

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 96

Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2024

In de procedurevergadering van 22 mei 2024 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat besloten de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een reactie te vragen op brieven van de Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren, de Vereniging Afvalbedrijven en de Metaal Recycling Federatie inzake de Nahang Wijziging Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in verband met het toevoegen van informatie over zeer zorgwekkende stoffen (Kamerstuk 2024Z08511/2024D20596). De gevraagde reactie ontvangt u met deze brief.

Het betreft hetzelfde onderwerp als de toezegging van de staatssecretaris tijdens het commissiedebat Externe Veiligheid van 21 maart jl., naar aanleiding van vragen van het Kamerlid Kostić, om aan de ILT voor te leggen of het mogelijk is om een informatieplicht in te voeren voor zeer zorgwekkende stoffen in afvalstromen en de reactie van de ILT door te sturen aan de Kamer (TZ202403-079). Ook deze toezegging wordt met deze brief afgedaan.

De brieven van de drie brancheverenigingen van afvalverwerkers hebben een gelijke strekking. Deze is het ministerie bekend vanuit de internetconsultatie over het ontwerpbesluit en flankerend overleg met de brancheverenigingen. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is op de inbreng van de afvalbedrijven ingegaan.

De wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: Besluit melden) houdt in dat een ontdoener van een afvalstof verplicht wordt om de ontvanger van de afvalstof de namen te verstrekken van zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) die genoemd staan in de milieuvergunning van de ontdoener of in zijn documentatie in het kader van de verplichte minimalisatie van emissies van ZZS (artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Voorts moet een afvalbedrijf dat een afvalstof (deels) doorzet aan een volgende verwerker daarbij ook de namen van de ZZS doorgeven die zijn verstrekt bij ontvangst de afvalstof. Dit moet voorkomen dat informatie over ZZS tussen twee schakels in de afvalketen verloren gaat.

De nieuwe verplichting beperkt zich tot informatie die een bedrijf eenvoudig kan verstrekken, zonder meetonderzoek te doen; het

gaat om namen van ZZS die al gedocumenteerd staan. De nota van toelichting legt uit waarom hiervoor is gekozen. Een verplichting die verder gaat, door bijvoorbeeld te eisen dat onderzocht wordt welke ZZS in de afvalstof aanwezig zijn en dat hun gehalte wordt gemeten, leidt in veel gevallen tot informatie die voor de afvalverwerker niet bruikbaar is, omdat de gegevens niet nodig zijn of juist onvoldoende nauwkeurig of betrouwbaar. Aan grote aantallen bedrijven zouden zo lasten opgelegd worden zonder dat duidelijk is dat dit milieuwinst oplevert.

Alleen afvalverwerkers en hun bevoegd gezag kunnen bepalen, op grond van de wijze van verwerking van de afvalstof, of een ZZS een risico vormt of niet. Een ZZS kan bijvoorbeeld vanzelf verdwijnen door verbranding. Ook hebben alleen de afvalverwerkers en hun bevoegd gezag de kennis om te bepalen hoe nauwkeurig het gehalte van de ZZS gemeten moet worden voor een goede inschatting van de risico's op verspreiding naar de leefomgeving. Op die basis is te bepalen welke maatregelen nodig zijn om verspreiding te voorkomen. De ontvangen "namenlijstjes" van ZZS moeten de afvalbedrijven en hun bevoegd gezag ertoe aanzetten een informatiebehoefte te formuleren en deze informatie te gaan vergaren.

Volgens het principe "de vervuiler betaalt" behoren kosten van de informatievergaring terecht te komen bij de primaire ontdoener, het bedrijf waar het afval ontstaat. Deze heeft daardoor een drijfveer om informatie die hij al beschikbaar heeft over gehalten van ZZS in een afvalstof proactief of op verzoek van zijn afvalverwerker aan te leveren. Als nader onderzoek nodig is, kunnen ontdoener en verwerker afspreken wie ervoor zorgt. Maar de kosten behoren voor de ontdoener te zijn.

Blijkens de brieven van de drie brancheverenigingen hebben de afvalbedrijven er echter geen vertrouwen in dat zij kosten van benodigde informatievergaring aan hun klanten (ontdoeners) kunnen doorberekenen. Ze vrezen klanten kwijt te raken aan verwerkers die geen vragen over ZZS stellen. Tegelijk verwachten ze dat hun bevoegd gezag (omgevingsdienst) en afnemers van gerecycled materiaal zich genoodzaakt voelen om metingen te eisen van alle ZZS die op de lijstjes genoemd staan. Ook als een ontdoener heeft uitgelegd dat een bepaalde ZZS weliswaar in zijn milieuvergunning staat genoemd en dus op het namenlijstje staat, maar feitelijk niet in de betreffende afvalstof aanwezig is. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat het afval betreft van de kantine of een ander bedrijfsonderdeel waar de ZZS geen rol speelt. Afnemers van gerecycled materiaal zouden door de namenlijstjes ZZS kunnen worden afgeschrikt en weer gaan kiezen voor primair materiaal. De

afvalbedrijven leggen uit dat hun zorgen des te groter zijn omdat zij veelal samengevoegde afvalstoffen van vele ontdoeners verwerken, waarbij deelstromen naar meerdere achtereenvolgende verwerkers kunnen gaan, zodat de verstrekte namen van ZZS tot lange lijsten kunnen accumuleren.

In de drie brieven wordt erop aangedrongen dat de wijziging van het Besluit melden zodanig wordt herzien dat primaire ontdoeners de verplichting krijgen de gehalten van de werkelijk in een afvalstof aanwezige ZZS te verstrekken. Hierboven is aangegeven dat dit voor vele ontdoeners lasten zou opleveren die niet te verantwoorden zijn, omdat er geen duidelijkheid is over de milieuwinst die er tegenover staat.

Over de wijziging van het Besluit melden is lang gesproken tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de afvalsector en de provincies en omgevingsdiensten. Alle partijen constateren dat de informatieplicht voor ontdoeners die in artikel 10.39 van de Wet milieubeheer is vervat tot nu toe onvoldoende invulling heeft gekregen. De samenleving wil de risico's van ZZS in afval beheerst zien, maar afvalverwerkers hebben onvoldoende informatie. Het kabinet heeft de nu voorliggende wijziging van het Besluit melden gekozen als manier om de uitvoering van de informatieplicht te versterken, zonder voor het bredere bedrijfsleven lasten te creëren die niet door behaalde milieuwinst te rechtvaardigen zijn.

Het kabinet hoort evenwel het signaal dat wordt gegeven in de brieven van de afvalbedrijven, alsmede in eerdere reacties vanuit provincies en omgevingsdiensten. Lijstjes namen van ZZS kunnen bij betrokken partijen tot reacties leiden die afvalverwerking hinderen of de markt voor een gerecycled materiaal doen verslechteren. Echter ook zonder wijziging van het Besluit melden spelen deze risico's al. Vroeg of laat kunnen in bepaalde afvalstromen ZZS worden opgemerkt. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving moeten afvalbedrijven ZZS in hun bedrijfsproces identificeren en aangeven hoe ze emissies van die ZZS minimaliseren (vermijdings- en reductieprogramma's). De uitvraag naar ZZS hebben de omgevingsdiensten rond 2020 gedaan (afhankelijk van de dienst) en is bij de meeste afvalbedrijven gestagneerd, maar zal toch echt opgepakt moeten worden.

Een wettelijke meetverplichting voor ontdoeners gaat de afvalbedrijven niet precies de informatie opleveren die ze zelf nodig hebben of die hun omgevingsdienst verlangt. Het blijft nodig dat afvalbedrijven het gesprek met ontdoeners aangaan. Zolang afvalbedrijven hun klanten niet bevragen op informatie over ZZS

(dan wel de rekening voor onderzoek bij hen neerleggen), blijft de patstelling in de informatievergaring voortduren.

Duidelijk is dat het op gang krijgen van het gesprek tussen afvalverwerkers en ontdoeners tijd vraagt. Daarbij hebben de omgevingsdiensten tijd nodig om onderling af te stemmen welke informatie over ZZS zij voor de diverse afvalstromen gaan verlangen (gelijk speelveld onder alle diensten) en hoe zij afvalbedrijven gaan aanpakken die klanten lokken door geen vragen te stellen over ZZS. Het ministerie bespreekt de komende maanden met betrokken partijen hoe ongewenste scenario's die in de brieven van de afvalsector geschetst worden, voorkomen kunnen worden. Waar nodig wordt gezorgd voor aanvullende voorlichting over de juiste omgang met namenlijstjes van ZZS. Om de kans dat de ongewenste scenario's zich voordoen verder te verkleinen, zal het komende besluit over de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit melden hiervoor de datum 1 januari 2025 bepalen, in plaats van de eerder voorziene datum 1 juli aanstaande.

Tot slot, in het commissiedebat Externe Veiligheid van 21 maart jl. vroeg het lid Kostić naar de mogelijkheid om een informatieplicht in te voeren voor ZZS in afvalstromen, tegen de achtergrond van het signaal van de ILT over het tekort aan informatie over ZZS in afvalstoffen die geëxporteerd worden. De ILT heeft in het kader van de Europese Verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA) nu al de mogelijkheid informatie te verlangen die het bevoegd gezag in het ontvangende land nodig kan hebben om te beoordelen of op de beoogde plaats van bestemming verantwoorde verwerking mogelijk is. Het kan om allerlei eigenschappen van de afvalstof gaan, waaronder gehalten PFAS of andere stoffen die risico's met zich meebrengen. Ook hier gaat het om een informatievraag die van geval tot geval bepaald moet worden, afhankelijk van de wijze waarop het ontvangende afvalbedrijf de afvalstof zal verwerken. De informatievraag is daarom niet precies in de EVOA vastgelegd, zoals dat ook niet op goede wijze mogelijk is onder het Besluit melden.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,  
M.G.J. Harbers