

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
T.a.v. de heer ir. R.P. Lapperre  
Postbus 20901  
2500 EX 's-GRAVENHAGE

Uw brief van 29 april 2022 onderwerp Consultatie wijziging Besluit melden – informatieplicht over ZZS	uw kenmerk IENW/BSK-2022/91317	ons kenmerk MTH 11207/2022	datum 22 juni 2022
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------	-----------------------

Geachte heer Lapperre,

Naar aanleiding van het concept besluit tot wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna; het besluit) reageren de gezamenlijke provincies in voorliggende consultatiereactie. We danken u voor de gelegenheid tot het geven van een reactie op de regeling.

Wij streven naar een reactie op dit wijzigingsbesluit die uw ministerie verder helpt met de opbouw en uitwerking van het Omgevingsrecht. Het IPO blijft graag nauw betrokken bij de verdere ontwikkeling van het totale stelsel. Uiteraard zijn we bereid tot een nader gesprek om onze punten toe te lichten. Zoals altijd is ons oordeel gebaseerd op:

1. de mate waarin de uitvoeringsregelgeving de provinciale uitvoeringspraktijk ondersteunt om het doel van de wet te realiseren;
2. de bijdrage aan de vier verbeterdoelen van de wet (vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak, bewerkstelligen van een samenhangende benadering, vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving)
3. de uitgangspunten in de Nota's van Toelichting van de AMvB's, in het bijzonder: a. het gelijkwaardig beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit, b. flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden), c. aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling én bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid, d. geen koppeling besluit-omgevingswaarde;
4. een terughoudende opstelling van het Rijk bij het stellen van instructieregels, conform art. 2.24 en art. 2.3 van de Omgevingswet op basis van nationaal belang, doeltreffende en doelmatige taakuitoefening en internationale verplichtingen.

Deze brief bevat ons bestuurlijk oordeel op hoofdlijnen en de door u gevraagde toets op Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets). In bijlage 1 staan de meer gedetailleerde kanttekeningen en suggesties vanuit de uitvoeringspraktijk (provincies en omgevingsdiensten). In bijlage 2 is het IPO position-paper uit 2021 inzake de voorgestelde wijziging opgenomen.

Inlichtingen bij : Merijn de Jong  
Doorkiesnummer : +31 6 39600477  
Bijlagen : 2

### **Opmerking vooraf**

In de brief wordt gesteld dat het ontwerpbesluit is voorbereid met uitgebreide raadpleging van het bedrijfsleven en de medeoverheden. Hieronder worden genoemd het IPO en specialisten vanuit provincies en omgevingsdiensten. Dit is in onze ogen een zeer rooskleurige weergave van hoe het proces is gelopen. In 2020 zijn er inderdaad enkele ambtelijke gesprekken geweest tussen de betrokken ambtenaren van het departement IenW en vertegenwoordigers van provincies en omgevingsdiensten. Tussen de laatste contacten en de kamerbrief van 12 mei 2020<sup>1</sup> (kenmerk IenW/BSK-2020/234764), waarin het voornemen voor de aanpassing van het besluit melden is opgenomen, zijn maanden verlopen zonder contact. Daarbij ook de constatering dat de kanttekeningen en suggesties die destijds zijn aangedragen vanuit de uitvoeringspraktijk op geen enkele wijze terug te vinden waren in zowel de kamerbrief van 12 mei 2020 als het nu voorliggende wijzigingsbesluit. Na het aangekondigde voornemen (in de kamerbrief van 12 mei 2020) is vanuit onze zijde verschillende malen geprobeerd duidelijk te maken dat het aangekondigde voornemen geen echte meerwaarde heeft en tot een onnodige extra uitvoeringslast leidt. Daarom hebben de gezamenlijke provincies in 2021, samen met de vereniging afvalbedrijven, een position paper opgesteld inzake deze materie (bijlage 2). We vinden het betreurenswaardig dat deze signalen vanuit het bevoegde gezag (provincies), de uitvoering (omgevingsdiensten) en de betreffende branche (Vereniging Afvalbedrijven) onvoldoende serieus zijn genomen door het departement. Dit mede omdat hiermee er nu een voorstel ligt dat onvoldoende aansluit bij de uitvoeringspraktijk. We willen graag het gesprek aangaan om het proces in de toekomst beter te laten verlopen.

### **Algemeen bestuurlijk oordeel**

Het besluit melden is bedoeld om afvalverwerkers inzicht te bieden in welke Zeer Zorgwekkende Stoffen (hierna ZZS) in afvalstromen die ze innemen (zeer waarschijnlijk) aanwezig zijn. Die informatie hebben verwerkers nodig om te kunnen bepalen of er mogelijke ZZS-emissierisico's zijn in de verwerkingsprocessen en welke (aanvullende) maatregelen nodig zijn om deze emissies te voorkomen dan wel te verminderen (minimaliseren). De gedachte achter het besluit melden is op zichzelf een goede zaak. Het voorstel dat echter nu voorligt, schiet naar het oordeel van de gezamenlijke provincies volstrekt tekort en sluit niet aan bij de uitvoeringspraktijk. Het probleem waar de afvalbedrijven tegenaan lopen wordt namelijk niet opgelost. Het besluit is op diverse onderdelen niet uitvoerbaar (of tegen zeer hoge kosten), moeilijk handhaafbaar en brengt de nodige frauderisico's met zich mee. Dit heeft deels te maken met de inhoud van het besluit zelf. Hierop gaan we nader in deze brief in. En deels met het ontbreken van een meer integrale visie op en beleid met betrekking tot het omgaan met ZZS in een transitie naar een circulaire economie. Met VTH alleen gaan we dat namelijk niet redden. Er is beleid nodig om zoveel mogelijk te voorkomen dat ZZS, in elk geval waar het de meest persistente ZZS betreft, uitlekt naar het milieu.

Een en ander is daarna bevestigd en nader onderbouwd in de evaluatie van de provinciale uitvraag naar ZZS-emissies door afvalbedrijven. De rapportage daarover (als onderdeel van het rapport ZZS-decentraal) is op 23 maart 2022 ook met de Staatssecretaris besproken in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (Bob) waarbij de complexiteit van de problematiek is onderkend. De constatering was ook de aanleiding om samen met de VA een aantal 'botsproeven' te organiseren rond enkele specifieke afvalstromen. Deze botsproeven zijn vooral bedoeld om inzicht te krijgen welke ZZS het meest waarschijnlijk in de keten voorkomen, op welke plek in de keten zich mogelijk emissierisico's kunnen voordoen (en met welk effect) en wat de mogelijke knoppen zijn

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/05/12/informatieplicht-over-zzs-in-afgegeven-afvalstoffen>

om de emissie van ZZS in de betreffende keten te vermijden en te reduceren. Onderdeel van de botsproeven betreft ook de vraag wat nodig is aan (aanvullende) wet- en regelgeving om voldoende zicht te krijgen op ZZS in de afvalketens.

Samengevat is op zichzelf het uitbreiden van de meldplicht een stap in de goede richting. Het voorstel dat nu voorligt sluit echter onvoldoende aan bij de uitvoeringspraktijk en gaat zowel de branche (afvalbedrijven) als het bevoegd gezag (omgevingsdiensten, in opdracht van provincies) niet helpen. Zoals gezegd voorzien we bovendien diverse knelpunten in de uitvoering en de handhaafbaarheid en mogelijke frauderisico's. We benoemen in voorliggende reactie de belangrijkste knelpunten die we voorzien. In bijlage 1 is een overzicht gegeven met meer detailopmerkingen.

### **Begripsdefinities**

Het is op grond van het ontwerpbesluit niet duidelijk welke informatie moet worden verstrekt over een afvalstroom (er wordt gesproken over 'omschrijving'). Meestal nemen bedrijven de beschrijving van bij de Euralcodes over. Deze geeft qua ZZS echter geen inzicht in aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstoffen. De informatieverstrekking lijkt ook vormvrij, waardoor er een grote verscheidenheid kan ontstaan in kwaliteit en detailniveau. Dit zal leiden tot een ongelijk speelveld. Tevens worden op verschillende plekken in het besluit andere begrippen gehanteerd voor wat onder een ZZS wordt verstaan (vergelijk artikel IA en IIA). Ons dringende advies is om uit te gaan van de ZZS-lijst die het RIVM hanteert en periodiek actualiseert.

### **Beperkte reikwijdte voegt weinig toe aan uitvoeringspraktijk**

In de kamerbrief van 12 mei 2021 wordt met betrekking tot reikwijdte van het besluit gesproken van "een beperkte groep ontdoeners" c.q. "de chemie". We zijn blij dat de beperking tot "de chemie" niet in het besluit is geland. Het blijft ons echter onduidelijk op welke bedrijven dit besluit betrekking heeft. Onder ontwerpbesluit artikel II, sub B; waarin artikel 10 lid 2 wordt aangepast van het besluit, staat onder C1 dat het artikel betrekking heeft op bedrijven met ZZS in de omgevingsvergunning (dus met vergunde ZZS emissies). Onder C2 staat 'zoals *opgenomen in de informatie die hij op grond van artikel 5.23 van het BAL heeft verstrekt over de emissies van die stoffen naar de lucht*'. Artikel 5.23 van het BAL betreft de 5 jaarlijkse informatieplicht. Betreft de koppeling tussen C1 en C2 een 'en' of een 'of'? Met andere woorden heeft het besluit betrekking op alleen bedrijven met vergunde ZZS of alle bedrijven die rechtstreeks onder het BAL vallen? Zoals het er nu staat interpreteren we het als het eerste. Dit mede omdat de memorie van toelichting onder hoofdstuk 4 dit lijkt te suggereren. Daarnaast spreekt artikel 5.23 over zowel emissies als lozingen, terwijl dit besluit enkel betrekking heeft op emissies (lucht).

Ervanuit gaande dat onze bovenstaande veronderstelling juist is blijft het grootste deel van de ontdoeners/producenten (waaronder alle type A en B bedrijven) buiten beeld voor wat betreft het informeren van een verwerker over de aanwezigheid van ZZS in diens afvalstroom.

Afvalverwerkers krijgen met dit besluit dus ook maar voor een zeer beperkt deel van de afvalstromen het vereiste inzicht. Bij de grote ontdoeners (type C) die onder het besluit vallen is bovendien veelal sprake van "mono-stromen" waar over het algemeen al redelijk inzicht bestaat in de aanwezigheid van ZZS. Zo heeft de uitvraag van de omgevingsdiensten bij de provinciale niet-afvalbedrijven laten zien. Het grote probleem wat betreft inzicht in de aanwezig ZZS zit vooral in de "mengstromen". We hebben om die reden ook bij herhaling gepleit voor een (veel) bredere werking van het besluit, eventueel via een gefaseerde invoering. Zonder deze verbrede werking voegt het besluit niets tot aan het (kunnen) verminderen van ZZS-emissies in de

afvalverwerkingsketen. Een bijzonder aandachtspunt is ook een informatieplicht voor producenten (van halffabricaten) zodat ook gebruikers van ZZ-houdende producten zoveel mogelijk aan de voorkant geïnformeerd zijn.

### **Meldingsplicht ZSS koppelen aan vergunde ZZS niet efficiënt en effectief**

Het besluit gaat ervan uit dat een ontdoener alleen een ZZS hoeft te melden als deze ook in de vergunning is opgenomen. Aangezien de lijst met (p)ZZS-periodiek wordt geactualiseerd, zouden dus ook (jaarlijks) eerst de vergunningen moeten worden aangepast voor de meldingsplicht wordt geactiveerd. Dat is zowel voor de vergunningverlener als voor de bedrijven een fikse bestuurlijke dan wel administratieve last. De vergunde ZZS heeft bovendien betrekking op de emissie (naar de lucht). Dat betekent met andere woorden dat ZZS in een afvalstroom die niet ook geëmitteerd wordt, buiten het besluit valt en dus (mogelijk) ook niet aan de voorkant van de verwerkingsketen in beeld komt. Betere lijn is dat – ongeacht de vergunning – er een verplichting is om alle ZZS (conform de RIVM lijst) te melden die (zeer waarschijnlijk) in een afvalstroom zitten.

### **Niet alle informatie die in de keten relevant is, moet aan de voorkant worden gedeeld**

In het verlengde van bovenstaande. 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. Maar hoe komt een recyclebedrijf verder in de keten aan informatie als deze niet eerder in de keten wordt versterkt of zelfs niet hoeft te worden verstrekt? Uitgangspunt zou moeten zijn dat een (primaire) ontdoener informatie verstrekt over *alle* ZZS die (zeer waarschijnlijk) in een afvalstroom voorkomen. Ook als het om minder dan 0,1% van de stroom gaat. Dit omdat ook dan aan het eind van het verwerkingsproces in het residu (lozing, bodemas e.a.) of de emissie naar de lucht toch ZZS worden teruggevonden.

### **Frauderisico's**

Het besluit gaat in de kern uit van "marktwerking" bij het verstrekken van informatie door de ontdoener. Oftewel: 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 dat shoppedrag (van ontdoeners) en cowboygedrag (van niet bonafide verwerkers) in de hand werkt. Immers naar mate waarin een verwerker meer ZZS-informatie vraagt (en krijgt) of de mate waarin een ontdoener minder verstrekt; zal het verwerkingstarief hoger of lager worden. Ook dit vraagt van de omgevingsdiensten een extra inspanning bij het houden van toezicht op het vragen en verstrekken van de relevante en juiste informatie. Grondregel zou moeten zijn dat alle afvalverwerkers dezelfde informatie krijgen, dat daarmee geen ruimte ontstaat om met de tarieven 'te spelen' en er geen extra en onnodige toezichtlast ontstaat.

### **Geen prikkel voor ontdoeners om ZZS in afvalstromen te vermijden of te verminderen**

Onder 3 in de toelichting wordt beargumenteerd dat een verplichting voor *ontdoeners* om onderzoek te doen zware administratieve lasten en uitvoeringslasten met zich mee zou brengen waar geen duidelijk perspectief op milieuwinst tegenover staat. Daarbij wordt aan vier zaken voorbijgegaan:

- a. er is inmiddels de SCIP-database die ontdoeners kunnen gebruiken om te toetsen welke ZZS waarschijnlijk in hun producten aanwezig zijn
- b. zeker industriële ontdoeners hebben vaak monostromen (waar eenmalige of periodieke analyse kan volstaan) terwijl verwerkers te maken hebben met meerdere en wisselende

stromen (N.B. in besluit wordt sowieso onderscheidt tussen monostromen en inzameling met wisselende samenstelling gemist)

- c. op deze wijze wordt de administratieve last (onderzoek doen) verschoven naar de verwerker. Dit is ook contrair met het principe 'de vervuiler betaalt'
- d. een intrinsiek prikkel voor een ontdoener om andere grondstoffen te gebruiken, ontbreekt op deze wijze

**Oordeel Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets)**

Uw ministerie heeft aan de gezamenlijke provincies vertegenwoordigd in het IPO het verzoek gedaan om een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit te voeren op het voorliggende besluit. Samengevat komen we daarbij op basis van het voorgaande tot de conclusies dat het besluit veel open eindjes bevat, dit de informatielacune van verwerkers niet oplost en evident frauderisico's in zich heeft. Voor het bevoegd gezag en voor de verwerkers betekent dat een complexe uitvoering en een flinke verzwaring van respectievelijk de administratieve lasten en de toezichtlast. En dit terwijl het besluit effectief zeer weinig bijdraagt aan het (kunnen) verminderen van ZZS-emissies in de afvalverwerkingsketen.

We zijn uiteraard bereid bovenstaande mondeling toe te lichten en mee te denken over een verbeterd voorstel welke aansluit bij de praktijkbehoefte.

Met vriendelijke groet,  
INTERPROVINCIAAL OVERLEG,



Meindert Stolk  
IPO portefeuillehouder ZZS

**BIJLAGEN:**

- 1. Detailopmerkingen bij voorgesteld besluit en toelichting
- 2. Position-paper IPO/VA d.d. 1 juli 2021