

Notitie

Aan

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,
Directie Duurzame Leefomgeving & Circulaire Economie, Afval en Recycling
t.a.v. de heer L.M. Knijff
Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

Kopie aan

| Datum | Documentnummer | Project | Auteur |
|-----------|----------------|-----------------------------|--------------|
| 8-11-2022 | | BPNB-2020-703.2 20020417 | Ina Boschloo |

Onderwerp

Reactie DCMR op consultatie wijziging Besluit melden ZZS in afval

Geachte heer Knijff,

Momenteel loopt er vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een consultatie vanwege de geplande wijziging van het 'Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Besluit melden). Deze wijziging raakt vooral Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Bij deze onze reactie hierop.

Eerder hebben wij inbreng gehad op de reactie op de conceptversie van het Besluit melden via het Interprovinciaal overleg (IPO). Het valt ons helaas tegen wat er met deze IPO-reactie is gedaan. Daarom willen we hier graag opnieuw naar verwijzen, als zijnde onze inbreng op hetgeen nu ter inzage ligt. We willen u verzoeken hier meer recht aan te doen.

Verder dan nog het volgende. De wijziging gaat er bij voorbaat vanuit dat er geen milieuwinst te behalen valt bij het verkrijgen van meer informatie over ZZS vanuit producenten en verwerkers uit de gehele keten. 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.

In de toelichting van het besluit wordt alleen een relatie gelegd met de emissies van ZZS naar het milieu en niet met de doelmatige verwerking van afvalstoffen en de circulaire economie.

Op deze manier kan het besluit melden met de nota van toelichting worden gebruikt door bedrijven om zienswijzen op te stellen wanneer bevoegde gezagen in hun milieuvergunningen vragen om meer informatie over ZZS

overeenkomstig LAP 3. De nota van toelichting onderschrijft immers diverse malen dat meer informatie over ZZS niet resulteert in een milieuwinst.

In de brief van 13 juli 2022 van het ministerie van I en W (kenmerk IenW/BSK-2022/159007) wordt een fasering van de werklust van afvalbedrijven en bevoegde gezagen gerechtvaardigd. Deze rechtvaardiging ontbreekt in het LAP 3 beleid. De uitvoerende diensten moeten immers bij vergunningverlening voor doelmatig beheer van afvalstoffen, toetsen aan de mogelijk aanwezige ZZS. Ook lijkt het in deze brief dat de huidige verwerking van afvalstoffen hoofdzakelijk verbranden betreft, terwijl afvalverwerkers vooral bezig zijn met het opwerken van afvalstoffen richting de circulaire economie. In dit kader is het belangrijk om kennis te hebben van ZZS om deze op een juiste manier weg te kunnen halen uit de keten. Dat dit niet uitsluitend een kwantitatieve onderbouwing behoeft, onderstrepen wij, doelmatig beheer van afvalstoffen kan immers voor het onderdeel ZZS ook op basis van risico afwegingen worden beoordeeld. Maar voor een goede risico afweging is informatie vanuit de gehele keten noodzakelijk. Het belang van de circulaire economie ontbreekt in de wijziging van het besluit en bovengenoemde brief. Ook zien wij een gemiste kans in het gewijzigde besluit om informatie te krijgen in aanwezige ZZS in afvalstoffen die specifiek worden genoemd in de verordeningen POP en REACH.

Daarnaast merken wij op dat aard van het Besluit melden, voor wat betreft de ruimte om nog aanvullende voorschriften in milieuvergunningen te stellen, in de door u voorgestelde tekst van artikel 10 lid 2 Besluit melden, onvoldoende tot uiting komt. Wij stellen daarom een tekstuele wijziging voor door toevoeging van het woord "tenminste" in de concepttekst van artikel 10 lid 2 Besluit melden van het wijzigingsbesluit zoals dat nu ter consultatie ligt. Wij zullen dat nader toelichten.

In de Nota van toelichting bij het originele Besluit melden is het volgende opgenomen:

"Met dit besluit wordt beoogd een uitputtende regeling te geven voor de wijze waarop de ontvangst en de afgifte van afvalstoffen moeten worden gemeld. Een meldingsplicht met betrekking tot de ontvangst en de afgifte van afvalstoffen kan derhalve niet meer worden opgenomen als voorschrift aan een vergunning van de betreffende bedrijven op grond van hoofdstuk 8 van de Wm."

Deze overweging in de Nota van toelichting lijkt te impliceren dat de regeling slechts uitputtend bedoeld is voor zover het betreft "de melding" (van de afgifte of ontvangst van afvalstoffen). De melding betreft het melden van de ontvangst of afgifte bij de daarvoor in het leven geroepen meldinstantie, het "Landelijk Meldpunt Afvalstoffen" (LMA). In de relatie tussen ontdoener en ontvanger lijkt derhalve geen uitputtende regeling voor ogen geweest te zijn.

Voor het verstrekken van informatie door de ontdoener aan de ontvanger (geregeld in paragraaf 5 van het Besluit melden, i.c. meer specifiek: artikel 10 lid 2), bestaat derhalve ruimte om bij vergunningvoorschrift aanvullende

verplichtingen te stellen, zoals bijvoorbeeld de verplichting om informatie over het gehalte aan zzs te verstrekken aan de ontvanger van de afvalstoffen.

In de Nota van toelichting bij het onderhavige Wijzigingsbesluit lijkt dit bevestigd te worden door uw opmerkingen waar u (onder punt 3) schrijft:

*“Artikel 10.39 van de Wet milieubeheer bepaalt dat de omschrijving die een ontdoener aan een afvalverwerker verstrekt informatie over de “aard, eigenschappen en samenstelling” van de afvalstof moet omvatten. Artikel 10 van het Besluit melden noemt de gegevens die deze omschrijving **in elk geval** moet omvatten.”*

Deze overweging bevestigt de lezing dat de verplichting(en) uit artikel 10 lid 2 Abm (incl. voorgestelde wijzigingen), niet uitputtend bedoeld zijn, zodat op dit punt ruimte blijft aanvullende verplichtingen op te nemen in vergunningvoorschriften.

Wij zien bovenstaande lezing van artikel 10 lid 2 Bma graag vastgelegd in de tekst van het nieuwe artikel 10 lid 2 Bma en stellen dan ook voor ten aanzien van het wijzigingsbesluit onder B, dat de tekst als volgt komt te luiden:
“B

Artikel 10, tweede lid, komt te luiden:

*2. Degene die een omschrijving als bedoeld in artikel 10.39, eerste lid, onder a, van de wet verstrekt **tenminste:**”*

Dan nog de volgende punten. Zoals eerder is aangegeven in de Brief van het IPO, kenmerk MTH 11207/2022 , 22 juni 2022, is het 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. 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.

ZZS in de vergunning

De wijziging van artikel 10, lid 2, onder b gaat er vanuit dat alle ZZS-en in een vergunning zijn opgenomen. De aannahme dat dit wordt gedaan is zeer voorbarig en wordt ook verderop in de toelichting aan getwijfeld door het bedrijfsleven. In de laatste alinea van de toelichting onder punt 4 wordt dit ook aangegeven. Ook vanuit de omgevingsdienst wordt hieraan getwijfeld. Dit is omdat de opslag van dergelijke stoffen niet op basis van ZZS-kwalificatie veelal niet in een vergunning is opgenomen. Grondstoffen die ZZS-en kunnen bevatten worden op basis ADR-klasse binnen het thema Externe Veiligheid in de vergunning opgenomen, niet op basis van de kwalificatie of kenmerken ZZS. In praktijk wisselt ook nog het aantal grondstoffen van naam en samenstelling omdat

bedrijven een andere leverancier nemen en wisselende producten moet maken. Zulke snel veranderende aspecten worden dan niet gemeld of aangevraagd door het bedrijf.

Daarbij scheidt de huidige geen duidelijkheid over de werkwijze waarop er met mengsels moet worden omgegaan.

Ervanuit gaande dat onze bovenstaande veronderstelling juist is blijft ook 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.

Verwijzing naar vergunningen heeft geen nut, het is beter een verplichting in te stellen voor bedrijven die zich van hun afval ontdoen, tot aanleveren van informatie op basis van welke ZZS in hun afval kunnen zitten op basis van beschikbare informatie. Voor de toelichting zou dit betekenen dat er verwezen wordt naar de aanwezige veiligheidsbladen, SCIP-database van ECHA en andere bronnen.

Inzicht en kennis

De voorgestelde wijziging zal ons inziens geen bijdrage leveren aan de beoogde vergroting van inzicht, waarbij het inzicht ook leidt tot een gelijk speelveld voor de afvalverwerkers. Deze wijziging heeft tot doel kennis te vergroten op een willekeurige manier. Het komt er meer op een iteratieve aanpak omdat het gebaseerd is op vrijwilligheid en hetgeen een bedrijf "weet van heeft". Hierdoor zal er op landelijk niveau voor dezelfde afvalstromen uit overeenkomstige bronnen verschillende ZZS-en bekend worden. Dit vereist dan weer dat een toezichthoudende instantie hierop gaat controleren en vervolgens ontbrekende ZZS op moet sporen.

Het ruime begrip "van weten" zal er voor zorgen dat overtredingen moeilijk zijn te bewijzen, omdat het achterhalen van informatie niet wordt verplicht of gestimuleerd. En er is geen enkele verplichting in het besluit om dit effectief probleem te ondervangen. Het zullen meerdere cycli zijn waarbij steeds meer ZZS zichtbaar worden. De beschikbare middelen van de omgevingsdiensten en de bedrijven zal hierdoor onnodig worden belast.

Ook wordt er geen stimulans gegeven om het hier open over te hebben. Het blijft op deze manier voordelig om stoffen 'verborgen' te houden. Dit vraagt van de toezichthoudende instanties extra inzet richting bedrijven en extra overlegmomenten met partners om alle ZZS-en boven tafel te krijgen. Wij voorzien hierin een extra belasting op dit onderwerp op basis van slecht uitvoerbare regelgeving. Een duidelijke verplichting van het bijhouden van actuele lijst van ZZS-bevattende hulpstoffen die voor een productieproces worden ingekocht en gebruikt zou het probleem kunnen ondervangen. Op basis van inkooplijsten is het dilemma van teveel of te weinig vragen ook ondervangen, met als voordeel dat er meer duidelijk wordt. De huidige insteek

zal fraude in hand werken en een uitbreiding van de beperkt beschikbare de toezichthoudende capaciteit betekenen. Hierbij is de verwachting dat het resultaat tot ontevredenheid leidt bij zowel de overheden als bij de Vereniging Afvalbedrijven.

Geen ondergrens

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. Dit zorgt voor een 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. Tevens is er sprake van het creëren van een extra belasting op de toezichthouder waarbij aangetroffen ZZS-en in de emissie een onverklaarbare origine kunnen leveren in het onderzoek.

Een andere reden voor het niet stellen van een ondergrens bij ZZS in afval zou zijn dat het meten bij een ondergrens meer analyse zou vereisen. Echter bij het niet stellen van een ondergrens is de enige manier om het echt te weten, analyse het enige middel. Anders gaat het direct naar de stortplaats of verbrandingsinstallatie als gevolg van het mogelijke risico.

Gevolgen voor overheden

De gevolgen voor overheden worden te gemakzuchtig ingeschat. Naast de extra inspanning vereist het aantrekken van extra specialisten die niet bij iedere omgevingsdienst beschikbaar zijn. Om het besluit als middel te gebruiken legt een groot deel van de verantwoordelijkheid bij de omgevingsdiensten om informatie, na registratie te controleren en te handhaven. De vergt veel uitzoekwerk per bedrijf. De registratie van het gebruik van ZZS zou beter een indieningsvereiste van een vergunning of melding moeten zijn, zodat later kan worden gecontroleerd. Een andere optie is een wettelijke verankerde vereiste dat bedrijven in hun vergunning een voorschrift kunnen krijgen waardoor zij verplicht zijn om een actuele lijst van hulpstoffen met ZZS bij te houden.