

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Wijziging Besluit melden ZZS in afval

(Internetconsultatie van 27 september tot en met 8 november 2022)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een besluit voor dat bepaalde industriële bedrijven verplicht om aan te geven welke zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in hun afval kunnen zitten. ZZS zijn stoffen die bijvoorbeeld kankerverwekkend of schadelijk voor de voortplanting zijn. Wanneer een afval verwerkend bedrijf weet dat er een ZZS in afval zit, kan het de juiste maatregelen nemen om te voorkomen dat de ZZS in het milieu terechtkomt.

Doelgroepen die door de regeling worden geraakt

- Bedrijven waar ZZS genoemd staan in de milieuvergunning of een ander document dat ze met hun vergunningverlener zijn overeengekomen; in praktijk gaat het om bedrijven die chemische processen uitvoeren, voor de productie van basismaterialen (bijv. metaal, kunststof, papier), brandstoffen of specifieke stoffen (bijv. geneesmiddelen); het voorziene besluit verplicht hen om aan hun afvalverwerkers de namen van de ZZS door te geven.
- Afvalbedrijven die bij een afvalstof namen krijgen van aanwezige ZZS en deze afvalstof doorgeven aan een volgend afvalbedrijf; het voorziene besluit verplicht hen om ook de ontvangen namen van ZZS door te geven.

Het doel van de nieuwe informatieplicht is voorkomen dat ZZS vanuit afvalverwerking in het milieu terechtkomen. Voor de belangrijkste afvalstromen die ZZS kunnen bevatten krijgen afvalbedrijven door de regeling beter inzicht in de aanwezige ZZS. De afvalbedrijven kunnen dan beter bepalen welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat de ZZS in het milieu terechtkomen.

Verwachte effecten van de regeling voor de doelgroepen

De nieuwe informatieplicht draagt bij aan de uitvoering van bestaand beleid om vervuiling van het milieu met ZZS op te sporen en te beëindigen.

- De bedrijven die informatie moeten aanleveren beschikken al over deze informatie, zodat ze eenvoudig aan de informatieplicht kunnen voldoen.
- Een vergelijkbare beperkte inspanning is nodig van de overheden (omgevingsdiensten) om te controleren of de bedrijven de informatie leveren.
- Afvalbedrijven die de informatie ontvangen moeten beoordelen of ze extra informatie nodig hebben of extra maatregelen moeten treffen. Ook hierop moeten omgevingsdiensten toezicht houden. Het afvalbedrijf kan kosten doorberekenen aan het bedrijf waar het afval is ontstaan, volgens het principe "de vervuiler betaalt". Deze lasten en kosten voor bedrijven en overheid vloeien voort uit de bestaande regelgeving. Het nieuwe besluit zorgt er alleen voor dat er in de afvalverwerking meer en eerder kennis komt over aanwezige ZZS.

De internetconsultatie

Er kon worden gereageerd op alle onderdelen van de regeling en de toelichting. De volgende vragen werden hierbij gesteld:

- Welk effect verwacht u dat de regeling zal hebben op u of uw organisatie?
- Heeft u behoefte aan verduidelijking van wat van uw organisatie verwacht wordt? Heeft u ideeën over de wijze (bijv. op een overheidswebsite) waarop u die verduidelijking zou willen krijgen?

De reacties

Er zijn in totaal 17 reacties ingediend, hiervan zijn er 15 openbaar. Indieners zijn:

- Bedrijven en Brancheorganisaties: onder meer BRBS Recycling, FME, MRF, Nationaal Recycling Forum, Vereniging Afvalbedrijven, Twence, Vink (47 % van de reacties);
- Overheidsorganisaties: onder meer Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB), DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Haaglanden, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ), (35 % van de reacties);
- Particulieren: 3 (18 % van de reacties).

1. Algemeen beeld van de reacties

De belangrijkste vragen en opmerkingen betreffen de volgende onderwerpen:

- Over de opzet van de informatieplicht, met name bij:
 - *vorm en inhoud van de informatieplicht;*
 - *de relatie tussen afvalverwerkers en ontdoeners.*
- Getwijfeld wordt aan de efficiëntie en effectiviteit van de regeling. Met name wordt aandacht gevraagd voor:
 - *het belang van ketentoezicht (zicht op ZZS vanaf productie- tot afvalstadium) en bronaanpak;*
 - *uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en lasten die de regeling met zich meebrengt; aansluiting van de regeling bij de uitvoeringspraktijk;*

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst, aan de hand van citaten uit individuele reacties. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

Opzet van de informatieplicht

Vorm en inhoud van de informatieplicht

- Het is op grond van het ontwerpbesluit niet duidelijk welke informatie moet worden verstrekt over een afvalstroom (er wordt gesproken over 'omschrijving');
- De informatieverstrekking lijkt vormvrij, waardoor er een grote verscheidenheid kan ontstaan in kwaliteit en detailniveau;

- Wat te doen met ZZS-stoffen waarvoor (nog) geen grenswaarde (MTR-waarde – Maximaal Toelaatbaar Risico) is vastgesteld;
- Het is niet duidelijk op welke wijze afvalbedrijven de informatie inzichtelijk moeten maken voor het bevoegd gezag en of de informatie dient te worden opgenomen in een bepaalde database, zoals LMA/Amice;
- [Wij pleiten ervoor dat het wijzigingsbesluit zo wordt aangepast dat enkel informatie over ZZS die feitelijk aanwezig zijn in een afvalstroom hoeft te worden opgegeven;
- De voorliggende wijziging leidt niet tot inzicht in de aanwezigheid van ZZS in de stromen die door afvalbedrijven worden ingenomen. [Wij pleiten] er voor dat de informatie over ZZS die feitelijk afwezig zijn in een bepaalde afvalstroom dan ook helemaal niet hoeven te worden opgegeven bij de meldingsinformatie [...];
- Het wijzigingsbesluit vraagt in principe niet meer dan het vermelden van één en hetzelfde lijstje ZZS bij alle afvalafgiften. Dat is in feite informatie die niet gerelateerd is aan de betreffende afvalstroom.

Relatie afvalverwerkers en ontdoeners

- Bepaalde bedrijven zijn verplicht om ZZS stoffen te melden, als deze het weten. Dat is te vrijblijvend. De verplichting moet hier de boventoon voeren;
- Met de wijziging van het Besluit Melden dient voorkomen te worden dat afvalverwerkers ongelimiteerd om ZZS-analyses kunnen vragen aan ontdoeners;
- Er dient te worden vastgesteld dat de uitvraag van afvalverwerkers naar ZZS-analyses op basis van redelijkheid en aannemelijkheid dient te zijn;
- Gevraagd wordt of de informatieplicht ook kan leiden tot het zwaarder beprizen of zelfs weigeren van afval waarin ZZS zich bevindt, en welke rol het bestaande afvalcontract tussen afvalinzamelaar en de ontdoener hierin speelt;
- Het probleem moet worden neergelegd waar het ontstaat en dat is niet de afvalverwerker;
- Bij doorzetten naar een volgende schakel in de keten ontstaat risico op discussies met het bevoegd gezag over analyses en eventueel te treffen maatregelen. Gepleit wordt bij metaalrecyclingbedrijven de verplichting voor het opgeven van informatie over ZZS naar een volgende schakel in de keten, te beperken tot de informatie die is verkregen van de leverancier van het materiaal;
- Een verwerker bepaalt welke informatie hij nodig heeft om een risicobeoordeling te kunnen maken. Verwerker en ontdoener moeten dus onderling tot een vergelijk komen. Dit is niet doelmatig en leidt tot een ongelijk speelveld;
- Een omschrijving wordt door de ontdoener verstrekt. In de praktijk is deze omschrijving niet in alle gevallen door de ontdoener opgesteld;
- Er is thans geen prikkel voor ontdoeners om ZZS in afvalstromen te vermijden of te verminderen;
- Het uitgangspunt dat een ontdoener geen kennis over ZZS zou hebben en deze verplichting te veel administratieve lasten zou meebrengen geldt ook voor de ontvangende bedrijven. Maar nu wordt deze last alleen bij de ontvangende bedrijven gelegd. Juist deze last neerleggen bij

de ontdoener zou de gewenste circulaire prikkel geven om het ZZS probleem bij de bron aan te pakken.

Efficiëntie en effectiviteit van de regeling

Belang van ketentoezicht en bronaanpak

- De informatieplicht voor ontdoeners is te beperkt om adequaat invulling te kunnen geven aan het ZZS vraagstuk;
- Belangrijk is om vast te stellen dat het besluit informatie verlangt aan het einde van de keten, waar de informatie aan het begin al onvoldoende of onvoldoende transparant is.
- Een effectieve aanpak van de verspreiding van ZZS in de keten begint bij een bronaanpak. ZZS die niet worden toegepast in producten kunnen in een later stadium ook geen risico met zich mee brengen voor de gezondheid en het milieu. Ook niet in de afvalfase. Toezicht op ZZS in afval bij afvalbedrijven zal middels ketentoezicht moeten worden uitgevoerd.;
- Toezicht en zo nodig handhaving kan beter primair worden gericht op de afgifte van afval met ZZS van een producent direct naar een verwerker;
- De inspanningsverplichting moet veel meer aan de voorkant van de keten gezocht moet worden en niet pas in de eindfase van het product wanneer het afval wordt;
- Er is in het besluit geen aandacht voor de informatiebehoefte in de verwerkingsketen als geheel. Zo zal een inzamelbedrijf, een opslagbedrijf of een overslagbedrijf vooraan in de keten – vanwege beperkte emissie-risico's - mogelijk minder informatie nodig hebben dan een recyclebedrijf. Immers een afvalstroom kan zo verwerkt worden dat ZZS vrijkomt verderop in de keten;
- De wijziging, het verstrekken van informatie over aanwezige ZZS stoffen in het afval aan de verwerker, richt zich uitsluitend op bedrijven waar de productie, het gebruik of het (onbedoeld) ontstaan van ZZS een dermate belangrijke rol spelen in het bedrijfsproces;

Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en lasten;

- Als het besluit niet nauw aan blijft sluiten bij de praktijk kan het onuitvoerbaar en onbetaalbaar worden, bv als de scope van bedrijven en de informatieplicht wordt uitgebreid;
- Meer meldings- of registratieverplichtingen gaan niets veranderen, veroorzaken alleen meer administratieve last voor zowel bedrijven als overheid;
- Het besluit is op diverse onderdelen niet uitvoerbaar (of tegen zeer hoge kosten), moeilijk handhaafbaar en brengt de nodige frauderisico's met zich mee;
- De gevolgen voor overheden worden te makkelijk ingeschat. Naast de extra inspanning is het aantrekken van extra specialisten vereist die niet bij iedere omgevingsdienst beschikbaar zijn;
- De handhaving moet 100% zijn, terwijl de handhaving nu al erg te wensen overlaat;
- Een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) komen tot de conclusies dat het besluit de informatielacune van verwerkers niet oplost en frauderisico's in zich heeft;
- Er zijn producten die op de markt komen waar ZZS stoffen in zitten en in het afvalstadium geraken, welke met deze wetswijziging niet in beeld komen;

- Het blijkt dat de wetgever zich er niet van bewust is waar ZZS in zitten en geeft daardoor een onuitvoerbare grens aan, aangezien in iedere afvalstof wellicht een klein gehalte aan ZZS kan zitten. Dit is niet alleen in volledige tegenspraak met elkaar, maar ook in tegenspraak met het beginsel dat de vervuiler betaalt.
- Het is van groot belang dat een dergelijke wijziging in regelgeving enkel een zinvolle praktijk kan kennen indien dit voor inwerkingtreding wordt afgestemd met andere EU-landen en toegelicht bij aldaar ontvangende verwerkers;
- Het voorstel dat nu voorligt sluit [...] onvoldoende aan bij de uitvoeringspraktijk en gaat zowel de branche (afvalbedrijven) als het bevoegd gezag (omgevingsdiensten, in opdracht van provincies) niet helpen;
- De manier waarop deze wettelijke regeling wordt uitgewerkt leidt tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid en raakt een specifieke sector relatief zwaar;
- Het gewijzigde besluit is er niet op gericht om informatie te krijgen over aanwezige ZZS in afvalstoffen die specifiek worden genoemd in de verordeningen POP en REACH;
- De wijziging staat haaks op het LAP 3 beleid (B.14, inclusief het mengbeleid) dat stimuleert dat ZZS uit de keten wordt gehaald ten behoeve van de circulaire economie. Dit is alleen mogelijk als de samenstelling van ZZS in het afval zoveel mogelijk bekend is en de verwerking van de afvalstof doelmatig is;
- Onder punt 5 van de toelichting wordt er aangegeven dat er geen ondergrens geldt. Echter de belangrijkste bron over ZZS-gegevens aan de voorkant van een bedrijfsproces zijn de veiligheidsbladen voor hulpstoffen. En voor deze gegevens gelden per stof wel een ondergrens per gevarenklasse;
- Het niet aangeven van een ondergrens zorgt voor rechtsonzekerheid omdat bij ingevoerde mengsels met ZZS-en onder de ondergrens de ZZS in een afvalstof kan vrijkomen zonder dat daar van tevoren kennis van is.