

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Besluit tot wijziging van het 'Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen' in verband met het toevoegen van informatie over zeer zorgwekkende stoffen aan de omschrijving van aard, eigenschappen en samenstelling van afvalstoffen

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vindt u op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

In 2019 rapporteerden de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het RIVM over bepaalde schadelijke stoffen (uit de PFAS-groep) die vanuit afvalstromen van de chemische industrie in het milieu terecht waren gekomen. Dit had voorkomen kunnen worden als de afvalbedrijven informatie over de aanwezigheid van de stoffen gekregen hadden. Naar aanleiding van de rapporten is in de Tweede Kamer de behoefte aan een informatieverplichting geuit voor bedrijven die zogeheten "zeer zorgwekkende stoffen" (ZZS)* produceren.

De toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft vervolgens aangekondigd een dergelijke verplichting te gaan opnemen in het 'Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen' (hierna: Besluit melden).

* Voor uitleg van het begrip "zeer zorgwekkende stof" zie de [website van het RIVM](#).

2. Wie zijn betrokken?

In de voorbereiding van het ontwerp besluit is uitgebreid gesproken met het bedrijfsleven (binnen en buiten de afvalsector) en de medeoverheden (met name provincies en omgevingsdiensten). Op basis van de hiermee verkregen inzichten is gekozen voor een aanpassing van het *Besluit melden* die voor de volgende groepen bedrijven een nieuwe verplichting oplevert:

- Bedrijven waar productie, gebruik of ontstaan van ZZS in het bedrijfsproces genoemd staan in documenten die zij met hun vergunningverlenend bevoegd gezag hebben vastgesteld (het ontwerp besluit geeft aan om welke documenten het gaat) moeten de namen van de genoemde ZZS aan hun afvalverwerkers doorgeven. In praktijk gaat het om een klein deel van het bedrijfsleven, met name bedrijven die chemische processen toepassen om basismaterialen zoals metalen, kunststoffen en papier, brandstoffen of specifieke synthetische producten te maken, bijvoorbeeld farmaceutische producten.
- Bedrijven die afvalstoffen innemen waarbij ze informatie over aanwezige ZZS ontvangen en deze afvalstoffen doorzetten naar volgende bedrijven in de afvalketen moeten daarbij ook de namen van de ZZS doorgeven.
- Overheden die bevoegd gezag zijn van deze bedrijven moeten toezien op de naleving van de voorziene nieuwe verplichting.

3. Wat is het probleem?

Vanwege verscheidene verplichtingen in nationale en Europese regelgeving hebben afvalverwerkers informatie nodig over de aanwezigheid van bepaalde schadelijke stoffen in het afval dat ze innemen. De wet- of regelgeving bevat echter nog geen gespecificeerde verplichting om een afvalstof te onderzoeken op aanwezigheid van schadelijke stoffen of om kennis daarover door te geven aan de afvalverwerker.

De genoemde rapportages van de ILT en het RIVM uit 2019 lieten zien dat, bij het ontbreken van kennis over aanwezigheid van specifieke schadelijke stoffen in afval, de voorzorgsmaatregelen die al in de afvalverwerking getroffen worden niet altijd voldoende zijn om te voorkomen dat de stoffen in het milieu terecht komen. Vooral als het gaat om ZZS is dit niet aanvaardbaar.

4. Wat is het doel?

Het doel van het beoogde besluit is het vergroten van het inzicht dat afvalbedrijven hebben in de aanwezigheid van ZZS in de stromen die ze innemen, zodat ze passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen om verspreiding van de ZZS in het milieu te voorkomen. Bedrijven die de informatie moeten leveren beschikken al over deze informatie op grond van verplichtingen die in het *Activiteitenbesluit milieubeheer* zijn neergelegd. Het ontwerp besluit legt deze bedrijven dus geen extra onderzoekverplichting op, maar zorgt ervoor dat beschikbare informatie ook bij afvalverwerkers toekomt.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als een afvalverwerker opmerkelijk gemaakt wordt op de aanwezigheid van een ZZS in ingenomen afval waarvan men zich tot dat moment niet bewust was, vraagt dit een risicobeoordeling en mogelijk extra maatregelen voor de risicobeheersing. Het betekent dus voor de afvalverwerker een kostenpost. Deze zou volgens het principe "de vervuiler betaalt" doorberekend moeten worden aan het bedrijf dat de afvalstof afgeeft (de "ontdoener"). Echter, de kans bestaat dan dat de ontdoener op zoek gaat naar een andere verwerker, die zich onwetend houdt over extra benodigde risicobeheersing en mogelijk onder een ander bevoegd gezag valt, dat minder alert is op benodigde extra maatregelen. In dit licht is er, zowel voor de ontdoener als de verwerker, geen voldoende sterke drijfveer die borgt dat de verwerker informatie krijgt over aanwezigheid van ZZS in afval. Daarom moet er op dit punt een verplichting komen.

6. Wat is het beste instrument?

De Wet milieubeheer bevat een bepaling (in artikel 10.39, eerste lid, onder a) dat een bedrijf dat zich van een afvalstof ontdoet aan de ontvanger informatie moet verstrekken over de "aard, eigenschappen en samenstelling" van de afvalstof. Een beperkte nadere uitwerking van deze verplichting is opgenomen in het *Besluit melden*: de ontdoener moet nu al aan de ontvanger van de afvalstof een begeleidingsbrief verstrekken die een code vermeldt gerelateerd aan de herkomst van het afval en het type materiaal. Het ligt voor de hand om de voorziene nieuwe verplichting om ook de namen van aanwezige ZZS te vermelden als aanvullende bepaling in het *Besluit melden* op te nemen. Ook administratief is deze keuze voordelig: het format van de bestaande begeleidingsbrief (bepaald in een ministeriële regeling onder het *Besluit melden*) bevat een vrij veld waarin de vermelding van de ZZS kan plaatsvinden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De centrale afweging bij het formuleren van de nieuwe verplichting was in hoeverre diverse opties perspectief geven op milieuwinst (waaronder ook een betere bescherming van de menselijke gezondheid wordt begrepen). De lastenverhoging waartoe de verplichting leidt, moet op grond van de bereikbare milieuwinst te verantwoorden zijn.

Het is niet mogelijk de bereikbare milieuwinst te kwantificeren. De milieuschade die optreedt door ZZS die vanuit afvalstromen in de leefomgeving komen, kan immers pas onderzocht worden wanneer men weet dat bepaalde ZZS in een afvalstroom aanwezig (kunnen) zijn. Maar die kennis

ontbreekt momenteel. Daarom wordt de informatieplicht beperkt tot bedrijfssectoren waarvoor hij een minimale last oplevert (de bedrijven beschikken al over de informatie) en waarvan de afvalstromen bovendien relatief grote hoeveelheden ZZS kunnen bevatten; de afvalstromen dus waarmee naar verwachting de meeste milieuwinst is te bereiken.

- In praktijk gaat het met name om de sectoren die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aanduidt als chemische industrie, aardolie-industrie, farmaceutische industrie, basis-metaalindustrie, rubber- en kunststofproductie-industrie en papierindustrie. In de toelichting bij het ontwerp besluit wordt beredeneerd dat minder dan 1600 (grote en middelgrote) bedrijven met de informatieverplichting te maken krijgen en dat de benodigde inspanning van deze bedrijven eerder in de orde van enkele uren dan dagen zal liggen, grofweg eens per vijf jaar terugkerend. Met een aanname van gemiddeld één werkdag per bedrijf zijn de kosten over een periode van vijf jaar voor alle bedrijven samen op € 0,8 mln. geschat.
- De tweede groep bedrijven die door de informatieplicht wordt geraakt zijn afvalbedrijven die bij de ontvangst van afvalstoffen informatie over ZZS ontvangen en de afvalstoffen doorzetten naar volgende bedrijven in de afvalketen. Dit is een puur administratieve handeling, eenvoudig uit te voeren met de bestaande begeleidingsbrieven. De kosten kunnen verwaarloosbaar gesteld worden. Nederland telt enkele tientallen afvalbedrijven die afvalstoffen innemen van de bovengenoemde industriële sectoren.
- Voor bevoegd gezag van de bedrijven waarvoor de nieuwe informatieplicht zal gelden, in praktijk de omgevingsdiensten, ontstaat een extra taak om op de naleving van de informatieplicht toe te zien. In de toelichting van het ontwerp besluit wordt verondersteld dat de omvang en kosten van de nieuwe taak voor de omgevingsdiensten gelijk zijn aan die voor de geraakte bedrijven; men moet dezelfde documenten nalopen. De nieuw verplichte informatieverstrekking aan afvalbedrijven kan deze bedrijven ondersteunen bij de uitvoering van hun bestaande verplichting op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer om aan hun bevoegd gezag informatie te overleggen over ZZS die naar de lucht worden geëmitteerd en die emissies te minimaliseren. De aanpassing van het Besluit melden wijzigt niets aan deze bestaande informatie- en minimalisatieplicht voor ZZS-emissies.

De extra informatiestroom die wordt gegenereerd is beperkt. Afvalbedrijven krijgen er nog geen compleet beeld mee van ZZS in de afvalstoffen die ze innemen. Wel draagt de nieuwe verplichting aan dat beeld bij. Het betreft afvalstromen die relatief grote hoeveelheden ZZS in het milieu terecht kunnen doen komen. De kans op (onopgemerkte) milieuvervuiling vanuit deze afvalstromen wordt kleiner.

In praktijk zullen bedrijven die de informatieplicht krijgen waarschijnlijk aanvullende inspanningen verrichten. Een afvalbedrijf dat de informatie ontvangt kan namelijk voor de beoordeling en beheersing van emissierisico's meer informatie nodig hebben dan alleen de naam van de ZZS, met name informatie over het gehalte van de ZZS in de afvalstof. Vanuit het principe "de vervuiler betaalt" behoren de kosten voor het verkrijgen van benodigde extra informatie door de ondoener gedragen te worden. De ondoener kan er in dit licht voor kiezen om de benodigde extra informatie zelf te genereren en aan zijn afvalbedrijf te leveren.

Als de afvalverwerker op grond van het nieuwe inzicht in aanwezige ZZS extra maatregelen moet treffen voor de beheersing van risico's horen ook die kosten op grond van het principe "de vervuiler betaalt" bij de ondoener terecht te komen. In het uiterste geval moet de afvalverwerker de inname van een afvalstof stoppen, omdat hij het nieuw aan het licht gekomen risico onvoldoende kan beheersen. De ondoener moet dan op zoek naar een andere verwerker en krijgt mogelijk te maken met extra kosten voor tijdelijke opslag, vervoer en verwerking. De omgevingsdiensten van de ondoeners en de afvalbedrijven moeten erop toezien dat al dit werk naar behoren gebeurt en moet mogelijk vergunningen aanpassen. Al deze lasten en kosten, voor ondoeners, afvalbedrijven en de overheid, kunnen uiteindelijk doorwerken in de prijzen van producten en diensten die bedrijven en overheden leveren en op die manier indirect gevolg hebben voor burgers. Dit alles staat echter los van de aanpassing van het *Besluit melden*, het vloeit voort uit reeds bestaande regelgeving, met name onder het *Activiteitenbesluit milieubeheer*. De aanpassing van het *Besluit melden* heeft slechts tot gevolg dat er mogelijk vaker of vroegtijdiger ZZS in afvalstoffen aan het licht komen.