarbij op dat enig kwantitatief beeld van de regeldrukgevolgen wel bijdraagt aan goed onderbouwde besluitvorming. Het college stelt vast dat de toelichting bij het voorstel geen informatie bevat over hoeveel bedrijven te maken krijgen met de ZZS-database en over de gemiddelde tijdsbesteding/last per bedrijf om te voldoen aan de informatieplicht inzake ZZS-emissies (middels de nieuwe e-MJV).

4.1 Het college adviseert duidelijk te maken hoeveel bedrijven te maken krijgen met de ZZS-database en hoeveel tijd bedrijven bij benadering kwijt zijn om aan de informatieplicht inzake ZZS-emissies te voldoen.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college onderkent het maatschappelijk belang van een goede landelijke registratie van ZZS-emissies. Het dictum brengt dan ook vooral tot uitdrukking dat de toelichting bij het voorstel aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om de tekortkoming in de onderbouwing van nut en noodzaak bij het voorstel en de afweging voor een minder belastend alternatief (geen dubbele gegevensuitvraag).

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris