

MEMO

Van: Aalke Lida de Jong, Ruud Schemen
Betreft: Inventarisatie knelpunten voor de Taskforce herijking Afvalstoffen
Datum: 10-11-2018 / 22-01-2019

AANLEIDING MEMO

In eerste instantie is dit memo opgesteld ter voorbereiding van het interview van mevr. Sorgdrager met dhr. Kruize in het kader van de interviewronde met belanghebbenden. Het memo is daarna aangevuld o.a. met de opmerkingen gemaakt in de WWE (=Uniewerkgroep waterketen en emissies).

Inhoud

1. Einde-afval teruggewonnen stoffen uit afvalwater (waar staan we)
2. Knelpunten afvalstoffenregelgeving
3. Mogelijke oplossingsrichtingen

EINDE-AFVAL TERUGGEWONNEN STOFFEN UIT AFVALWATER

- Teruggewonnen stoffen uit afvalwater zijn initieel afvalstoffen. Dat betekent allerlei beperkingen bij experimenten en pilots (alleen bedrijven met vergunning afvalstoffen), bij de afzet (idem) en bij de export (tijdrovende EVOA procedure).
- Voor de vermarkting is een productstatus gewenst. Er zijn vier routes naar einde-afval: (I) eigen verklaring (kwetsbaar), (II) rechtsoordeel van I&W (zwaarwegend advies), (III) oordeel bevoegd gezag of (IV) een landelijke einde-afvalregeling.
- In het kader van de Green Deal Grondstoffen heeft de UvW in 2015 overlegd met I&W over een landelijke regeling voor teruggewonnen stoffen uit afvalwater. Dat was een brug te ver, besloten werd tot een testcase, een rechtsoordeel voor levering van Waternet struviet aan ICL.

STRUVIET

- RWS Leefomgeving liep vast bij het rechtsoordeel omdat er geen normen zijn voor medicijnresten en pathogenen. I&W heeft daarop RIVM ingeschakeld voor advies. Dit heeft een jaar vertraging opgelopen omdat er geen budget was. Nb. Struviet is door EZ beoordeeld en toegelaten als meststof, RWS vond deze beoordeling echter niet toereikend voor gebruik als grondstof door ICL.
- In maart 2018 heeft RIVM een tussenrapport gepubliceerd. Conclusie: geen aanwijzingen voor concrete risico's (zoals ook geconcludeerd in STOWA rapport over struviet), maar te weinig data. Met de stakeholders werd besloten tot extra analyses.
- De verantwoordelijkheid voor een lijst van te meten stoffen werd bij Waternet gelegd. RIVM wilde niet verder gaan dan een groslijst van mogelijk te onderzoeken stoffen. Waternet/AquaMinerals hebben een meetplan opgesteld dat in aug'18 is goedgekeurd door RIVM en I&W. De analyses lopen nu. Het meetplan koste veel tijd: weinig geschikte labs, hoge kosten analyses, zelf bedenken en onderbouwen wat relevante indicatorstoffen zijn.
- RIVM zal de uitkomsten van de analyses beoordelen en RWS adviseren. RWS stelt een concept rechtsoordeel op. De Minister van I&W beslist en neemt daarbij naast risico's ook geopolitieke en duurzaamheidsoverwegingen mee.
- Het rechtsoordeel voor Waternet geldt voor de keten Waternet-ICL en voor vergelijkbare ketens. Voor afzet als meststof aan sich zullen nog één of meerdere rechtsoordelen nodig zijn.

- Waternet en andere waterschappen zijn ondertussen doorgeslagen met het leveren van struviet aan ICL en andere afnemers op basis van de eigen toetsing (met de webtool) als niet afvalstof.

CELLULOSE

- Voor cellulose heeft inmiddels ook een verkennend gesprek plaatsgevonden met RWS.
- Dit is weer een heel andere toepassing waarbij het belangrijk is om te kijken in hoeverre mogelijk schadelijke stoffen zijn vastgelegd in het product.
- In eerste instantie zal aan het lokaal bevoegd gezag om een oordeel worden gevraagd.
- Mogelijk zal met de producent die de grondstof toe gaat passen in een product een vergelijkbaar traject met het RIVM worden doorlopen.

OVERIGE GRONDSTOFFEN (O.A. BIO-PLASTIC, KAUMERA, HUMUSZUREN)

- Voor de overige grondstoffen wordt al druk nagedacht over de te volgen route. Gezien de kostbare bemonsteringen zoals die voor struviet zijn uitgevoerd is voldoende marktpotentie en afzetzekerheid een eerste vereiste.
- Het vorige maakt ook direct duidelijk waarom experimenteerruimte zo belangrijk is.

KNELPUNTEN AFVALSTOFFENREGELGEVING

- **Export: geen uniformiteit in Europa:** Elk land beoordeelt op zijn eigen manier of een stof een afvalstof is of niet wanneer er geen Europese einde-afvalregeling is. Bij export moet een stof of product zowel in het land van vertrek als ontvangst einde-afval zijn. Dit moet dus per land geregeld worden. Voor struviet een belangrijk knelpunt. De vraag naar fosfaat is in Nederland klein vanwege het mestoverschot, dus export is gewenst.
- **Slecht imago "afvalstof":** Bedrijven willen niet geassocieerd worden met afvalstoffen, dat geldt ook voor bedrijven met uitgesproken ambities om circulaire producten te maken. Een afvalstoffenvergunning is dan een no-go. Door de brede definitie van afvalstoffen worden veel te veel stoffen als afvalstof aangemerkt. Een einde-afvalstatus wordt meestal pas op het product gelegd, niet op de grondstoffen.
Bijv. ECOR wil platen persen van onbehandeld rwzi zeefgoed. Zeefgoed bevat veel pathogenen, deze worden echter in het productieproces onder hoge druk en temperatuur effectief afgedood. RWS geeft aan dat einde-afval op het zeefgoed waarschijnlijk niet haalbaar is.
- **Spanningsveld rechtszekerheid vs. tijdrovend rechtsoordeel:** Een rechtsoordeel geeft rechtszekerheid en voorkomt discussies met bevoegde gezagen, maar is ook een tijdrovende marktbarrière die een secundaire grondstof op grote achterstand zet t.o.v. primair grondstoffen. Er zijn weinig potentiële afnemers die eerst nog twee jaar kunnen en willen wachten op een rechtsoordeel. Daarnaast moet de productie worden uitgesteld of opgeslagen. Voor struviet is daarom niet gewacht op de uitkomst van het rechtsoordeel en hebben de waterschappen het handhavingsrisico genomen. RWS Leefomgeving geeft aan dat een rechtsoordeel alleen nodig is als er discussie kan ontstaan over de veiligheid. AquaMinerals merkt in de praktijk dat omgevingsdiensten stellen dat als er geen rechtsoordeel ligt het dus een afvalstof is. En daarom vergunningen weigeren of dreigen met handhaving. Een eigen afweging durven sommige omgevingsdiensten niet (meer) te maken.
- **Nauwelijks experimenteerruimte:** Voor een nieuwe toepassing met een secundaire grondstof zal de afnemer eerst testen willen uitvoeren. Dat is vaak niet legaal mogelijk wanneer de grondstof nog de afvalstatus heeft.
Bijv. Test oeverbeschoeiing met ECOR zeefgoed plaat. De huidige experimenteerruimte is beperkt tot bedrijven met een bestaande vergunning voor gebruik afvalstoffen. De huidige praktijk is vaak toch doen en er geen ruchtbaarheid aan geven.
- **Geen beoordelingscriteria nieuwe stoffen:** Er zijn onvoldoende richtlijnen voor de risicobeoordeling van niet genormeerde stoffen. Welke ecotoxiciteit of humane toxiciteit is acceptabel in zowel primaire als secundaire grondstoffen? Een nul risico is geen acceptabele toetsmaat, zeker niet gezien meetmethodes steeds beter worden en detectiegrenzen lager, dan kun je de circulaire economie wel

opdoeken. Nu kan RIVM niet vooraf aangeven hoe ze de risico's van medicijnresten in struviet gaan evalueren.

- **Stengere beoordeling secundaire grondstoffen:** Secundaire grondstoffen kunnen vervuild zijn geraakt met onbekende en niet genormeerde stoffen, maar ze kunnen ook schoner zijn dan primaire grondstoffen. Er wordt nu met twee maten gemeten.
Bijv. Kunstmest uit fosfaaterts mag ongelimiteerd cadmium bevatten (gemiddeld 60 mg/kg ds) maar enkele microgrammen medicijnresten in struviet – met een veel lagere risico voor de bodem – zijn een probleem.
- **Lineaire economie vs circulaire economie**
Wet- en regelgeving volgen de praktijk. Nieuwe ontwikkelingen lopen vooruit op de wet- en regelgeving. Dat is ook het geval voor de circulaire economie. Dit vraagt een transitie en dus tijd. Om van de huidige afvalstromen (stort, export en verbranding) naar een 100% circulaire economie te komen vraagt een omslag in denken waarbij we er niet zullen komen met alleen rechtsoordelen. We zullen het “probleem” op een andere manier aan moeten vliegen.
- **Rechtsoordeel te specifiek/beperkt:** Het systeem is gebaseerd op één producent van een secundaire grondstof die met één afnemer een langdurige relatie aangaat. Daarmee is het instrument weinig geschikt voor stoffen of producten die voor een groot aantal toepassingen worden ingezet.
Bijv. Drinkwater kalkkorrels, hiervoor zijn ca. 100 productielocaties, 20 verschillende toepassingen en tientallen afnemers. Dat betekent tientallen rechtsoordelen.

MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN

- Herdefinieer afvalstof waardoor minder stoffen als afvalstof worden aangemerkt. Dit is door Nederland al in Brussel bepleit, maar Europa is hier nog niet rijp voor (afvalproblematiek in Zuid- en Oost-Europa). Het is wel een absolute voorwaarde voor een circulaire economie.
- Draai bij toepassing in Nederland de bewijslast om. Als de producent of houder van een stof met de webtool of anderszins een dossier heeft opgesteld is het aan de handhaver om aan te tonen dat niet wordt voldaan aan de einde-afval of bijproduct criteria. Het is te gemakkelijk als een handhaver zonder inhoudelijke toetsing kan zeggen, “vraag maar een rechtsoordeel aan”.
- Trek primaire en secundaire grondstoffen gelijk wat betreft de risicobeoordeling.
- Formuleer richtlijnen voor de risicobeoordeling van niet genormeerde stoffen.
- Maak rechtsoordelen zo generiek mogelijk. Voor een stof of product waar weinig of geen risico's aan kleven zoals drinkwater kalkkorrels zou je in één keer alle mogelijk toepassingen kunnen goedkeuren. Voor een stof met risicoaspecten zou een beperkt aantal toepassingen kunnen toelaten.
Bijv. Voor struviet (na positief advies van RIVM) alle toepassingen als meststof en niet alleen voor ICL. Voor een stof die alleen in een specifieke keten kan worden toegepast beperk je het tot die keten.
Bijv. Onbehandeld zeefgoed in ECOR platen. Maak het mogelijk om in één aanvraag meerdere toepassingen op te nemen.