



> Retouradres

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Participatie
T.a.v. Circulair Materialenplan 1
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

ILT
Veiligheid en instituties
Publieke instellingen
Bedrijven

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon



Ons kenmerk
507894

Datum 5 juli 2022
Betreft Zienswijze Notitie Reikwijdte en Detailniveau - CMP1

Beste collega's van Rijkswaterstaat,

U heeft zich voorgenomen een Circulair Materialenplan (CMP1) op te stellen en laat daarom onderzoek doen naar de milieueffecten. Op 25 mei 2022 heeft u de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) ter inzage gelegd en is het mogelijk hier zienswijzen op in te dienen.

Na het lezen van de NRD heb ik besloten een zienswijze op te stellen die betrekking heeft op zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in afvalstromen. De achtergrond van de zienswijze betreft de problematiek die ik in uitvoeringspraktijk van een aantal van mijn wettelijke taken¹ aantref aangaande ZZS in afvalstoffen en bijproducten.

Deze punten zal de ILT ook aanstippen en toelichten in de lopende contacten rondom het CMP1 met Rijkswaterstaat. Deze zienswijze zal de ILT daarom gelijktijdig collegiaal met uw medewerkers delen. Wij zien uit naar het voortzetten van de samenwerking bij de uitwerking CMP1, het omzetten van sectorplannen naar circulaire materialenplannen en blijven gevraagd en ongevraagd adviseren over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Als sluitstuk voert de ILT op de laatste conceptversie van het CMP rond 2023/2024 graag een HUF-toets uit.

Achtergrond

Zoals in het huidige afvalbeheerplan (LAP-3) staat is het voor afvalstromen die ZZS bevatten van belang een verschil te onderkennen tussen het stoffenbeleid (REACH, et cetera) enerzijds en het afvalbeleid in een circulaire economie anderzijds. Het eerste is erop gericht ZZS uit te faseren, het tweede is er in principe op gericht materiaal zo lang mogelijk in de economie te houden. Het LAP-3 geeft dan ook aan *"dat een balans moet worden gevonden tussen het stimuleren van recycling enerzijds en het verminderen van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de economie anderzijds."* Voor die laatste doelstelling geldt de verwerking in een afvalverbrandingsinstallatie als een invulling daarvan.

¹ Wettelijk adviseur in omgevingsvergunningprocedures, toezichthouder op naleving van bodem gerelateerde wetgeving.

Ik maak mij echter zorgen over de afweging die in de praktijk tussen beide doelstellingen plaatsvindt. In de afweging tussen ZZS-minimalisatie tegen het belang van recycling zit een tegenstrijdigheid. Dat licht ik hieronder toe.

ILT

Datum
5 juli 2022

A. Aanwezigheid ZZS in afval en zgn. bijproducten onvoldoende in beeld

Uit verschillende onderzoeken² blijkt dat afvalverwerkende bedrijven niet altijd voldoende informatie krijgen van afvalproducenten. Hierdoor is het voor hen lastig om te beoordelen of ZZS aanwezig zijn in afvalstromen en als dat het geval is, in welke mate.

Een overzicht van voorstelbare ZZS die in de afvalstoffen kunnen voorkomen, is echter een indieningsvereiste voor de aanvraag van een omgevingsvergunning. Ik constateer dat in de omgevingsvergunningverlening een werksituatie is ontstaan waarbij het geaccepteerd is om alleen de inventarisatie ZZS in afvalstoffen van SGS Intron (2019) als basis te gebruiken voor dit overzicht. Deze algemene inventarisatie die in opdracht van Rijkswaterstaat is opgesteld, heeft echter niet betrekking op alle stoffen die formeel als ZZS zijn geïdentificeerd maar op een klein deel daarvan (ongeveer 300 van de ruim 1700 ZZS). Daarmee wordt de aanwezigheid van het overgrote deel van de ZZS niet overwogen.

Nu bent u wel voornemens het besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen te wijzigen door het toevoegen van een verplichting voor ontdoeners om de verwerker te informeren over mogelijke ZZS in hun afvalstoffen. Echter de verplichting beperkt zich tot het doorgeven van de ZZS die genoemd staan in de omgevingsvergunning van de ontdoener. ZZS die in de omgevingsvergunningverlening buiten beeld zijn gebleven maar wel in het afval terecht komen, blijven daarmee onder de radar.

Ten aanzien van de zogenaamde bijproducten merk ik op dat deze categorie stoffen buiten de werkingssfeer van de afvalstofregelgeving valt (en ook de algemene inventarisatie van SGS Intron) maar wel onder de werkingssfeer van REACH valt. De identificatie van ZZS in het bijproduct wordt daarom in het kader van REACH gedaan. Recentelijk heb ik vastgesteld dat de aanwezigheid van de ZZS vanadiumpentoxide niet is opgenomen in de REACH registratie van het bijproduct 'staalslak' terwijl deze er wel in kan voorkomen. In de praktijk wordt de staalslak ook niet op deze ZZS geanalyseerd.

Dit voorbeeld geeft aan dat de regels die er vanuit REACH zijn gesteld voor stofindicatie mogelijk onvoldoende borging bieden voor een volledig en betrouwbaar overzicht van voorstelbare ZZS binnen de specifieke context van bijproducten.

B. Geen generieke regels voor monsternamen en -analyse van afvalstoffen op ZZS en concentraties

LAP-3 verplicht een risicoanalyse in het geval het gehalte van een ZZS boven een grenswaarde van in principe 0,1 gewichtsprocent uitkomt. In die risicoanalyse (uitvoering conform B14.4 LAP-3) wordt vastgesteld of het risico dat de

² Evaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021 (Berenschot & Arcadis, april 2022), Decentrale benadering ZZS (VNG & IPO, januari 2022)

aanwezigheid van ZZS met zich meebrengt in een bepaalde toepassing al dan niet verwaarloosbaar is. Wanneer de gehalten van de aanwezige ZZS allemaal onder de grenswaarde liggen, hoeft er geen risicoanalyse uitgevoerd te worden.

ILT

Datum
5 juli 2022

Voor zover mijn kennis reikt vanuit de WABO-advisering, is het echter nog niet voorgekomen dat een zogenaamde ZZS risicoanalyse is ingediend in het kader van de omgevingsvergunningverlening. Ik tref een werksituatie aan waarin afvalverwerkers stellen *geen* afvalstoffen in te nemen met een ZZS-gehalte hoger dan de grenswaarde en dat borgen middels monsternamen en -analyse. In die situatie hoeft er dus ook geen risicoanalyse op ZZS uitgevoerd te worden. Echter, de betrouwbaarheid van de borging middels monsternamen- en analyse is betrekkelijk vanwege het ontbreken van duidelijke regels hiervoor. Hoewel er voor sommige afvalstoffen monster en/of analysemethoden zijn voorgeschreven (zoals bijvoorbeeld voor asfalt) is dat voor de meeste afvalstoffen niet het geval. Het LAP-3 stelt namelijk zelf geen duidelijke generieke regels voor monsternamen en -analyse. Daardoor is het aannemelijk dat er in de praktijk toch onverhoopt afvalstoffen worden ingenomen waarvan het ZZS-gehalte hoger is dan de grenswaarde terwijl er geen risicoanalyse voor is gedaan.

C. Cumulatieve effecten van ZZS buiten beschouwing gelaten

Bij blootstelling aan een mengsel van ZZS kan er sprake zijn van cumulatieve effecten. Dit is een door IenW erkend verschijnsel blijkens o.a. de onderzoeksopdracht die onlangs aan het RIVM is verstrekt om na te gaan in hoeverre hier rekening mee wordt gehouden in de vergunningverlening. De uitkomst van het RIVM-onderzoek dat dit nauwelijks gebeurt, komt overeen met mijn observaties van de omgevingsvergunningverlening aan afvalverwerkers. Ik ben de afweging van cumulatieve effecten van ZZS in afvalstoffen nog geen enkele keer tegengekomen. Het LAP-3 roept daar overigens ook niet expliciet toe op.

In de huidige praktijk wordt het besluit om een ZZS risicoanalyse uit te voeren gebaseerd op het gehalte van iedere afzonderlijke zeer zorgwekkende stof. Terwijl het vanwege de cumulatieve effecten beter gebaseerd kan zijn op het totale ZZS gehalte, in ieder geval voor die ZZS waarvan de effecten kunnen cumuleren.

D. Beperkingen van immobilisatie van ZZS als risicobeheersing onvoldoende erkend

Voor een bedrijf is het financieel interessanter om een stof als secundaire bouwstof in de markt te zetten dan als afvalstof ter stort aan te moeten bieden. In de praktijk tref ik dan ook situaties aan waarin er meer secundaire bouwstoffen worden ingezet dan bouwtechnisch noodzakelijk.

Voor de risicobeheersing in die toepassingen wordt afhankelijk van de classificatie vormgegeven -, niet vormgegeven- of IBC-bouwstof in meer of mindere mate geleund op de immobilisatie van risicovolle stoffen. Maar zowel tijdsduur als omstandigheden hebben invloed op de mate van immobilisatie. Aangezien niet alle omstandigheden te voorspellen zijn (zeker naarmate we verder in de tijd kijken) biedt immobilisatie daarom geen garantie voor een doelmatige risicobeheersing op de lange termijn.

Vanuit deze invalshoek maak ik mij zorgen over toepassingen waarvan de

gebruiksduur niet te voorspellen is maar naar alle verwachting wel ver in de tijd ligt (zoals bijvoorbeeld een kunstduin van staalslakken). Temeer omdat niet wordt geregistreerd in welke toepassingen ZZS zijn geïmmobiliseerd en omdat eventuele uitloping niet wordt gemonitord.

ILT

Datum
5 juli 2022

Vanwege bovenstaande kwesties maak ik mij zorgen om de weging van ZZS-minimalisatie in het CMP1. Als deze kwesties niet opgelost worden neemt het risico op ondeugdelijke afwegingen in een opschalende circulaire economie alleen maar toe. Wanneer de balans doorslaat naar recycling ten koste van ZZS minimalisatie, kent dit risico's voor mens en milieu. Vanuit die achtergrond heb ik de volgende zienswijze:

Zienswijze

1. Na lezing van paragraaf 'II. Zorgstoffen in de circulaire economie' in hoofdstuk 6 van de NRD constateer ik dat de beleidsalternatieven zich beperken tot het voortzetten van bestaand beleid eventueel met een verbreding tot alle zorgstoffen (vermoedelijk pathogenen e.d.). Deze beleidsalternatieven adresseren niet de kwesties die ik onder A, B en C heb geschetst.
2. Na lezing van paragraaf 'I. Immobilisatie binnen de CE' in hoofdstuk 6 van de NRD constateer ik dat in de beschrijving de beperkte houdbaarheid van immobilisatie als beheersmaatregel wordt erkend als ook het belang van het in beeld houden van aanwezige verontreinigingen. Ik mis echter de uitwerking van deze aandachtspunten naar een beleidsalternatief. Hoewel alternatief I.c een beleid voorstaat waarin verontreinigd materiaal apart wordt verwerkt ter voorkoming van risico's in een volgende cyclus gaat het niet in op de risico's die in een eerste toepassing kunnen ontstaan vanwege hetgeen ik onder D. *Beperkingen van immobilisatie van ZZS als risicobeheersing onvoldoende erkend* heb geschetst.
3. Na lezing van hoofdstuk 7 van de NRD constateer ik dat de effecten die zijn uitgekozen om de beleidsalternatieven mee te beoordelen mogelijk leiden tot een scheve afweging van het belang van recycling t.o.v. het belang van ZZS-minimalisatie. Immers de effecten a t/m f maken het belang van recycling zondermeer duidelijk, terwijl alleen effect 'h' dat overduidelijk voor ZZS minimalisatie doet. Weliswaar wordt in hoofdstuk 6 een verwaarloosbaar risico voor mens en milieu terecht gepresenteerd als een harde randvoorwaarde voor de toepassing van ZZS-houdend materiaal, maar is het in hoofdstuk 7 slechts één van de tien effecten waar beleidsalternatieven op worden beoordeeld.

Advies

Ik adviseer daarom;

1. In hoofdstuk 6 van de NRD beleidsalternatieven te formuleren die de huidige problematische kwesties die ik heb geschetst onder A, B, C en D te adresseren.
2. In hoofdstuk 7 van de NRD duidelijk te maken hoe een verwaarloosbaar risico voor mens en milieu wordt meegenomen als harde randvoorwaarde in de beoordeling van beleidsalternatieven i.p.v. als één van de tien effecten.

We treden graag in collegiaal overleg met jullie over de bovengenoemde punten.

ILT

Datum

5 juli 2022

Met vriendelijke groet,

