



Advies Raad van State inzake het ontwerp Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur ontwerpbesluit 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

Nader Rapport

8 april 2024

IENW/BSK-2023/386174

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juli 2023, nr. 2023001592, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 oktober 2023, nr. W17.23.00160/IV, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2023, no.2023001592, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat een uitbreiding van de informatieplicht voor bedrijven die zich van afvalstoffen ontdoen ('ontdoeners'), op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: Besluit melden). De uitbreiding houdt in dat een ontdoener melding moet maken van zeer zorgwekkende stoffen die in een afvalstroom aanwezig kunnen zijn en die blijken uit zijn omgevingsvergunning, uit de melding die hij aan het bevoegd gezag moet doen in verband met emissies naar lucht en water en/of uit de omschrijving die hem is verstrekt toen hij de stof in ontvangst nam.

De Afdeling advisering van de Raad van State zet vraagtekens bij de effectiviteit van het ontwerpbesluit, gelet op de te verwachten milieueffecten. Daarnaast adviseert zij in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de voorgestelde informatieplicht zich verhoudt tot de algemene zorgplicht uit de Wet milieubeheer. Tot slot adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de regeldruk voor afvalverwerkers die geen afvalstoffen doorzetten in de keten. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Doel van het ontwerpbesluit

De afgelopen jaren hebben enkele incidenten plaatsgevonden waarbij zogeheten zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) in het milieu terecht kwamen. Dit zijn stoffen die bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, schadelijk zijn voor de voortplanting of het zenuwstelsel aantasten. Om maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van nadelige gevolgen voor mens en milieu, moeten afvalbedrijven kunnen bepalen wat de risico's zijn van afvalstoffen die bij hen binnenkomen. De informatieverplichtingen voor ontdoeners van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen worden met het ontwerpbesluit aangevuld met een specifieke informatieverplichting over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in afvalstoffen.

Er geldt op dit moment slechts een beperkte wettelijke verplichting om aan te geven welke (schade-

lijke) stoffen zich in een afvalstroom bevinden, zo stelt de toelichting.¹ Een ontdoener dient aan de persoon aan wie hij de stof afgeeft² een omschrijving van de afvalstof te verstrekken.³ Die informatie heeft betrekking op de aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstof en moet in ieder geval de code van de afvalstoffenlijst vermelden.⁴ Er bestaat geen vast format voor de omschrijving.⁵

Met het voorgestelde besluit wordt daaraan de verplichting toegevoegd de benaming van de ZZS te vermelden, zoals die staan in:

- (i) de omgevingsvergunning van de ontdoener,
- (ii) de informatie die hij verstrekt over ZZS-emissies naar lucht en water of
- (iii) de omschrijving die aan de ontdoener is verstrekt toen hij de stoffen in ontvangst nam.

Deze aanvullende informatieverplichting is volgens de toelichting een eerste aanzet voor de aanpak van het informatietekort over ZZS in afval. Hiermee beoogt de staatssecretaris milieuwinst en een betere bescherming van de menselijke gezondheid te bewerkstelligen.⁶ De gedachte is dat afvalbedrijven op basis van de verkregen informatie passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen om de verspreiding van ZZS in het milieu te voorkomen.⁷ Daarmee wordt volgens de toelichting de kans op (onopgemerkte) milieuvervuiling door ZZS verkleind.⁸

Uit de toelichting blijkt dat het onduidelijk is wat de aard en omvang van de milieu- en gezondheidschade is die momenteel optreedt door verspreiding van ZZS vanuit afvalstromen. Pas als men weet dat bepaalde ZZS in een afvalstroom aanwezig (kunnen) zijn, kan men onderzoeken (meten) of die ZZS tijdens transport, opslag en de diverse verwerkingsstappen van het afval een weg richting het milieu vinden en wat daarvan de gevolgen zijn.⁹

Volgens de toelichting leidt het gebrek aan kennis over de omvang van het actuele probleem ertoe dat ook het doelbereik van de voorgestelde informatieplicht nog onduidelijk is.¹⁰ Wel wordt de verwachting uitgesproken dat het besluit het inzicht van afvalbedrijven vergroot in de aanwezigheid van ZZS in de stromen die zij innemen, zodat deze passende maatregelen kunnen nemen om verspreiding van de ZZS in het milieu te voorkomen.¹¹

2. Effectiviteit

De Afdeling begrijpt het streven om met het ontwerpbesluit het informatietekort over ZZS in afval te verminderen. Deugdelijke informatie over de aanwezigheid van ZZS in afvalstromen is van wezenlijk belang om de risico's van ZZS voor het milieu en voor de volksgezondheid zoveel mogelijk te beperken. De Afdeling plaatst om de hierna genoemde redenen echter kanttekeningen bij de effectiviteit van de voorgestelde informatieverplichting.

a. Toegevoegde waarde specifieke informatieplicht ZZS

In het ontwerpbesluit is gekozen voor de verplichting om informatie te verstrekken over mogelijk aanwezige ZZS. Het gaat daarbij om de benamingen van de ZZS die reeds bij de ontdoeners bekend zijn en blijken uit bestaande stukken.¹² Die informatie is grotendeels ook bekend bij de bevoegde gezagen. Uit een gezamenlijke reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Afvalbedrijven komt naar voren dat ook afvalverwerkers vaak al van die informatie op de hoogte zijn.¹³ Zij hebben vooral behoefte aan informatie over ZZS die feitelijk aanwezig zijn in afvalstromen, maar waarvan de aanwezigheid niet al op voorhand duidelijk is, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van mengstromen. De voorgestelde verplichting heeft echter op die informatie geen betrekking.

De Afdeling veronderstelt dat een verdergaande verplichting tot informatieverstrekking beter zou

¹ Nota van toelichting, paragraaf 2. Bestaande risicobeheersing voor schadelijke stoffen in het afvalbeheer.

² Op grond van artikel 10.37, tweede lid, onder a tot en met e van de Wet milieubeheer. Onder meer: partijen die bevoegd zijn tot inzameling of tot nuttige toepassing of verwijdering van deze stoffen.

³ Op grond van artikel 10.39 van de Wet milieubeheer.

⁴ Op grond van artikel 10 van het Besluit melden. Voor afvalstoffen die worden overgebracht naar een stortplaats gelden aanvullende eisen voor deze omschrijving, op grond van artikel 10, derde lid, Besluit melden.

⁵ Staatsblad 2004, 522, § 3.1.4. Omschrijving van afvalstoffen en afvalstroomnummer.

⁶ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

⁷ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

⁸ Nota van toelichting, 7. Gevolgen, 7.3 Milieueffecten.

⁹ Nota van toelichting, 3. Beschrijving van de problematiek – onvoldoende informatie over stoffen in afval.

¹⁰ Nota van toelichting, 7.2.2. Bedrijven – regeldrukeffecten.

¹¹ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

¹² Te weten: uit de omgevingsvergunning, uit de informatie zoals wordt verstrekt aan het bevoegd gezag over emissies naar lucht en water, of uit informatie zoals ontvangen van de vorige ontdoener van de afvalstoffen.

¹³ Inbreng voor Commissiedebat Leefomgeving (woensdag 17 mei 2023), Interprovinciaal overleg en Vereniging Afvalbedrijven.

beantwoorden aan het doel om de risico's van ZZS voor het milieu en voor de volksgezondheid zoveel mogelijk te beperken. Dit is aanleiding geweest om in paragraaf 3 van de nota van toelichting duidelijker naar voren te brengen dat de kennis ontbreekt om een verdergaande informatieverplichting goed uit te voeren. De kennis over welke ZZS in welke afvalstromen kunnen voorkomen en over methoden waarmee die ZZS betrouwbaar gemeten kunnen worden, is nog maar beperkt ontwikkeld. Een informatieverplichting waarvoor bedrijven onderzoek zullen moeten (laten) doen, is daarom niet goed uitvoerbaar en zal daardoor veelal tot onvolledige of onbetrouwbare informatie leiden. Voorts geeft de toelichting aan dat tegenover de administratieve en uitvoeringslasten van een verdergaande informatieverplichting niet altijd een duidelijk perspectief op milieuwinst staat (zie paragraaf 4 van de nota van toelichting). De informatiebehoefte van afvalverwerkers verschilt van geval tot geval en is niet goed te dekken met een wettelijke informatieverplichting voor ontdoeners zonder daarmee een groot deel van de ontdoeners te verplichten om informatie te leveren die voor hun afvalverwerkers niet nodig of niet bruikbaar is. Een dergelijke informatieverplichting zou een last opleveren die niet te verantwoorden is vanuit bereikbare milieuwinst.

Ook merkt de Afdeling op dat de gevraagde informatie in dit voorstel de afvalverwerkingsketen vaak al bereikt. Dit is helaas niet altijd het geval, zoals is opgemerkt in paragraaf 1 van de nota van toelichting. Praktijkgevallen waarin beschikbare informatie onvoldoende het afvalbedrijf bereikte hebben geleid tot milieu-incidenten en waren aanleiding voor een vraag in de Tweede Kamer om een informatieverplichting in te stellen voor producenten van ZZS. Het ontwerpbesluit voorziet hierin, met een nota van toelichting die ook de bestaande wetgeving ten aanzien van informatieverplichtingen in de afvalverwerking naar voren brengt. Deze toelichting kan het bevoegd gezag ondersteunen bij het afdwingen van informatieverstrekking of -vergaring over stoffen in afval die risico's kunnen opleveren. Hierin ligt een belangrijke maatschappelijke meerwaarde van het beoogde besluit.

Het bevoegd gezag zou sterker ondersteund worden als concrete informatievoorschriften in de regelgeving zouden worden vastgelegd. Dat is echter pas mogelijk wanneer voor een bepaalde afvalstroom voldoende duidelijk is welke ZZS erin kunnen zitten, welke risico's deze opleveren bij de verwerking en welke werkwijzen geschikt zijn voor bemonstering en meting van die ZZS.

b. Vervolgstappen ontbreken

Onduidelijk is of de voorgestelde informatieverplichting op termijn zal worden uitgebreid. In de toelichting wordt wel opgemerkt dat dit ontwerpbesluit een 'eerste aanzet' is om het informatietekort over ZZS in afval aan te pakken. Het blijkt echter niet welke vervolgstappen zijn voorzien en of daarmee de voorgestelde milieueffecten (beter) worden bereikt. Onder andere in de consultatiereacties wordt opgemerkt dat nadere stappen gewenst zijn. Zowel de gezamenlijke provincies als de omgevingsdiensten en de afvalverwerkers vragen daarin om andere en verdergaande maatregelen om de informatievoorziening rondom ZZS op orde te brengen.¹⁴

De toelichting bij het ontwerpbesluit is aangepast waar deze sprak over een 'eerste aanzet'. Dit kon suggereren dat de aanpassing van het Besluit melden een eerste stap is om te zorgen dat partijen aandacht geven aan ZZS in afval, wat niet zo is. In paragraaf 3 van de nota van toelichting is uiteengezet dat meerdere bepalingen in de bestaande (Europese) wetgeving al aanzetten tot het vergaren van informatie over ZZS in afvalstoffen. Artikel 10.39 van de Wet milieubeheer (Wm) bepaalt de verantwoordelijkheid van ontdoeners van afvalstoffen hierbij. Ontdoeners moeten de ontvangers van hun afvalstoffen informatie verstrekken om die ontvangers in staat te stellen te beoordelen of ze het materiaal kunnen en mogen accepteren en verwerken. Van afvalbedrijven verlangt de bestaande wetgeving dat het ontvangen afval op doelmatige wijze verwerkt wordt. Dit houdt in dat de verwerking gebeurt op een manier die zo min mogelijk het milieu belast en vraagt dus onder meer aandacht voor ZZS; aandacht die de afvalverwerkers ook moeten geven vanuit hun verplichting tot het inventariseren en minimaliseren van hun emissies van ZZS. De aanpassing van het Besluit melden is dus geen eerste aanzet voor de aanpak van het informatietekort. Gelet op het doel van artikel 10.39 Wm maakt de aanpassing expliciet dat ontdoeners in een voorkomend geval informatie over aanwezigheid van ZZS moeten aanleveren om ontvangers van afvalstoffen van voldoende informatie te voorzien.

Tegenover de vraag van provincies, omgevingsdiensten en afvalverwerkers om andere en verdergaande maatregelen om de informatievoorziening rondom ZZS op orde te brengen, staan reacties vanuit het bedrijfsleven buiten de afvalsector. In deze reacties wordt gewaarschuwd dat een verdergaande informatieverplichting niet goed uitvoerbaar is, daardoor leidt tot onvolledige en onbetrouw-

¹⁴ Consultatiereactie IPO 22 juni 2022, consultatiereactie DCMR 8 november 2022, consultatiereactie Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant 8 november 2022, consultatiereactie Vereniging Afvalbedrijven 4 november 2022, Inbreng voor Commissiedebat Leefomgeving 17 mei 2023 door IPO en Vereniging Afvalbedrijven.

bare informatie en tegelijkertijd hoge lasten. Dit maakte in de consultatiefase duidelijk hoe gevoelig de formulering van de informatieverplichting ligt.

Verdergaande stappen worden gezet flankerend aan de wetgeving. Met provincies, omgevingsdiensten en afvalverwerkers vindt een doorlopend gesprek plaats over ZZS in afval. Zoals paragraaf 3 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit aangeeft, is de kern van het probleem dat afvalbedrijven moeite hebben om kosten die zij moeten maken voor metingen van ZZS en maatregelen ter voorkoming van emissies van die ZZS door te berekenen aan de ontdoener (volgens het principe 'de vervuiler betaalt'), zonder het risico te lopen dat de ontdoener op zoek gaat naar een andere verwerker, die minder zorgvuldig opereert. Het gesprek met genoemde partijen richt zich daarom op het realiseren van een gelijk speelveld voor alle afvalbedrijven, door voor relevante afvalstromen tot afspraken te komen die door alle omgevingsdiensten worden toegepast. Als de kennis over het doelmatig verwerken van bepaalde afvalstromen met ZZS verder ontwikkeld is, kan dat aanleiding zijn voor het opstellen van nieuwe regelgeving.

c. Risico op onvolkomenheden in verstrekte informatie

Ten aanzien van de documenten waaruit de benaming van ZZS moet worden overgenomen wijst de Afdeling op het risico dat onvolkomenheden in die documenten doorwerken in de informatie die afvalverwerkers ontvangen. Komen de ZZS (nog) niet in de vergunning voor, en ook (nog) niet in de informatie over emissies, dan hoeven deze ZZS op grond van de voorgestelde wijziging niet aan de afvalverwerker te worden gemeld. Omgekeerd kan het zo zijn dat ZZS die inmiddels uit het afval zijn verwijderd (of überhaupt niet voorkomen in de betreffende afvalstroom), nog wel aan de afvalverwerker moeten worden doorgegeven.

De informatie die de afvalverwerker ontvangt, is dus met de nodige onzekerheid omgeven. Afvalverwerkers zullen op basis van deze informatie niet met zekerheid kunnen vaststellen of zich in de afvalstroom ZZS bevinden en zo ja in welke mate. Die kennis wordt met deze informatieplicht niet vergroot. Ook bevat de voorgestelde wijziging geen prikkel voor de ontdoener om uit te zoeken of er nog andere ZZS in de afvalstroom aanwezig zijn dan reeds bekend op grond van de genoemde documenten, terwijl juist die informatie van belang is voor het tegengaan van (onopgemerkte) milieuvervuiling.

Paragrafen 3 en 4 van de nota van toelichting zetten uiteen welke overwegingen er speelden bij de keuze van de informatie die de ontdoener verplicht wordt te verstrekken. Alternatieve formuleringen van de informatieverplichting zouden ertoe leiden dat ontdoeners analyses van hun afvalstoffen moeten (laten) uitvoeren zonder dat duidelijk is of de hiermee verkregen informatie nodig en bruikbaar is voor hun afvalverwerkers. Een dergelijke last voor het bedrijfsleven is niet te verantwoorden. Zoals hierboven is aangegeven, geeft de toelichting aan dat ontdoeners al op grond van de wettelijke verplichting uit artikel 10.39 van de Wm hun afvalverwerkers moeten informeren over wat hen bekend is over stoffen in het afgegeven afval die relevant kunnen zijn voor een verantwoorde verwerking. Met artikel 10.39, eerste lid, aanhef en onder a, is beoogd gegevens te verstrekken aan de verwerker zodat deze verwerker in het specifieke geval kan bepalen of hij de afvalstoffen kan en mag ontvangen. Artikel 10, tweede lid, van het Besluit melden bevat een niet-limitatieve opsomming van de informatie die in de omschrijving wordt opgenomen. De voorziene informatieverplichting onder het Besluit melden perkt deze bestaande verplichting niet in, maar stelt een generieke informatieverplichting als het gaat om ZZS in afvalstoffen. Op die manier wordt expliciet gemaakt dat het vermelden van de aanwezigheid van ZZS een aspect is dat onder de verplichting van artikel 10.39 van de Wm valt. Als de ZZS waarvan de namen verstrekt worden volgens de afvalverwerker (of diens bevoegd gezag) risico's kunnen opleveren voor de verwerking van de afvalstof, zal aanvullende verstrekking of vergaring van informatie moeten plaatsvinden. Onzekerheden worden dus waar nodig aangepakt. De toelichting zet uiteen dat ontdoeners kunnen aangeven welke ZZS van het verplicht verstrekte lijstje namen feitelijk wel en niet in de afvalstof te verwachten zijn. Als de afvalverwerker informatie over het gehalte van een ZZS nodig heeft, bespreekt hij met de ontdoener wie de metingen levert, volgens welke methode deze worden uitgevoerd en met welke frequentie. Kosten voor metingen die het afvalbedrijf moet (laten) doen en eventueel benodigde extra maatregelen bij de verwerking worden volgens de normale praktijk in het afvalbeheer doorberekend in het innametarief voor de afvalstof.

Bedrijven met een milieuvergunning hebben bovendien de verplichting om emissies van ZZS te minimaliseren en moeten daarvoor weten welke ZZS er in hun bedrijfsproces aanwezig zijn. Eens per vijf jaar moet hierover aan het bevoegd gezag gerapporteerd worden. Bestaande verplichtingen vormen dus een prikkel voor ontdoeners om het beeld van ZZS in hun bedrijfsproces actueel te houden en zich niet te verlaten op eerdere documentatie.

d. Verhouding tot bestaande informatieverplichtingen

In de toelichting wordt aandacht besteed aan de al bestaande wettelijke informatieverplichtingen.¹⁵ Daarbij wordt echter niet ingegaan op de aanvullende werking van de in de Wet milieubeheer opgenomen zorgplichten.¹⁶ Bij de aankondiging van dit ontwerpbesluit schreef de toenmalige Minister voor Milieu en Wonen dat een redelijke invulling van de uit de Wet milieubeheer voortvloeiende algemene zorgplicht, in aanvulling op artikel 10.39 Wet milieubeheer, met zich brengt dat door de ontdoener informatie wordt verstrekt over de aanwezigheid van ZZS in de afvalstroom. Met het oog op rechterlijke toetsing van de wettelijke grondslag van door een bevoegd gezag geëiste informatie over ZZS in afval, kondigde de minister aan de wettelijke grondslag daarvoor te versterken door een (specifieke) verplichting tot informatieverstrekking op te nemen in het Besluit melden. Dat ontwerpbesluit ligt nu voor. Dit roept volgens de Afdeling de vraag op hoe deze specifieke verplichting zich verhoudt tot de zorgplicht.¹⁷

De Afdeling gaat ervan uit dat de voorgestelde aanvullende informatieplicht onverlet laat dat de ontdoener op grond van de zorgplicht de afvalverwerker dient te informeren over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstroom die deze van hem ontvangt, ook als deze ZZS niet zijn opgenomen in de genoemde documenten.¹⁸ Zij adviseert dit in de toelichting te bevestigen, dan wel in de toelichting expliciet te maken als dit niet wordt beoogd.

De brief van 4 december 2019 met kenmerk IENW/BSK-2019/254770, waaraan gerefereerd is, geeft een reactie op de toenmalige en nu nog bestaande situatie waarin mogelijk een beroep op het vangnet van de door de Afdeling genoemde zorgplichten gedaan kan worden. De brief wijst op het bestaan van twee verplichtingen: artikel 10:39 van de Wm verplicht ontdoeners om de ontvangers van hun afvalstoffen een omschrijving van de aard, eigenschappen en samenstelling te verstrekken. Waar artikel 10.39 niet van toepassing is, is er voor het aanspreken van ontdoeners nog de zorgplicht als vangnet.

In het voorliggende ontwerpbesluit is ervoor gekozen om de bestaande verplichtingen uit artikel 10.39 van de Wm en artikel 10 van het Besluit melden te versterken. Zie ook de slotzin in het antwoord gegeven op vraag 6 in de aangehaalde brief van de minister van Wonen en Milieu, waarin is aangegeven dat de wettelijke grondslag voor het verstrekken van informatie over ZZS in afval versterkt zal worden. In paragraaf 6 van de nota van toelichting is aangegeven dat de nieuwe informatieverplichting onverlet laat dat de ontdoener op grond van artikel 10.39 van de Wm zijn kennis over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in een afvalstof ook met de afvalverwerker moet delen als deze ZZS niet vermeld staan in de documenten genoemd in artikel 10, tweede lid, van het Besluit melden.

e. Handhaving

In de toelichting wordt gesteld dat de voorgestelde informatieplicht controle door toezichthouders vergemakkelijkt, omdat de ZZS reeds bekend zijn bij het bevoegd gezag. Derhalve mag ook een goede naleving van de informatieplicht worden verwacht.¹⁹ De reactie van het IPO schetst echter een ander beeld. Het IPO merkt op dat het ontwerpbesluit frauderisico's met zich brengt.²⁰ Die risico's zorgen voor een complexere uitvoeringspraktijk en verzwaring van de lasten voor toezichthouders. Ook de toezichthouders zelf wijzen er in consultatie op dat het ontwerpbesluit leidt tot extra inzet, terwijl de capaciteit daartoe beperkt is.²¹ De toelichting gaat hier onvoldoende op in, terwijl de effectiviteit van het ontwerpbesluit mede afhankelijk is van de mogelijkheden tot effectieve handhaving.

De handhavingslasten waarop hier wordt geduid komen voort uit bestaande regelgeving en niet uit het voorliggende ontwerpbesluit. De nota van toelichting geeft aan dat de nieuwe informatieverplichting makkelijk is te controleren, omdat het om informatie gaat uit documenten die de toezichthouders al bezitten. De toelichting zegt niet dat de nieuwe informatieverplichting de controle op de uitvoering van bestaande wettelijke verplichtingen ten aanzien van ZZS in afval in algemene zin vergemakkelijkt. Deze uitvoering vraagt extra inspanning van ontdoeners, afvalbedrijven en hun toezichthouders, ongeacht of de voorziene nieuwe informatieverplichting wordt ingevoerd. Toezicht op en handhaving

¹⁵ Gewezen wordt op artikel 10.39 van de Wet milieubeheer, op wat al is geregeld in Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en in de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

¹⁶ Artikel 10.1. Wet milieubeheer (zorgplicht omgaan met afvalstoffen) en ook artikel 1.1.a van deze wet (algemene zorgplicht).

¹⁷ Het gaat hier zowel om de door de Minister destijds genoemde algemene zorgplicht in de Wet milieubeheer (artikel 1.1a) als de op het omgaan met afvalstoffen betrekking hebbende zorgplicht (artikel 10.1 van deze wet).

¹⁸ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

¹⁹ Nota van toelichting, 8. Uitvoering, toezicht en handhaving.

²⁰ Consultatiereactie IPO 22 juni 2022.

²¹ Consultatiereactie DCMR 8 november 2022 en consultatiereactie Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant 8 november 2022.

van het bestaande milieubeleid zijn onderwerp van het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel.

Waar de consultatiereactie van het IPO van 22 juni 2022 spreekt over frauderisico's wordt met name bedoeld op afvalbedrijven die onvoldoende serieus omgaan met de risico's van mogelijk aanwezige ZZS. De betreffende passage zegt dat de capaciteit bij de omgevingsdiensten onvoldoende is om voldoende toezicht te kunnen houden op een goede invulling van de verplichting van afvalverwerkers om de informatie te vergaren die nodig is voor veilige en milieuverantwoorde afvalverwerking. Afvalverwerkers zouden dus afval kunnen innemen zonder de nodige informatie te vergaren. Dit is een probleem dat al bestaat in de huidige situatie. Het komt niet voort uit de voorziene informatieverplichting en het wordt er ook niet door vergroot. De nieuwe informatieverplichting versterkt wel de aanpak van het informatietekort over ZZS in afval.

f. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om het ontwerpbesluit te heroverwegen in het licht van de kanttekeningen die zij plaatst bij de beoogde effectiviteit ervan.

3. Uitvoeringslasten

De toelichting stelt dat niet veel bedrijven door deze wijziging zullen worden geraakt. Het zou alleen gaan om bedrijven die zich van afvalstromen ontdoen en een omgevingsvergunning hebben.²² Volgens de toelichting vallen afvalbedrijven die geen afvalstoffen doorzetten naar een volgend bedrijf niet in de doelgroep, en om die reden is de Rijksbreed gehanteerde bedrijfseffectentoets (BET) niet uitgevoerd voor deze groep.²³

Daarmee wordt eraan voorbijgegaan dat de voorgestelde wijziging wel gevolgen heeft voor de afvalverwerkers die de afvalstoffen niet verder in de keten doorzetten. Zij kunnen immers informatie ontvangen over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen, op basis waarvan zij passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen.²⁴ Juist het treffen van voorzorgsmaatregelen moet bijdragen aan de gewenste milieuwinst. Zoals hiervoor opgemerkt, is het de vraag of de informatie die beschikbaar komt op basis van de voorgestelde informatieplicht, toereikend is voor een afgewogen besluit om al dan niet voorzorgsmaatregelen te treffen. Des te meer omdat de informatie geen directe betrekking hoeft te hebben op de betreffende afvalstof die wordt ontvangen. Zo dient een bedrijf dat ZZS in de omgevingsvergunning heeft staan die ook te vermelden als het zich van kantineafval ontdoet, ondanks dat die ZZS naar verwachting niet in dat kantineafval aanwezig zullen zijn. De afvalverwerkers moeten vervolgens beoordelen of nog andere, aanvullende informatie nodig is over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstroom. Het vragen van deze extra informatie moet volgens de toelichting 'doelmatig' zijn en mag 'niet ongelimiteerd' geschieden.²⁵ De toelichting gaat niet in op de vraag of de afvalverwerkers daartoe voldoende mogelijkheden hebben, op welke wijze zij de mogelijke aanwezigheid van ZZS moeten beoordelen en hoe gedetailleerd deze informatie moet zijn. In consultatie heeft de Vereniging voor Afvalbedrijven aangegeven dat zij als gevolg hiervan aanzienlijke uitvoeringsproblemen voorziet.²⁶

De toelichting gaat niet in op de uitvoeringslasten en regeldrukeffecten van het ontwerpbesluit voor deze groep afvalverwerkers, omdat deze effecten niet rechtstreeks uit het besluit zouden voortvloeien, maar uit reeds bestaande regelgeving.²⁷ Uit het voorgaande blijkt echter dat juist deze bedrijven mogelijk extra maatregelen voor de beheersing van risico's moeten nemen op grond van nieuw inzicht in de aanwezige ZZS in afvalstromen. De Afdeling wijst erop dat één van de overwegingen om de voorgestelde informatieplicht te beperken tot de benaming van ZZS zoals blijkt uit bestaande documenten, is gelegen in de wens om de ontdoener niet onnodig te belasten met het verrichten van analyses.²⁸ Uit de toelichting volgt immers dat de lastenverzwaring proportioneel moet zijn ten opzichte van de te verwachten milieuwinst.²⁹ Afvalbedrijven die een melding ontvangen dat in afvalstoffen mogelijk ZZS aanwezig zijn, zullen die analyses vervolgens in voorkomende gevallen wel moeten doen. De last die de regering met het besluit niet op ontdoeners wilde leggen, wordt daarmee deels wel gelegd op afvalbedrijven.

²² Nota van toelichting, 7. Gevolgen, 7.1 Algemeen.

²³ Nota van toelichting, 7. Gevolgen, 7.2 Gevolgen voor bedrijven, overheden en burgers, 7.2.1 Bedrijven – geraakte doelgroep.

²⁴ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

²⁵ Nota van toelichting, 5. Inhoud van het besluit.

²⁶ Consultatiereactie Vereniging Afvalbedrijven 4 november 2022.

²⁷ Nota van toelichting, 7.2 Gevolgen voor bedrijven, overheden en burgers, 7.2.2 Bedrijven – regeldrukeffecten.

²⁸ Nota van toelichting, 5. Inhoud van het besluit.

²⁹ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.



De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de uitvoeringslasten en regeldrukeffecten voor afvalverwerkers.

De lasten waarop hier wordt gedoeld vloeien niet voort uit de voorziene informatieverplichting onder het Besluit melden, maar uit de bestaande wetgeving. Ook nu al, zonder de voorgestelde wijziging van het Besluit melden, kunnen afvalverwerkers, vanuit ontdoeners, vanuit eigen onderzoek of vanuit andere bronnen, nieuwe informatie ontvangen over aanwezigheid van ZZS (of andere probleemstoffen) die voor deze afvalverwerkers reden kan geven om nader onderzoek te (laten) doen en passende voorzorgsmaatregelen te nemen. Omdat in praktijk dit proces van informatievergaring en -verstrekking onvoldoende plaatsvindt, waarvan enkele voorbeelden (milieu-incidenten) aan het licht zijn getreden, wordt het proces versterkt met een concrete informatieverplichting onder het Besluit melden en een toelichting van de bestaande verplichtingen. De verplichting is gefocust op ontdoeners in sectoren waar de afvalstromen over het algemeen relatief grote hoeveelheden ZZS kunnen bevatten (zie paragraaf 4 van de nota van toelichting).

De aanpassing van het Besluit melden betreft een verplichting voor ontdoeners en legt geen last op aan ontvangers van afvalstoffen (behalve als zij een ZZS-houdende afvalstof doorzetten naar een volgend afvalbedrijf en daarmee ook zelf ontdoener zijn).

In hoeverre de afvalverwerkers voldoende mogelijkheden hebben om te beoordelen welke nadere informatie zij nodig hebben en welke andere maatregelen getroffen moeten worden, is een vraagstuk ten aanzien van bestaande wettelijke verplichtingen, waar de bedrijven ook zonder de aanpassing van het Besluit melden mee te maken hebben. Mogelijke problemen met de uitvoering van bestaande regelgeving vallen buiten het bestek van de toelichting van het onderhavige ontwerpbesluit. Zoals hierboven is aangegeven, wordt flankerend aan de nieuwe wetgeving ondersteuning gegeven aan afvalbedrijven en omgevingsdiensten bij het uitvoeren van de bestaande verplichtingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de nota van de toelichting op enkele punten te verduidelijken.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het Besluit activiteiten leefomgeving een verwijzing naar een onjuist artikelnummer te corrigeren en in het Besluit bodemkwaliteit een omissie te herstellen die is opgetreden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet(-geving) op 1 januari 2024. Beide wijzigingen zijn puur wetgevingstechnisch van aard.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen.*



Advies Raad van State

No. W17.23.00160/IV

's-Gravenhage, 18 oktober 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2023, no.2023001592, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging ahangig gemaakt het ontwerpbesluit 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, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat een uitbreiding van de informatieplicht voor bedrijven die zich van afvalstoffen ontdoen ('ontdoeners'), op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: Besluit melden). De uitbreiding houdt in dat een ontdoener melding moet maken van zeer zorgwekkende stoffen die in een afvalstroom aanwezig kunnen zijn en die blijken uit zijn omgevingsvergunning, uit de melding die hij aan het bevoegd gezag moet doen in verband met emissies naar lucht en water en/of uit de omschrijving die hem is verstrekt toen hij de stof in ontvangst nam.

De Afdeling advisering van de Raad van State zet vraagtekens bij de effectiviteit van het ontwerpbesluit, gelet op de te verwachten milieueffecten. Daarnaast adviseert zij in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de voorgestelde informatieplicht zich verhoudt tot de algemene zorgplicht uit de Wet milieubeheer. Tot slot adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de regeldruk voor afvalverwerkers die geen afvalstoffen doorzetten in de keten. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Doel van het ontwerpbesluit

De afgelopen jaren hebben enkele incidenten plaatsgevonden waarbij zogeheten zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) in het milieu terecht kwamen. Dit zijn stoffen die bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, schadelijk zijn voor de voortplanting of het zenuwstelsel aantasten. Om maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van nadelige gevolgen voor mens en milieu, moeten afvalbedrijven kunnen bepalen wat de risico's zijn van afvalstoffen die bij hen binnenkomen. De informatieverplichtingen voor ontdoeners van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen worden met het ontwerpbesluit aangevuld met een specifieke informatieverplichting over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in afvalstoffen.

Er geldt op dit moment slechts een beperkte wettelijke verplichting om aan te geven welke (schadelijke) stoffen zich in een afvalstroom bevinden, zo stelt de toelichting.¹ Een ontdoener dient aan de persoon aan wie hij de stof afgeeft² een omschrijving van de afvalstof te verstrekken.³ Die informatie heeft betrekking op de aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstof en moet in ieder geval de code van de afvalstoffenlijst vermelden.⁴ Er bestaat geen vast format voor de omschrijving.⁵

Met het voorgestelde besluit wordt daaraan de verplichting toegevoegd de benaming van de ZZS te vermelden, zoals die staan in:

- (i) de omgevingsvergunning van de ontdoener,
- (ii) de informatie die hij verstrekt over ZZS-emissies naar lucht en water of
- (iii) de omschrijving die aan de ontdoener is verstrekt toen hij de stoffen in ontvangst nam.

Deze aanvullende informatieverplichting is volgens de toelichting een eerste aanzet voor de aanpak van het informatietekort over ZZS in afval. Hiermee beoogt de staatssecretaris milieuwinst en een betere bescherming van de menselijke gezondheid te bewerkstelligen.⁶ De gedachte is dat afvalbedrijven op basis van de verkregen informatie passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen om de

¹ Nota van toelichting, paragraaf 2. Bestaande risicobeheersing voor schadelijke stoffen in het afvalbeheer.

² Op grond van artikel 10.37, tweede lid, onder a tot en met e van de Wet milieubeheer. Onder meer: partijen die bevoegd zijn tot inzameling of tot nuttige toepassing of verwijdering van deze stoffen.

³ Op grond van artikel 10.39 van de Wet milieubeheer.

⁴ Op grond van artikel 10 van het Besluit melden. Voor afvalstoffen die worden overgebracht naar een stortplaats gelden aanvullende eisen voor deze omschrijving, op grond van artikel 10, derde lid, Besluit melden.

⁵ Staatsblad 2004, 522, § 3.1.4. Omschrijving van afvalstoffen en afvalstroomnummer.

⁶ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

verspreiding van ZZS in het milieu te voorkomen.⁷ Daarmee wordt volgens de toelichting de kans op (onopgemerkte) milieuvervuiling door ZZS verkleind.⁸

Uit de toelichting blijkt dat het onduidelijk is wat de aard en omvang van de milieu- en gezondheidschade is die momenteel optreedt door verspreiding van ZZS vanuit afvalstromen. Pas als men weet dat bepaalde ZZS in een afvalstroom aanwezig (kunnen) zijn, kan men onderzoeken (meten) of die ZZS tijdens transport, opslag en de diverse verwerkingsstappen van het afval een weg richting het milieu vinden en wat daarvan de gevolgen zijn.⁹

Volgens de toelichting leidt het gebrek aan kennis over de omvang van het actuele probleem ertoe dat ook het doelbereik van de voorgestelde informatieplicht nog onduidelijk is.¹⁰ Wel wordt de verwachting uitgesproken dat het besluit het inzicht van afvalbedrijven vergroot in de aanwezigheid van ZZS in de stromen die zij innemen, zodat deze passende maatregelen kunnen nemen om verspreiding van de ZZS in het milieu te voorkomen.¹¹

2. Effectiviteit

De Afdeling begrijpt het streven om met het ontwerpbesluit het informatietekort over ZZS in afval te verminderen. Deugdelijke informatie over de aanwezigheid van ZZS in afvalstromen is van wezenlijk belang om de risico's van ZZS voor het milieu en voor de volksgezondheid zoveel mogelijk te beperken. De Afdeling plaatst om de hierna genoemde redenen echter kanttekeningen bij de effectiviteit van de voorgestelde informatieverplichting.

a. Toegevoegde waarde specifieke informatieplicht ZZS

In het ontwerpbesluit is gekozen voor de verplichting om informatie te verstrekken over mogelijk aanwezige ZZS. Het gaat daarbij om de benamingen van de ZZS die reeds bij de ontdoeners bekend zijn en blijken uit bestaande stukken.¹² Die informatie is grotendeels ook bekend bij de bevoegde gezagen. Uit een gezamenlijke reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Afvalbedrijven komt naar voren dat ook afvalverwerkers vaak al van die informatie op de hoogte zijn.¹³ Zij hebben vooral behoefte aan informatie over ZZS die feitelijk aanwezig zijn in afvalstromen, maar waarvan de aanwezigheid niet al op voorhand duidelijk is, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van mengstromen. De voorgestelde verplichting heeft echter op die informatie geen betrekking.

b. Vervolgstappen ontbreken

Onduidelijk is of de voorgestelde informatieverplichting op termijn zal worden uitgebreid. In de toelichting wordt wel opgemerkt dat dit ontwerpbesluit een 'eerste aanzet' is om het informatietekort over ZZS in afval aan te pakken. Het blijkt echter niet welke vervolgstappen zijn voorzien en of daarmee de voorgestelde milieueffecten (beter) worden bereikt. Onder andere in de consultatiereacties wordt opgemerkt dat nadere stappen gewenst zijn. Zowel de gezamenlijke provincies als de omgevingsdiensten en de afvalverwerkers vragen daarin om andere en verdergaande maatregelen om de informatievoorziening rondom ZZS op orde te brengen.¹⁴

c. Risico op onvolkomenheden in verstrekte informatie

Ten aanzien van de documenten waaruit de benaming van ZZS moet worden overgenomen wijst de Afdeling op het risico dat onvolkomenheden in die documenten doorwerken in de informatie die afvalverwerkers ontvangen. Komen de ZZS (nog) niet in de vergunning voor, en ook (nog) niet in de informatie over emissies, dan hoeven deze ZZS op grond van de voorgestelde wijziging niet aan de afvalverwerker te worden gemeld. Omgekeerd kan het zo zijn dat ZZS die inmiddels uit het afval zijn verwijderd (of überhaupt niet voorkomen in de betreffende afvalstroom), nog wel aan de afvalverwerker moeten worden doorgegeven.

De informatie die de afvalverwerker ontvangt, is dus met de nodige onzekerheid omgeven. Afvalver-

⁷ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

⁸ Nota van toelichting, 7. Gevolgen, 7.3 Milieueffecten.

⁹ Nota van toelichting, 3. Beschrijving van de problematiek – onvoldoende informatie over stoffen in afval.

¹⁰ Nota van toelichting, 7.2.2. Bedrijven – regeldrukeffecten.

¹¹ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

¹² Te weten: uit de omgevingsvergunning, uit de informatie zoals wordt verstrekt aan het bevoegd gezag over emissies naar lucht en water, of uit informatie zoals ontvangen van de vorige ontdoener van de afvalstoffen.

¹³ Inbreng voor Commissiedebat Leefomgeving (woensdag 17 mei 2023), Interprovinciaal overleg en Vereniging Afvalbedrijven.

¹⁴ Consultatiereactie IPO 22 juni 2022, consultatiereactie DCMR 8 november 2022, consultatiereactie Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant 8 november 2022, consultatiereactie Vereniging Afvalbedrijven 4 november 2022, Inbreng voor Commissiedebat Leefomgeving 17 mei 2023 door IPO en Vereniging Afvalbedrijven.

werkers zullen op basis van deze informatie niet met zekerheid kunnen vaststellen of zich in de afvalstroom ZZS bevinden en zo ja in welke mate. Die kennis wordt met deze informatieplicht niet vergroot. Ook bevat de voorgestelde wijziging geen prikkel voor de ontdoener om uit te zoeken of er nog andere ZZS in de afvalstroom aanwezig zijn dan reeds bekend op grond van de genoemde documenten, terwijl juist die informatie van belang is voor het tegengaan van (onopgemerkte) milieuvervuiling.

d. Verhouding tot bestaande informatieverplichtingen

In de toelichting wordt aandacht besteed aan de al bestaande wettelijke informatieverplichtingen.¹⁵ Daarbij wordt echter niet ingegaan op de aanvullende werking van de in de Wet milieubeheer opgenomen zorgplichten.¹⁶ Bij de aankondiging van dit ontwerpbesluit schreef de toenmalige Minister voor Milieu en Wonen dat een redelijke invulling van de uit de Wet milieubeheer voortvloeiende algemene zorgplicht, in aanvulling op artikel 10.39 Wet milieubeheer, met zich brengt dat door de ontdoener informatie wordt verstrekt over de aanwezigheid van ZZS in de afvalstroom. Met het oog op rechterlijke toetsing van de wettelijke grondslag van door een bevoegd gezag geëiste informatie over ZZS in afval, kondigde de minister aan de wettelijke grondslag daarvoor te versterken door een (specifieke) verplichting tot informatieverstrekking op te nemen in het Besluit melden. Dat ontwerpbesluit ligt nu voor. Dit roept volgens de Afdeling de vraag op hoe deze specifieke verplichting zich verhoudt tot de zorgplicht.¹⁷

De Afdeling gaat ervan uit dat de voorgestelde aanvullende informatieplicht onverlet laat dat de ontdoener op grond van de zorgplicht de afvalverwerker dient te informeren over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstroom die deze van hem ontvangt, ook als deze ZZS niet zijn opgenomen in de genoemde documenten.¹⁸ Zij adviseert dit in de toelichting te bevestigen, dan wel in de toelichting expliciet te maken als dit niet wordt beoogd.

e. Handhaving

In de toelichting wordt gesteld dat de voorgestelde informatieplicht controle door toezichthouders vergemakkelijkt, omdat de ZZS reeds bekend zijn bij het bevoegd gezag. Derhalve mag ook een goede naleving van de informatieplicht worden verwacht.¹⁹ De reactie van het IPO schetst echter een ander beeld. Het IPO merkt op dat het ontwerpbesluit frauderisico's met zich brengt.²⁰ Die risico's zorgen voor een complexere uitvoeringspraktijk en verzwaring van de lasten voor toezichthouders. Ook de toezichthouders zelf wijzen er in consultatie op dat het ontwerpbesluit leidt tot extra inzet, terwijl de capaciteit daartoe beperkt is.²¹ De toelichting gaat hier onvoldoende op in, terwijl de effectiviteit van het ontwerpbesluit mede afhankelijk is van de mogelijkheden tot effectieve handhaving.

f. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om het ontwerpbesluit te heroverwegen in het licht van de kanttekeningen die zij plaatst bij de beoogde effectiviteit ervan.

3. Uitvoeringslasten

De toelichting stelt dat niet veel bedrijven door deze wijziging zullen worden geraakt. Het zou alleen gaan om bedrijven die zich van afvalstromen ontdoen en een omgevingsvergunning hebben.²² Volgens de toelichting vallen afvalbedrijven die geen afvalstoffen doorzetten naar een volgend bedrijf niet in de doelgroep, en om die reden is de Rijksbreed gehanteerde bedrijfseffectentoets (BET) niet uitgevoerd voor deze groep.²³

Daarmee wordt eraan voorbij gegaan dat de voorgestelde wijziging wel gevolgen heeft voor de afvalverwerkers die de afvalstoffen niet verder in de keten doorzetten. Zij kunnen immers informatie ontvangen over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen, op basis waarvan zij

¹⁵ Gewezen wordt op artikel 10.39 van de Wet milieubeheer, op wat al is geregeld in Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en in de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

¹⁶ Artikel 10.1. Wet milieubeheer (zorgplicht omgaan met afvalstoffen) en ook artikel 1.1.a van deze wet (algemene zorgplicht).

¹⁷ Het gaat hier zowel om de door de Minister destijds genoemde algemene zorgplicht in de Wet milieubeheer (artikel 1.1a) als de op het omgaan met afvalstoffen betrekking hebbende zorgplicht (artikel 10.1 van deze wet).

¹⁸ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

¹⁹ Nota van toelichting, 8. Uitvoering, toezicht en handhaving.

²⁰ Consultatiereactie IPO 22 juni 2022.

²¹ Consultatiereactie DCMR 8 november 2022 en consultatiereactie Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant 8 november 2022.

²² Nota van toelichting, 7. Gevolgen, 7.1 Algemeen.

²³ Nota van toelichting, 7. Gevolgen, 7.2 Gevolgen voor bedrijven, overheden en burgers, 7.2.1 Bedrijven – geraakte doelgroep.



passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen.²⁴ Juist het treffen van voorzorgsmaatregelen moet bijdragen aan de gewenste milieuwinst.

Zoals hiervoor opgemerkt, is het de vraag of de informatie die beschikbaar komt op basis van de voorgestelde informatieplicht, toereikend is voor een afgewogen besluit om al dan niet voorzorgsmaatregelen te treffen. Des te meer omdat de informatie geen directe betrekking hoeft te hebben op de betreffende afvalstof die wordt ontvangen. Zo dient een bedrijf dat ZZS in de omgevingsvergunning heeft staan die ook te vermelden als het zich van kantineafval ontdoet, ondanks dat die ZZS naar verwachting niet in dat kantineafval aanwezig zullen zijn. De afvalverwerkers moeten vervolgens beoordelen of nog andere, aanvullende informatie nodig is over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstroom. Het vragen van deze extra informatie moet volgens de toelichting 'doelmatig' zijn en mag 'niet ongelimiteerd' geschieden.²⁵ De toelichting gaat niet in op de vraag of de afvalverwerkers daartoe voldoende mogelijkheden hebben, op welke wijze zij de mogelijke aanwezigheid van ZZS moeten beoordelen en hoe gedetailleerd deze informatie moet zijn. In consultatie heeft de Vereniging voor Afvalbedrijven aangegeven dat zij als gevolg hiervan aanzienlijke uitvoeringsproblemen voorziet.²⁶

De toelichting gaat niet in op de uitvoeringslasten en regeldrukeffecten van het ontwerpbesluit voor deze groep afvalverwerkers, omdat deze effecten niet rechtstreeks uit het besluit zouden voortvloeien, maar uit reeds bestaande regelgeving.²⁷ Uit het voorgaande blijkt echter dat juist deze bedrijven mogelijk extra maatregelen voor de beheersing van risico's moeten nemen op grond van nieuw inzicht in de aanwezige ZZS in afvalstromen. De Afdeling wijst erop dat één van de overwegingen om de voorgestelde informatieplicht te beperken tot de benaming van ZZS zoals blijkt uit bestaande documenten, is gelegen in de wens om de ontdoener niet onnodig te belasten met het verrichten van analyses.²⁸ Uit de toelichting volgt immers dat de lastenverzwaring proportioneel moet zijn ten opzichte van de te verwachten milieuwinst.²⁹ Afvalbedrijven die een melding ontvangen dat in afvalstoffen mogelijk ZZS aanwezig zijn, zullen die analyses vervolgens in voorkomende gevallen wel moeten doen. De last die de regering met het besluit niet op ontdoeners wilde leggen, wordt daarmee deels wel gelegd op afvalbedrijven.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de uitvoeringslasten en regeldrukeffecten voor afvalverwerkers.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²⁴ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.

²⁵ Nota van toelichting, 5. Inhoud van het besluit.

²⁶ Consultatiereactie Vereniging Afvalbedrijven 4 november 2022.

²⁷ Nota van toelichting, 7.2 Gevolgen voor bedrijven, overheden en burgers, 7.2.2 Bedrijven – regeldrukeffecten.

²⁸ Nota van toelichting, 5. Inhoud van het besluit.

²⁹ Nota van toelichting, 4. Oogmerk van het besluit.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 30 juni 2023, nr. IENW/BSK-2023/160071, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 10.41, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van-

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

k. *zeer zorgwekkende stof*: zeer zorgwekkende stof als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

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, vermeldt daarbij ten minste:
 - a. de van toepassing zijnde code van de afvalstoffenlijst;
 - b. de benaming van de zeer zorgwekkende stoffen:
 - 1°. zoals opgenomen in een voor hem geldende omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet;
 - 2°. zoals opgenomen in de informatie die hij op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving heeft verstrekt over de emissies van die stoffen in de lucht of het water; of
 - 3°. die vermeld staan in de omschrijving die hem op grond van artikel 10.39, eerste lid, onder a, van de wet is verstrekt toen hij de afvalstof in ontvangst nam.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Een bedrijf dat zich van een afvalstof ontdoet (de 'ontdoener') dient op grond van artikel 10.39, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aan de ontvanger een 'omschrijving' te verstrekken over de 'aard, eigenschappen en samenstelling' van de afvalstof. Deze verplichting is nader uitgewerkt in artikel 10 van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: het Besluit melden). Het uitgangspunt van deze verplichting is dat de afvalverwerker informatie moet krijgen om te bepalen welke risico's de afvalstof kan hebben voor de menselijke gezondheid en het milieu en welke maatregelen nodig zijn om nadelige gevolgen voor mens en milieu te voorkomen. Risico's van afvalstoffen zijn met name verbonden aan stoffen in het afval die hetzij acuut gevaar opleveren (brand, explosie, acute vergiftiging, etc.) hetzij op termijn schadelijk zijn voor het milieu of de menselijke gezondheid. Schadelijke stoffen die de samenleving veel zorg baren zijn de zogeheten *zeer zorgwekkende stoffen* (ZZS). Het gaat hier bijvoorbeeld om stoffen die kankerverwekkend zijn, schadelijk zijn voor de voortplanting of het zenuwstelsel aantasten.

In de afgelopen jaren zijn enkele gevallen aan het licht getreden waarin bleek dat de maatregelen die in het afvalbeheer getroffen worden om te voorkomen dat schadelijke stoffen in het milieu terechtkomen niet altijd toereikend zijn. Met name werd dit duidelijk door rapporten van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het RIVM die in 2019 verschenen over het terechtkomen van ZZS in het milieu vanuit afvalstromen van een chemiebedrijf.¹ Dit had voorkomen kunnen worden als de afvalbedrijven informatie over de aanwezigheid van de stoffen gekregen hadden. Om beter te borgen dat afvalbedrijven informatie over ZZS in ingenomen afvalstoffen krijgen, wordt artikel 10 van het Besluit melden aangevuld met een specifieke informatieverplichting over ZZS. Deze aanvulling is een eerste aanzet in het belangrijke proces om het informatietekort over ZZS en andere schadelijke stoffen in afval aan te pakken. Dit proces moet er uiteindelijk toe leiden dat afvalbedrijven steeds voldoende kennis over de aanwezigheid van schadelijke stoffen in afvalstoffen aangeleverd krijgen om te voorkomen dat deze stoffen in het milieu terecht komen.

2. Bestaande risicobeheersing voor schadelijke stoffen in het afvalbeheer

Het beleid om de verspreiding van schadelijke stoffen in het leefmilieu door toedoen van de mens tegen te gaan richt zich in de eerste plaats op het zoveel mogelijk beperken van het gebruik van dergelijke stoffen (met name de ZZS) en in de tweede plaats op het veilig omgaan met deze stoffen waar ze toch aanwezig zijn. Het gaat daarbij zowel om het gebruik van de stoffen en producten waarin ze zitten (de stoffen leveren een bepaalde gewenste functionaliteit) als om het verwerken van afval waarin ze aanwezig zijn.

De afvalsector is ingesteld op het beheersen van de risico's van afval zonder precies te weten welke schadelijke stoffen erin zitten. Bij veel afvalstromen is dat namelijk niet duidelijk. Vaak zijn afvalstromen een mengsel van een groot aantal afgedankte producten die niet afzonderlijk te identificeren zijn, zodat ook de aanwezige schadelijke stoffen niet bekend zijn. Ook als afvalstoffen in een afvalstroom wel bekend zijn, geldt dat nog niet voor de aanwezige schadelijke stoffen. Ten eerste is er slechts een beperkte wettelijke verplichting om stoffen in producten te documenteren. De naleving van deze verplichting is soms lastig en bovendien niet goed te controleren, gegeven het grote aantal verschillende producten en de omvang van de handel. Ten tweede kan de samenstelling van een product in de loop van de tijd veranderen zonder dat dit zichtbaar is, doordat producenten overschakelen op andere grondstoffen of onderdelen, wat verschil kan maken voor de aanwezigheid van schadelijke stoffen. Ten derde is de benodigde kennis om met afvalbedrijven te communiceren over schadelijke stoffen slechts in enkele sectoren aanwezig, met name in de chemie en in enige mate in de bouw en een deel van de maakindustrie. In tal van sectoren is niet te verwachten dat documentatie over schadelijke stoffen in producten aandacht krijgt en bewaard wordt.

Vanwege de onduidelijkheid over schadelijke stoffen in afval moeten afvalverwerkers maatregelen treffen waarmee de risico's van allerlei mogelijk aanwezige stoffen beheerst worden. Sinds de begintijd van de afvalverwerking zijn deze maatregelen ontwikkeld. Het gaat bijvoorbeeld om afgedekte opslag, vloeistofdicte vloeren, luchtbeheersingstechnieken, beschermende kleding, verbranding op voldoende hoge temperatuur om schadelijke stoffen af te breken, rookgasreiniging en zuivering van afvalwater. In vergunningen voor afvalverwerking worden deze maatregelen binnen het kader van wet- en regelgeving vastgelegd.

De benodigde maatregelen worden in belangrijke mate bepaald door het soort activiteit waaruit het afval is voortgekomen (de herkomst) en het soort materiaal waaruit het bestaat (metaal, kunststof, olie, gemengd materiaal, etc.). Op grond van deze gegevens moet aan elke afvalstroom een code toegekend worden volgens de *Regeling Europese afvalstoffenlijst*, de zogeheten *Euralcode*. De

¹ ILT-rapport 'Vervolgonderzoek afvalstromen Chemours', 26 augustus 2019; RIVM-rapport 2019-0083 'Verspreiding van GenX-stoffen in het milieu – metingen in Nederland – 2013–2018'

afvalverwerker kan aan de ontdoener (zijn klant) nog meer gegevens vragen, die ook opgenomen kunnen worden in een contract tussen beide partijen. Dit kan ook de aanwezigheid betreffen van bepaalde schadelijke stoffen, in het bijzonder ZZS.

Behalve op een gegeven locatie waar afval wordt verwerkt, kunnen schadelijke stoffen ook risico's opleveren als materiaal de locatie verlaat voor een nieuwe toepassing (als gerecycled materiaal bijvoorbeeld). Reeds onderkende risico's worden ondervangen in de sectorplannen van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP), die voorschriften bevatten hoe bepaalde materialen toegepast of verder verwerkt moeten worden. Artikel 8.9, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving schrijft onder verwijzing naar artikel 10.14 van de Wet milieubeheer voor dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning van de afvalverwerker rekening houdt met de voorschriften uit het LAP. Nieuwe toepassingen van materialen vragen altijd een risicobeoordeling. Vaak kan men voor die risicobeoordeling niet volstaan met kennis van herkomst en materiaaltype, maar moet men weten welke specifieke schadelijke stoffen in het materiaal aanwezig zijn. Er bestaat een misverstand dat, in analogie met bepalingen in de Europese CLP-verordening² en REACH-verordening³, voor signalering van schadelijke stoffen in afval een gehalte van 0,1 gewichtsprocent als ondergrens aangehouden mag worden. De afvalwetgeving kent een dergelijke ondergrens niet. Relevante milieu-hygiënische risico's kunnen al optreden bij lagere gehalten dan 0,1 gewichtsprocent.

3. Beschrijving van de problematiek – onvoldoende informatie over stoffen in afval

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. Het tweede lid van artikel 10 van het Besluit melden bepaalt dat degene die een omschrijving als bedoeld in artikel 10.39 van de Wet milieubeheer verstrekt, daarbij de van toepassing zijnde Euralcode moet vermelden. Voor afval dat niet naar een stortplaats gaat bevat het Besluit melden geen specifieke informatie-eisen buiten de Euralcode. De nota van toelichting bij het Besluit melden⁴ geeft aan dat de ontvanger in elk geval voldoende informatie moet krijgen om te kunnen bepalen of hij de afvalstoffen in ontvangst mag nemen (een afvalbedrijf is verplicht een zogeheten 'acceptatiebeleid' op te stellen, waarin is vastgelegd welke soorten afval mogen worden ingenomen). Op het verplichte begeleidingsformulier van een afvaltransport wordt aan de informatieplicht van de ontdoener in praktijk meestal invulling gegeven met de Euralcode en een vormvrije, korte omschrijving. Vaak ontbreekt het de ontdoener aan kennis over Euralcodes en deelt het afvalbedrijf hem mee welke code hij moet vermelden.

In wet- of regelgeving is voor afvalstoffen die niet naar een stortplaats gaan geen nader gespecificeerde verplichting opgenomen om deze te onderzoeken op aanwezigheid van schadelijke stoffen of om kennis over die aanwezigheid door te geven aan de afvalverwerker. Niettemin zijn er verschillende verplichtingen in nationale en Europese regelgeving opgenomen waarvoor in praktijk eerst moet worden nagegaan of afval bepaalde schadelijke stoffen bevat. Zo bepaalt de Wet milieubeheer, conform de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen⁵, dat afvalmaterialen waarin bepaalde schadelijke stoffen boven een bepaalde grenswaarde aanwezig zijn als 'gevaarlijk afval' classificeren. Deze classificatie leidt tot diverse beperkingen en verplichtingen ten aanzien van de verwerking van de afvalstof. De Europese POP-verordening⁶ bepaalt dat afval waarin zogeheten 'persistente organisch verontreinigende stoffen' boven een bepaalde grenswaarde aanwezig zijn zodanig behandeld moet worden dat de betreffende stoffen vernietigd worden. Zowel de POP-verordening als de REACH-verordening bepalen voor een reeks schadelijke stoffen maximaal toegestane gehalten in materialen die op de markt gebracht worden. Afvalmateriaal dat zo'n stof bevat, mag dus zonder voorafgaande verwijdering van de schadelijke stof niet gerecycled worden.

De hierboven gegeven voorbeelden maken duidelijk dat afvalverwerkers ook nu al informatie nodig hebben over de aanwezigheid van bepaalde schadelijke stoffen in het afval dat ze innemen. Extra behoefte aan dergelijke informatie ontstaat nu gebleken is dat vanuit het afvalbeheer, ondanks de maatregelen die getroffen worden, bepaalde schadelijke stoffen toch in het milieu terecht kunnen komen. Vooral als het gaat om ZZS is dit niet aanvaardbaar.

Het is niet mogelijk de aard en omvang aan te duiden van de milieuschade door ZZS die vanuit afvalstromen in de leefomgeving komen. Pas als men weet dat bepaalde ZZS in een afvalstroom aanwezig (kunnen) zijn, kan men onderzoeken (meten) of die ZZS tijdens transport, opslag en de

² Verordening (EG) Nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (PbEU 2008, L 353)

³ Verordening (EG) Nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) (PbEU 2006, L 396)

⁴ Staatsblad 2004, 522

⁵ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312)

⁶ Verordening (EU) 2019/1021 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (PbEU 2019, L 169)

diverse verwerkingsstappen van het afval een weg richting het milieu vinden en wat daarvan de gevolgen zijn.

Verspreiding van schadelijke stoffen vanuit een afvalstroom naar het milieu is in principe te voorkomen zonder de identiteit van die stoffen te kennen, met voldoende stringente maatregelen tijdens transport en opslag en door het afval te verbranden bij een temperatuur die hoog genoeg is om de schadelijke stoffen af te breken, terwijl onbrandbare stoffen worden geborgen in een speciaal veilig depot. De vraag is echter of deze aanpak efficiënt is en de beste oplossing is voor het milieu. Alle materiaal gaat verloren voor recycling en de stringente maatregelen gaan gepaard met een hoog energiegebruik en hoge kosten. Beter is het om, met kennis van de samenstelling van een afvalstof, de risico beheersende maatregelen te beperken tot wat werkelijk nodig is en zo op efficiënte wijze materiaal voor de economie te behouden.

Ook al kan kennis over de aanwezigheid van specifieke schadelijke stoffen in afval efficiëntiewinst opleveren, als een vondst van een schadelijke stof in afval extra maatregelen voor de risicobeheersing vraagt, betekent het voor een afvalverwerker op de eerste plaats een kostenpost. Deze zou volgens het principe 'de vervuiler betaalt' doorberekend moeten worden aan de ontdoener(s), via een hoger inname tarief van het afval. Echter, het risico is dan dat ontdoeners op zoek gaan naar een andere verwerker, die zich onwetend houdt over extra benodigde risicobeheersing en mogelijk onder de jurisdictie van een ander bevoegd gezag valt, dat geen extra maatregelen eist. In dit licht is er, zowel voor de ontdoener als de verwerker, afgezien van hun eventuele beleid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, geen voldoende sterke drijfveer die borgt dat de verwerker informatie krijgt over schadelijke stoffen in afval. Daarom moet er op dit punt een verplichting komen.

4. Oogmerk van het besluit

Het doel van het besluit is een aanzet te geven voor de aanpak van het informatietekort over ZZS in afval. Het besluit vergroot 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. Het besluit wijzigt niets aan de geldende informatie- en minimalisatieplicht voor ZZS-emissies, die geregeld is in het Besluit activiteiten leefomgeving, en aan de mogelijkheid voor bevoegde gezagen van ontdoeners en verwerkers om zo nodig in vergunningen nog aanvullende informatieverplichtingen op te leggen, op basis van artikel 8.29, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De uitvoering van deze regelgeving kan wel baat hebben bij de extra informatiestroom over ZZS in afval die door het onderhavige besluit ontstaat.

De centrale afweging bij het instellen van een verplichting om informatie te leveren over schadelijke stoffen in afval is het perspectief op te bereiken 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. Daarbij gaat het om lasten voor de ontdoener, voor de afvalverwerker en voor overheidsinstanties die met toezicht en handhaving zijn belast.

Hierboven is toegelicht dat het veelal moeilijk is om een goed beeld te krijgen van schadelijke stoffen in afval, reden waarom de afvalsector maatregelen hanteert waarmee de risico's van allerlei mogelijk aanwezige stoffen beheerst worden. Dit betekent dat een algemene wettelijke plicht voor alle bedrijven om onderzoek te doen naar schadelijke stoffen in afval (bijvoorbeeld met behulp van adviesbureaus) administratieve en uitvoeringslasten met zich zou brengen (en een handhavingslast) waar niet altijd een duidelijk perspectief op milieuwinst tegenover staat.

Anderzijds bestaat bij alle bedrijven de mogelijkheid dat een gebrek aan informatie over schadelijke stoffen in hun afval tot extra risico leidt in de verwerking van dat afval. Daarom is het van belang dat bevoegd gezag in dergelijke gevallen haar bevoegdheid inzet om verdergaande verplichtingen op te leggen, aanvullend op de informatieplicht onder het Besluit melden. De informatieplicht van de ontdoener in de Wet milieubeheer (artikel 10.39, eerste lid, onder a, is niet-limitatief geformuleerd. De verplichting om bij een afgegeven afvalstof een omschrijving te verstrekken over de 'aard, eigenschappen en samenstelling' wordt door de nieuwe bepaling in het Besluit melden niet ingeperkt. Voor alle duidelijkheid staat in het nieuwe tweede lid van artikel 10 van het Besluit melden 'ten minste'. Een andere overweging is de informatieplicht te beperken tot schadelijke stoffen waarvan een bedrijf 'weet heeft'. Dit zou de lasten sterk kunnen beperken, maar zou ook discussie kunnen doen ontstaan over de vraag wat een bedrijf redelijkerwijs behoort te weten (over ZZS in producten die het inkoopt, zoals onderdelen, materialen, verf, lijm, schoonmaakmiddelen etc.).

Op grond van bovenstaande overwegingen richt de nieuwe informatieverplichting in het Besluit melden zich op ZZS die genoemd staan in omgevingsvergunningen en in de informatie over emissies van ZZS in de lucht en het water die bedrijven aan het bevoegd gezag verstrekken op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor ZZS die genoemd staan in deze documenten is zonder meer duidelijk dat het bedrijf er weet van heeft. Voorts richt de nieuwe informatieplicht zich op het doorgeven van kennis over aanwezige ZZS in de afvalketen, wanneer een afvalstof van het ene naar het andere afvalbedrijf wordt doorgezet.

Met name bij bedrijven waar de productie, het gebruik of het (onbedoeld) ontstaan van ZZS een belangrijke rol speelt in het bedrijfsproces is te verwachten dat de milieuvergunning de betreffende

ZZS vermeldt. Voor zover dat toch niet het geval is, zullen ZZS alsnog in beeld komen met de informatie over ZZS-emissies die bedrijven met een omgevingsvergunning moeten verstrekken op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Ten minste eens per vijf jaar moet hierover gerapporteerd worden aan het bevoegd gezag.

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 te benoemen zijn grofweg de bedrijven die fossiele brandstoffen of andere delfstoffen verwerken, bedrijven die chemische processen uitvoeren om basischemicaliën en basismaterialen zoals brandstoffen, metalen, kunststoffen en papier of specifieke synthetische stoffen te maken en de 'mengsector', bedrijven die verscheidene stoffen mengen tot een bepaald functioneel product zoals lijm, kit, hars of verf. Afvalstromen vanuit deze sectoren kunnen over het algemeen relatief grote hoeveelheden ZZS bevatten en vormen daarmee een relatief groot risico voor verspreiding van ZZS in het milieu indien onvoldoende voorzorgsmaatregelen genomen worden. Door de gekozen formulering van het besluit wordt de informatieplicht voor ZZS in afval gefocust op sectoren waar potentieel een relatief grote winst in termen van milieubescherming is te behalen.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de chemiesector is gebleken dat ZZS die in bedrijfsprocessen een rol spelen niet altijd in de omgevingsvergunning genoemd worden. Dat geldt met name voor ZZS die met andere stoffen gemengd zitten in producten die bedrijven als grondstof voor hun proces inkopen. Zo'n product kan in de milieuvergunning bijvoorbeeld aangeduid staan als 'hulpstof'. Met de onderhavige aanpassing van het Besluit melden ontstaat geen verplichting om de betreffende ZZS te identificeren en aan de afvalverwerkers te melden. Wel zou een bedrijf dit kunnen doen vanuit het eigen beleid voor milieuverantwoord ondernemen. Tevens kan het bevoegd gezag, zoals hierboven al is aangegeven, op grond van de bestaande regelgeving een dergelijke verplichting bij vergunning aan het bedrijf opleggen. Hoe dan ook zal het bedrijf aandacht aan ZZS in een 'hulpstof' moeten geven in het kader van de bestaande verplichting om bevoegd gezag te informeren over het bestaan en minimaliseren van emissies van ZZS (artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

5. Inhoud van het besluit

Het Besluit melden is door dit besluit uitgebreid met een bepaling die bedrijven die zich van afvalstoffen ontdoen (ontdoeners) verplicht om aan de ontvangers van die afvalstoffen naast de Euralcode ook de naam te verstrekken van de ZZS die genoemd staan in de omgevingsvergunning van de ontdoener of in de informatie die op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving door de ontdoener is verstrekt ten aanzien van emissies in de lucht en het water. De informatieplicht bestaat dus voor ZZS die in ten minste één van de genoemde documenten genoemd staan. Voorts moeten bedrijven die een afvalstof ontvangen de namen van ZZS die ze hierbij verstrekt krijgen doorgeven naar een volgend afvalbedrijf waarnaar ze de afvalstof (deels) doorzetten.

De vermelding van ZZS in de omgevingsvergunning van een ontdoener of in de vastgestelde informatie ten aanzien van emissies in de lucht en het water betekent niet dat deze ZZS aanwezig zijn in alle afvalstromen van de ontdoener. De ZZS zullen bijvoorbeeld niet aanwezig zijn in het afval van bedrijfskantoren en -kantines. Het bedrijf moet de ZZS niettemin aan de ontvangers van al zijn afvalstoffen melden. Als een gemelde ZZS feitelijk niet te verwachten is in een bepaalde afvalstroom kan de ontdoener dat aanvullend (gemotiveerd) aangeven.

Zo ook moet een afvalbedrijf dat voorafgaand aan het doorzetten van een afvalstof aan een volgend afvalbedrijf een ZZS daaruit verwijderd, de benaming van de verwijderde ZZS nog steeds doorgeven; het besluit verplicht immers tot doorgeven van namen van ZZS die vermeld staan in de *ontvangen* informatie. Logischerwijs stelt het eerste afvalbedrijf de volgende ontvanger wel op de hoogte van de verwijdering van de ZZS. Als afvalstoffen bij inzameling of tussenopslag met elkaar gemengd worden, moeten bij doorzetting van de gemengde afvalstof naar een volgend bedrijf alle ZZS vermeld worden die bij de verscheidene gemengde afvalstoffen vermeld zijn.

Wat betreft de *manier* waarop de informatie verstrekt moet worden, geldt op de eerste plaats artikel 10.39, tweede lid, van de Wet milieubeheer: de informatie moet opgenomen worden in de begeleidingsbrieven bij de afgegeven afvalstoffen. Maar voordien al zal de informatie verstrekt moeten worden in het kader van de opdrachtverlening van de ontdoener aan de ontvanger. Dit is immers het kader van de afspraken over de aard en hoeveelheid van een af te geven afvalstof en het door de ontdoener te betalen tarief.

Overwogen is om de informatieplicht zodanig te formuleren dat de ontvanger van een afvalstof slechts geïnformeerd hoeft te worden over de ZZS die daadwerkelijk in het afval aanwezig zijn. Het probleem hierbij is dat de verplichting dan gericht is op ZZS waarvan een ontdoener 'weet heeft'. Dit kwam al aan de orde in paragraaf 4. Er kan discussie ontstaan over de vraag wat een bedrijf redelijkerwijs behoort te weten. Bedrijven zullen zich dan vaak genoodzaakt zien analyses van hun afval te (laten) doen, om het risico te verkleinen dat ze in gebreke gesteld worden wegens verzuim van hun informatieplicht. Dit zou een last voor bedrijven opleveren die niet zonder meer milieuwinst oplevert, want metingen van ZZS zijn niet altijd nodig voor verantwoorde verwerking van afval, met name in geval van verbranding. In dit licht is gekozen voor een objectief criterium voor 'weet hebben van': het vermeld staan van een ZZS in de omgevingsvergunning of in de informatie rond de minimalisatie-

plicht voor ZZS-emissies (artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

Voorts is een formulering van de informatieplicht overwogen waarbij de ontdoener voor elk van zijn afvalstromen moet aangeven welke van de ZZS die vermeld staan in de bedoelde documenten (omgevingsvergunning etc.) daadwerkelijk in betreffende afvalstroom aanwezig zijn. Het is echter moeilijk te voorzien hoe ontdoeners hiermee zullen omgaan. Mogelijk zal men om juridisch geen risico te lopen voor alle ZZS aangeven dat ze aanwezig zijn of althans kunnen zijn. Ook kunnen ze zich genooddaakt voelen om de afwezigheid van de ZZS alsnog met metingen te onderbouwen. Daarom is ervoor gekozen om de vraag of de ZZS die vermeld worden werkelijk te verwachten zijn in een afvalstroom, niet te betrekken in de wettelijke verplichting. Dat neemt niet weg dat het goed is dat ontdoeners hun kennis op dit punt delen met ontvangers van afvalstoffen, zowel in begeleidingsbrieven als in de gebruikelijke communicatie tussen ontdoener en ontvanger die de basis vormt voor hun onderlinge contract.

De verplichting is, zoals dat ook gebeurt in artikel 10.39 van de Wet milieubeheer, neergelegd bij de ontdoener. Bij hem is het afval ontstaan, zodat hij primair degene is die een omschrijving kan geven. Dit wijzigingsbesluit spreekt over 'de benaming' van de ZZS. Hiermee wordt bedoeld dat het niet verplicht is om de naam van de ZZS volgens de officiële chemische naamgeving te hanteren, als dat ook niet gebeurt in het document waaraan de melding ontleend wordt.

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. Op de tweede plaats verschilt de behoefte aan nauwkeurigheid en frequentie van metingen van geval tot geval, wat in een wettelijke verplichting niet goed is vast te leggen.

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. Volgens het principe 'de vervuiler betaalt' horen de kosten in beginsel voor rekening te komen van de eerste ontdoener aan het begin van de afvalketen. Deze krijgt dan een economische prikkel om informatie te verstrekken (als hij die informatie heeft of kan verkrijgen). Het bevoegd gezag van afvalbedrijven heeft de taak te borgen dat elke verwerker de noodzakelijk geachte metingen opvraagt, zelf doet of laat doen, zodat ontdoeners niet kunnen uitwijken naar een verwerker die geen acht slaat op ZZS en daardoor goedkoper is. Het bevoegd gezag van een afvalbedrijf moet, uitgaande van de door het bedrijf ontvangen informatie over ZZS die in ingenomen afval aanwezig zijn, beoordelen in hoeverre aanvullende informatie nodig is om het verwerkingsproces bij het bedrijf verantwoord en volgens de geldende regels te laten plaatsvinden. Zoals hierboven al is aangehaald, is het ook denkbaar dat het bevoegd gezag bij vergunningvoorschrift een ontdoener verplicht om informatie over ZZS of andere schadelijke stoffen aan een verwerker te leveren.

Dat deze aanpassing van het Besluit melden de informatieplicht beperkt tot bedrijven waar ZZS genoemd staan in de omgevingsvergunning of in de documentatie in verband met de informatie- en minimalisatieplicht voor emissies, doet niets af aan de mogelijkheid om ook andere bedrijven op grond van artikel 10.39 van de Wet milieubeheer met betrekking tot afval dat ze afgeven informatie te vragen over ZZS en andere stoffen waarover zorg bestaat. Artikel 10.39 richt zich immers op alle ontdoeners en alle aspecten van 'aard, eigenschappen en samenstelling' van afvalstoffen. Dit betekent niet dat afvalbedrijven van ontdoeners ongelimiteerd analyses van ZZS in hun afvalstoffen kunnen verlangen. Vragen om informatie over aanwezigheid van een ZZS zullen doelmatig moeten zijn. Een vraag om informatie is gerechtvaardigd als de aanwezigheid van een ZZS in redelijkheid mogelijk geacht moet worden en een noodzaak zou geven tot extra maatregelen bij de afvalverwerker. De ontvanger van een afvalstof moet geïnformeerd worden over elke ZZS die genoemd staat in de documenten bedoeld in artikel 10, tweede lid, Besluit melden, ongeacht het gehalte van de ZZS in de afvalstof; er geldt geen ondergrens. Om twee redenen is het stellen van een ondergrens niet goed mogelijk. Op de eerste plaats is niet voor alle ZZS en alle omstandigheden één en dezelfde grenswaarde te bepalen waaronder verondersteld mag worden dat er geen relevant milieurisico kan ontstaan. Op de tweede plaats zou een ondergrens betekenen dat ontdoeners mogelijk kosten moeten maken om te (laten) meten of een ZZS in een afvalstof onder of boven die grens zit, terwijl niet zeker is of die meting nodig en bruikbaar is voor de beheersing van milieurisico's (zoals hierboven is toegelicht).

6. Verhouding met andere nationale en EU-regelgeving

Deze aanpassing van het Besluit melden geeft een nadere invulling aan de bepaling in artikel 10.39, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer dat een bedrijf dat zich van een afvalstof ontdoet aan de ontvanger informatie moet verstrekken over de 'aard, eigenschappen en samenstelling' van de afvalstof. Het Besluit melden gaf tot nu toe voor afvalstoffen die niet naar een stortplaats gaan als enige invulling dat de Euralcode behorend bij de afvalstof verstrekt moet worden.

De nieuwe verplichting in het Besluit melden kan afvalbedrijven ondersteunen bij het verstrekken van informatie over ZZS die in de lucht en het water worden geëmitteerd, verplicht voor afvalbedrijven

met een omgevingsvergunning (op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving). De nieuwe verplichting geeft verder een meer concrete invulling aan artikel 13 van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen,⁷ de verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat het afvalbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De preambule bij de herziening van de kaderrichtlijn⁸ roept (in overweging 38) op tot verstrekking van voldoende informatie over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen en met name van ZZS gedurende de gehele levenscyclus van producten en materialen (dus inclusief de afvalfase). Artikel 4 van de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA)⁹ 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). In dit verband zijn ZZS zeker relevant.

7. Gevolgen

7.1 Algemeen

De nieuwe verplichting onder het Besluit melden geldt voor een beperkt deel van het bedrijfsleven (zie paragraaf 4: voornamelijk de sectoren delfstoffenverwerking, chemie en 'mengen', alsmede de verwerkers van hun afvalstoffen) en voor ZZS waar deze bedrijven reeds weet van hebben. De ZZS staan genoemd in omgevingsvergunningen, in informatie die een bedrijf op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving heeft verstrekt, in het contract van een afvalverwerker met een ontdoener en in begeleidingsbrieven. Om aan de nieuwe verplichting te voldoen hoeven de bedrijven dus geen nader onderzoek te doen.

De bedrijven moeten wel een *administratieve* actie uitvoeren: ze moeten de informatie over aanwezige ZZS aan de ontvanger van de afvalstof communiceren. Dit is verplicht in begeleidingsbrieven maar zal ook moeten gebeuren in het kader van het contract tussen de ontdoener aan de ontvanger. In dit contract namen van ZZS opnemen, inclusief een aanduiding van gemeten of verwachte concentraties (of verwachte afwezigheid), vormt een beperkte extra last. In het kader van de opdrachtverlening kunnen desgewenst ook afspraken gemaakt worden over de verdere communicatie over aanwezigheid van ZZS in het afgegeven afval, bijvoorbeeld over documentatie bij individuele afvaltransporten. De meeste bedrijven worden niet geraakt door de nieuwe informatieplicht in het Besluit melden. Op de eerste plaats hebben veel bedrijven geen omgevingsvergunning nodig en hebben daarmee ook niet van doen met artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Bij bedrijven die wel een vergunning nodig hebben zijn lang niet altijd ZZS in het bedrijfsproces geïdentificeerd. Hierboven is toegelicht dat materialen en onderdelen die bedrijven inkopen en die deels in hun afvalstromen terecht komen ZZS kunnen bevatten waar het bedrijf geen weet van heeft. Dergelijke buiten beeld blijvende ZZS worden uiteraard niet vermeld in omgevingsvergunningen. Bedrijven waarvoor de informatie- en minimalisatieplicht voor emissies van ZZS geldt, moeten nagaan of producten die ze inkopen en die één of meer ZZS bevatten, kunnen leiden tot emissie van die ZZS. Dit valt echter buiten het bestek van het Besluit melden. Met de nieuwe informatieplicht in het Besluit melden ontstaat geen extra afdwingbaarheid van dergelijk onderzoek.

De extra informatiestroom die de nieuwe bepaling in het Besluit melden zal genereren is dus beperkt. Afvalbedrijven krijgen er nog geen compleet beeld mee van ZZS in de afvalstoffen die ze innemen. Wel draagt de nieuwe verplichte informatieverstrekking aan dat beeld bij. Het betreft afvalstromen die relatief grote hoeveelheden ZZS in het milieu terecht kunnen doen komen. Het gaat immers om bedrijven die ZZS produceren dan wel verwerken of doen ontstaan op een schaal die reden heeft gegeven om de ZZS expliciet te noemen in de omgevingsvergunning of in de informatie over emissies van ZZS die het bedrijf moet verstrekken. Grofweg betreft dit sectoren waar chemische processen worden uitgevoerd. De kans op (onopgemerkte) milieuvervuiling vanuit het afval van deze bedrijven wordt kleiner.

De extra aandacht voor ZZS in afval die de aanpassing van het Besluit melden genereert, bij bedrijven en overheden, kan ervoor zorgen dat in de komende jaren bij opstelling en herziening van milieuvergunningen meer werk wordt gemaakt van het expliciet in beeld brengen van ZZS in bedrijfsprocessen. Mogelijk zal deze aanpassing voor overheden aanleiding zijn om aan ontdoeners van afval of afvalverwerkers nog aanvullende verplichtingen over bijvoorbeeld onderzoek naar ZZS in afval op te leggen. Dit zou een goede ontwikkeling zijn voor het realiseren van het beleidsdoel om emissies van

⁷ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312)

⁸ Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU 2018, L 150)

⁹ Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L 190)

ZZS in beeld te krijgen en te minimaliseren, inclusief ZZS die in het milieu terechtkomen via afvalverwerking.

7.2 Gevolgen voor bedrijven, overheden en burgers

De gevolgen voor bedrijven zijn bepaald op basis van de bedrijfseffectentoets (BET) die Rijksbreed gehanteerd wordt als onderdeel van het zogeheten Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.¹⁰ Bij dit wijzigingsbesluit zijn geen gevolgen te onderscheiden op de onderdelen 'innovatie-effecten' en 'markteffecten' van de BET. Nieuwe informatie over een ZZS in een afgegeven afvalstof kan aanleiding geven tot innovaties bij zowel de ontdoener als de afvalverwerker, bijvoorbeeld om de hoeveelheid ZZS in het afval te verminderen of emissierisico's bij de afvalverwerking te beheersen. Ook zijn effecten op de afvalmarkt mogelijk, zoals hogere verwerkingskosten of de keuze van een andere verwerkingsmethode (bij een ander afvalbedrijf). Al deze effecten zijn echter geen gevolg van de nieuwe informatieplicht, maar van bestaande regelgeving, onder het Besluit activiteiten leefomgeving (voor 1 januari 2024: onder het Activiteitenbesluit milieubeheer). Wat betreft de aanpassing van het Besluit melden kan de BET wel uitgevoerd worden op de onderdelen 'geraakte doelgroep' en 'regeldrukeffecten'.

7.2.1 Bedrijven – geraakte doelgroep

Zoals toegelicht in paragraaf 4 bestaat de door de informatieplicht geraakte doelgroep op de eerste plaats uit bedrijven die fossiele brandstoffen of andere delfstoffen verwerken, bedrijven die chemische processen toepassen om basismaterialen zoals metalen, kunststoffen en papier of specifieke synthetische stoffen te maken en bedrijven die verscheidene stoffen mengen tot bepaalde functionele producten. Zij moeten de informatie verstrekken aan hun afvalbedrijven. Op de tweede plaats omvat de geraakte doelgroep de afvalbedrijven die bij inname van afvalstoffen informatie over aanwezige ZZS ontvangen en deze afvalstoffen vervolgens (gedeeltelijk) doorzetten naar een volgende verwerker. Zij moeten daarbij de namen van de ZZS doorgeven zoals vermeld in de omschrijvingen die ze eerder zelf van de afvalstoffen hebben gekregen. Nederland telt enkele tientallen afvalbedrijven die afvalstoffen innemen van de industriële sectoren van waaruit meldingen van ZZS verwacht worden.

Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geldend voor eind 2021 telden de sectoren chemische industrie, aardolie-industrie, farmaceutische industrie, basismetaalindustrie, rubber- en kunststofproductie-industrie en papierindustrie tezamen ruim 3.500 bedrijven. Het aantal bedrijven dat activiteiten uitvoert van een omvang waarbij een omgevingsvergunning nodig is, zodat ze met de informatieplicht voor ZZS in afvalstoffen te maken kunnen krijgen, is geschat op basis van het aantal geregistreerde elektronische milieujaarverslagen (e-mjv). Bij benadering kan gesteld worden dat de vergunningplicht gelijk oploopt met de verplichting om een e-mjv op te stellen. De registratie van e-mjv laat zien dat in de genoemde sectoren ruim 1.600 bedrijven een e-mjv hebben uitgebracht. Dit is inclusief ruim 1.200 bedrijven in de sector 'overige producerende industrie', een uiteenlopende groep bedrijven, waarvan slechts bij een deel vermeldingen van ZZS te verwachten zijn. Het aantal 1.600 zal dus een (ruime) overschatting zijn. Volgens de cijfers van het CBS over 2021 telden de genoemde sectoren 300 bedrijven met meer dan 100 personeelsleden. De 1.600 bedrijven zijn dus grotendeels MKB.

Afvalbedrijven die geen afvalstoffen doorzetten naar een volgend bedrijf vallen niet onder de geraakte doelgroep, omdat de nieuwe bepalingen onder het Besluit melden voor hen geen verplichtingen inhouden. Als in de omschrijvingen die afvalbedrijven van ontdoeners ontvangen melding wordt gemaakt van aanwezige ZZS, draagt dit bij aan de inventarisatie van ZZS die de afvalbedrijven moeten uitvoeren op grond van de informatie- en minimalisatieplicht voor emissies van ZZS. Signalering dat een ZZS in een afvalstof aanwezig is betekent dat beoordeeld moet worden of het nodig is om extra informatie te verkrijgen en extra maatregelen voor de beheersing van risico's te treffen. Het afvalbedrijf moet mogelijk in overleg met zijn bevoegd gezag en de klant die de afvalstof afgeeft. Dit alles vloeit echter niet voort uit verplichtingen vanuit het Besluit melden maar vanuit bestaande regelgeving: het Besluit activiteiten leefomgeving (voor 1 januari 2024: het Activiteitenbesluit milieubeheer). De informatieplicht onder het Besluit melden heeft slechts tot gevolg dat ZZS in afvalstoffen mogelijk vaker of vroegtijdiger aan het licht komen.

7.2.2 Bedrijven – regeldrukeffecten

Het wijzigingsbesluit is in de voorbereidingsfase voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het college heeft geadviseerd:

- de aard, omvang en oorzaken van (milieu)schade als gevolg van ZZS in beeld te brengen;
- te verduidelijken in welke mate de nieuwe informatieverplichting bijdraagt aan het verminderen van (het risico op) milieuschade door ZZS;

¹⁰ Bedrijfseffectentoets (inclusief regeldrukeffecten) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbbr.nl)

- het voorstel openbaar te consulteren voorafgaand aan besluitvorming in de Ministerraad en de voorhang bij de Eerste en Tweede Kamer;
- de regeldrukeffecten kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen volgens de Rijksbrede methodiek.

Het eerste adviespunt is aanleiding geweest voor verduidelijkingen in met name de paragrafen 3 en 4 van deze toelichting. In paragraaf 3 is aangegeven dat het pas mogelijk is een beeld te krijgen van aard en omvang van milieuschade door ZZS die vanuit afvalverwerking in de leefomgeving komen, als men kennis heeft over aanwezige ZZS in een afvalstroom en de gang van die ZZS kan onderzoeken. Juist die kennis ontbreekt nog grotendeels en moet toenemen met de instelling van een informatieplicht. Paragraaf 4 geeft vervolgens aan dat door het gebrek aan kennis over de grootte van het actuele probleem ook het doelbereik met de informatieplicht nog onduidelijk is, reden om de informatieplicht zo te definiëren dat hij tot minimale lastenverhoging leidt en daarbij gericht is op de afvalstromen van waaruit potentieel de grootste verspreiding van ZZS naar het milieu kan plaatsvinden. Daarmee is in paragraaf 4 het tweede adviespunt geadresseerd. De opvolging van het derde adviespunt blijkt uit paragraaf 9.1. Paragraaf 7.2 geeft invulling aan het vierde adviespunt. Voor de regeldrukeffecten is een belangrijk gegeven dat bedrijven in de industriële sectoren die door de informatieplicht geraakt worden over personele expertise beschikken om na te kunnen gaan welke ZZS vermeld staan in de eigen vergunning of in de informatie die men verstrekt op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Vervolgens moet men de namen van de ZZS doorgeven aan zijn afvalverwerkers. Het gaat om een eenmalige actie, totdat sprake is van herziening van een van de relevante documenten. De benodigde tijd zal eerder in de ordegrrootte van enkele uren dan dagen liggen. Wordt als aanname één werkdag gehanteerd, dan zou het voor 1.600 bedrijven samen om 12.800 uur gaan, overeenkomend met € 0,8 mln. aan personele kosten, gerekend met een intern uurtarief van € 60.¹¹

Eenmaal per vijf jaar vereist het Besluit activiteiten leefomgeving actualisatie van de rapportage aan bevoegd gezag over emissies van ZZS. Daarnaast kan op enig moment sprake zijn van herziening van de omgevingsvergunning. Beide kunnen reden zijn om ook de aan afvalverwerkers verstrekte informatie over ZZS te actualiseren. In dit licht lijkt een redelijke aanname dat de administratieve last (€ 0,8 mln. voor alle bedrijven samen) gemiddeld eens per twee jaar terugkeert.

Inhoudelijke nalevingskosten worden niet voorzien. Het verstrekken van namen aan ZZS is een administratieve handeling, die geen inhuur van expertise vraagt, omdat de bedrijven die de informatieplicht krijgen de benodigde kennis zelf bezitten. In praktijk zullen bedrijven naar verwachting meer inspanningen verrichten dan waartoe het Besluit melden verplicht. Dit vloeit voort uit de extra informatiebehoefte die afvalbedrijven kunnen hebben om emissies van ZZS vanuit hun bedrijf in kaart te brengen en om te bepalen of teruggewonnen materialen milieu-hygiënisch verantwoord toepasbaar zijn (bijvoorbeeld als bouwstof). Een afvalbedrijf dat namen krijgt van ZZS in ingenomen afval kan met name informatie nodig hebben over het *gehalte* van de ZZS. Afhankelijk van de situatie kan dit een eenmalige meting of een regelmatig te herhalen meting vragen. Vanuit het principe 'de vervuiler betaalt' behoren de kosten voor het verkrijgen van benodigde extra informatie door de ontdoener gedragen te worden. Bedrijven die afval met ZZS afgeven en zelf al metingen van het gehalte van de ZZS hebben kunnen deze metingen proactief of op aanvraag aanleveren.

Als de ZZS die een bedrijf moet melden niet aanwezig zijn in al zijn afvalstromen (bijvoorbeeld wel in het afval van een productielijn maar niet in het afval uit de kantine en het kantoor) zal het waarschijnlijk de ontvangers van de diverse afvalstromen willen informeren over de wel vermelde maar feitelijk niet aanwezige ZZS. Dit kan een beperkte extra exercitie opleveren (van de ordegrrootte van enkele uren werk), maar kan ook meer inspanning vragen, mogelijk zelfs enig onderzoek, in geval van complexe bedrijven waar verschillende afvalstromen een verschillend palet aan ZZS bevatten. Deze exercitie is in principe eenmalig; alleen bij verandering van een bedrijfsproces is aanvullend werk nodig.

Ook kosten die een afvalverwerker op grond van nieuw inzicht in aanwezige ZZS moet maken voor extra maatregelen voor de beheersing van risico's horen op grond van het principe 'de vervuiler betaalt' bij de ontdoener 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 ontdoener moet dan op zoek naar een andere verwerker en krijgt mogelijk te maken met extra kosten voor tijdelijke opslag, vervoer en verwerking.

De lasten en kosten van de hierboven genoemde extra inspanningen worden hier niet nader gekwantificeerd, omdat ze los staan van de aanpassing van het Besluit melden. Het gaat om kosten van uitvoering van reeds bestaande regelgeving. Wanneer afvalverwerking bijvoorbeeld een materiaal oplevert dat als bouwstof is te gebruiken, moet op grond van de regelgeving voor bouwstoffen nagegaan worden welke ZZS en andere milieuschadelijke stoffen in de bouwstof aanwezig zijn en of de gehalten van die stoffen aan de daarvoor geldende normen voldoen. Als voor een aanwezige schadelijke stof geen norm is gesteld, zal een risicobeoordeling nodig zijn of moet alsnog een norm worden afgeleid. Onder de bestaande regelgeving moet een afvalverwerker nagaan welke schadelijke

¹¹ Het Handboek meting regeldrukkosten noemt voor dergelijke personeelskosten een bedrag van € 54,- in het jaar 2016

stoffen in ingenomen stromen zitten en of hij deze stoffen emitteert in de lucht of loost op het riool of op oppervlaktewater. De informatieplicht onder het Besluit melden kan een afvalverwerker attenderen op ZZS waarvan hij nog niet wist. De lasten die daar uit voortvloeien kunnen echter niet op het conto van de informatieplicht geschreven worden. Het betreft werk dat moet plaatsvinden op grond van andere regelgeving. De aanpassing van het Besluit melden heeft slechts tot gevolg dat er mogelijk vaker of vroegtijdiger ZZS in afvalstoffen aan het licht komen. Dat de toename van kennis over aanwezigheid van ZZS de last van een bestaande verplichting doet toenemen, mag geen reden zijn om de toename van kennis tegen te houden.

De regeldruk voor de tweede geraakte doelgroep, afvalbedrijven die afvalstoffen aan een volgend afvalbedrijf doorgeven, waarbij ook de ontvangen namen van ZZS doorgegeven moeten worden, bestaat uit het kopiëren van ontvangen informatie, in het kader van de opstelling dan wel actualisering van het contract voor de afvaldoorgifte. Deze last kan verwaarloosbaar geacht worden. Ook deze geraakte doelgroep kan te maken krijgen met regeldrukeffecten en andere gevolgen die voortvloeien uit de bestaande regelgeving, bij het eigen bedrijf of het bedrijf waaraan een afvalstof wordt doorgezet. Zoals gezegd zijn deze gevolgen niet toe te rekenen aan het Besluit melden.

Geconcludeerd kan worden dat de regeldrukeffecten zich beperken tot de administratieve handelingen die nodig zijn om de in de relevante documenten vermelde namen van ZZS op te zoeken en door te geven aan de bedrijven waaraan afvalstoffen afgegeven worden. De kosten hiervan voor alle geraakte bedrijven tezamen zijn hierboven globaal geraamd op € 0,8 mln., gemiddeld eens per twee jaar. In een zogeheten 'MKB-toets', een gesprek met MKB-bedrijven, dat plaatsvond op 3 maart 2022, bevestigden drie deelnemende bedrijven uit de chemiesector en twee brancheverenigingen het hierboven geschetste beeld. Ten opzichte van de lopende inspanningen om ZZS in beeld te brengen en emissies terug te dringen, op grond van bestaande regelgeving, is de nieuwe verplichting onder het Besluit melden duidelijk afgebakend en vraagt deze geen wezenlijke extra inspanning. Wel wordt verwacht dat de nieuwe verplichting in praktijk aanleiding zal geven voor extra inspanningen, in lijn met hetgeen hierboven is geschetst.

Aan de MKB-toets namen ook vier bedrijven en een branchevereniging uit de afvalsector deel. De zorgen die zij uitten, hadden betrekking op inspanningen die van de afvalbedrijven gevraagd worden vanuit bestaande regelgeving, waarop hierboven is ingegaan.

7.2.3 Gevolgen voor overheden

Voor het bevoegd gezag voor de milieuvergunning van bedrijven ontstaat met dit besluit een taak om op de naleving van de informatieplicht toe te zien. Dat begint met het nagaan welke omgevingsvergunningen ZZS vermelden. In de meeste omgevingsvergunningen zijn geen vermeldingen van ZZS te verwachten. Ze zijn met name te verwachten bij bedrijven die chemische processen toepassen, op een schaal die een milieuvergunning vereist, hierboven geschat op maximaal 1.600 in aantal. De omgevingsdiensten van deze bedrijven moeten dezelfde documenten nalopen als de bedrijven. Verondersteld is dat specialisten bij omgevingsdiensten en bedrijven hiervoor evenveel tijd nodig hebben. Conform de schatting hierboven komt men op € 0,8 mln., samengenomen over het hele land, eens per vijf jaar terugkerend. Het besluit houdt geen verplichting voor bevoegd gezag in om vergunningen te reviseren als ZZS die een rol spelen in het bedrijfsproces nog niet vermeld staan.

In paragraaf 8 wordt ingegaan op de reacties die uit consultatie van de overheden naar voren zijn gekomen.

7.2.4 Gevolgen voor burgers

De aanpassing van het Besluit melden heeft geen directe gevolgen voor burgers. Als nieuwe meldingen van bedrijven over ZZS in hun afval tot kostenstijgingen in het afvalbeheer leiden, kunnen die kosten worden doorberekend in de prijs van producten en diensten die bedrijven leveren en op die manier indirect gevolg hebben voor burgers. Dit wordt echter niet bepaald door het Besluit melden maar door de uitvoering van andere regelgeving.

7.3 Milieueffecten

De gevolgen van de aanpassing van het Besluit melden zijn beschouwd op de diverse onderdelen van de Milieueffectentoets volgens het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.¹² De gevolgen beperken zich tot verspreiding naar lucht, water en bodem. De nieuwe verplichte informatieverstrekking verkleint de kans op (onopgemerkte) milieuvervuiling door ZZS vanuit afvalstromen waarin relatief grote hoeveelheden ZZS aanwezig kunnen zijn.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft bij de beoordeling van dit besluit onder meer het belang benadrukt van kwantitatief zicht op doelbereik. In paragraaf 3 is uiteengezet waarom de omvang van de milieu- en gezondheidsschade die momenteel optreedt door verspreiding van ZZS

¹² Milieueffectentoets (MET) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl)

vanuit afvalstromen niet aangegeven kan worden. Datzelfde geldt dus voor de vermindering van de schade door de uitvoering van dit besluit. Zicht hierop ontstaat pas wanneer de beoogde nieuwe informatiestroom op gang gekomen is en afvalverwerkers (in overleg met hun bevoegd gezag) eventueel benodigde extra maatregelen gaan bepalen en implementeren. Gegeven het nu nog onduidelijke doelbereik is de informatieverplichting beperkt tot de afvalstromen van een sector (grootweg bedrijven die chemische processen toepassen) waarvoor hij een minimale extra last oplevert terwijl potentieel veel milieuwinst is te behalen. Vanuit deze sector komen vaak relatief grote afvalstromen met ZZS, zodat een relatief grote hoeveelheid ZZS in het milieu terecht kan komen als een afvalverwerker niet op dit risico is geattendeerd en geen adequate beheersmaatregelen heeft getroffen.

De met dit besluit doorgevoerde aanpassing van het Besluit melden is een voor de hand liggende manier (want de verplichting is er al impliciet in art. 10.39 van de Wet milieubeheer en de kennis is er ook) om op een lastenluwe manier antwoord te kunnen krijgen op deze vragen.

8. Uitvoering, toezicht en handhaving

In de nota van toelichting bij het Besluit melden is aangegeven dat het bevoegd gezag voor de milieuvergunning van een bedrijf ook bevoegd gezag is voor de handhaving van de voorschriften van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wet milieubeheer en de uitwerking daarvan in het Besluit melden.¹³ Dit bevoegd gezag heeft dus de taak toe te zien op de naleving van de nieuwe verplichting onder artikel 10 van het Besluit melden.

De ZZS waarvan ontdoeners aan hun afvalverwerkers de namen moeten verstrekken zijn al onderwerp van rapportage door de ontdoeners aan hun bevoegd gezag in het kader van de informatie- en minimalisatieplicht voor emissies van ZZS. Daarom zijn de ZZS al in beeld bij het bevoegd gezag, wat controle vergemakkelijkt. Ook is van belang dat de informatieplicht richting afvalverwerkers voor de ontdoeners relatief weinig meerwerk betekent, gegeven de reeds bestaande rapportageplicht richting hun bevoegd gezag. In dit licht mag een goede naleving van de informatieplicht verwacht worden. Waar het gaat om een afvalbedrijf dat een ontvangen afvalstof doorzet naar een volgend afvalbedrijf, ziet het bevoegd gezag van het eerste bedrijf erop toe dat de namen van de ZZS die vermeld stonden in de omschrijving die dat bedrijf heeft gekregen (normaliter in het kader van het contract met de ontdoener), worden doorgegeven aan het tweede bedrijf.

Het besluit is in de voorbereidingsfase ter consultatie en voor een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) voorgelegd aan de ILT, het Inter provinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De ILT is bevoegd gezag voor de uitvoering en handhaving van de regels voor in- en uitvoer van afvalstoffen. Deze zijn bepaald in de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA). De benodigde informatie over de samenstelling van een afvalstof zijn in deze verordening geregeld; het Besluit melden heeft hier geen invloed op. Daarom heeft de ILT afgezien van een HUF-toets.

In de reactie van het IPO en de reactie van de VNG, die beide ook reacties vanuit omgevingsdiensten verwoorden, is de voorziene aanpassing van het Besluit melden beschouwd in het bredere kader van de informatie- en minimalisatieplicht voor emissies van ZZS die is neergelegd in het ZZS-emissiebeleid. In de uitvoering van dit beleid bij afvalbedrijven worden moeilijkheden ervaren, waarbij men op de eerste plaats aanloopt tegen een gebrek aan kennis over ZZS in ingenomen afvalstoffen. Het IPO en de VNG geven aan dat deze kennisleemte vraagt om een grotere reikwijdte van de informatieplicht dan waarin dit wijzigingsbesluit voorziet. De informatieplicht zou moeten gelden voor een veel bredere groep bedrijven, of zelfs voor alle bedrijven, en niet alleen het verstrekken van *namen* van ZZS moeten omvatten, maar ook het verstrekken van *gehalten* van de in een afvalstroom aanwezige ZZS. Ook missen het IPO en de VNG in het besluit prikkels voor bedrijven die afval afgeven om ZZS in hun afval terug te dringen of ten minste te gaan meten.

Deze nota van toelichting geeft aan waarom niet voor de door het IPO en de VNG bepleite opties is gekozen. In de meeste sectoren ontbreekt de kennis die nodig is om met afvalbedrijven te communiceren over schadelijke stoffen. Het opleggen aan deze sectoren van een verplichting om de benodigde kennis te verwerven (bijvoorbeeld met behulp van adviesbureaus) zou tot een aanmerkelijke lastenverzwaring leiden waar niet altijd een duidelijk perspectief op milieuwinst tegenover staat. Dat geldt ook voor een verplichting om naast de naam van een aanwezige ZZS ook het gehalte te vermelden. Dit is hierboven (paragraaf 5) nader uiteengezet, met de opmerking dat het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om in specifieke gevallen verdergaande verplichtingen op te leggen.

De knelpunten die men in de uitvoering van het bredere kader van het ZZS-emissiebeleid ervaart moeten ook in dat kader worden opgelost; dit kan niet met het Besluit melden. Dit besluit leidt slechts tot een extra informatiestroom over ZZS in afval. Een aantal zorgen over vermeende gevolgen van het besluit die in de reacties van het IPO en de VNG naar voren kwamen, waren aanleiding om deze nota van toelichting op betreffende punten te verduidelijken.

¹³ Stb. 2004, 522.

9. Voorbereiding en consultatie

Voorafgaand aan de opstelling van dit besluit is over de mogelijke nadere invulling van de verplichting voor ontdoeners om de ontvangers van afvalstoffen te informeren over de 'aard, eigenschappen en samenstelling' uitgebreid besproken met het bedrijfsleven (binnen en buiten de afvalsector) en de medeoverheden (met name provincies en omgevingsdiensten). In deze voorbereidingsfase is inzicht verkregen in de mogelijkheden en belangen van de diverse belanghebbende partijen. Vanuit deze inzichten is een ontwerp besluit opgesteld waarover een openbare internetconsultatie is gehouden.

9.1 Uitkomst internetconsultatie

Vanuit de sectoren waarvoor de informatieplicht primair gaat gelden (primaire ontdoeners in de delfstoffenverwerking, chemie en mengsector) zijn geen reacties ontvangen. Er is voornamelijk gereageerd vanuit de afvalsector en de omgevingsdiensten. De meeste van deze respondenten gaven aan een meer uitgebreide informatieplicht voor te staan, met een duidelijke verplichting voor (alle) primaire ontdoeners om onderzoek te doen naar gehalten van ZZS in hun afvalstoffen. Daarbij verwijzen deze reacties naar problemen in de afvalsector met de uitvoering van de bestaande regelgeving, onder meer de informatie- en minimalisatieplicht voor emissies van ZZS en de regels rond toepassing van restmateriaal uit afvalverwerking en teruggewonnen materiaal. Hier loopt men op de eerste plaats aan tegen een tekort aan informatie over aanwezige ZZS in afvalstoffen. Op de tweede plaats, als er ZZS aanwezig blijken te zijn, loopt men aan tegen de vraag welke maatregelen nodig zijn om emissies te voorkomen, tegen de kosten daarvan, tegen kosten van onderzoek naar de aanwezigheid van de ZZS in restmaterialen en teruggewonnen materialen en mogelijk ook tegen afzetproblemen voor die materialen.

Duidelijk is dat een informatieplicht alleen het informatietekort over ZZS in afval kan verlichten en maar zeer ten dele de problematiek van de verwerking van het afval en de toepassing van verkregen materialen. In deze nota van toelichting is de gekozen beperkte reikwijdte van de informatieplicht gemotiveerd. De gemaakte keuze krijgt steun in de reactie die de internetconsultatie heeft gekregen vanuit een brancheorganisatie voor de maakindustrie (de enige reactie vanuit het bedrijfsleven buiten de afvalsector).

De reacties waarin een verdergaande informatieplicht werd bepleit leken uit te gaan van de veronderstelling dat de formulering van de informatieplicht in het Besluit melden bepalend is voor de informatie over ZZS in afval die de afvalverwerker dan wel diens bevoegd gezag kunnen opvragen. Dit was aanleiding om in deze nota van toelichting nadrukkelijker naar voren te brengen dat artikel 10.39 van de Wet milieubeheer de informatieplicht voor ontdoeners niet-limitatief formuleert (zie paragraaf 4). Tevens hebben de reacties aanleiding gegeven om de informatieplicht in het Besluit melden duidelijker niet-limitatief te formuleren; de ontdoeners met een informatieplicht moeten *ten minste* de namen van de ZZS verstrekken. Op dit punt preciseert de nota van toelichting, naar aanleiding van de respons die vanuit de maakindustrie op de consultatie kwam, dat vragen van afvalbedrijven aan ontdoeners over aanwezigheid van een ZZS gerechtvaardigd zijn als die aanwezigheid in redelijkheid mogelijk geacht moet worden en een noodzaak zou geven tot extra maatregelen bij de afvalverwerker. De toevoeging van 'ten minste' laat bovendien duidelijker de ruimte voor het bevoegd gezag van een ontdoener om bij vergunningvoorschrift aanvullende verplichtingen op te leggen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan opname in de vergunning van een verplichting om informatie over het gehalte van ZZS of andere schadelijke stoffen te verstrekken aan de ontvanger van de afvalstoffen, als een gebrek aan informatie over deze stoffen in het afval tot extra risico kan leiden in de verwerking van dat afval.

De reacties op de internetconsultatie hebben ook eraan bijgedragen dat onder de informatieplicht de ZZS vallen die genoemd staan in de door een bedrijf met zijn bevoegd gezag vastgestelde documenten over emissies naar zowel lucht als water, conform de reikwijdte van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Ten tijde van de internetconsultatie gold nog het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarin de verplichting tot rapporteren over emissies van ZZS (artikel 2.4, derde lid) alleen emissies in de lucht betrof. In dat licht werd voorzien om de informatieplicht over ZZS in afvalstoffen nog niet in te stellen voor naar water geëmitteerde ZZS. Reacties van enkele respondenten leidden tot de conclusie dat deze inperking niet meer logisch zou zijn wanneer eenmaal het Besluit activiteiten leefomgeving in werking zou treden. Beleidsmatig is het zonder meer wenselijk om de informatieplicht ook te laten gelden voor ZZS die naar water worden geëmitteerd.

Zoals gezegd betroffen de reacties vanuit de afvalsector en de omgevingsdiensten deels de verwachte lasten van verplichtingen ten aanzien van ZZS die onder de bestaande wetgeving bestaan. Onder meer in paragraaf 7.2.2 van deze nota van toelichting is hierop ingegaan. De informatieplicht onder het Besluit melden kan een afvalverwerker en diens bevoegd gezag attenderen op ZZS waarvan zij nog niet wisten. De lasten die daar vervolgens voor hen uit voortvloeien kunnen echter niet op het conto van de informatieplicht geschreven worden.

De maakindustrie heeft in de consultatie zorg geuit over innamestops van afval door ontdoeners als in betreffend afval een ZZS wordt gevonden. Ook dit betreft uitvoering van al bestaande regelgeving en valt dus buiten het bestek van de ingestelde informatieplicht.

Enkele reacties vanuit de afvalsector uitten bezwaar tegen de verplichting voor ontdoeners om bij al hun afvalstromen alle ZZS te vermelden die genoemd staan in hun milieuvergunning en hun rapportage over de minimalisatie van ZZS-emissies, ook als ZZS in een afvalstroom feitelijk afwezig zijn. Dit was aanleiding om in deze nota van toelichting enige tekst te wijden aan de moeilijkheden waar men tegenaan loopt met een verplichting om alleen de feitelijk aanwezige ZZS te vermelden. Enkele reacties gingen in op de wijze waarop de informatieverstrekking moet plaatsvinden. Het in de consultatie voorgelegde concept van deze nota van toelichting suggereerde dat de namen van de ZZS alleen vermeld zouden moeten worden in de begeleidingsbrief bedoeld in artikel 10.39, eerste lid, onder b van de Wet milieubeheer en artikel 12 van het Besluit melden. Op grond van de ontvangen reacties legt de nota van toelichting nu uit dat de informatie ook verstrekt zal moeten worden in het kader van het contract tussen de ontdoener en de verwerker. Meerdere respondenten bepleiten het zo veel mogelijk verbieden van het gebruik van ZZS in producten en processen, dat wil zeggen maatregelen aan het begin van de keten, en regelgeving om te zorgen dat informatie over ZZS in producten vanaf de eerste stap in de productieketen tot aan het afvalstadium wordt doorgegeven. Dergelijk beleid wordt in andere kaders gemaakt; het valt buiten het bestek van deze aanpassing van het Besluit melden.

9.2 Uitkomst voorpublicatie

Op 24 april 2023 heeft een voorpublicatie van het ontwerpbesluit in de Staatscourant plaatsgevonden. Hierop zijn geen zienswijzen ontvangen.

9.3 Uitkomst voorhang

Op 14 april 2023 is het ontwerpbesluit in voorhang gebracht bij de Eerste en Tweede Kamer. Hierop heeft de Tweede Kamer het ontwerpbesluit geagendeerd voor het Commissiedebat Leefomgeving op 17 mei 2023. Het lid Hagen (fractie D66) heeft in dat debat gevraagd de informatieplicht te verbreden naar *alle* bedrijven, niet slechts op te leggen aan een beperkte groep (grofweg de chemiesector), zoals voorzien in het ontwerpbesluit.

In paragraaf 2 van deze toelichting is erop gewezen dat slechts bij een beperkt aantal sectoren binnen het bedrijfsleven kennis verwacht kan worden van ZZS in afvalstoffen. Bij een informatieplicht voor alle bedrijven zullen de meeste dus expertise moeten inhuren, terwijl de daarmee verkregen informatie niet altijd gebruikt zal worden, met name omdat veel afval naar verbrandingscentrales gaat. Hierboven is ook aangegeven dat op grond van de bestaande wetgeving al van alle ontdoeners alle informatie verlangd kan worden die nodig is voor milieu-verantwoorde verwerking van hun afvalstoffen. Als een ontdoener de benodigde informatie niet kan verstrekken, zodat onderzoek nodig is, behoren de kosten daarvan voor rekening van de ontdoener te komen, vanuit het principe 'de vervuiler betaalt'.

De instelling van een informatieplicht voor een beperkte groep bedrijven, zoals voorzien in het ontwerpbesluit, is niet belemmerend voor een toekomstige verbreding van de informatieplicht naar meer bedrijven. Omdat een dergelijke aanpassing van het Besluit melden gevolgen heeft die nog niet getoetst zijn, zal dit een nieuw wetgevingstraject vragen. Met de in het ontwerpbesluit voorziene informatieplicht wordt op zo kort mogelijke termijn de informatievoorziening over de belangrijkste ZZS-houdende afvalstromen bevorderd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In de toegevoegde begripsbepaling van zeer zorgwekkende stof (ZZS) is verwezen naar de begripsbepaling 'zeer zorgwekkende stof' die is opgenomen in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving. De begripsbepaling verwijst naar artikel 57 van de REACH-verordening. Het gaat hierbij om een niet-limitatieve lijst van zeer zorgwekkende stoffen die door het RIVM wordt bijgehouden.¹⁴ De lijst van ZZS wordt onder andere gehanteerd om in het kader van de verplichting van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving informatie aan het bevoegd gezag te leveren over de mate waarin bij milieubelastende activiteit emissies van ZZS in de lucht en het water plaatsvinden.

Artikel I, onderdeel B

Met deze wijzigingsbepaling wordt artikel 10 van het Besluit melden uitgebreid met een verplichting voor de ontdoener van een afvalstof om in de omschrijving die hij op grond van artikel 10.39, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer moet verstrekken aan de ontvanger van de afvalstof, in

¹⁴ In de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving (Stb. 2018, 293) wordt eveneens verwezen naar de niet-limitatieve lijst van zeer zorgwekkende stoffen die door het RIVM wordt bijgehouden.



bepaalde gevallen informatie over ZZS op te nemen. Het gaat hierbij in elk geval om de gevallen die in deze wijziging genoemd worden, maar dat neemt niet weg dat zich ook andere gevallen kunnen voordoen waarbij het in de rede ligt om in de omschrijving informatie over ZZS op te nemen. De volgende opsomming van gevallen moet dan ook als niet-limitatief worden beschouwd.

Op grond van onderdeel a wordt de omschrijving van de benaming van ZZS opgenomen die genoemd staan in de omgevingsvergunning van de ontdoener. Zoals in paragraaf 4 van het algemene deel van de toelichting is toegelicht, is te verwachten dat bij ontdoeners waar de productie, het gebruik of het (onbedoeld) ontstaan van ZZS een belangrijke rol speelt in het bedrijfsproces de milieuvergunning de betreffende ZZS vermeldt.

Onderdeel b bepaalt dat in de omschrijving de benaming opgenomen moet worden van ZZS die door de ontdoener is verstrekt in het kader van de informatieverplichting bedoeld in artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze heeft tot doel de emissies van ZZS vanuit bedrijven te minimaliseren. Daarvoor is in de eerste plaats zicht nodig op de ZZS die in het bedrijfsproces een rol spelen. De inventarisatie die heeft plaatsgevonden bij de aanvraag van de omgevingsvergunning kan vanwege nieuwe inzichten of veranderde bedrijfsvoering om actualisatie vragen. Ten minste eens per vijf jaar moeten bedrijven met een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving aan hun bevoegd gezag rapporteren over hun inventarisatie van ZZS-emissies en de getroffen of te treffen emissiebeperkende maatregelen. Daarom kan onderdeel b belangrijke meerwaarde opleveren ten opzichte van de informatie over ZZS die in een milieuvergunning is opgenomen.

De artikelen 10.39 en 10.40 van de Wet milieubeheer regelen dat er bij elke doorgifte van een afvalstof naar een volgende schakel steeds een omschrijving aanwezig is over de aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstoffen. Deze bepalingen brengen niet met zich mee dat ZZS genoemd in de omschrijving van een ontvangen afvalstof, opnieuw vermeld moeten worden in een omschrijving bij afgifte van (delen van) die afvalstof aan een volgende afvalverwerker. Bij elke schakel kunnen meerdere ontvangen afvalstoffen worden samengevoegd en als verschillende afvalstromen worden doorgezet. De omschrijving is dan ook voor deze afvalstromen weer verschillend en per schakel moet worden nagegaan welke omschrijving moet worden meegegeven. Bedrijven die tot een tussenschakel behoren, hebben niet altijd een milieuvergunning of zijn niet altijd verplicht tot een inventarisatie van ZZS, waardoor de onderdelen a en b niet van toepassing zijn op de omschrijving die deze bedrijven afgeven. De verplichting die volgt uit de onderdelen a en b, rust tenslotte op degene die de omschrijving verstrekt. Daarom regelt onderdeel c dat actoren die afvalstoffen ontvangen en vervolgens, al dan niet na bewerking, doorzetten naar een volgende afvalverwerker, aan die volgende verwerker ook de benaming doorgeven van de ZZS die vermeld staan in de omschrijving die hen verstrekt is toen zij de betreffende afvalstof in ontvangst namen. In deze bepaling wordt geborgd dat verstrekte informatie over aanwezige ZZS wordt doorgegeven bij elke overdracht van de afvalstof naar een volgende schakel in de afvalketen.

Artikel II

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,