

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

Vereniging Afvalbedrijven
T.a.v. dhr. R. Loos
Postbus 2184
5202 CD 's-Hertogenbosch

Bestuurskern
Directie Duurzame
Leefomgeving & Circulaire
Economie

Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
L.M. Knijff
Senior Beleidsmedewerker
M +31(0)6-29598373
Loek.Knijff@minienw.nl

Datum 18 maart 2020
Betreft Uw verzoek om een beleidskader en landelijke
coördinatie voor de aanpak van ZZS bij afvalbedrijven

Ons kenmerk
IenW/BSK-2019/259113

Uw kenmerk
190057/RL/lv

Bijlage(n)
-

Geachte heer Loos,

In uw brief van 30 augustus 2019 (kenmerk: 190057/RL/lv) uit u, namens de VA en de NVRD, uw zorg over een uitvraag door omgevingsdiensten aan afvalbedrijven waarin wordt verzocht om een inventarisatie te maken van de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en de potentiële zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) in de afvalstoffen waarvoor men vergund is deze te accepteren en van de mate waarin deze stoffen aanwezig zijn in emissies naar lucht en water. U geeft aan dat het de NVRD, de VA en hun leden onvoldoende duidelijk is hoe de door de omgevingsdiensten gevraagde informatie zal bijdragen aan een betere beheersing van (p)ZZS in de keten. U vraagt mij om de huidige wijze waarop bedrijven worden benaderd door het bevoegd gezag te heroverwegen en in plaats daarvan te komen tot een beleidskader dat landelijk gecoördineerd wordt uitgevoerd.

Het ministerie heeft naar aanleiding van uw verzoek contact opgenomen met het IPO en ODNL en uw vragen besproken met enkele bij de uitvraag betrokken provincies en omgevingsdiensten. Uit dit gesprek kwam in de eerste plaats naar voren dat in de gevraagde inventarisatie onderscheid gemaakt moet worden tussen:

- de emissies van (p)ZZS naar lucht en water;
- de aanwezigheid van (p)ZZS in afvalstromen.

Emissies naar lucht en water

Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad d.d. 25 april 2018 is tussen de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de bevoegd gezagen overeengekomen om via een uitvraag aan bedrijven de emissies van ZZS naar lucht en water beter in beeld te brengen. Daarbij is afgesproken dat de uitvraag tijdig plaatsvindt om het proces van informatielevering voor 1 januari 2021 te kunnen realiseren. Ieder bevoegd gezag is zelf verantwoordelijk voor het proces en de procedures.

Vanuit wet- en regelgeving zijn bedrijven verplicht om het bevoegd gezag te informeren over het terugdringen van het gebruik van ZZS en de emissies van ZZS naar lucht en water. Deze verplichting volgt ofwel rechtstreeks uit het Activiteitenbesluit ofwel vanuit de vergunningplicht. De brief van de provincies licht de grondslag voor de informatievraag nader toe. Bedrijven kunnen over de

praktische uitvoering van de informatievraag in gesprek gaan met hun bevoegd gezag. De provincies berichten mij dat zij daar open voor staan.

Bestuurskern
Directie Duurzame
Leefomgeving & Circulaire
Economie

Doel van de informatie

In uw brief geeft u aan dat het de leden van de VA onduidelijk is hoe de gevraagde informatie gebruikt gaat worden om bij te dragen aan de beheersing van ZZS in de keten. Wat betreft ZZS-emissies naar lucht en water geven de provincies en omgevingsdiensten waarmee het ministerie uw brief heeft besproken aan dat de informatie wordt gebruikt voor het beoordelen of verleende vergunningen of aanvragen voor (verlenging van) vergunningen voldoende voorzien in het proces van continue verbetering bij het minimaliseren van emissies en lozingen van ZZS. Op basis van die beoordeling wordt bepaald of een (bijstelling van de) aanvraag moet worden ingediend dan wel het ambtshalve stellen van voorschriften noodzakelijk is en met welke prioriteit hieraan uitvoering moet worden gegeven. Daarnaast draagt de informatie bij aan het verkrijgen van een landelijk beeld van (plaatsvindende of met maatregelen voorkomen) ZZS-emissies.

Datum
18 maart 2020

Ons kenmerk
IenW/BSK-2019/259113

De praktijk met verkregen informatie van bedrijven in Zuid-Holland (hierbij waren overigens nog geen afvalbedrijven) leert tot nu dat voor ZZS waarvoor een Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) is vastgesteld geen overschrijdingen gevonden zijn. Daarmee is er geen reden ontstaan om acuut in te grijpen in bedrijfsactiviteiten. Evengoed geldt ook hier de minimalisatieplicht om *emissies* verder terug te dringen. In ongeveer de helft van de gevallen is gebleken dat de vigerende of aangevraagde vergunning niet volstond. In deze situaties is gekozen voor het ambtshalve stellen van vergunningvoorschriften of het laten indienen van een (bijgestelde) aanvraag. De uitvraag heeft daarmee haar nut bewezen.

Afvalstromen

Uw brief richt zich met name op de vraag naar (p)ZZS in afvalstromen die (door enkele provincies) is gericht aan afvalbedrijven. Ten aanzien van de informatieplicht over specifieke stoffen in afvalstromen is de wetgeving minder duidelijk. De Wet milieubeheer (hierna: Wm) verplicht in artikel 10.39 degene die het afval afgeeft (de ontdoener) om aan de ontvanger van het afval informatie te verstrekken over aard, eigenschappen en samenstelling, om de ontvanger in staat te stellen te bepalen welke maatregelen nodig zijn voor bescherming van personeel en milieu. Deze verplichting is onderdeel van de implementatie in de Nederlandse wetgeving van artikel 13 van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu). Ook moet de ontvanger van de afvalstoffen op grond van artikel 10.40 van de Wm van deze ontvangst melding doen aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen en op verzoek ook aan het bevoegd gezag. In de Wm wordt echter niet aangegeven dat de ontvanger informatie moet krijgen of verstrekken op het niveau van specifieke stoffen. In het onderliggende *Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen* (hierna: *Besluit melden*) is dit ook nog niet uitgewerkt. Om alsnog voor deze uitwerking te zorgen, heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (nu minister van Milieu en Wonen) aangegeven het *Besluit melden* te gaan aanpassen.

De uitvraag van de provincies naar specifieke stoffen in afvalstromen is in de geest van de wetgeving en in lijn met het beleidsdoel om de kennis over stoffen in afvalstromen te vergroten. Het belang hiervan is ook onderstreept in het actieplan van de Europese Commissie voor de transitie naar een circulaire economie (2016).

De staatssecretaris heeft in het Algemeen Overleg Circulaire Economie op 15 oktober jl. aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij bedrijven en omgevingsdiensten oproept om nu al werk te maken van de informatieverstrekking over ZZS in afvalstromen.

Artikel 10.39 Wm zich richt tot bedrijven die afval *afgeven* (ontdoeners) en *niet* tot bedrijven die afval *ontvangen*, terwijl deze bedrijven (transporteurs, opslagbedrijven, verwerkers) voor het beheersen van emissies van risicostoffen in de eerste plaats informatie nodig hebben over de afvalstromen die ze in ontvangst nemen. Op grond van artikel 10.39, straks nader uitgewerkt in het *Besluit melden*, krijgen de afvalverwerkers de informatie over risicostoffen van de ontdoeners. Ik ben mij ervan bewust dat dit in de huidige praktijk nog onvoldoende gebeurt. In deze situatie zal verbetering moeten komen.

Bestuurskern
Directie Duurzame
Leefomgeving & Circulaire
Economie

Datum
18 maart 2020

Ons kenmerk
IenW/BSK-2019/259113

Doel van de informatie

Informatie over specifieke stoffen in afvalstromen is nodig voor een goede beheersing van de risico's van die stoffen in de gehele afvalketen: tijdens transport en opslag, bij verplaatsingen en voorbehandeling bij de verwerker of bij het reinigen van transportvoertuigen, tijdens de (eind-)verwerking van het afval en in de eventuele daaropvolgende fase waarin producten van de verwerking (recyclaat, gereinigde grond) opnieuw een toepassing krijgen in de economie. Afvalverwerkende bedrijven hebben te maken met de minimalisatieplicht voor emissies van ZZS. Het belang van zicht verkrijgen en behouden op specifieke stoffen die risico's opleveren is onder meer geïllustreerd in het rapport "Vervolgonderzoek afvalstromen Chemours" van de ILT en de brief van de minister van Milieu aan Wonen aan de Tweede Kamer van 13 november jl. over een overtreding van de EVOA door Chemours. Het Derde Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) wijdt een hoofdstuk (B.14) aan de benodigde risicoanalyse voor gerecycled materiaal dat een ZZS bevat. Hiervoor is kennis van aanwezige ZZS een eerste vereiste.

Aard en diepgang van de informatie

De benodigde aard en diepgang van de informatie zal afhangen van het type afval, de daarin te verwachten stoffen die risico's met zich meebrengen, de boogde verwerking en de toepasselijke stoffenwetgeving, zoals de POP-verordening. Op deze basis en vanuit hun milieuzorgplicht moeten bedrijven in eerste instantie zelf bepalen en motiveren wat de benodigde beantwoording is van de door hun omgevingsdienst gedane uitvraag.

Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk wat de vereisten zijn en zal mogelijk het gesprek willen aangaan over de eigen analyse van de bedrijven. Er is nog relatief weinig ervaring met het leveren van deze informatie. Het zoeken naar een optimale invulling zal daarom vaak nader overleg vragen. Waar het om gaat is dat er uiteindelijk voldoende informatie komt voor een afdoende risicobeheersing. Als er door bedrijven en omgevingsdiensten ervaring is opgebouwd met het bepalen en onderling afstemmen welke informatie over risicostoffen in afvalstromen relevant is, helpt dat ook om een oplossing te vinden in situaties waarin zich onverwacht een nieuwe zorgstof aandient.

Het ministerie faciliteert de informatiedeling met voorlichting op de website van LAP3 (zie <https://lap3.nl/uitvoering-lap/zzs-afval>), waaronder een rapport over ZZS die in de diverse soorten afvalstromen verwacht kunnen worden. Dit rapport is nog eind 2019 geactualiseerd en wordt de komende tijd uitgebreid naar een groter aantal ZZS. Op basis van gesprekken met overheidsdiensten en het

bedrijfsleven ter voorbereiding van de aanpassing van het *Besluit melden* zal het ministerie bezien hoe tot de nodige standaardisering van de informatiedeling te komen is via een eventuele nadere handreiking onder het LAP.

Bestuurskern
Directie Duurzame
Leefomgeving & Circulaire
Economie

Beleidskader voor informatieplicht over specifieke stoffen in afvalstoffen

Het beleidskader waar u in uw brief om vraagt is in de eerste plaats de hierboven besproken wetgeving. Deze krijgt een belangrijke versterking met de voorziene aanpassing van het *Besluit melden*. Over de exacte vorm van die aanpassing zal het ministerie met belanghebbenden in overleg treden. Een ander element van het beleidskader is hoofdstuk B.14 van het Derde Landelijk afvalbeheerplan (LAP3). Hier worden aanwijzingen gegeven voor de benodigde risicoanalyse bij nuttige toepassing van afvalstoffen die een ZZS bevatten.

Datum
18 maart 2020

Ons kenmerk
IenW/BSK-2019/259113

Tenslotte bevat de herziene *Kaderrichtlijn afvalstoffen* een bepaling die leveranciers vanaf januari 2021 verplicht om in een database van het Europese agentschap ECHA melding te maken van *substances of very high concern* (die allen op de ZZS-lijst van het RIVM staan) in op de markt gebrachte "voorwerpen" (producten of onderdelen van producten). Hoewel er veel vragen zijn over de haalbaarheid van het bereiken van een compleet en bruikbaar overzicht in deze database, zal de nieuwe verplichting ontegenzeggelijk leiden tot meer aandacht voor en kennis over de betreffende ZZS in producten en daarmee ook in afvalstromen.

Slotopmerkingen

Met betrekking tot de uitvraag naar ZZS in *emissies naar lucht en water* en het gebruik van deze informatie heb ik onderstreept dat hiervoor een duidelijke wettelijke basis bestaat. Voor de informatieplicht over specifieke stoffen in *afvalstromen* wordt de wettelijke basis versterkt. De uitvoering, met name het bepalen welke informatie over aanwezige stoffen precies nodig is voor adequate risicobeheersing, zal per bedrijf maatwerk vragen. In de appendix van deze brief geef ik een aantal overwegingen die dat illustreren. Het is echter het bevoegd gezag waarmee bedrijven de benodigde informatie moeten overeenkomen. Ook met de uitvraag van de provincies naar afvalstromen zie ik bedrijven graag onverwijld aan de slag gaan, zonder te wachten op de aanpassing van het *Besluit melden*. De praktische uitvoering van de informatieplicht vergt immers hoe dan ook een leerproces, dat tijd kost en dat we niet langer moeten uitstellen. Verder wil ik de VA en NVRD in overweging geven om te bezien of een of meer casus van hun leden zich lenen voor een open, informeel overleg (met deelname vanuit het bedrijf, zijn omgevingsdienst en derden) met het doel om "good practice" te ontwikkelen, die verder verbreid kan worden. Ik zal in dat geval bezien welke rol het ministerie hierin kan vervullen, vanuit de rol van het Rijk om een uniforme uitvoeringspraktijk te bevorderen.

Deze brief is digitaal aan u verzonden, per post ontvangt u op een later nader te bepalen tijdstip een gelijkkluidend exemplaar.

Met vriendelijke groet,

DIRECTEUR DUURZAME LEEFOMGEVING EN CIRCULAIRE ECONOMIE,



Mevr. drs. E.E. de Kleuver

Appendix

Overwegingen bij het invullen van de informatieplicht over risicostoffen in afvalstromen

N.B.: het onderstaande betreft geen aanwijzingen van het ministerie. De invulling van de informatieplicht moet overeengekomen worden tussen een bedrijf en zijn bevoegd gezag.

- Wordt een ingaande afvalstroom verbrand of gepyrolyseerd, dan is voor het beheersen van emissies vanuit dat proces alleen informatie nodig over risicostoffen in de ingaande stroom die het proces (deels) overleven of omgezet worden in andere milieuschadelijke stoffen.
- Indien robuuste maatregelen worden toegepast om emissies van vluchtige stoffen naar de buitenlucht te voorkomen, is het niet nodig om alle vluchtige risicostoffen individueel te identificeren en te kwantificeren.
- Als risicostoffen door het verwerkingsproces niet of niet volledig vernietigd worden en terechtkomen in een nieuwe afvalstroom (bijv. afvalwater, bodemas, vliegias) is te overwegen of het efficiënter is om de gehalten risicostoffen alleen te meten in de nieuwe stroom in plaats van (ook) in de ingaande stroom.
- Ook als uit afvalverwerking materialen verkregen worden die men weer op de markt wil brengen (bodemas, vliegias, gereinigde grond, brandstof, metaal, kunststof, papier, etc.) kan men overwegen hoe men de analyse-inspanning het best verdeelt over het ingaande afval en de verkregen materialen. In elk geval moet het voor ingaande afvalstoffen duidelijk zijn welke risicostoffen ze (kunnen) bevatten, zodat men alert is op de aanwezigheid van deze stoffen in het recyclingproduct.
- Sommige afvalmaterialen (bijv. kunststoffen) zijn deels ZZS-houdend en deels ZZS-vrij. Investeren in het screenen op ZZS kan lonen als het ZZS-houdende gerecyclede kunststof aan wettelijke beperkingen gebonden is en/of als een apart gehouden ZZS-vrije stroom een recycklaat met een betere marktprijs oplevert.

Bestuurskern

Directie Duurzame
Leefomgeving & Circulaire
Economie

Datum

18 maart 2020

Ons kenmerk

IenW/BSK-2019/259113