



Aan

Staatssecretaris

nota

MR-behandeling: ontwerpbesluit informatieplicht ZZS in
afvalstoffen

TER BESLISSING

Datum

23 maart 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/87423

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke &
Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling Milieu

Beslistermijn

29 maart 2023

Bijlage(n)

6

Aanleiding

U verzoekt de ministerraad om in te stemmen met het ontwerp '*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*' en met het toesturen van dat ontwerpbesluit naar de beide kamers van de Staten-Generaal in het kader van de voorhangprocedure en het publiceren in de Staatscourant met het oog op inspraak. Indien dat niet leidt tot wezenlijke wijzigingen, verzoekt u de ministerraad ook om in te stemmen met het sturen van het ontwerpbesluit naar Zijne Majesteit de Koning met het oog op advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het ambtelijk voorportaal (CFL) heeft op 21 maart jl. ingestemd met agendering van het ontwerpbesluit in de MR.

U bent over het ontwerpbesluit geïnformeerd voorafgaand aan de internetconsultatie die in het najaar '22 heeft plaatsgevonden, (IenW/BSK-2022/138736, ter informatie bijgevoegd).

Geadviseerd besluit

Indien u met de inhoud van de stukken kunt instemmen, adviseer ik u:

- het aanbiedingsformulier, en
- de brieven aan de voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer, te ondertekenen.

Kernpunten

Het ontwerpbesluit betreft een verplichting voor bepaalde bedrijven (vnl. in de sectoren waar chemische processen plaatsvinden) om bij het afgeven van een afvalstof de namen te vermelden van mogelijk aanwezige *zeer zorgwekkende stoffen* (ZZS; dit zijn bijv. stoffen die kanker kunnen veroorzaken).

Hiermee wordt het inzicht vergroot dat afvalverwerkende bedrijven hebben in de aanwezigheid van ZZS in de stromen die ze innemen, zodat ze passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen om verspreiding naar het milieu te voorkomen.

De voorgestelde verplichting beperkt zich tot bedrijven die de informatie eenvoudig kunnen verstrekken, zodat er geen extra onderzoeksverplichting ontstaat:

- bedrijven die ZZS vermeld hebben staan in hetzij hun milieuvergunning, hetzij in documenten in het kader van de minimalisatie-plicht voor emissies van ZZS onder het Besluit activiteiten leefomgeving;
- afvalverwerkende bedrijven die een melding over aanwezige ZZS ontvangen en de betreffende afvalstof (deels) aan een volgende verwerker doorzetten (informatie over ZZS moet niet tussen twee schakels in de afvalketen verloren gaan).

Toelichting

Achtergrond, politieke context

Het besluit geeft uitvoering aan een toezegging van toenmalig staatssecretaris Van Veldhoven, naar aanleiding van een (aangehouden en inmiddels vervallen) motie van Kamerlid Kröger (GL). Aanpak van de problematiek van ZZS in afval heeft breed draagvlak in de Kamer.

Over de informatieplicht voor ZZS in afval is uitvoerig overlegd met het bedrijfsleven (o.a. VNO-NCW, FME, Vereniging Afvalbedrijven) en de decentrale overheden (m.n. provincies en omgevingsdiensten). Hierbij waren ook HBJZ en DGMI/OenM betrokken. Het voorstel heeft geen invloed op de informatieplicht bij in- en uitvoer van afvalstoffen, zodat de ILT heeft afgezien van een HUF-toets. Het voorstel is onderwerp geweest van een MKB-toets en is voor een formele reactie voorgelegd aan het IPO en de VNG.

Uitvoerbaarheid en doelbereik

De meeste bedrijven hebben geen expertise over ZZS in hun afval. Een brede informatieplicht zou betekenen dat zij specialistische bureaus moeten inschakelen. Daarbij is onzeker of dit informatie oplevert die voor afvalverwerkers bruikbaar is om milieuvervuiling met ZZS te voorkomen.

Daarnaast hebben afvalverwerkende bedrijven en bevoegd gezag nog te weinig ervaring met de aanpak van ZZS in afval om brede en vergaande regulering van informatieverstrekking te kunnen invoeren zonder grote risico's te lopen op het punt van uitvoerbaarheid en ineffectieve lasten. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft bij de beoordeling van het voorstel het belang van zicht op doelbereik onderstreept. In lijn daarmee is de informatieverplichting beperkt tot afvalstromen van bedrijven waarvoor die verplichting een minimale extra last oplevert terwijl die potentieel veel milieuwinst oplevert (m.n. chemiesector).

Krachtenveld

In de Kamer wordt de zorg over verspreiding van ZZS in de leefomgeving, ook vanuit afvalverwerking, breed gedeeld. Er zijn wel verschillen qua focus op de lasten voor bedrijven.

Bedrijven voor wie de informatieplicht gaat gelden, geven aan dat deze goed uitvoerbaar is. Afvalverwerkende bedrijven en decentrale overheden zijn echter kritisch. Er is onder meer discussie over de bestaande informatie- en minimalisatieverplichting voor ZZS-emissies (op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer, na 1 januari 2024 Besluit activiteiten leefomgeving). Met het oog op de inventarisatieverplichting vinden afvalverwerkende bedrijven en decentrale overheden dat de informatieplicht voor veel meer bedrijven moet gelden en naast

Datum

23 maart 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/87423

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke &
Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling Milieu

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

6

de naam van de ZZS ook het gehalte moet betreffen. Echter een dergelijke informatieplicht zou leiden tot lastenverzwaringen waarvan het doelbereik in termen van milieuwinst onduidelijk is. Dit wordt onderbouwd in de toelichting bij het ontwerpbesluit. Over de uitvoeringsproblematiek van de informatie- en minimalisatieplicht voor ZZS-emissies loopt een speciaal overlegtraject met decentrale overheden en afvalverwerkende bedrijven.

Communicatie

Afgelopen najaar is het ontwerpbesluit in internetconsultatie gebracht. De reacties hebben tot enkele aanpassingen geleid (beschreven in de nota van toelichting). De voorhangprocedure voorziet in publicatie in de Staatscourant.

Vertegenwoordigers van belanghebbende bedrijfssectoren en medeoverheden worden van ontwikkelingen op de hoogte gehouden.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Conceptbesluit	
2	Aanbiedingsformulier MR	
3	Adviesnota MR	
4	Voorhangbrief EK	
5	Voorhangbrief TK	
6	Beslisnota internetconsultatie	IenW/BSK-2022/138736

Datum

23 maart 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/87423

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke &
Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling Milieu

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

6



TER BESLISSING

Datum

20 juni 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/138736

Opgesteld door

L.M. Knijff, Bestuurskern

Beslistermijn

31 augustus 2022

Bijlage(n)

4

Aan
Van

Staatssecretaris
DLCE

nota

Ontwerp besluit wijziging Besluit melden i.v.m.
informatieplicht ZZS in afval

Aanleiding

Met deze nota wordt uw instemming gevraagd met het bijgevoegde ontwerp besluit tot aanpassing van het *Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen* (hierna: *Besluit melden*), om hiermee het traject van de openbare internetconsultatie in te kunnen gaan. Het ontwerp besluit heeft de vaste procedure doorlopen met een MKB-toets, voorlegging aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), voorlegging aan de ILT, het IPO en de VNG. Op dit moment ligt het ontwerp besluit ter toetsing bij het Ministerie van JenV en het Ministerie van EZK. De volgende fase, na afronding van de publieke consultatie, is de ministerraadprocedure, waarbij het ontwerp besluit eerst wordt voorgelegd aan het ambtelijk voorportaal CFL en vervolgens aan de onderraad RFL en de Ministerraad (MR). Voor de beoogde inwerkingtreding per 1 juli 2023 heeft het de voorkeur dat u eind augustus a.s. uw instemming kenbaar maakt. Nadat de CFL akkoord is gegaan, zal uw akkoord worden gevraagd voor aanbieding van het ontwerp besluit aan de MR en de Raad van State.

akkoord

Geadviseerd besluit

Graag uw akkoord op het in internetconsultatie brengen van het ontwerp besluit.

Kernpunten

Het ontwerp besluit betreft een verplichting voor bepaalde bedrijven (vnl. in de sectoren waar chemische processen plaatsvinden) om bij het afgeven van een afvalstof de namen te vermelden van mogelijk aanwezige *zeer zorgwekkende stoffen* (ZZS; dit zijn bijv. stoffen die kanker kunnen veroorzaken).

Het doel van het voorstel is het vergroten van het inzicht dat afvalbedrijven hebben in de aanwezigheid van ZZS in de stromen die ze innemen, zodat ze passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen om verspreiding naar het milieu te voorkomen. Bedrijven hebben deze informatie al op grond van de geldende informatie- en minimalisatieplicht voor ZZS-emissies uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het ontwerp besluit legt dus geen extra onderzoekverplichting op, maar zorgt ervoor dat de beschikbare informatie ook bij afvalbedrijven en volgende verwerkers terechtkomt.

De nieuwe verplichting wordt opgenomen in het Besluit melden, dat onder meer uitwerking geeft aan de bepaling in de Wet milieubeheer (artikel 10.39) dat

degene die een afvalstof afgeeft informatie aan de ontvanger moet verstrekken over de "aard, eigenschappen en samenstelling" van de afvalstof.

De voorgestelde verplichting beperkt zich tot bedrijven die de informatie die verstrekt moet worden eenvoudig kunnen vinden:

- op de eerste plaats bedrijven die ZZS vermeld hebben staan in hetzij hun milieuvergunning, hetzij in documenten in het kader van de minimalisatieplicht voor emissies van ZZS onder het Activiteitenbesluit milieubeheer (in praktijk bedrijven waar chemische processen plaatsvinden; een beperkte groep, met personele expertise om de informatie te kunnen leveren);
- op de tweede plaats afvalbedrijven die een melding over aanwezige ZZS ontvangen en de betreffende afvalstof (deels) aan een volgende verwerker doorzetten (betreft voornamelijk bedrijven die afval innemen vanuit de chemische sector; verstrekte informatie over ZZS moet niet tussen twee schakels in de afvalketen verloren gaan).

Toelichting

Achtergrond, politieke context

Op dit moment kunnen bedrijven die een afvalstof afgeven in praktijk volstaan met het vermelden van een *code* die het *soort materiaal* weergeeft en de *herkomst*. In veel gevallen is dat voldoende voor de risicobeheersing. In mei 2019 verschenen echter rapporten van de ILT en het RIVM over PFAS die vanuit afvalstromen van de chemische industrie in het milieu terecht waren gekomen. Naar aanleiding daarvan heeft het lid Kröger een motie ingediend die vervolgens is aangehouden (kst 28089 nr. 131). De motie vroeg om kaders voor rapportage over ZZS bij het aanbieden van afvalstoffen door bedrijven die ZZS produceren. Uw voorganger heeft vervolgens in een schriftelijk overleg aangekondigd een verplichting tot informatieverstrekking over ZZS in afvalstoffen vast te leggen in het Besluit melden (december 2019, kst 28089, nr. 148). In volgende brieven aan de Kamer is de voortgang aangegeven (laatstelijk mei 2021, kst 27664, nr. 89). Genoemde Kamerstukken zijn ter informatie bij deze nota gevoegd. De uitwerking van het voorstel heeft lang geduurd, omdat er met belanghebbenden geen consensus bereikt kon worden over de strekking van de aanpassing van het Besluit melden; zie onder "Krachtenveld" hieronder.

Uitvoerbaarheid en doelbereik

Met het oog op uitvoerbaarheid is het doelbereik beperkt gehouden tot vooral stromen uit de chemische sector. De meeste bedrijven (zeker in de dienstensector, maar ook in meer technische sectoren) hebben geen expertise in huis over ZZS in hun afval. Een brede informatieplicht zou betekenen dat zij specialistische bureaus moeten inschakelen. Daarbij is onzeker of dit informatie oplevert die voor afvalverwerkers bruikbaar is om milieuvervuiling met ZZS te voorkomen.

Daarnaast hebben afvalbedrijven en bevoegd gezag nog te weinig ervaring met de aanpak van ZZS in afval om brede en vergaande regulering van informatieverstrekking te kunnen invoeren zonder grote risico's te lopen op het punt van uitvoerbaarheid en ineffectieve lasten. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft bij de beoordeling van het voorstel het belang van zicht op doelbereik onderstreept. In lijn daarmee is de informatieverplichting beperkt tot de sector waarvoor hij een minimale extra last oplevert terwijl potentieel veel milieuwinst is te behalen; bedrijven die chemische processen uitvoeren. Deze sector is onderwerp van de rapporten van de ILT en het RIVM en van de aangehouden motie. Hier ontstaan relatief grote afvalstromen die ZZS kunnen bevatten, zodat

Datum

20 juni 2022

Onze referentie

IenW/BSK-2022/138736

Uiterlijk bij

24 augustus 2022

Bijlage(n)

4

Aan

Staatssecretaris

Van

DLCE

hier ook een relatief groot belang is dat de afvalverwerker op aanwezigheid van de ZZS wordt geattendeerd.

Krachtenveld

In de Kamer wordt de zorg over verspreiding van ZZS in de leefomgeving, ook vanuit afvalverwerking, breed gedeeld. Er zijn verschillen qua focus op de lasten voor bedrijven.

Over de informatieplicht voor ZZS in afval is uitvoerig overlegd met het bedrijfsleven (o.a. VNO-NCW, FME, Vereniging Afvalbedrijven) en de decentrale overheden (m.n. provincies en omgevingsdiensten). Hierbij waren ook HBJZ en DGMI/OenM betrokken. Het voorstel heeft geen invloed op de informatieplicht bij in- en uitvoer van afvalstoffen, zodat de ILT heeft afgezien van een HUF-toets. Het voorstel is onderwerp geweest van een MKB-toets en is voor een formele reactie voorgelegd aan het IPO en de VNG.

Bedrijven die de informatieplicht krijgen geven aan dat hij goed uitvoerbaar is. Afvalbedrijven en decentrale overheden zijn echter kritisch. Zij hebben veel discussie over de informatie- en minimalisatieverplichting voor ZZS-emissies onder het Activiteitenbesluit milieubeheer; over de benodigde inspanning om ZZS in ingenomen afvalstoffen te inventariseren en over maatregelen om emissies van ZZS te voorkomen. Met het oog op de inventarisatie vinden de twee partijen dat de informatieplicht voor *alle bedrijven* moet gelden en naast de naam van de ZZS *ook het gehalte* moet betreffen. Echter een dergelijke informatieplicht zou leiden tot lastenverzwaringen waarvan het doelbereik in termen van milieuwinst onduidelijk is. Dit wordt onderbouwd in de toelichting bij het ontwerp besluit. Voor het bredere kader van de informatie- en minimalisatieplicht voor ZZS-emissies loopt een speciaal overlegtraject met decentrale overheden en bedrijfsleven.

Communicatie

De wetgevingsprocedure voorziet de internetconsultatie parallel aan de voorhang bij de Tweede Kamer. De ATR heeft echter geadviseerd de consultatie te laten plaatsvinden voorafgaand aan besluitvorming in de MR en de voorhang. In algemene zin kan dit reacties op een beter moment opleveren, vroeger in de voorbereiding. Bij dit specifieke voorstel zijn vertegenwoordigers van de belanghebbenden meer dan twee jaar betrokken geweest bij voorbereidend overleg, zodat niet verwacht wordt dat de internetconsultatie reacties oplevert die sterk afwijken van wat al vernomen is. Desalniettemin zal het advies van de ATR opgevolgd worden.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	0.2 Ontwerp besluit aanpassing Besluit melden	
2	aangehouden motie	ter informatie
3	toezegging mbt Besluit melden	ter informatie
4	Kamerbrief informatieplicht ZZS in afval	ter informatie

Datum

20 juni 2022

Onze referentie

IenW/BSK-2022/138736

Uiterlijk bij

24 augustus 2022

Bijlage(n)

4

Aan

Staatssecretaris

Van

DLCE

Aanvullende toelichting bij beslisnota IenW/BSK-2022/138736

Betreft: ontwerp besluit wijziging Besluit melden – informatieplicht ZZS in afval

Opmerking/vraag van de staatssecretaris:

Graag een toelichting waarom het ontwerpbesluit door de één wel als lastenverzwaring wordt gezien en door de ander niet

Beantwoording

Reacties op het ontwerp besluit van relevante stakeholders

- Voor de bedrijven die met de beoogde aanpassing van het Besluit melden een nieuwe verplichting krijgen (grofweg: de chemische sector) levert die verplichting verwaarloosbaar meerwerk ten opzichte van de bestaande informatieverplichting onder het Activiteitenbesluit milieubeheer: de informatie- en minimalisatieplicht voor emissies van ZZS. Dit wordt bevestigd door reacties vanuit de VNCI en in de MKB-toets-bespreking.
- Voor afvalbedrijven of decentrale overheden voorziet de aanpassing niet in een extra verplichting. Toch spreken juist deze partijen over lastenverzwaring en zelfs over onuitvoerbaarheid. In het BOB van 20 juni jl. was het IPO hiervan de spreekbuis.
- In de optiek van de decentrale overheden en de afvalbedrijven zou het Besluit melden een allesomvattende oplossing kunnen en moeten bieden voor het tekort aan informatie over ZZS in afval waar ze tegenaan lopen bij de uitvoering van het bestaande ZZS-emissiebeleid (Activiteitenbesluit milieubeheer). Zij willen in het Besluit melden een informatieplicht voor veel meer of alle bedrijven (ontdoeners), waarbij ook verplicht het gehalte van de ZZS aangegeven moet worden. Voor een dergelijke brede en vergaande verplichting hebben we echter niet gekozen, omdat het voor de meeste bedrijven inhuur van chemische expertise vraagt, daardoor waarschijnlijk aanmerkelijke kosten oplevert, zonder dat er duidelijk perspectief op bereikbare milieuwinst is. Dit wordt in de nota van toelichting bij het ontwerp besluit nader uiteengezet.
- Bovendien zou de (veel) grotere informatiestroom die zou ontstaan met een brede informatieplicht zoals de decentrale overheden en afvalbedrijven die willen, hen juist een grote lastenverzwaring opleveren doordat ze onderling veel meer discussies zouden krijgen over benodigde maatregelen om emissies van ZZS naar lucht en afvoer van ZZS via afvalwater te minimaliseren. Naast een tekort aan kennis over ZZS in afval is het botsen van de ambities van het bevoegd gezag met de bedrijfseconomische belangen van de afvalbedrijven de tweede moeilijkheid waarop de uitvoering van het ZZS-emissiebeleid bij afvalbedrijven stagneert.
- Het lijkt erop dat het ontwerpbesluit, dat voorziet in een beperkte informatiestroom en dus een beperkte extra lastenverzwaring, in dit geval wordt aangegrepen om een signaal af te geven over problemen die men ervaart in de uitvoering van het bestaande, bredere ZZS-emissiebeleid.

Probleemaanpak

- Het Besluit melden kan de uitvoeringsproblematiek van het ZZS-emissiebeleid in de afvalsector niet oplossen. In reactie op een brief van IPO d.d. 22 juni jl. is in een brief van dgMI d.d. 13 juli jl. (bijgevoegd), aangegeven dat deze problematiek wordt opgepakt in het Impulsprogramma Chemische Stoffen dat 1 januari 2023 start.
- Voor zover de brief van IPO concreet lastenverzwarende elementen van de beoogde aanpassing van het Besluit melden benoemt, gaat het om verkeerd begrip van het ontwerpbesluit. Inmiddels is de nota van toelichting op deze punten verduidelijkt. Verder kunnen misverstanden worden ondervangen met goede communicatie hierover (zoals via FAQ's op de relevante websites en andere voorlichting). In de antwoordbrief van dgMI aan IPO is aangegeven dat IenW het initiatief zal nemen voor voorlichting en dialoog over een juiste, lastenluwe uitvoering van de informatieverplichting onder het Besluit melden.