

Vergaderjaar 2019–2020

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 172

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2020

Met deze brief doe ik enkele toezeggingen gestand op het gebied van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in afvalstromen en geef ik uitvoering aan de motie van het lid Laçin (Kamerstuk 35 334, nr. 55).

Zicht op schadelijke stoffen in afvalstromen is van belang om te borgen dat in de hele keten, bij transport, opslag, verwerking en recycling, geen risico's over het hoofd worden gezien die extra beheersing vereisen ten opzichte van de maatregelen die de transporteurs en verwerkers reeds treffen. Vanaf het punt waar het afval ontstaat moet adequate informatie meegegeven worden om verderop in de keten de risico's afdoende te kunnen beheersen. Rapporten van het RIVM en de ILT over de verspreiding van GenX-stoffen naar het milieu via afvalstromen, waarover ik u 25 september 2019 heb bericht (Kamerstuk 28 089, nr. 148), gaven een voorbeeld waar informatie tekortschoot en waar bovendien de aanpak van het probleem werd bemoeilijkt doordat de route van de schadelijke stoffen langs de actoren in de afvalketen niet goed te achterhalen was. Betere informatie(overdracht) voorkomt onnodige risico's voor mens en natuur en eventuele hoge saneringskosten.

In de contacten met deskundigen vanuit diverse provincies en omgevingsdiensten en de afvalverwerkende sector komt naar voren dat alle partijen behoefte hebben aan verduidelijking van het beleidskader betreffende de informatieverstrekking over stoffen in afvalstromen.

Wetgeving meldplicht ZZS in afvalstromen

In het AO Circulaire Economie van 15 oktober 2019 (Kamerstukken 32 852 en 30 872, nr. 98) heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de aanpak van zeer zorgwekkende stoffen in afvalstromen, waarover in het najaar van 2020 wetgeving volgt. Deze toezegging volgde op mijn brief over genoemde rapporten van het RIVM en de ILT. In die brief gaf ik aan te bezien in hoeverre adequate melding van ZZS in afvalstromen aanpassing van de wetgeving vraagt. In het AO van 15 oktober en in antwoord op schriftelijke vragen van uw Kamer over de twee rapporten (Kamerstuk

28 089, nr. 152) heb ik aangekondigd het *Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen* (hierna: *Besluit melden*) te gaan aanpassen.

Op grond van bepalingen in de Wet milieubeheer en het *Besluit melden* heeft de ontdoener van een afvalstof de verplichting om de ontvanger van de afvalstof een omschrijving te verstrekken van de aard, eigenschappen en samenstelling van die afvalstof. Artikel 10, tweede lid, van het *Besluit melden* bepaalt dat degene die een «omschrijving» verstrekt daarbij de van toepassing zijnde code van de *Regeling Europese afvalstoffenlijst* (Eural-code) dient te vermelden. Dit betekent niet dat de Eural-code daarmee altijd voldoende is om aan de verplichting te voldoen. In de nota van toelichting van het *Besluit melden* is ook toegelicht dat de ontdoener verplicht is de ontvanger gegevens over aard, eigenschappen en samenstelling te verstrekken *met inbegrip van* de Eural-code.¹ De tekst van het *Besluit melden* sluit dus niet uit dat naast de Eural-code aanvullende informatie kan worden verlangd. De aanwezigheid van ZZS is in principe relevante informatie voor het kunnen beheersen van de risico's voor de gezondheid en het milieu die kunnen ontstaan bij de verwerking van de afvalstroom of bij de herintroductie op de markt van uit het afval teruggewonnen materiaal.

In de uitvoering van het *Besluit melden* is echter de praktijk ontstaan om de verlangde informatie te beperken tot de Eural-code. Om die reden wil ik de wetgeving verduidelijken, in de zin van het expliciet benoemen van de verplichting om aanwezigheid van ZZS (stofnaam, gehalte) te melden. Met deze aanscherping wordt beter geborgd dat informatie over ZZS bekend is en risico's voor de gezondheid en het milieu zo veel als mogelijk beperkt kunnen worden. De juiste vorm en reikwijdte van de meldplicht voor ZZS bespreek ik momenteel met de medeoverheden en het bedrijfsleven. In dit overleg gaat het met name om de uitvoerbaarheid voor bedrijven, de handhaafbaarheid en het doelbereik van de maatregel in de praktijk. De procedure voor de wijziging van het *Besluit melden* zal doorlopen tot in het volgende jaar, maar ik streef ernaar nog dit jaar mijn voorstel aan uw Kamer te melden.

Stelsel voor melding, registratie en controle op bedrijfsafvalstromen

In het AO PFAS van 19 februari jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 78) heb ik toegezegd in gesprek te gaan met de provincie Zuid-Holland over de problemen met meldingen door het bedrijf Chemours van het transport van chemische afvalstoffen en de Kamer te informeren over de uitkomst van dat gesprek, het stelsel en de verdere mogelijkheden om ervoor te zorgen dat het bedrijf voldoet aan wet- en regelgeving.

Ik ga hier eerst in op het wettelijk stelsel voor het melden en registreren van bedrijfsafval. Dit stelsel biedt mogelijkheden voor controle van het bevoegd gezag op de transporten en verwerking van afvalstromen. De Wet milieubeheer verplicht een bedrijf dat afval heeft af te geven (de ontdoener) om dit alleen te doen aan een persoon (zoals een inzamelaar of verwerker) die bevoegd is dat afval te ontvangen en om de gegevens over de afgifte ten minste vijf jaar te bewaren. In de praktijk worden deze gegevens in een contract tussen ontdoener en verwerker neergelegd. De verwerker mag het afval alleen ontvangen als hij heeft vastgesteld dat hij het afval gezien de samenstelling binnen de voorwaarden van zijn vergunning of conform de voor hem geldende algemene regels, en daarmee milieuverantwoord, kan verwerken. Het bevoegd gezag van de verwerker heeft de taak daarop toe te zien en voorschriften aan de vergunning te verbinden of een maatwerkvoorschrift op te stellen om milieuverantwoorde verwerking te borgen.

¹ Stb. 2004, nr. 522, paragraaf 3.1.4 van de nota van toelichting.

De verwerker verstrekt de ontdoener vóór het moment van transport een zogenoemd afvalstroomnummer. Binnen vier weken na afloop van de maand waarin de afvalstoffen zijn ontvangen, doet deze een melding aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Hiermee is in de registratie van het LMA zichtbaar aan welke verwerker een ontdoener (bijv. Chemours) een specifieke lading afval (gekenmerkt door het afvalstroomnummer) heeft afgegeven.

Ook het bevoegd gezag van de ontdoener heeft een duidelijke taak. Deze overheid is bij het uitoefenen van haar wettelijke bevoegdheden in de positie om de ontdoener te bevragen over de samenstelling van de afvalstoffen. Op basis van de LMA-meldingen (door de verwerker gedaan) kan het bevoegd gezag van een ontdoener (bijv. Chemours) zicht houden op de juiste afvoer en verwerking: gaat het afval naar een geschikte verwerker? Indien nodig kan dit bevoegd gezag ook ingrijpen. In de praktijk gebeurt het regelmatig dat het bevoegd gezag van een ontdoener om die reden contact opneemt met het bevoegd gezag van de verwerker, zo geeft het LMA aan.

In mijn overleg met de medeoverheden over de beoogde aanpassing van het *Besluit melden* zal de effectiviteit van het hierboven geschetste systeem (waaronder de handhaafbaarheid) een belangrijk aandachtspunt zijn. De praktijk heeft laten zien dat vanuit het transport en de verwerking van de afvalstromen van Chemours PFAS in het milieu terecht kwamen. Dit laat zien dat bedrijven scherp moeten blijven op hun verantwoordelijkheid om adequate informatie te verstrekken (de ontdoener) respectievelijk op te vragen (de verwerker) en dat het bevoegd gezag er scherp op moet blijven of die verantwoordelijkheid wel voldoende wordt ingevuld. Om dit te bevorderen ga ik zoals gezegd de wettelijke verplichting om ZZS in afval te melden verduidelijken en heb ik reeds in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) beleid opgenomen voor het beoordelen van risico's van ZZS in afvalstoffen die gerecycled worden.

Afvalstromen van Chemours

In het verlengde van mijn toezegging om in gesprek te gaan met de provincie Zuid-Holland over de afvalstromen van Chemours verzoekt de motie van het lid Laçin de regering samen met inspectiediensten en het bevoegd gezag te onderzoeken of Chemours zich houdt aan de verplichte informatieverstrekking over afvalstromen en hoe deze verplichting waar nodig aangescherpt kan worden, en de Kamer hierover te informeren. Over de afvalstromen van Chemours heb ik informatie ingewonnen bij de ILT en de provincie Zuid-Holland. De ILT heeft op 5 februari samen met de omgevingsdienst DCMR een gesprek gehad met Chemours over de in 2019 geconstateerde overtreding van de EVOA waarover uw Kamer is geïnformeerd (Kamerstuk 28 089, nr. 151). Dit betrof het op een onjuiste vergunning exporteren van (GenX) afval. Op basis van dit gesprek concludeerde de ILT dat Chemours onvoldoende maatregelen heeft genomen om toekomstige overtredingen te voorkomen. De ILT heeft hierop het traject van een last onder dwangsom (LOD) gestart, om herhaling van de overtreding te voorkomen. De LOD is op 31 maart aan Chemours verstuurd. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van relevante nieuwe ontwikkelingen.

Wat betreft de *binnenlandse* afvalstromen is uit het gesprek met de provincie Zuid-Holland duidelijk geworden dat Chemours en de andere betrokken bedrijven steeds uitvoering hebben gegeven aan de door de wet- en regelgeving verplichte administratieve handelingen, met de meldingen door de verwerkers aan het LMA als sluitstuk. Het probleem zit in het ontbreken van voldoende informatie over in de afvalstromen aanwezige PFAS en andere ZZS. Hierdoor waren transporteurs en verwerkers niet bekend met emissies van PFAS naar het milieu en hebben emissies kunnen plaatsvinden.

De afvalstromen van Chemours gaan inmiddels wel vergezeld van informatie over aanwezige PFAS, maar er is nog discussie tussen bevoegd gezag en bedrijf over de noodzaak om de gehalten PFAS (en overige ZZS) te bepalen en de wijze waarop dat moeten worden gedaan. Met name wil de provincie verbetering bereiken voor afvalstromen waarin het gehalte PFAS (en overige ZZS) weliswaar gering is, maar die vanwege de grootte van de stroom en de wijze van verwerken toch zorg opleveren over mogelijke emissies naar het milieu. Tegen de onder meer op dit punt ambtshalve gewijzigde vergunning is het bedrijf in beroep gegaan, waarbij het een verzoek om schorsing heeft ingediend. De wijziging is daarom nog niet in werking getreden. Een zitting in deze zaak heeft 2 juni jl. plaatsgevonden. Een uitspraak is nog niet bekend. De provincie blijft bij Chemours aandringen om nader te onderzoeken of er op (onder meer) de genoemde punten alsnog verbeteringen zijn door te voeren. Ik waardeer de inspanningen van de provincie Zuid-Holland om zowel via de weg van de vergunning als via voortgaand technisch-deskundig overleg met het bedrijf tot een beter zicht op ZZS-houdende afvalstromen te komen. Een vergelijkbare problematiek kan ook bij andere bedrijven spelen. Ik roep bedrijven en hun bevoegd gezag op het gesprek aan te gaan over de noodzaak van extra inspanningen om ZZS in afvalstromen in beeld te brengen, vooruitlopend op de verduidelijking van de wetgeving op dit punt, waaraan mijn ministerie werkt.

Minimalisatieplicht

In het wetgevingsoverleg over de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen (Kamerstuk 35 267) op 10 maart jl. heb ik naar aanleiding van vragen van het lid Kröger aangegeven dat ik in de voorbereidende gesprekken met medeoverheden over de aanscherping van de wetgeving ook de vraag aan de orde zal stellen in welke situaties zij belang zien in een *minimalisatieplicht* voor ZZS in afvalstromen en de Kamer daarover per brief zal informeren (Handelingen II 2019/20, nr. 61, item 32).

Met de provincie Zuid-Holland is daarom ook het perspectief besproken voor een *minimalisatieplicht* voor ZZS in afvalstromen. De bestaande minimalisatieplicht voor ZZS in lozingen en emissies onder het Activiteitenbesluit milieubeheer leidt tot innovatieve maatregelen waarmee bedrijven de hoeveelheid ZZS in hun rookgas en afvalwater minimaliseren. Zo'n maatregel kan een zuiveringsproces zijn, waarbij de uit het rookgas of afvalwater verwijderde ZZS in een afvalstroom terecht komt. Er is dan sprake van *concentratie* van ZZS in een afvalstroom. Als die wordt afgevoerd naar een afvalverwerker en daarmee wordt voorkomen dat de ZZS in het milieu terecht komt, voldoet dit geheel aan het doel van het milieubeleid.

Voor de bronaanpak van ZZS sluit ik aan bij het Europese stoffenbeleid (REACH), dat via kwalificatie als substance of very high concern (SVHC) het op de markt brengen en gebruik van stoffen uitfaseert of aan restricties verbindt. Dit is de meest geëigende route, omdat in REACH-kader de onderbouwing voor regulering wordt vastgesteld op een wijze die brede erkenning heeft. Daarnaast geeft in Nederland de minimalisatieplicht voor ZZS in lozingen en emissies ook een impuls aan het waar mogelijk vervangen van ZZS in productieprocessen door minder gevaarlijke stoffen.

ZZS-houdend afval moet verwerkt worden op de plaats waar dit het meest kostenefficiënt op milieuverantwoorde wijze kan. In veel gevallen is het niet doelmatig dat bedrijven het gehalte ZZS in hun afvalstromen minimaliseren als er afvalverwerkende bedrijven zijn die dit afval milieuverantwoord kunnen verwerken. Cruciaal is dat de afvalverwerker en zijn bevoegd gezag adequate informatie krijgen over de aanwezigheid van ZZS in het afval. Met aanscherping van het *Besluit melden* ga ik

zorgen voor verbetering van de uitvoeringspraktijk en handhaafbaarheid op dit punt. Het bevoegd gezag kan er dan beter en eenvoudiger op toezien dat het beheer van het afval gezien de samenstelling binnen de voorwaarden van de vergunning of conform de geldende algemene regels, en daarmee milieuverantwoord, plaatsvindt. Hierbij is ook het beleid uit het LAP voor het beoordelen van risico's van ZZS in afvalstoffen die gerecycled worden van belang. De kosten van de eventuele benodigde maatregelen voor het verwerken van afvalstoffen met ZZS berekent een verwerker logischerwijs door aan de ontdoener, het bedrijf dat het afval produceert. Dat bedrijf heeft daarmee een drijfveer om het ZZS-gehalte in zijn afvalstroom te minimaliseren.

De provincie Zuid-Holland signaleert echter dat in praktijk voor bepaalde ZZS-houdende afvalstromen de beheersing van het risico van verspreiding naar het milieu niet altijd door alle achtereenvolgende actoren in de afvalverwerking goed gebeurt en ook bijzonder lastig kan zijn. GenX bleek via meerdere onverwachte routes in het milieu terechtgekomen. Als het risico van emissies van ZZS onvoldoende is te beheersen door de verwerker en diens bevoegd gezag, ligt het in de rede dat wordt gezocht naar mogelijkheden om het risico «aan de voorkant» te reduceren, bij de ontdoener, waar het afval ontstaat. Dan komt diens bevoegd gezag in beeld. De provincie Zuid-Holland onderzoekt de mogelijkheid om minimalisatie van de hoeveelheid ZZS in afvalstromen af te dwingen via een aan de omgevingsvergunning milieu te verbinden voorschrift. Ik kijk met belangstelling uit naar de uitkomsten van dit onderzoek, om die te betrekken in mijn overleg met de provincie, de andere medeoverheden en het bedrijfsleven over het verder terugdringen van emissies van ZZS via afvalstromen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer