

LV/CM/TG/MRF/24-27

Tweede Kamer der Staten-Generaal
**t.a.v. de Vaste Commissie Infrastructuur en
Waterstaat**
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag, 15 mei 2024

Betreft: Inbreng voor overleg 22 mei a.s. inzake wijziging van het Besluit melden

Geachte leden van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat,

Ter voorbereiding van uw Commissievergadering op 22 mei waarin de nahang van het ingediende wetsvoorstel 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 de aard, eigenschappen en samenstelling van afvalstoffen* (27664-95) wordt behandeld, willen wij u op de volgende punten attent maken.

De Metaal Recycling Federatie (MRF) steunt het idee dat een ontdoener informatie op moet geven aan de afvalverwerker over **in de afvalstof aanwezige** zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). De huidige wijziging van het Besluit melden leidt er echter toe dat informatie moet worden opgegeven over ZZS **zonder dat deze daadwerkelijk in de betreffende afvalstof aanwezig zijn**. Hierdoor komt het tot een opeenstapeling van informatie die niets te maken heeft met de aard en samenstelling van de betreffende afvalstof, maar wel beoordeeld zal moeten worden.

De reacties uit het bedrijfsleven op de internetconsultatie, maar ook het **negatief advies van de Raad van State** dd 18 oktober 2023, hebben niet geleid tot een wijziging in het wetsvoorstel anders dan een motivering in de nota van toelichting waarom partijen en de Raad van State het wetsvoorstel niet goed zouden begrijpen. Dat maakt dat wij u met klem verzoeken de nahang te gebruiken om het ministerie te bewegen alsnog de benodigde wijzigingen aan te brengen. Hieronder geven wij onze zorgen aan en ook wat in onze optiek een betere benadering zou zijn. In de bijlage illustreren wij een en ander aan de hand van een infographic en specifieke tekst onderdelen uit de nota van toelichting.

Informatie over ZZS door de hele keten

De gedachte achter de wijziging van het Besluit melden is dat informatie over ZZS in producten en materialen ook bekend is bij de afvalverwerker, zodat deze indien benodigd passende maatregelen kan nemen voor de bescherming van de leefomgeving en menselijke gezondheid. Daarom worden bepaalde ontdoeners verplicht om informatie te verstrekken aan haar afvalverwerker over ZZS. De ontdoener wordt verplicht om de volgende informatie op te geven inzake ZZS:

- ZZS die zijn opgenomen in een voor hem geldende omgevingsvergunning;
- Informatie die het bedrijf eerder heeft verstrekt aan bevoegd gezag over emissies van ZZS in de lucht of het water;
- Informatie over ZZS die het bedrijf van haar ontdoener vermeld heeft gekregen.

Opeenstapeling van informatie zonder link met de daadwerkelijke aard en samenstelling van de afvalstof

Wanneer een ontdoener op basis van bovengenoemde bronnen beschikt over informatie over ZZS, moet het deze informatie altijd en in zijn geheel opgeven wanneer het zich ontdoet van afvalstoffen. Dus ook wanneer het afvalstoffen betreft waarin deze ZZS geheel niet voorkomen. Een metaalrecyclingbedrijf ontvangt metaalafval van honderden tot niet duizenden verschillende ontdoeners. Deze metalen worden gesorteerd, gezuiverd, verkleind of anderszins bewerkt en vervolgens in deelfracties doorgezet naar een volgende schakel in de keten. Op dat moment is het metaalrecyclingbedrijf op haar beurt ook ontdoener. Het moet dan dus **alle informatie** die het heeft over ZZS, op basis van bovengenoemde bronnen, iedere keer in zijn geheel opgeven.

Dit leidt tot de volgende, fictieve, situatie. Metaalrecyclingbedrijf X ontvangt van 1.000 primaire ontdoeners metaalafval. Van die 1.000 primaire ontdoeners hebben er 3 ZZS in de omgevingsvergunning opgenomen staan, die deze informatie over de ZZS dus doorgeven aan metaalrecyclingbedrijf X. Na ontvangst worden de metalen gesorteerd en gezuiverd en zet metaalrecyclingbedrijf X de metalen in verschillende deelfracties af bij 20 verschillende verwerkers, waarvan er één metaalrecyclingbedrijf Y heet. Al deze 20 bedrijven ontvangen, bij iedere afvalstroom afkomstig van metaalrecyclingbedrijf X, een begeleidingsbrief waarop alle ZZS uit de omgevingsvergunning van de hiervoor genoemde 3 bedrijven (de primaire ontdoeners) vermeld staan. Echter naast metalen van metaalrecyclingbedrijf X, neemt metaalrecyclingbedrijf Y metalen in van nog honderden andere leveranciers, die ook allen een aantal ZZS opgeven omdat een eerdere (primaire) ontdoener deze in haar omgevingsvergunning heeft staan. Bovendien levert metaalrecyclingbedrijf Y op haar beurt weer verschillende deelfracties aan volgende afnemers waaronder metaalrecyclingbedrijf Z, die naast metaalrecyclingbedrijf Y ook weer honderden andere leveranciers hebben, die ook informatie over ZZS van verschillende kanten aangereikt hebben gekregen. Dit gaat zo door tot het materiaal bij een eindverwerker wordt aangeleverd. In de bijlage is dit **grafisch weergegeven in een infographic**.

Dit eenvoudige voorbeeld laat zien dat er sprake is van een opeenstapeling van informatie over ZZS, zonder dat er een **link is met de aard en samenstelling van de betreffende afvalstof**. Het is dan ook onterecht dat in de nota van toelichting wordt aangegeven dat de verplichting zich beperkt tot het aanleveren van informatie over de aard en samenstelling van de afvalstof.

Voor metaalrecyclingbedrijven is deze verplichting **onwenselijk** en **disproportioneel**. Bovendien zullen hun afnemers de **informatie moeten beoordelen**. Zou dit gaan over ZZS die daadwerkelijk in de afvalstof aanwezig zijn, dan wordt het beoogde doel bereikt. Het gaat echter om talloze ZZS die niet in de betreffende afvalstof aanwezig zijn. Een ontvanger zal zich echter genooddacht zien dat eerst aan te tonen aan de hand van analyses en onderzoek, omdat ook het bevoegd gezag dat zal verlangen. De toch al niet te beste concurrentiepositie van gerecyclede grondstoffen ten opzichte van primair, komt hierdoor enorm onder druk te staan. Bevoegd gezagen hebben reeds hun zorgen geuit over de handhaving van deze regelgeving.

Informatie om de informatie, in plaats van verspreiding ZZS tegen te gaan

De huidige wijziging van het Besluit melden betekent in feite informatie leveren voor het informatie leveren. Omdat de link met de aard en samenstelling van de afvalstoffen mist zal dit niet leiden tot een betere informatiepositie voor afvalbedrijven die ZZS houdende afvalstromen verwerken. Daarmee draagt het ook niet bij aan het tegengaan van de verspreiding van ZZS in het milieu en de leefomgeving.

Informatieverstrekking die zich beperkt tot de aard en samenstelling van de afvalstof

Zoals in de nota van toelichting staat geschreven dient een ontdoener 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**. De MRF pleit dan ook voor een aanpak waarin een ontdoener verplicht wordt om informatie over ZZS op te geven die daadwerkelijk in de betreffende afvalstof aanwezig zijn. De verplichting is nu al afgebakend tot ontdoeners met een omgevingsvergunning. Een **logische stap** zou zijn om deze verplichting **in te perken tot primaire ontdoeners met ZZS in de omgevingsvergunning** en deze partijen naast de namen van de ZZS óók de waarden waarin deze aanwezig zijn in de betreffende afvalstof aan te laten geven op de begeleidingsbrief. Partijen die afvalstoffen innemen en na bewerking doorzetten naar een volgende schakel kunnen dan worden verplicht deze van de primaire ontdoener afkomstige informatie door te geven in de keten, op het moment dat deze ZZS houdende afvalstoffen worden doorgezet. Dit leidt tot **informatie die daadwerkelijk een link heeft met de aard en samenstelling van de betreffende afvalstof**. Een afvalverwerker kan op basis van deze informatie beoordelen of extra maatregelen moeten worden genomen voor een veilige verwerking van het ZZS houdende afval.

Zienswijzen van de branches en bevoegd gezagen en oordeel Raad van State

Het moment dat de wijziging van het Besluit melden ter inzage heeft gelegen hebben talloze branches, maar ook de bevoegd gezagen die belast zijn met het toezicht en de handhaving, zienswijzen ingediend waarin onder meer bovenstaande zorgen zijn verwoord. De Raad van State heeft een negatief advies gegeven over de voorgelegde wijziging, omdat deze niet leidt tot het doel dat ermee wordt beoogd. Zowel de zienswijzen als advies van de Raad van State hebben niet geleid tot aanpassing van de voorgelegde wetswijziging. In de nota van toelichting is enkel gemotiveerd waarom deze zienswijzen en advies het niet begrepen zouden hebben. In de bijlage geven we op een aantal onderdelen van de nota van toelichting aan waarom dit geen juiste voorstelling van zaken is.

Resumerend

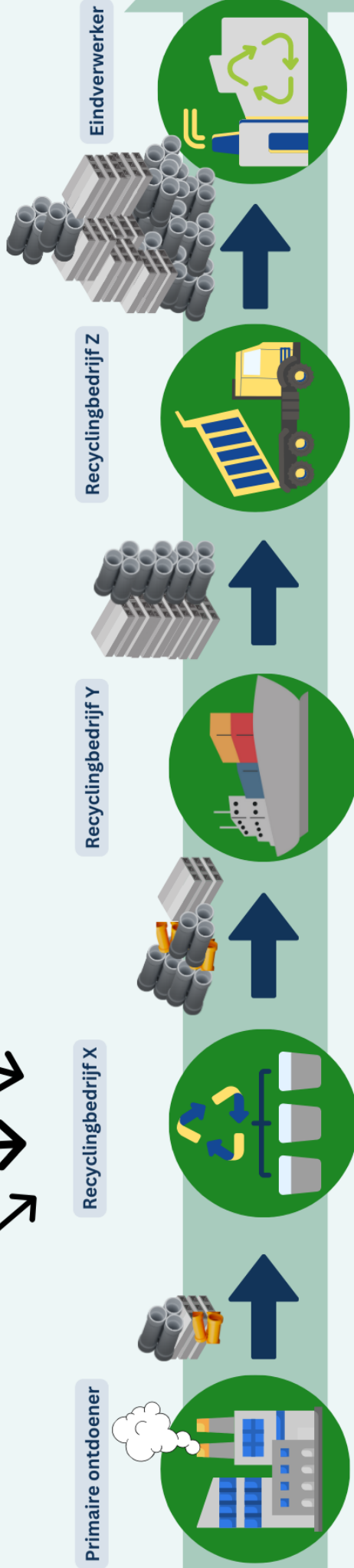
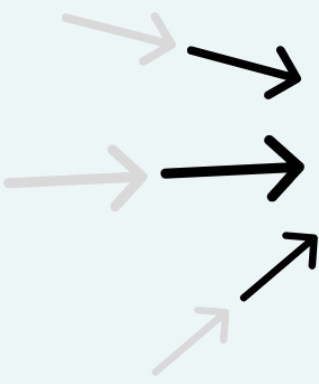
De huidige wijziging van het Besluit melden zal niet leiden tot een verbetering van de informatievoorziening over ZZS in afvalstoffen, maar zal wel leiden tot een enorm administratief circus en ellenlange discussies tussen enerzijds afval- en recyclingbedrijven en anderzijds bevoegd gezag, en zal bovendien de economische waarde van gerecyclede grondstoffen sterk doen afnemen. Dit werkt contraproductief in het streven te komen tot een circulaire economie. De MRF is graag bereid een en ander toe te lichten in een gesprek, desgewenst op een recyclinglocatie zodat kan worden getoond hoe dit in de praktijk zou uitpakken.

Met vriendelijke groet,



Lennert Vermaat
directeur

ZEER ZORGWEKKENDE STOFFEN - BESLUIT MELDEN



Primaire ontdeener

Recyclingbedrijf X

Recyclingbedrijf Y

Recyclingbedrijf Z

Eindverwerker

Heeft ZS 1 en 5 in vergunning staan en vermeldt deze op de begeleidingsbrief.

Ontvangt begeleidingsbrief met ZS 1 en 5 er op vermeld, en ontvangt van andere ontdeeners informatie over ZS 2 en 6.



Ontvangt van recyclingbedrijf X informatie over ZS 1, 2, 5 en 6 maar van andere leveranciers ook over ZS 3 en 7.



Ontvangt van recyclingbedrijf Y informatie over ZS 1, 2, 3, 5, 6 en 7 maar van andere leveranciers ook over ZS 4 en 8.

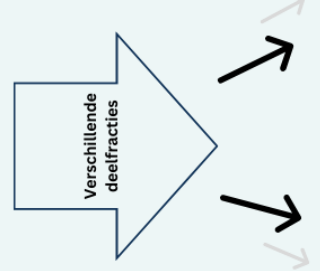


Ontvangt van metaalrecyclingbedrijf Z enkele deelfracties met een begeleidingsbrief waarop staat dat mogelijk ZS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 en 8 aanwezig zijn.

Vermeldt op al haar begeleidingsbrieven daarom ZS 1, 2, 5 en 6.

Vermeldt op al haar begeleidingsbrieven daarom ZS 1, 2, 3, 5, 6, en 7.

Vermeldt op al haar begeleidingsbrieven daarom ZS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 en 8.



Bijlage II: Onderdelen uit de nota van toelichting

Bijlage II geeft onderdelen uit de nota van toelichting weer waar de MRF zich niet in kan vinden, en beargumenteert waarom.

4. Oogmerk van het besluit

Vermeld staat: *“Het besluit legt geen nieuwe verplichtingen op aan ontvangers van afvalstoffen, ...”*

Dit is onjuist, omdat ontvangers van afvalstoffen vrijwel altijd op hun beurt ook weer ontdoener zijn wanneer deelfracties worden doorgezet aan een volgende verwerker. In de metaalrecycling is sprake van een keten waarin veel processtappen plaatsvinden bij verschillende verwerkers. Ontvangers krijgen op het moment dat deelfracties worden doorgezet dus ook te maken met nieuwe verplichtingen. Alleen de eindverwerker zal niet met nieuwe verplichtingen te maken krijgen.

5. Inhoud van het besluit

Vermeld staat *“Het Besluit melden is door dit wijzigingsbesluit uitgebreid met een bepaling die ontdoeners verplicht om aan de ontvangers van hun afvalstoffen, bij het omschrijven van de aard, eigenschappen en samenstelling ervan, naast de Euralcode in elk geval ook de naam van bepaalde ZZS te verstrekken. Het gaat dan om de ZZS die genoemd staan in de omgevingsvergunning van de ontdoener of in de informatie die op grond van artikel 5.23 van het Besluit activiteiten leefomgeving door de ontdoener is verstrekt ten aanzien van emissies in de lucht en het water. De verplichting betreft dus ZZS die in tenminste één van de genoemde documenten vermeld staan.”*

In de eerste zin staat vermeld dat ontdoeners **de aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstoffen** moeten vermelden. Dit wordt als grond gebruikt om ook informatie over ZZS te moeten vermelden. In dezelfde alinea staat vermeld dat er informatie moet worden verstrekt over ZZS die vermeld staan in de omgevingsvergunning van de ontdoener of informatie die op grond van artikel 5.23 Bal bekend is. Dit komt niet met elkaar overeen, omdat het tweede deel duidelijk laat zien dat het hier niet gaat om informatie over de aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstoffen. De hele redenering die hier wordt gebruikt houdt dus geen stand.

Vervolgens staat vermeld: *“Voorts moeten bedrijven die een afvalstof ontvangen de namen van ZZS die ze hierbij verstrekt krijgen doorgeven aan een volgend afvalbedrijf waarnaar ze de afvalstof (deels) doorzetten.”*

Ook dit laat duidelijk zien dat er geen link is tussen de informatie die bedrijven moeten opgeven en de daadwerkelijke aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstoffen.

Dit probleem wordt vervolgens ook onderkend, er staat namelijk vermeld:

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

Dit betekent dus dat afval- en recyclingbedrijven lijsten met ZZS gaan ontvangen van ontdoeners waarbij **misschien** staat aangegeven dat een deel van de vermelde ZZS eigenlijk niet verwacht wordt aanwezig te zijn in de betreffende afvalstroom. Maar het is nu dus aan de recycler om dit te beoordelen. Ook het bevoegd gezag zal hier toezicht op houden. De recycler zal dus van al deze vermelde ZZS moeten gaan analyseren of ze daadwerkelijk wel of niet in het afval aanwezig zijn. Terwijl nu juist de bedoeling van de hele insteek is dat de ontdoener aangeeft welke ZZS er in het door haar geleverde afval aanwezig zijn.

Vervolgens vermeld de nota van toelichting het volgende:

“Overwogen is om de verplichting 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. ... 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 informatieverplichting.

...

Voorts is een formulering van de verplichting overwogen waarbij de ontdoener voor elk van zijn afvalstromen moet aangeven welke van de ZZS die vermeld staan in bedoelde documenten 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 er voor gekozen om de vraag of de ZZS die vermeld worden werkelijk te verwachten zijn in een afvalstroom, niet te betrekken in de wettelijke verplichting.

De redenen die worden gegeven waarom ontdoeners niet worden verplicht aan te geven of de vermelde ZZS daadwerkelijk in de betreffende afvalstroom aanwezig zijn, gelden net zo sterk voor de afval- en recyclingbedrijven die deze informatie vertrekt krijgen. Het probleem dat hier door het ministerie in eerste instantie onderkend wordt, wordt dus eenvoudigweg op het bordje van recyclingbedrijven neergelegd. Dit is in tegenspraak tot de hele gedachte achter deze wijziging van het besluit melden, namelijk dat de ontdoener de informatie over in het afval aanwezige ZZS moet verstrekken aan het afvalbedrijf.

6. Verhouding met andere nationale en EU-regelgeving

Vemeld staat: *“Deze aanpassing van het Besluit melden geeft een nadere invulling aan de bepaling in artikel 10.39, eerste lid, onder a, van de Wm dat een bedrijf dat zich van een afvalstof ontdoet aan de ontvanger informatie moet verstrekken over de aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstof.”*

Dit klopt niet. De aanpassing van het Besluit melden verplicht de ontdoener namelijk niet om informatie te verstrekken over de **aard, eigenschappen en samenstelling** van de afvalstof, maar informatie over ZZS die vermeld staan in een omgevingsvergunning of op andere plekken. Dit heeft niets te maken met de aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstof.

Dat is hierboven beargumenteerd en ook is aangegeven dat dit in de nota van toelichting door het ministerie zelf onderkend wordt. Er wordt in het onderdeel “verhouding met andere nationale en EU-regelgeving” dan ook **ten onrechte** gesuggereerd dat de aanpassing **een nadere invulling is van reeds bestaande wetgeving**. Het betreft hier **uitbreiding van de informatieverplichting**. Die uitbreiding is zoals al eerder vermeld niet doelmatig.

Bijlage III: FAQ

Bijlage III FAQ zoomt in op twee vragen en antwoorden uit een door het ministerie gepubliceerde FAQ die bedoeld is om onduidelijkheden rond het aangepaste Besluit melden weg te nemen. Deze laten nogmaals heel duidelijk zien dat de wijziging van het Besluit melden:

- Leidt tot informatie over ZZS die niet daadwerkelijk aanwezig zijn in de betreffende afvalstroom, en;
- Er toe leidt dat informatie over ZZS waarvan de ontdoener weet dat deze wel aanwezig is in de betreffende afvalstroom, niet vermeld hoeven te worden.

Deze twee vragen en antwoorden staan hieronder vermeld.

Q:

Ik heb meerdere afvalstromen. Die verschillen (sterk) qua samenstelling, ook wat betreft aanwezige ZZS. Maar volgens het Besluit melden moet ik bij al die afvalstromen de namen van alle ZZS verstrekken die genoemd staan in mijn omgevingsvergunning en in mijn documenten in het kader van de minimalisatieplicht voor ZZS-emissies. Kan ik niet beter per afvalstroom alleen de namen verstrekken van ZZS die er werkelijk in zitten?

A:

Nee. Het Besluit melden verplicht u om bij al uw afvalstromen de namen te vermelden van alle ZZS die genoemd staan in uw omgevingsvergunning en in uw documenten in het kader van de minimalisatieplicht voor ZZS-emissies. Maar het is aan te raden om bij elk van uw afvalstromen *aanvullend* te vermelden welke van de genoemde ZZS er niet in zitten, met een toelichting waarom niet. Zo krijgt het afvalbedrijf de juiste informatie.

Q:

Wat moet ik doen met ZZS waarvan ik weet dat ze in mijn inrichting aanwezig zijn, mogelijk ook in het afval, maar die niet genoemd zijn in de vergunning of het vermijdings- en reductieprogramma?

A:

Dan verplicht het Besluit melden er niet toe dat u uw afvalverwerkers over deze ZZS informeert. Wel kan het niet-noemen van aanwezigheid van ZZS, terwijl uw bedrijf beschikt over informatie waaruit volgt dat deze ZZS schade toebrengt aan het milieu/de volksgezondheid, een schending opleveren van de zorgvuldigheidsnorm genoemd in artikel 6:162 Burgerlijk wetboek. (Zie hiervoor de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam inzake de civiele aansprakelijkheid van Chemours jegens vijf gemeenten in het tijdvak 1984-1998, onder meer overweging 6.17 en 6.22.)

Ook kunnen bepalingen in uw contract met uw afvalverwerker vereisen dat u hem informatie over aanwezige ZZS verstrekt, ook als dat niet hoeft op grond van het Besluit melden.

U kunt tenslotte ook uit eigen beweging, vanuit uw beleid voor milieu-verantwoord ondernemen en omwille van een goede relatie met de verwerker(s) van het betreffende afval, ervoor kiezen om de informatie te delen.