



Notitie

Onderwerp: Reactie wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen
Datum: 4 november 2022
Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Van: Vereniging Afvalbedrijven

Inleiding

Graag maakt de Vereniging Afvalbedrijven (VA) gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Besluit melden).

De VA vertegenwoordigt het Nederlandse afvalbedrijfsleven in de gehele afval- en recyclingketen. Ruim 65% van het in Nederland vrijkomende afval wordt door onze leden ingezameld en verwerkt. Zij organiseren het hergebruik, de recycling en het op een correcte wijze inzamelen, opslaan en be-/verwerken van afval tot nieuwe grondstof. Het afvalbedrijfsleven heeft te maken met de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS).

Hieronder gaan wij eerst in op onze algemene aandachtspunten en vragen en vervolgens op expliciete punten uit de wijziging van het Besluit melden.

Algemeen

Het ontwerpbesluit is naar ons oordeel grotendeels in lijn met de eerdere communicatie hierover vanuit het ministerie. Naar onze mening wordt in het besluit te weinig benadrukt dat afvalenergiecentrales (AEC's) en stortplaatsen ZZS zo veel mogelijk uit de (circulaire) economie moeten halen. In de aanpak van ZZS staat een informatieplicht niet op zichzelf; wanneer de toepassing van ZZS niet aan het begin van de productieketen wordt weggelaten, kan het ook niet worden geëlimineerd. Zonder een volledige aanpak (en vooral een bronaanpak) leidt een informatieplicht enkel tot informatie en niet tot milieurendement. Destijds heeft de VA, samen met het IPO, al haar zorgen geuit over de voorgenomen wijziging. Daarnaast rijst de vraag wat de gevolgen zullen zijn voor recyclingbedrijven.

De afvalbedrijven voorzien aanzienlijke administratieve lasten als gevolg van de wijziging in artikel 10, lid 2 b 1° en 2°, met, zoals hieronder wordt verduidelijkt, onduidelijkheden en interpretatieverschillen tot gevolg. Afvalbedrijven moeten ZZS-gegevens vermelden bij het afleveren van afvalstromen die geschikt worden gemaakt om ingezet te worden tot secundaire grondstof. Als voortvloeisel uit deze informatieplicht, kan een gevolg voor afvalbedrijven zijn dat de extra beschikbare informatie zal leiden tot aanvullende risicobeoordelingen en bijbehorende maatregelen. Wij zetten daarnaast onze vraagtekens bij wat een registratie vanuit ontdoeners door de keten heen zal gaan betekenen en zal opleveren. Zonder een beleid dat zich uitstrekt tot de gehele keten (N.B. ook internationaal) weegt een informatieplicht (met de daarbij behorende administratieve en andere lasten) van een zwaarte voorzien in het wetsontwerp naar onze mening niet op tegen het te verwachten rendement, te weten informatie.



Deze wijziging betekent dat afvalbedrijven meer informatie aangeleverd krijgen over de aanwezigheid van ZZS. Dit is een direct effect en ook het doel van de wijziging. Het gehalte aan ZZS in het aangeleverde afval lijkt niet relevant, een mogelijke aanwezigheid is al aanleiding om bepaalde afvalstromen, zoals bijvoorbeeld slib, als zodanig te beschouwen. Wij vragen ons af op welke wijze en hoe gedetailleerd afvalbedrijven de risico's van de mogelijk aanwezige ZZS moeten beoordelen en op basis hiervan een eventueel beheersplan/ -maatregelen dienen op te stellen. De te verstrekken informatie lijkt in eerste instantie generiek (alle afvalstoffen van een 'verdacht bedrijf' zijn verdacht) en kwalitatief (geen concentraties), maar het is niet duidelijk hoe dit in de praktijk gaat uitpakken. Het zal niet de eerste keer zijn dat in de praktijk bij verschillende bevoegde gezagen toch kwantitatieve vragen zullen volgen.

Producenten weten welke stoffen zij gebruiken, voor een recyclingbedrijf is dat veel minder bekend. Het kwantificeren van ZZS is in veel gevallen niet mogelijk. Dit houdt in dat alleen kwantitatieve gegevens aangeleverd kunnen worden van ZZS die te analyseren zijn, want niet alle stoffen zijn te bemonsteren of te analyseren (vooral verbindingen zijn niet te analyseren). Momenteel worden monsters naar het buitenland verzonden om te laten analyseren, omdat bepaalde componenten niet in laboratoria in Nederland geanalyseerd kunnen worden en, zo blijkt vaak achteraf, ook niet altijd in het buitenland. Er zijn geen standaard analysemethodieken beschikbaar en wanneer een analyse leidt tot een bepaald resultaat, is het nog maar de vraag wat met dit resultaat gedaan kan worden. Analyses hebben een detectielimiet. Verder is het de vraag wat te doen met ZZS-stoffen waarvoor (nog) geen grenswaarde (MTR-waarde – Maximaal Toelaatbaar Risico) is vastgesteld. Als niet precies bekend is hoe bemonstering en analyse moet plaatsvinden en er geen concrete grenswaarde is vastgesteld, kan er derhalve geen goede inventarisatie van de ZZS-emissies worden uitgevoerd. Zonder een algeheel kader van beleid zullen verschillende bevoegde gezagen met de informatie weinig anders kunnen doen dan 'bewaren'.

Verder is het de vraag wat de exacte scope van bedrijven waarvoor de informatieplicht gaat gelden, zal gaan zijn. De toelichting spreekt over bedrijfstoepassingen waarin grote hoeveelheden ZZS worden geproduceerd, maar er wordt verwezen naar het Activiteitenbesluit. Het Activiteitenbesluit spreekt over rapportageverplichting van emissies naar lucht voor type C-inrichtingen (vergunningplichtige bedrijven). Onder de Omgevingswet wordt de rapportageplicht aangevuld met emissies naar water. In de voorgenomen wijziging van het Besluit melden wordt expliciet gesproken over emissies naar lucht, terwijl emissies naar water niet genoemd worden. Wij vragen ons af waarom dit onderscheid gemaakt wordt.

Het is ons 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.

Tot slot hebben wij de indruk dat de voorgenomen wijziging van dit besluit ertoe zal leiden dat afvalbedrijven informatie van ontdoeners ontvangen over de (mogelijke) aanwezigheid van ZZS in de afvalstoffen en dat hierbij:

- De ontdoener verantwoordelijk is voor het aanleveren van informatie over ZZS, maar uitsluitend hoeft te rapporteren als deze stoffen in de omgevingsvergunning van de ontdoener vermeld zijn of als de ontdoener ZZS rapporteert op grond van de 5-jaarlijkse rapportageplicht voor emissies van ZZS naar de lucht.
- Wanneer een ontdoener geen ZZS kan melden op basis van bovenstaande grondslagen, er geen plicht is tot het aanleveren van deze info.
- Concentraties/ hoeveelheden in principe geen deel uitmaken van de informatie.

Ons ontgaat het onderscheid van deze uitgangspunten, dat het doel van de regeling niet dichterbij zal brengen. Dit zal in de praktijk onder meer gaan leiden tot verschillen in interpretatie.



Expliciete punten

Bladzijde 1, Artikel I B 2b1° en Artikel II B 2b1°: wij pleiten ervoor de chemische benaming in de omschrijving op te nemen. Het moet namelijk duidelijk zijn welke ZZS aanwezig zijn, zodat kan worden gecontroleerd dat het daadwerkelijk een ZZS betreft en een risico-inschatting kan worden gemaakt. Daarnaast kan het met de huidige omschrijving voorkomen dat voor dezelfde ZZS verschillende omschrijvingen worden gebruikt, waarbij niet duidelijk is dat het dezelfde ZZS betreft. Dit kan tot gevolg hebben dat stromen apart worden verwerkt het milieu extra wordt belast en extra kosten worden gemaakt, terwijl dat niet nodig is.

Bladzijde 3, §2, eerste zin: hoewel hier in de eerste plaats een rol wordt toegekend aan het gebruik van ZZS, is het gehele voorstel toch vooral gericht op maatregelen aan de achterkant. Wij missen een uitgebreidere invulling van de rol van uitgebreide producenten verantwoordelijkheid (UPV) om het gebruik van ZZS 'aan de bron' te verminderen. Als dit niet wordt aangepakt, zal de afvalsector moeten blijven 'dweilen met de kraan open'.

Bladzijde 5, §2, laatste zin: wij vragen ons af of dit kan impliceren dat afvalstoffen die niet gekwalificeerd hoeven te worden als gevaarlijk afval volgens het besluit toch een ZZS kunnen zijn en wat de beleidsmatige impact hiervan is.

Bladzijde 5, §2, laatste zin: wij vinden dat er aansluiting moet zijn bij de ondergrenswaarden (van 0,01 m/m%) die in het kader van de Eural gelden voor gevaarlijke stoffen zoals kwik. ZZS vallen ook in deze categorie. De euralcode zegt iets over de herkomst van een afvalstroom en ook of een afvalstroom als gevaarlijk beschouwd moet worden. Het ligt daarmee naar onze mening voor de hand om de informatieplicht van ZZS te koppelen aan de euralcodes. Zo valt afval van bedrijven die fossiele brandstoffen verwerken altijd onder hoofdstuk 05 van de Eural. Daarmee zou vastgelegd kunnen worden dat afval waarvan de euralcode met 05 begint, altijd informatieplichtig is. Er is altijd een risico op ZZS-emissies. Het volledig uitbannen daarvan zonder een stringent bronbeleid is niet realistisch, want als een ZZS is toegepast in een product, vindt deze een weg richting de afvalfase en daaropvolgend. We moeten trachten dit met een adequaat uitgewerkte risicobenadering te minimaliseren en beheersen. De ondergrens zou ook vervangen kunnen worden door de laagste concentratie waarbij een ZZS nog risico op kan leveren (voor zover dat nog meetbaar is met de huidige gangbare technieken).

Bladzijde 5, §3, gemeld wordt dat *'Zo bepaalt de Wet milieubeheer, conform de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen, dat afvalmaterialen waarin bepaalde schadelijke stoffen boven een bepaalde grenswaarde aanwezig zijn als "gevaarlijk afval" classificeren.'* Wij zijn van mening dat hier de aansluiting moet bestaan tussen ZZS en gevaarlijke stoffen voor wat betreft risicobeoordeling, omdat deze categorieën elkaar deels overlappen.

Bladzijde 7, §4, naar aanleiding van de passage *'Bedrijven waar de productie, het gebruik of het (onbedoeld) ontstaan van ZZS een dermate belangrijke rol speelt in het bedrijfsproces dat het in de rede ligt om de ZZS in de genoemde documenten aan te duiden zijn grofweg ...'*: benadrukken wij nogmaals dat juist met de toepassing van UPV het (onbedoelde) ontstaan van ZZS veel effectiever kan worden verminderd dan aan 'het einde van de keten'.

Bladzijde 7, §5, eerste zin: afvalbedrijven hebben geen inzicht in de milieuvergunning van ontdoeners. Het is dan de vraag welke handhavingsinstrumenten worden ingezet om de correcte en volledige opgave van ZZS te controleren. Dit is en kan geen taak zijn van afvalbedrijven. Een verplichting heeft alleen zin als alle bevoegde gezagen daar op eenzelfde wijze op controleren en handhaven. Wij vragen ons af hoe deze controle en handhaving wordt geborgd. Bovendien kan het risico niet bij afvalbedrijven worden gelegd. De ervaringen van afvalbedrijven leren dat er een groot verschil zit in beoordelen door omgevingsdiensten.



Bladzijde 8, §5, de passages *'Het wijzigingsbesluit verplicht ontdoeners niet om gehalten van ZZS in afvalstoffen te bepalen. Het is namelijk niet op voorhand zeker dat kennis van het gehalte nodig is voor de bescherming van het milieu. Dat is bijvoorbeeld niet het geval als de verwerking van de afvalstof zonder meer leidt tot vernietiging van de ZZS. Een verplichte meting door de ontdoener zou dan een ondoelmatige last vormen. Als het afvalbedrijf het gehalte van de ZZS of andere aanvullende informatie nodig heeft voor zijn risicobeoordeling, kan hij de ontdoener daarom vragen. De partijen kunnen onderling afspreken wie eventueel benodigd onderzoek uitvoert.'* zien wij als een ernstige tekortkoming in de regeling. Bij veel verwerkers zal geen sprake zijn van vernietiging en is juist aanvullende informatie nodig. Hiervoor zullen de verwerkers afhankelijk zijn van de (toevallig) al dan niet aanwezige goede wil van de ontdoeners. Dat is ongewenst, en brengt het doel van de regeling niet dichterbij. Wij zijn van mening dat dat de ontdoener desgevraagd alle aanvullende informatie dient aan te leveren die de verwerker nodig heeft om een risicobeoordeling uit te kunnen voeren en verzoeken u dit in het besluit op te nemen.

Bladzijde 8, §5, gesteld wordt dat *'Het besluit legt voorts aan bedrijven die afvalstoffen ontvangen en doorzetten naar een volgend afvalbedrijf de verplichting op om ontvangen informatie over ZZS in de ingenomen afvalstoffen door te geven. Dit geldt ook als voorafgaand aan het doorzetten van een afvalstof aan een volgend bedrijf een ZZS verwijderd is. De benaming van de verwijderde ZZS moet dan nog steeds verstrekt worden; de ZZS stond immers vermeld in de ontvangen informatie.'* Dit geeft voor een stroom als bijvoorbeeld AEC-bodemass, die voortkomt uit een zeer groot aantal verschillende afvalstoffen, een buitenproportionele administratieve last. Er zijn afvalstoffen die door een afvalverwerker worden afgegeven waarvan niet vast te stellen is welke inkomende afvalstof heeft geleid tot een specifieke partij van de afgegeven afvalstof. Als de afgegeven afvalstof wat betreft aard, hoedanigheid, eigenschappen en herkomst geen 1-op-1-relatie heeft met een inkomende afvalstof, wordt dan verwacht dat alle gemelde ZZS van alle inkomende afvalstoffen in de omschrijving van de afgegeven afvalstof vermeld worden? Als dat het geval is, zal iedere afvalstof van een verwerker met een breed scala van industriële afvalstoffen onvermijdelijk vergezeld moeten zijn de gehele ZZS lijst. Dat heeft ogenschijnlijk geen enkele toegevoegde waarde en pakt ook kostentechnisch buitenproportioneel uit. Wij stellen ons hierbij ook de vraag of de verplichting zich ook richt op hulpstoffen waar mogelijk ZZS in aanwezig kunnen zijn.

Bladzijde 9, §6, gesteld wordt dat: *'Artikel 4 van de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA) bepaalt dat bij de aanvraag voor grensoverschrijdende overbrenging van een afvalstof ("kennisgeving") informatie verstrekt moet worden over onder meer de samenstelling en de gevaarlijke eigenschappen van de afvalstof (EVOA, bijlage II, deel 1, punt 16), waarbij de bevoegde autoriteiten aanvullend chemische analyses van de samenstelling kunnen verlangen (EVOA, bijlage II, deel 3, punt 7).'* Dit zou betekenen dat een ontdoener niet verplicht is tot het uitvoeren van analyses en een verwerker die een overblijvende afvalstof wil overbrengen naar een ander land dat wel moet doen. Dat is een ongewenste situatie en creëert een ongelijk speelveld.

Bladzijde 9, §7.1: het voorstel is dat de informatieoverdracht plaatsvindt in of bij begeleidingsbrieven die een bedrijf ontvangt dat afvalstoffen inneemt. Echter maken afvalbedrijven deze begeleidingsbrieven als service aan voor de ontdoener. Wettelijk gezien is het de plicht van de ontdoener, maar de ontdoener heeft vaak de kennis niet het formulier geheel en correct in te vullen. Als de informatieoverdracht zou moeten plaatsvinden in de begeleidingsbrief, betekent dit dat een medewerker van het afvalbedrijf de ZZS-informatie zou moeten bijschrijven op de begeleidingsbrief. De begeleidingsbrief is daarmee naar onze mening niet het geschikte middel om de informatieoverdracht te laten plaatsvinden. Wij stellen voor dat deze informatie op een andere wijze voorafgaand aan het transport moet worden aangeleverd.

Bladzijde 11, §7.2.1: er wordt aangegeven dat de wijziging van toepassing zal zijn op veel minder dan 1.600 bedrijven en enkele tientallen afvalbedrijven. Onze inschatting is echter dat het aantal bedrijven waarbij *material safety datasheets* (MSDS) deel uitmaken van een vergunningaanvraag of melding, waarin ZZS zijn genoemd



(bijvoorbeeld voor lijmen of oplosmiddelen), weleens veel hoger zou kunnen zijn, waardoor de wijziging op veel meer (afval)bedrijven van toepassing wordt dan hier wordt aangegeven.

Tenslotte

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. Wij verzoeken u aan te geven of dit het voornemen is van het ministerie. Het baart ons zorgen als dit kan leiden tot het komen te vervallen, van de een op de andere dag, van exportvergunningen tot veel nieuwe aanvragen voor exportvergunningen en daarmee langere doorlooptijden. Dit kan leiden tot ophoping van ZZS-houdend materiaal in Nederland. Wij verwijzen hierbij naar de brief met kenmerk IENW/BSK-2022/258914 van 31 oktober 2022 aan de voorzitter van de Tweede Kamer ten aanzien van de voorgenomen acties van ILT op het grensoverschrijdend transport PFAS-verdacht afval naar België, waarin staat vermeld dat ILT 34 actieve kennisgevingen intrekt en naar verwachting 18 ontvangen aanvragen zal afwijzen. Overigens geniet een Europees ZZS-beleid onze voorkeur.

Wij verwijzen ook graag naar onze inbreng bij de MKB-toets van 3 maart 2022 en onze position paper, welke voor de volledigheid is toegevoegd aan deze reactie.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en zijn uiteraard graag tot nadere toelichting bereid.



Notitie

Onderwerp: Position paper afvalbranche met betrekking tot ZZS
Datum: 12 mei 2022
Aan: Stakeholders
Van: Vereniging Afvalbedrijven

Inleiding

De technologische vooruitgang heeft geleid tot een grote diversiteit aan stoffen die worden toegepast in producten. Dit gebeurt voor allerlei doeleinden, bijvoorbeeld om producten waterdicht te maken, brandwerend, buigzaam en nog veel meer. Al deze stoffen leveren een bepaalde functionaliteit op voor het product waarin ze worden toegepast. De laatste decennia is veel kennis ontstaan over de effecten op de gezondheid en het milieu van veel van de bestaande stoffen. Stoffen waarvan blijkt dat deze ernstige en vaak onomkeerbare effecten kunnen hebben op de gezondheid en het milieu worden door de rijksoverheid aangemerkt als zeer zorgwekkende stoffen: ZZS. Een stof wordt in het Europese stoffenbeleid als zeer zorgwekkende stof aangemerkt als hij één of meer van de volgende eigenschappen heeft:

- a. kankerverwekkend (C);
- b. mutageen (M);
- c. giftig voor de voortplanting (R);
- d. persistent, bioaccumulerend en giftig (PBT);
- e. zeer persistent en zeer bioaccumulerend (vPvB); of
- f. een andere eigenschap die reden is voor soortgelijke zorg.

Deze selectiecriteria voor zeer zorgwekkende stoffen zijn vastgelegd in artikel 57 van Verordening EG 1907/2006, REACH. Het overheidsbeleid is er op gericht deze stoffen zo veel mogelijk uit de leefomgeving te weren.

Daarvoor is het nodig dat over de gehele keten maatregelen worden genomen. Ook de afvalsector speelt een belangrijke rol in de uitvoering van dat beleid. Een belangrijke voorwaarde voor succes is dat aan de voorkant van de keten 'de kraan wordt dicht gedraaid'. In geval van reeds aanwezige schadelijk stoffen is het van belang om een afwegingskader op te stellen.

ZZS in afvalstoffen

ZZS worden toegepast in producten, die worden toegelaten op de markt. Op een zeker moment komen deze producten in het afvalstadium. De afvalsector heeft een verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat de aanwezige ZZS niet vrijkomen in het milieu en dat de aanwezige ZZS geen risico vormen op het moment dat ze in secundaire grondstoffen in de keten behouden blijven. Ook het overheidsbeleid is daarop gericht.

Afvalbedrijven hanteren daarom maatregelen zoals het monitoren van emissies naar lucht en water zodat waar nodig beheersmaatregelen kunnen worden getroffen. Bij de productie van secundaire grondstoffen wordt het ZZS beleid uit het LAP gevolgd: secundaire grondstoffen mogen geen ZZS bevatten, of enkel wanneer de risicoanalyse uit het LAP de aanwezigheid van ZZS toestaat.

De praktijk laat zien dat het ontbreken van informatie over ZZS in afvalstromen een grote belemmering is in het effectief kunnen nemen van de maatregelen. Daarbij komt dat er dagelijks nieuwe stoffen worden uitgevonden en dat de schappen van de winkels nog altijd vol staan met producten die ZZS bevatten.



Standpunt Vereniging Afvalbedrijven

De Vereniging Afvalbedrijven pleit op korte termijn voor:

Prioritering van stoffen en kaderstelling

We kunnen ons richten op de gehele ZZS-stoffenlijst, maar dat is niet behapbaar. Wij willen de overheid vragen prioritering in de stoffen aan te brengen, zodat we met een kleine groep stoffen kunnen beginnen. Stoffen welke we niet in de circulaire economie terug willen zien, zijn als niet-essentieel aangemerkt (daarmee dus 'vervangbaar') en zijn te bemonsteren en te analyseren. Van deze stoffen verwachten wij vervolgens een kaderstelling, aan welke normen moeten voor die stof worden voldaan, met een ondergrenswaarde (concentratie van de stof).

ZZS uit de leefomgeving weren

De afvalsector kan een bijdrage leveren aan de doelstelling ZZS uit de leefomgeving te weren. Er is echter een aanpak over de hele keten nodig, om het probleem daadwerkelijk aan te pakken. Daarbij zal zo veel mogelijk recht moeten worden gedaan aan algemeen geldende principes zoals het aanpakken van milieuvervuiling bij de bron en het principe dat de vervuiler betaalt. Om de verspreiding van ZZS in de keten te voorkomen, zijn maatregelen nodig. De afvalbranche denkt onder andere aan de volgende maatregelen:

- Bronaanpak;
- Informatieverplichting;
- Voorkomen van mengen van niet-ZZS en ZZS-afvalstromen;
- Detecteren en opruimen van erfstoffen;
- Creëren van een veilige omgeving.

Bronaanpak: voorkom dat producten met ZZS op de markt komen

Alle ZZS die in het afvalstadium komen, zijn ooit toegepast in producten die zijn toegelaten op de markt. De sleutel voor het weren van ZZS uit de leefomgeving ligt dan ook hier: voorkom dat producten met ZZS worden toegelaten op de markt. Hiermee wordt tevens recht gedaan aan het principe dat vervuiling bij de bron moet worden aangepakt. Hiervoor is het nodig dat:

- Producenten niet langer ZZS mogen toepassen: ZZS die in het afvalstadium terecht komen zijn op een zeker moment geproduceerd, toegepast in een product en toegelaten op de markt. De positie van de afvalverwerker is aan het eind van de keten, end-of-pipe. Het stellen van eisen aan het gebruik en toepassen van ZZS dient dan ook aan de voorkant van de keten te gebeuren;
- Import uit landen van buiten de EU moet voldoen aan de Reach wetgeving en dat daar ook op wordt gehandhaafd.

Afvalbedrijven zijn in principe geen producent van ZZS. Dat wil zeggen dat afvalbedrijven geen ZZS produceren, importeren of anderszins op de markt brengen. Ze geven hooguit een eerder veroorzaakte verontreiniging door. Willen we naar een echte circulaire economie waarin afvalstromen als secundaire grondstoffen worden toegepast, dan zal het ook noodzakelijk zijn dat er aan de voorkant van de keten geen zorgstoffen meer worden gebruikt en op de markt worden gebracht.

Informatieverplichting: ontsluit de informatie van de producent

Het probleem omtrent het gebrek aan informatie over ZZS in afvalstromen begint bij het productbeleid. In de geest van het principe "de vervuiler betaalt" blijft de producent verantwoordelijk voor de schadelijke effecten van de toegepaste ZZS stoffen. Producenten moeten informatie over toegepaste ZZS in principe beschikbaar maken (art. 33 Reach), maar een uitzondering hiervoor geldt wanneer de stof minder dan 0,1% uitmaakt van het gewicht



van het product. Hierdoor is veel informatie over ZZS al vanaf de productiefase niet beschikbaar. Ook ontbreekt het aan een systematiek om deze informatie in de keten bij te houden, zodat deze uiteindelijk beschikbaar is voor de verwerker van het product, wanneer het eenmaal afval is.

Voor de informatievoorziening in de productiefase is dus het volgende nodig:

- Verplicht producenten álle informatie over toegepaste ZZS te registreren, met een ondergrens. Wanneer een ZZS aanwezig is in een hoeveelheid beneden de ondergrens, kan er vanuit gegaan worden dat de ZZS in het product als niet gevaarlijk kan worden beschouwd;
- Zet een systematiek op waarmee informatie over aanwezige ZZS vanaf de producent wordt geregistreerd en bijgehouden in de keten.

Met deze informatieplicht bouwen we informatie op over het voorkomen van ZZS in afvalstromen en de risico's daarvan. Gebruik deze informatie om een prioritering aan te brengen in ZZS en afvalstromen waarvan de informatie moet worden doorgegeven in de keten. Gebruik de ervaringen die hiermee worden opgedaan voor het verder uitwerken van een systeem voor informatievergaring omtrent ZZS in afvalstoffen. In veel gevallen zullen de ZZS-stoffen niet meer te herleiden zijn. Het vraagstuk omtrent ZZS in afvalstoffen is in die gevallen een maatschappelijk probleem. Kosten die gemoeid zijn met het verkrijgen van informatie over ZZS in afvalstoffen zullen dan ook maatschappelijk moeten worden gedragen. Hetzelfde geldt overigens voor kosten die gemoeid zijn met het verwijderen van ZZS uit afvalstoffen. Kom met een realistische en eerlijke financiering voor het verkrijgen van informatie over ZZS in afvalstromen.

Informatieverplichting van ontdoeners

Van ontdoeners kan in de regel niet worden verwacht dat zij beschikken over (sluitende) informatie over aanwezige ZZS in afvalstoffen. Veelal beschikt de ontdoener echter niet over de juiste informatie.

De sector hanteert de volgende uitgangspunten:

- Situaties waarin de ontdoener wel over deze informatie kan beschikken zijn situaties waar afval vrijkomt van productieprocessen van ZZS stoffen en productieprocessen waar ZZS stoffen worden toegepast. In het tweede geval is echter al sprake van een grijs gebied. Een producent die in een productieproces ZZS toepast zal daar niet altijd van op de hoogte zijn;
- Wanneer een ontdoener niet beschikt over de gewenste informatie over ZZS in het afval dient deze informatie eerder in de keten te worden verkregen (zie kop "informatieverplichting: ontsluit de informatie van de producent"), en niet verderop te worden gezocht;
- In voorkomende gevallen kan gebruik worden gemaakt van veralgemeniseerde informatie, zoals de gegevens in het SGS rapport, de ZZS navigator van het RIVM of SCIP-database*. Hierbij moet altijd worden beseft dat het veralgemeniseerde informatie betreft die niet noodzakelijkerwijs overeen komt de samenstelling van een specifieke afvalstroom in de praktijk;
- Wanneer ontdoeners, inzamelaars en verwerkers verplicht wordt informatie over ZZS te verstrekken, zal zeer duidelijk moeten worden vastgelegd in welke gevallen dit verplicht is, informatie over welke ZZS verplicht is en dus ook welke informatie niet verplicht is te verstrekken. Met andere woorden: het moet uit de wetgeving helder en eenduidig zijn op te maken wanneer een partij voldoet aan de informatieplicht. Afvalbedrijven zijn afhankelijk van de informatie die de ontdoener verstrekt. Een afvalbedrijf kan geen aansprakelijkheid dragen voor aanwezigheid van ZZS wanneer een ontdoener hierover onjuist of onvolledig heeft geïnformeerd;
- Er zijn toetsgrenzen en betrouwbare, reproduceerbare meetmethoden nodig willen we zinvol om kunnen gaan met alle verzamelde informatie over stoffen in het afval. Zonder deze koersen we af op een 0 (0,1) grens en dat is onwerkbaar: dan gaan we de circulaire economie niet bereiken.

* De gedachte achter de SCIP-database is positief. Ondanks dat de SCIP-database is opgezet voor recyclers, kan deze ook gebruikt worden door ontdoeners. De SCIP database in de huidige vorm niet doelmatig. Er staat wel informatie over ZZS in producten in deze database, maar het gebruik van de database zal niet leiden tot volledige en toepasbare informatie. De problemen die wij in dit geval zien zijn:



Erfstoffen

Producenten moeten zorgstoffen in de database invullen op het moment dat een stof als zodanig is geïdentificeerd wanneer deze wordt toegepast. Dat betekent dat toepassingen van deze stof in producten die plaats hebben gevonden vóórdat de stof is geïdentificeerd als zorgstof, niet terug komen in de database. Daarmee komt ook de informatie niet beschikbaar en zegt de informatie in de database dus niets over eventueel aanwezig erfstoffen in het geaccepteerde afval.

Opkomende stoffen

Een soortgelijk probleem als met de erfstoffen doet zich ook voor naar de toekomst toe, vanwege de zogeheten opkomende stoffen. Dit gaat om stoffen die nu al in de omloop zijn, maar nog niet zijn geïdentificeerd als zorgstof en waarover dus ook geen informatie wordt opgegeven in de SCIP database. Op het moment dat deze stoffen wel als zorgstof worden gereguleerd, ontbreekt de informatie over aanwezigheid in producten hiervan dus in de database.

Detailniveau database

De database bevat informatie over zorgstoffen in onderdelen en componenten. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld een laptop als zodanig niet is terug te vinden in de database, maar ieder los onderdeel daarvan. Afvalbedrijven werken met afvalstromen van grote volumes. Het is dan ook onmogelijk om na te gaan welke onderdelen en componenten er in het geaccepteerde afval aanwezig zijn. De informatie in de database is daarmee niet bruikbaar voor recyclingbedrijven.

De ondergrens van 0,1% van het gewicht van een product sluit niet aan op de normen waar recyclers mee te maken hebben. Deze grens houdt in dat er geen informatie over aanwezige zorgstoffen in de SCIP database hoeft te worden ingevoerd, wanneer deze minder dan 0,1% uitmaakt van het gewicht van het artikel. Bij het recyclen van afvalstromen kunnen ook zorgstoffen die in lagere concentraties aanwezig zijn voor problemen zorgen, bijvoorbeeld doordat ze in secundaire grondstoffen wel in hogere concentraties terecht komen. De ondergrens van 0,1% dient daarom vervangen te worden door de laagste concentratie waarbij een ZZS nog risico op kan leveren voor zover dat nog meetbaar is met gangbare technieken, zodat bij aantoonbare aanwezigheid van de stof deze informatie altijd in de SCIP database terecht komt.

Voorkom dat afvalstromen met ZZS en afvalstromen zonder ZZS vermengd raken

Het is voor recyclingbedrijven niet altijd mogelijk om te bepalen welke materialen in het afval wel en welke geen ZZS bevatten. Daarom is al genoemd dat er aan een systeem moet worden gewerkt dat deze informatie beschikbaar maakt. Zo lang er geen dergelijk systeem bestaat is een andere aanpak nodig. Afvalstromen met ZZS moeten gescheiden blijven van afvalstromen zonder ZZS. De systematiek van de Uitgebreide producentverantwoordelijkheid (UPV) kan hiervoor worden gebruikt. De producent verdient met het in de markt brengen immers geld aan het gebruik van de ZZS en dient dus ook verantwoordelijk te worden gehouden voor een juiste verwerking wanneer het eenmaal afval is. Een dergelijke aanpak is ook in lijn met de Europese beginselen 'de vervuiler betaalt' en het voorzorgsbeginsel, waaraan alle lidstaten zich hebben gecommitteerd. Om ZZS-vrije afvalstromen gescheiden te houden van ZZS-houdende afvalstromen is dus het volgende nodig:

- Voer UPV in op alle producten waarin (op Rijsniveau geselecteerde) ZZS worden toegepast. Dit maakte de producent er voor verantwoordelijk dat deze gescheiden van andere afvalstromen worden ingezameld, dat daar een financiering voor is en dat de gegevens over de hele levensfase aan de overheid worden gemeld. De UPV geldt ook voor de reeds in de markt gezette producten. Ook daar moet de producent de inzameling, verwerking en financiering voor zorgdragen.



Het is dan wel noodzakelijk dat deze producentenverantwoordelijkheid ook geldt ten aanzien van producten waar zorgstoffen in zijn verwerkt als het gaat om erfstoffen of opkomende stoffen. Een ander voordeel is dat producenten meer gestimuleerd worden af te zien van het gebruik van zorgstoffen.

Zet een overheidsprogramma op voor het detecteren en opruimen van erfstoffen

De hiervoor genoemde UPV biedt voor een groot deel tevens een oplossing voor de ZZS die niet meer worden toegepast, maar al wel in de kringloop aanwezig zijn: de erfstoffen. Het gaat hier om stoffen die ooit door de overheid zijn toegelaten op de markt, maar waarvan we inmiddels weten dat ze schadelijke effecten hebben. Het mag duidelijk zijn dat het voorzorgsbeginsel hier heeft gefaald. In de geest van het principe "de vervuiler betaalt" blijft de producent ook hiervoor verantwoordelijk. Wanneer de ZZS niet meer zijn te herleiden tot een producent of een producentenverantwoordelijkheidsorganisatie, dan dient de ontstane vervuiling te worden behandeld als een maatschappelijk probleem.

- Breng in beeld in welke afvalstromen erfstoffen aanwezig zijn;
- Bepaal bij welke afvalstromen daarom nadere analyses nodig zijn op de aanwezigheid van erfstoffen, om te kunnen bepalen of recycling mogelijk is;
- Gebruik de regeling voor UPV om producenten de kosten te laten dragen voor de benodigde analyses en metingen;
- Zet een fonds op waaruit de kosten voor deze analyses kunnen worden betaald, in het geval er geen link kan worden gelegd met producenten. In dit geval zal het fonds gevuld moeten worden vanuit de overheid.
- Bepaal aan de hand van een milieutechnisch afwegingskader wat de beste manier is om erfstoffen op te ruimen (bijvoorbeeld transportkilometers ten opzichte van vrijkomen op locatie).

Creëer een 'veilige omgeving' voor afvalbedrijven om informatie over ZZS te delen

Afvalbedrijven werken conform een vergunning. Deze ziet toe op zowel het type afvalstoffen dat mag worden ingenomen als op de emissies naar water en lucht. De vergunningvoorschriften zijn onder meer afhankelijk van de aard en samenstelling van het afval. De verwerkers is voor deze informatie afhankelijk van de informatie die wordt verstrekt door de ontdoener en eventueel aanvullende metingen die moeten worden verricht in het kader van de vergunningverlening. Wanneer er in de periode dat er reeds een vergunning is afgegeven aanvullende ZZS worden geconstateerd in het afval of in emissies naar lucht en water, kan het gevolg daarvan zijn dat er een overtreding situatie ontstaat. De vergunninghouder is namelijk niet vergund voor het innemen of emitteren van deze stoffen. Hierdoor ontstaat de situatie dat een vergunninghouder terughoudend zal zijn met het uitvoeren van aanvullende metingen en analyses, omdat de daaruit verkregen informatie kan leiden tot handhaving. Overheden vragen bedrijven echter steeds vaker om analyses en metingen te verrichten naar het voorkomen van ZZS. De sector vraagt om het creëren van een zogenaamde veilige omgeving. Daarmee wordt bedoeld dat een afvalbedrijf niet hoeft te vrezen voor handhaving, wanneer er uit aanvullende metingen en analyses gegevens naar boven komen over de aanwezigheid van ZZS, waar geen rekening mee is gehouden ten tijde van de vergunningverlening. Hiervoor is het nodig dat er afspraken komen over de wijze waarop wordt omgegaan met dergelijke informatie. Bijvoorbeeld dat er in dergelijke gevallen voldoende tijd wordt genomen voor het beoordelen van de emissies, voordat er maatregelen worden geveerd van de vergunninghouder.

Mogelijke consequenties van de aanwezigheid van ZZS-stoffen

De aanwezigheid van ZZS-stoffen leidt ook tot mogelijke consequenties. Onderstaande consequenties zijn door de afvalbranche geïdentificeerd:

- Wanneer een inzamelaar er zeker van moet zijn of er ZZS in de afvalstoffen aanwezig zijn en een ontdoener kan deze informatie niet verstrekken, zal de inzamelaar het afval moeten laten staan. Hiermee zal de continuïteit van de afvalverwerking in gevaar komen;
- Wanneer de informatievoorziening leidt tot het inzicht dat er ZZS in het afval aanwezig zijn waardoor de inzamelaar en/of de verwerker in de problemen komt met de vergunning, zal deze de afvalstoffen niet



accepteren. Ook hierdoor zal de continuïteit van de afvalverwerking in gevaar komen. Het is daarom nodig die 'veilige omgeving' te creëren voor het delen van informatie over ZZS in afvalstoffen;

- Wanneer de informatievoorziening leidt tot het inzicht dat er ZZS in het afval aanwezig zijn waardoor recycling onmogelijk wordt, zal het afval moeten worden verwijderd, dat wil zeggen verbrand of gestort. Er moet rekening mee worden gehouden dat bij een strikt beleid op het toestaan van ZZS er heel veel recyclingopties weg kunnen vallen, hetgeen leidt tot een afname in de hoeveelheid recycling en een toename in de hoeveelheid afval dat wordt verbrand of gestort. Een aanpak gebaseerd op de risicobenadering is daarom noodzakelijk. In de praktijk zien we echter steeds strenger wordende norm;
- Het uitvoeren van analyses is kostbaar. Wanneer recyclingbedrijven op al het ingangsmateriaal analyses uit moeten gaan voeren, zal deze genoodzaakt zijn deze kosten te verwerken in de prijs van de gerecyclede grondstoffen. Hiermee verslechtert de concurrentiepositie van recyclaat (nog verder) ten opzichte van primaire grondstoffen.