

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, 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, nr.);
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,

drs. V.L.W.A. Heijnen

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.

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

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"](#)

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, vloeistofdichte 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 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 materiaaltipe, 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

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)

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 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

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)

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. Het draagt wel bij aan de uitvoering ervan bij afvalbedrijven.

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. Vervolgens is de vraag in hoeverre afvalverwerkers met de informatie milieuwinst kunnen bereiken. Zoals gezegd, hanteert de afvalsector al maatregelen waarmee de risico's van allerlei mogelijk aanwezige stoffen beheerst worden.

Een brede verplichting, voor alle bedrijven, om onderzoek te doen naar schadelijke stoffen in afval (bijvoorbeeld met behulp van adviesbureaus) zou administratieve en uitvoeringslasten met zich brengen (en een handhavingslast) waar geen duidelijk perspectief op milieuwinst tegenover staat. Een inperking van de verplichting tot schadelijke stoffen waarvan een bedrijf "weet heeft" zou de lasten sterk kunnen beperken, maar leidt nog steeds tot administratie en een informatiestroom waarvan onduidelijk is of er milieuwinst mee te behalen is. Bovendien zou discussie 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 de genoemde 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.

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 relevante 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 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. 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 hem 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.

De vermelding van ZZS in de genoemde documenten 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 afwezig is in een bepaalde afvalstroom kan de ontdoener dat aanvullend (gemotiveerd) aangeven.

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 vaak geen milieuwinst oplevert, want metingen van ZZS zijn vaak niet 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 minimalisatieplicht 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 genoodzaakt 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. Het kader om de vraag te beantwoorden is dan de gebruikelijke communicatie tussen ontdoener en verwerker 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. Daarnaast is hij als veroorzaker van het afval op grond van het principe "de vervuiler betaalt" degene die de lasten moet dragen van veilige verwerking.

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.

Het is in dit verband van belang dat de informatieplicht in de Wet milieubeheer (artikel 10.39, eerste lid, onder a) niet-limitatief geformuleerd is. 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".

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).

Het besluit legt voorts aan bedrijven die afvalstoffen ontvangen en doorzetten naar een volgend afvalbedrijf de verplichting op om ontvangen informatie over ZZS in de ingenomen afvalstoffen door te geven. Dit geldt ook als voorafgaand aan het doorzetten van een afvalstof aan een volgend bedrijf een ZZS verwijderd is. De benaming van de verwijderde ZZS moet dan nog steeds verstrekt worden; het besluit verplicht immers tot doorgeven van namen van ZZS die vermeld staan in ontvangen informatie. Logischerwijs wordt de verwijdering van een ZZS meegedeeld aan de volgende ontvanger. 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.

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 beperkte groep bedrijven (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 of in het contract van een afvalverwerker met een ontdoener waarin melding wordt gemaakt van aanwezige ZZS. Om aan de nieuwe verplichting te voldoen hoeven de bedrijven dus geen nader onderzoek te doen.

Bedrijven moeten wel een administratieve actie uitvoeren om de informatie over aanwezige ZZS aan de ontvanger van hun afvalstoffen te communiceren. Op de eerste plaats 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. 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

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)

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. Dit zou een goede ontwikkeling zijn voor het realiseren van het beleidsdoel om emissies van 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

¹⁰ [Bedrijfseffectentoets \(inclusief regeldrukeffecten\) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbbr.nl\)](https://www.kcbbr.nl/bedrijfseffectentoets-inclusief-regeldrukeffecten)

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, basismetaleindustrie, rubber- en kunststofproductie-industrie en papier-industrie tezamen ruim 3500 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 milieujarverslagen (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 1600 bedrijven een e-mjv hebben uitgebracht. Dit is inclusief ruim 1200 bedrijven in de sector "overige producerende industrie", een uiteenlopende groep bedrijven, waarvan slechts bij een deel vermeldingen van ZZS te verwachten zijn. Het aantal 1600 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 1600 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;
- 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 conform 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 industrie-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 orde van grootte van enkele uren dan dagen liggen. Wordt als aannahme één werkdag gehanteerd, dan zou het voor 1600 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 aannahme 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 orde van grootte 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.

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

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 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 1600 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 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 (grotendeels 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

¹² [Milieueffectentoets \(MET\) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbnr.nl\)](#)

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 Interprovinciaal 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) leidt tot een aanmerkelijke lastenverzwaring zonder dat duidelijk is in hoeverre dit milieuwinst kan opleveren. Dat geldt ook voor een

13 Stb. 2004, 522.

verplichting om naast de naam van een aanwezige ZZS ook het gehalte te vermelden. In veel gevallen hoeft het afvalbedrijf het gehalte niet te weten, omdat het kan volstaan met reeds gehanteerde maatregelen waarmee de risico's van allerlei mogelijk aanwezige stoffen worden beheerst. Als een afvalbedrijf wel informatie over het gehalte van een ZZS nodig heeft, zal de benodigde nauwkeurigheid en frequentie van meetwaarden van geval tot geval verschillen. Een verplichting om het gehalte van een ZZS aan de afvalverwerker te melden verandert niets aan het feit dat een afvalbedrijf met een ontdoener in gesprek moet over de benodigde nauwkeurigheid en frequentie van metingen.

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.

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 beperking van de informatieplicht in het Besluit melden ook 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 5). Tevens is naar aanleiding van deze opmerking de informatieplicht niet-limitatief geformuleerd; 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 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 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 zegt de nota van toelichting nu dat het kader voor de informatieverstrekking op de eerste plaats het contract tussen de ontdoener en de verwerker is.

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

PM [is deze paragraaf voor deze wijziging van het Besluit melden van toepassing?]

9.3 Uitkomst voorhang

PM

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 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

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.

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 hem verstrekt is toen hij de betreffende afvalstof in ontvangst nam. 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,

drs. V.L.W.A. Heijnen