

Vergaderjaar 2024–2025

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 97

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2024

In het commissiedebat Externe veiligheid op 16 oktober jl. (Kamerstuk 22 343, nr. 404) hebben de fracties van de PVV en de VVD zorgen benoemd die de afvalsector heeft over zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in afvalstoffen. Afvalbedrijven vrezen extra lasten door een wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: Besluit melden) die per 1 januari a.s. in werking treedt.¹

In dit debat is toegezegd nogmaals met de afvalbranche in gesprek te gaan en de Kamer per brief over de uitkomsten te informeren. In deze brief wordt eerst enige achtergrond geschetst bij de wijziging van het Besluit melden. Vervolgens wordt ingegaan op het gevoerde overleg met de afvalbranche en de vervolgstappen.

De wijziging van het Besluit melden is het gevolg van een toezegging aan de Kamer om meer zicht te krijgen op ZZS in afvalstoffen. De wijziging geeft verdere invulling aan de reeds bestaande informatieplicht voor bedrijven die afval afgeven («ontdoeners»). De wijziging houdt in dat ontdoeners aan de ontvangers van die afvalstoffen (afvalbedrijven) de namen van ZZS moeten verstrekken die genoemd staan in hun milieuvergunning en hun vermijdings- en reductieprogramma (VRP) voor emissies van ZZS. Vergunningplichtige bedrijven hebben een VRP op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving.

De verplichting om de namen van de ZZS te verstrekken is bedoeld om verdere communicatie te initiëren tussen het afvalbedrijf en de ontdoener en tussen het afvalbedrijf en zijn bevoegd gezag. Dit moet leiden tot vaststelling van de aanwezige ZZS in de afvalstof. Die kennis hebben de afvalbedrijven nodig als basis voor hun eigen VRP. Vanwege het kennis tekort over ZZS in afval hebben de provincies tot op heden niet direct bij afvalverwerkers aangedrongen op het opstellen van VRP's, maar gefocust op het oplossen van het kennis tekort.

¹ Staatsblad 2024, nr. 118

In de voorbereiding van de wijziging van het Besluit melden is uitgebreid gesproken met brancheorganisaties van bedrijven waar afvalstoffen ontstaan («primaire ontdoeners»), brancheorganisaties van afvalbedrijven en vertegenwoordigers van het decentrale bevoegd gezag (IPO en omgevingsdiensten). Alle partijen onderschreven dat meer kennis over ZZS in afvalstoffen verkregen moet worden. Maar de meningen verschilden over hoe dit te realiseren. De afvalbedrijven en het decentrale bevoegd gezag waren voorstander van een wettelijke verplichting voor primaire ontdoeners om te onderzoeken welke ZZS in hun afvalstoffen aanwezig zijn. Echter de brancheorganisaties van de primaire ontdoeners brachten in dat een dergelijke verplichting niet effectief zou zijn. Terwijl een groot aantal bedrijven hiermee extra lasten zou krijgen, zou er vaak geen milieuwinst tegenover staan, omdat verkregen onderzoeksresultaten in praktijk vaak niet gebruikt zouden worden door de afvalbedrijven. Dat is bijvoorbeeld het geval als het afval wordt verbrand en daarmee de ZZS vernietigd worden. Informatie over aanwezigheid van die ZZS in de afvalstof is dan niet relevant.

In de afweging die het ministerie moest maken over hoe kennis over ZZS in afvalstoffen verkregen moet worden, is voorts overwogen dat een afvalbedrijf en zijn bevoegd gezag niet alleen moeten leunen op informatie die op grond van een algemene wettelijke verplichting wordt aangeleverd. Om te voorkomen dat ZZS vanuit afval in de leefomgeving terechtkomen, kan méér of andere informatie nodig zijn dan die welke een ontdoener aanlevert om aan een wettelijke verplichting te voldoen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een ontdoener metingen van een ZZS aanlevert, maar dat andere metingen nodig zijn om goed zicht te krijgen op mogelijke emissies bij de afvalverwerking; een andere wijze van bemonstering van de afvalstroom, of een andere analysetechniek, of een hogere meetfrequentie. De ontdoener heeft voor zijn metingen dan onnodig kosten gemaakt. De metingen worden niet gebruikt en er worden andere metingen verlangd.

Een algemene wettelijke informatieverplichting kan niet precies de benodigde metingen beschrijven. Welke informatie over ZZS in afval nodig is, hangt namelijk af van het soort afvalstof en op welke manier deze verwerkt wordt. Het is maatwerk. Het afvalbedrijf en diens bevoegd gezag kennen het proces van de afvalverwerking en kunnen de informatiebehoefte bepalen. De kosten om de benodigde informatie te verkrijgen zullen uiteindelijk door de ontdoeners betaald worden, zoals het geval is met alle kosten van afvalverwerking. Maar het gaat dan om kosten voor informatie die echt wordt benut voor het tegengaan van verspreiding van ZZS in het milieu.

Ook het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) benadrukte in zijn advies over het ontwerpbesluit dat tegenover nieuwe lasten voor het bedrijfsleven een duidelijk perspectief op bereikbare milieuwinst moet staan. Alles overwegende is daarom niet gekozen voor een generieke, algemene informatieverplichting in het Besluit melden die een groot aantal bedrijven zou verplichten tot het (laten) doen van onderzoek waarvan de resultaten mogelijk niet gebruikt worden. In plaats daarvan is gekozen voor een informatieverplichting voor ontdoeners die hen in eerste instantie heel beperkte lasten oplevert: het opzoeken en aanleveren van namen van ZZS die in bestaande documenten staan. Deze ZZS hoeven niet per se in de afvalstof aanwezig te zijn, maar het verstrekken van deze informatie initieert verdere communicatie over ZZS in de afvalstof. Alleen in deze communicatie kan gezamenlijk worden bepaald welke metingen nodig zijn om zicht te krijgen op mogelijke emissies van ZZS bij de afvalverwerking.

De afvalbedrijven hebben bezwaren gehouden tegen het feit dat ontdoeners hen namen van ZZS moeten verstrekken die niet per se in de afvalstof aanwezig hoeven te zijn. Een bedrijf heeft immers verschillende soorten afval die qua samenstelling verschillen. Denk hierbij aan bijvoorbeeld afval uit het primaire productieproces en afval uit de bedrijfskantine. De afvalbedrijven vrezen dat veel ontdoeners geen aanvullende informatie kunnen of willen geven en dat omgevingsdiensten en afnemers van gerecycled materiaal zullen verlangen dat de afvalbedrijven voor alle ZZS waarvan de namen verstrekt zijn, meten in hoeverre ze aanwezig zijn, ook als de ontdoener aangeeft dat ze afwezig zijn. Ze vrezen ook dat een omgevingsdienst een afvalbedrijf hangende het onderzoek zou kunnen gelasten de inname van de afvalstof te staken of dat afnemers van gerecycled materiaal zouden kunnen afhaken.

Het ministerie is het met de afvalbedrijven eens dat dit onwenselijke reacties zouden zijn en dat dit vraagt om goede voorbereiding en afspraken. Het ministerie heeft de gesprekken met de partijen voortgezet, zoals ook toegezegd aan de Kamer. Het meest recente gesprek met de afvalbranche heeft op 4 november jl. plaatsgevonden. Vastgesteld is dat een gelijk speelveld voor afvalverwerkers essentieel is. Verwerkers moeten het vertrouwen hebben dat ze bij ontdoeners informatievragen kunnen neerleggen zonder dat die ontdoeners uitwijken naar andere afvalbedrijven die geen «moeilijke vragen» stellen. In een gelijk speelveld is te borgen dat ontdoeners de kosten dragen voor het vergaren van informatie, zoals ze ook de andere kosten van de afvalverwerking dragen. De lasten voor de afvalbedrijven beperken zich dan tot overleg met bevoegd gezag en ontdoeners over hoe en door wie de verlangde informatie het best verkregen kan worden.

Ik wil een gelijk speelveld en een juiste omgang met de verstrekte ZZS-namen bereiken, door erop in te zetten dat de omgevingsdiensten samen per afvalstroom (maatwerk) tot een afgestemde set informatie-eisen komen, voordat ze deze opleggen aan afvalbedrijven. Afstemming van informatie-eisen tussen de omgevingsdiensten kan niet voor alle afvalstromen en alle ZZS tegelijk, er zal een prioritering bepaald moeten worden. Op deze manier wordt met de te volgen werkwijze ervaring opgedaan die voor volgende afvalstromen en ZZS kan worden toegepast. Dit proces zal ik met een leidraad faciliteren, zodat op die manier de handelwijze voor een ieder helder uiteen is gezet en op dezelfde wijze wordt gehanteerd. De leidraad zal ook ingaan op de vraag welke aanvullende informatie van ontdoeners als een afdoende onderbouwing geldt dat een ZZS niet in de betreffende afvalstof aanwezig is en welke stappen gezet kunnen worden bij onvoldoende medewerking van een ontdoener. De leidraad moet een duidelijk handelingsperspectief geven, waarbij de continuïteit van inname en verwerking zo veel mogelijk wordt geborgd.

Het ministerie wil de leidraad in het eerste halfjaar van 2025 opstellen in samenspraak met de partijen die ermee gaan werken: de afvalsector en het decentrale bevoegd gezag. Om dit proces de ruimte te geven, is het voornemen om de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit melden uit te stellen tot 1 juli 2025.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen