

Vergaderjaar 2023–2024

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 282

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2023

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een signaalrapportage opgesteld waarin zij de risico's benoemt van onvoldoende zicht op, en het gebrek aan mogelijkheden om in te grijpen bij, export van afval dat PFAS bevat. Het signaalrapport komt voort uit acties van de ILT ten aanzien van het overbrengen van afvalstoffen met PFAS naar een verwerker in België. Met deze brief wordt de signaalrapportage aangeboden aan uw Kamer en wordt ingegaan op het beleidsmatig vervolg op de conclusies van de ILT. Dit betreft onder meer stappen die gezet worden om de juiste verwerking van afval met daarin (mogelijk) PFAS te realiseren. Daarmee wordt ook de motie Hagen (D66) afgedaan, aangenomen naar aanleiding van het tweeminutendebat PFAS en gezondheid van 30 maart jl., die verzoekt om een plan voor het veilig verwerken van PFAS-houdend afval dat concrete veilige verwerkingsroutes aangeeft en duidelijk inzicht in verwerkings-opties verschaft (Kamerstuk 35 334, nr. 242).

De signaalrapportage in het kort

In het signaalrapport geeft de ILT aan dat zij bij de vergunningverlening voor de export van afval met PFAS naar het buitenland onvoldoende juridische mogelijkheden ziet om invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid om te borgen dat het milieu voldoende beschermd wordt. Op de eerste plaats signaleert de ILT dat er beperkt zicht is op PFAS in afval. Bovendien geeft de ILT aan dat er geen garantie is op de volledige vernietiging van PFAS in afval. En als laatste constateert de ILT dat normen voor de verwerking van PFAS in afval in veel gevallen ontbreken, waardoor handelen uit voorzorg onvoldoende mogelijk is.

Algemene reactie op de constatering van de ILT

Ik deel de constatering van de ILT dat niet altijd zicht en grip bestaat op afval dat mogelijk PFAS bevat. De kennis op dit vlak is de afgelopen jaren weliswaar toegenomen, maar ook nog sterk in ontwikkeling. Om die

ontwikkeling verder te stimuleren zet ik onder meer in op het concretiseren van de informatieplicht bij het afgeven van afvalstoffen en op het borgen van veilige recycling, juist ook met het oog op mogelijke aanwezigheid van PFAS in afval. Verder zal ik hieronder ingaan op mijn inzet om het probleem van PFAS bij de wortel aan te pakken (productie en gebruik), de handelingsperspectieven om juiste verwerking van PFAS-houdend afval te borgen op grond van het voorzorgbeginsel en de bestaande wettelijke kaders en mijn inzet om die kaders verder te versterken. De in deze brief beschreven acties zullen het zicht en de grip op afval met PFAS verhogen en daarmee de juiste verwerking van dat afval bevorderen, waarmee ik ook invulling geef aan de motie van het lid Hagen (D66).

Restrictie PFAS onder REACH

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom heeft Nederland in januari 2023 samen met Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Zweden bij het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA) het restrictievoorstel PFAS ingediend. Ik informeer uw Kamer regelmatig over de stand van zaken van het restrictievoorstel. De restrictie moet ertoe leiden dat de productie, het in de handel brengen en het gebruik van PFAS in Europa zo ver mogelijk wordt ingeperkt onder de REACH-verordening.¹ Deze restrictie is een belangrijke stap richting het door de Kamer gewenste verbod op PFAS.² De restrictie zal inhouden dat gehalten PFAS in materialen beneden zeer lage grenswaarden moeten liggen. Zo wordt bewuste toevoeging van PFAS uitgesloten. Er zullen ook zeer lage grenswaarden gaan gelden voor PFAS in gerecyclede materialen. Ook al zullen er uitzonderingen op het PFAS-verbod gaan gelden voor toepassingen die Europa als (vooral) noodzakelijk beoordeelt, de PFAS-productie en het gebruik van PFAS in productieprocessen zullen sterk afnemen. Het zijn met name de afvalstromen van deze bedrijven waar het ILT-signaal over gaat. Ze zullen door de restrictie veel geringer in aantal en omvang worden. Het probleem van eventuele ontoereikende verwerking van PFAS-houdend afval wordt hiermee navenant kleiner.

Om vooruitlopend op de restrictie de emissies van PFAS naar het milieu en de blootstelling van mensen aan PFAS te verminderen, is het Actieprogramma PFAS gestart. In het actieprogramma werk ik samen met alle bevoegde gezagen en het bedrijfsleven aan het delen van kennis over de meest effectieve manier om emissie van PFAS vanuit productieprocessen en producten terug te dringen, onder andere door overschakeling op alternatieven voor PFAS. Dit gebeurt onder meer met de papier-, cosmetica- en kledingindustrie. Over de voortgang van het actieprogramma wordt uw Kamer jaarlijks geïnformeerd voorafgaand aan het wetgevingsoverleg Water. Via deze acties wil het Kabinet de verspreiding van PFAS in het milieu verder inperken.

Concretiseren informatieverplichting bij afgifte van afval

Op grond van bepalingen in de Wet milieubeheer³ en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen⁴ (hierna: 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. Op dit punt wordt het Besluit melden momenteel geconcretiseerd, waarmee geborgd zal worden dat voor afval

¹ Verordening (EG) 1907/2006

² Motie van de leden Bouchallikh en Van Esch, Kamerstuk 28 089, nr. 202

³ wetten.nl – Regeling – Wet milieubeheer – BWBR0003245 (overheid.nl)

⁴ wetten.nl – Regeling – Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen – BWBR0017294 (overheid.nl)

van vergunningplichtige bedrijven die met Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) werken of deze emitteren, die bedrijven deze informatie doorgeven aan hun afvalverwerkers en/of inzamelaars. Deze wijziging van het Besluit melden leidt tot een verhoogd zicht voor afvalverwerkers en bevoegde gezagen op de aanwezigheid van als ZZS geclassificeerde PFAS in afvalstoffen die in Nederland ontstaan. Het wijzigingsvoorstel is reeds bij uw Kamer in voorhang gebracht en treedt naar verwachting per 1 januari 2024 in werking.⁵ Met de ILT zal onderzocht worden in hoeverre zij de aangepaste informatieplicht goed kan toepassen in haar rol als bevoegd gezag voor grensoverschrijdende afvaltransporten.

Beleid voor PFAS in recyclebaar afval

Vanwege het gebruik van PFAS in veel verschillende producten en toepassingen, zullen PFAS waarschijnlijk ook in veel verschillende afvalstromen aanwezig zijn. Het kabinet wil recycling van afvalstoffen de norm maken, boven verbranden of storten. Recycling kan echter, bij aanwezigheid van (gevaarlijke) chemische stoffen en onvoldoende zorgvuldigheid, leiden tot risico's voor mens en milieu. Dit dient uiteraard voorkomen te worden. Voor de uitvoering van dit «non-toxic recycling» beleid geeft het huidige Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3)⁶ de nodige aanwijzingen voor het beoordelen van de risico's van ZZS in afvalstoffen die gerecycled worden. Op de eerste plaats staat in LAP3 dat de POP-verordening⁷ en de REACH-verordening voor veel ZZS grenswaarden stellen aan het gehalte van die ZZS in (diverse) materialen. Dit kan betekenen dat materiaal dat een ZZS bevat slechts na verwijdering van die ZZS weer als gerecycled materiaal op de markt gebracht kan worden. Voor ZZS die niet onder REACH of de POP-verordening gereguleerd worden, geeft LAP3 aan dat de materialen waar de ZZS in zitten enkel gerecycled mogen worden wanneer uit een risicoanalyse blijkt dat de risico's voor mens en milieu verwaarloosbaar zijn.

Specifiek voor materialen die een verontreiniging met PFAS bevatten onderzoekt het RIVM momenteel welke concentraties PFAS een aanleiding moeten zijn om een risicoanalyse uit te voeren. Als uit de risicoanalyse blijkt dat recycling niet verantwoord is, zal het afval op een andere, milieu-hygiënische wijze verwerkt moeten worden (vernietiging of permanente opslag). Het RIVM-onderzoek zal naar verwachting bijdragen aan het vergroten van zicht op afval met PFAS en bevorderen dat dit op de juiste wijze verwerkt wordt. Met relevante partijen zal gesproken worden over de gevolgen voor de bestaande recyclingpraktijk. Op basis daarvan kunnen specifiek op PFAS gerichte voorschriften worden opgenomen in het Circulair Materialenplan (de opvolger van LAP3). Overigens zullen maximale gehalten PFAS als verontreiniging in gerecycled materiaal ook aan de orde komen in de discussie over de restrictie van PFAS onder REACH.

Voorzorg

Het is begrijpelijk dat het lastig kan zijn voor vergunningverleners om te weten hoe en wanneer te handelen uit voorzorg bij nieuwe en onzekere milieu- en gezondheidsrisico's. Voorop staat dat bedrijven, burgers en overheden verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving. Deze zorgplicht dient onder andere uit te gaan van het voorzorgsbeginsel. Dit wordt door de Europese Commissie uitgelegd als het beginsel op basis waarvan men snel kan optreden tegen een mogelijk

⁵ Kamerstuk 27 664, nr. 94

⁶ B14 Zeer zorgwekkende stoffen – LAP3

⁷ Verordening (EU) 2019/1021

gevaar voor de gezondheid van mensen, dieren of planten, of ter bescherming van het milieu, als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar er nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk is.⁸ Om meer duidelijkheid te creëren over de mogelijkheden voor de toepassing van het voorzorgbeginsel, is een websitepagina gelanceerd bij het Informatiepunt Leefomgeving.⁹

Bijna honderd veelgebruikte PFAS zijn inmiddels aangewezen als ZZS. Hier is dus geen onduidelijkheid meer over het al dan niet bezitten van schadelijke eigenschappen. De industriële emissies voor deze groep stoffen zijn in Nederland al streng gereguleerd (met onder andere een minimalisatieverplichting voor emissies). Bij afvalverbranding in andere EU-lidstaten hebben deze in elk geval te voldoen aan voorgeschreven best beschikbare technieken. Bovendien is er de verplichting van de Kaderrichtlijn water¹⁰ om negatieve effecten van geloosde schadelijke stoffen op de waterkwaliteit te onderzoeken en te voorkomen. Wat betreft emissies naar lucht is van belang dat momenteel de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) en de Richtlijn Luchtkwaliteit worden herzien, op basis van onder meer de ambitie «zero pollution» in 2050, waarbij lucht-, bodem- en waterverontreiniging is teruggebracht tot een niveau dat niet schadelijk is voor mens en natuur. Bij de herziening van de RIE pleit ik ervoor dat regulering van productie en gebruik van ZZS gepaard gaat met regulering van emissies van ZZS. In EU- en VN-verband vraag ik extra aandacht voor persistente stoffen zoals PFAS. Realisatie van dit alles kost tijd, maar in de toekomst zal voor steeds meer PFAS minder gauw teruggegrepen hoeven te worden naar het voorzorgbeginsel.

POP-verordening – wettelijke normen voor vernietiging

De POP-verordening implementeert in de EU het Verdrag van Stockholm en verbiedt productie en gebruik van persistente organische verontreinigende stoffen (zogenaamde POP's). Conform het verdrag bepaalt de verordening ook dat afvalstoffen die POP's bevatten in een concentratie boven een bepaalde drempelwaarde (vermeld in bijlage IV) een verwerking moeten krijgen die ervoor zorgt dat de POP's vernietigd worden. Ook bij import en export van POP-houdend afval moeten de verdragspartijen hierop toezien. Op dit moment zijn drie PFAS-soorten (PFOS, PFOA en PFHxS) opgenomen in bijlage IV bij de POP-verordening (de zogenaamde POP-PFAS). In totaal vallen zo'n 350 PFAS onder deze drie PFAS-soorten.¹¹ De ILT is toezichthouder voor de POP-verordening. De opname van PFAS in de POP-verordening vergroot het handelingsperspectief van de ILT voor afvalstromen die deze PFAS bevatten. Met het oog op de PFAS die inmiddels de verboden POP-PFAS vervangen, laat ik onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is om de verwerking van een bredere PFAS-groep in afval op nationaal niveau nader te reguleren en zet ik mij in voor een dergelijke regulering op EU-niveau.

Samenvattend

In het bovenstaande heb ik aangegeven dat ik de zorgen die in de signaalrapportage van de ILT worden geuit deel. Ik heb mijn inzet geschetst ten aanzien van de knelpunten die de ILT signaleert. Kennisontwikkeling en besluitvorming in EU-verband zijn grotendeels bepalend voor het resultaat van deze inzet. In dat licht heb ik het belang benadrukt

⁸ EUR-Lex – I32042 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

⁹ <https://www.i plo.nl/voorzorg-omgevingsvergunning>

¹⁰ Richtlijn 2000/60/EG

¹¹ De lijsten met stoffen die onder deze PFAS-soorten vallen staan vermeld op de website van Verdrag van Stockholm. Stockholm Convention – Home page (pops.int)

van mijn inzet op de voorkant van de keten, dat wil zeggen het zo ver mogelijk terugdringen van de productie van PFAS en het gebruik van PFAS in productieprocessen. Het resultaat van die inzet op de voorkant zal immers doorwerken aan de achterkant van de keten, de afvalverwerking, waarop begrijpelijkerwijs de signalen die de ILT vanuit haar verantwoordelijkheid afgeeft betrekking hebben. Wanneer eenmaal de restrictie onder REACH van kracht zal zijn, neemt ook de omvang van PFAS-houdende afvalstromen sterk af en daarmee ook de door de ILT gesignaleerde problematiek. Vooruitlopend op de restrictie zet ik nationaal al in op het verminderen van PFAS-gebruik met het Actieprogramma PFAS.

Een extra impuls aan het vergroten van het zicht op PFAS in afval geeft de aanscherping in onze nationale regelgeving van de informatieplicht voor afval van vergunningplichtige bedrijven die met ZZS werken of deze emitteren. Wat betreft het door de ILT gesignaleerde tekort aan (Europese) normen voor juiste verwerking van PFAS-houdend afval en de daarbij toelaatbare emissies, zet ik al in op (lopende) herzieningen van de op dat punt relevante EU-regelgeving. De door de lidstaten omarmde «zero pollution» ambitie voor 2050 geeft hiervoor een goede basis. Daarnaast bieden de POP-verordening en de Kaderrichtlijn water ook nu al instrumenten waarmee te borgen is dat PFAS-houdend afval verwerkt wordt op een wijze die de PFAS vernietigt en milieuvervuiling met PFAS voorkomt. Ik zet in op verbreding van de groep PFAS die met deze instrumenten is aan te pakken.

Er is geen snelle oplossing voor de knelpunten die het zicht op PFAS-houdend afval en het waarborgen van de juiste verwerking belemmeren. Maar ik ben ervan overtuigd dat met de beschreven acties vol wordt ingezet op zowel de problematiek die de ILT signaleert als de bredere problematiek rond PFAS.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen