

Vergaderjaar 2021–2022

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 363

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2021

In het Commissiedebat Leefomgeving van 9 september jl. heb ik naar aanleiding van vragen van het lid De Groot toegezegd uw Kamer voorafgaand aan het aangevraagde twee-minutendebat te informeren over de stand van de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Ziengs die zich richt op essentiële productieprocessen die zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) gebruiken. De motie verzoekt de regering «om zich in Europees verband in te zetten voor een onderzoek dat in kaart brengt welke productieprocessen waarin ZZS gebruikt worden essentieel zijn voor de overgang naar een klimaat-neutrale en circulaire economie, en die als essentieel gebruik aan te merken zolang er geen veiliger alternatieven zijn, en te bezien in welke mate de EU actief kan en moet inzetten op het behouden van dergelijke materialen door middel van recycling binnen Europa».¹

De EU-besluitvorming over stoffen (of eventueel mengsels en producten) die in de EU op de markt worden gebracht, komt tot stand per stof of stofgroep. Inherent hieraan is dat het een traject is dat langere tijd vergt. Vast onderdeel van de voorbereiding van deze besluitvorming is onderzoek in hoeverre de betreffende stof essentieel is in bepaalde producten die in de samenleving onmisbaar worden geacht. Deze producten komen in beeld door middel van brede consultaties (die deel uitmaken van het besluitvormingsproces) en worden aangedragen vanuit met name het bedrijfsleven. Onder meer zal dit producten in beeld brengen die essentieel zijn voor de overgang naar een klimaat-neutrale en circulaire economie. Een brede inventarisatie van ZZS-gebruik in die producten zou afwijken van de vastgelegde systematiek van uitgebreide analyses per stof of stofgroep en als basis voor besluitvorming weinig draagvlak vinden. Bovendien zou het een momentopname opleveren die al snel verouderd is, omdat nieuw ontwikkelde stoffen soms pas later ZZS blijken te zijn en omdat innovaties tot nieuwe producten leiden zonder ZZS of juist met ZZS (als een dergelijk product ondanks de ZZS

¹ Kamerstuk 29 383, nr. 355

maatschappelijk essentieel wordt geacht). De dynamiek is relatief groot in sectoren die sterk in ontwikkeling zijn, zoals die van de energietransitie. Mogelijkheden om een meer generiek beeld te krijgen van ZZS-gebruik in essentiële productieprocessen biedt de deze zomer door NWO uitge-schreven oproep voor onderzoeksvoorstellen onder de titel: «Naar een praktische Safe-by-Design aanpak voor chemische producten en processen».² Voor dit initiatief van de Ministeries van IenW en SZW in het kader van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) is € 3.225.000 beschikbaar. Safe-by-Design houdt in dat veiligheid en gezondheid vanaf een vroeg stadium en gedurende het hele ontwerpproces worden meegenomen, zodat de resulterende producten en processen veiliger zijn voor mens en milieu in de gehele levenscyclus. Onderzoeksvoorstellen kunnen tot 18 januari 2022 worden ingediend.

De inzet in EU-verband waar de gewijzigde motie van het lid Ziengs om vraagt kent meerdere aspecten en zoals uit het bovenstaande volgt is hierbij geen eindtermijn in zicht. De inzet kan de komende jaren telkens weer nodig zijn in nieuwe besluitvormingstrajecten. Mede in voorbereiding daarop werkt het kabinet aan het verkrijgen van draagvlak in Europa voor de Nederlandse beleidslijn ten aanzien van recycling van ZZS-houdende materialen die de afgelopen jaren is ontwikkeld en in de geest van de gewijzigde motie van het lid Ziengs is. Breed draagvlak voor deze lijn vergroot de kans op Europese besluitvorming in lijn met de motie. Kern van genoemde beleidslijn is dat we onverminderd streven naar het uitfaseren van ZZS, maar dat er ruimte moet zijn voor recycling van materiaal dat een ZZS bevat in specifiek aangewezen toepassingen (producten) die een verwaarloosbaar risico met zich meebrengen op blootstelling van mens en natuur aan de ZZS, ook wanneer de producten opnieuw afval worden en gerecycled worden. Uw Kamer heeft van deze lijn onder meer kennis kunnen nemen in de respons van het kabinet op twee consultaties door de Europese Commissie in het kader van de circulaire economie actieplannen.³

Inbreng van de Nederlandse beleidslijn heeft de afgelopen jaren al plaatsgevonden in Raadswerkgroepen, comités onder REACH en expertgroepen, in het kader van bijvoorbeeld besluitvorming over specifieke ZZS en Raadsconclusies ten aanzien van de actieplannen van de Europese Commissie voor de transitie naar een circulaire economie en de Strategie voor duurzame chemische stoffen.

Hoewel deze Nederlandse inbreng succes heeft gehad, is ook gebleken dat betrokken experts van lidstaten en de Commissie, als ook Europarlementariërs, deze discussies vaak uitsluitend benaderen vanuit het beleidsdoel om ZZS uit te faseren en onvoldoende de verbinding leggen met andere milieubeleidsdoelen, met name het uitfaseren van het gebruik van fossiele brandstoffen en andere primaire grondstoffen (circulaire economie). Daardoor dreigt de besluitvorming over ZZS telkens onvoldoende gericht te worden op het integraal terugdringen van de bedreigingen van het milieu en de menselijke gezondheid (blootstelling aan schadelijke stoffen, uitstoot van broeikasgas, milieudruk van primaire grondstofwinning etc.). Om hiervoor meer aandacht te krijgen zal Nederland samen met andere lidstaten en de Commissie een gedachte-wisseling starten over ZZS vanuit de brede optiek van het geheel van de milieubeleidsdoelen, dus ook de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie.

Een relevante casus kan bijvoorbeeld het metaal kobalt zijn. Dit is een noodzakelijke component van onder meer lithium-ion accu's en batterijen, momenteel belangrijke producten in de energietransitie. Ook is kobalt

² Zie: Nationale Wetenschapsagenda – Thema: Naar een praktische Safe-by-Design aanpak voor chemische producten en processen | NWO

³ Kamerstuk 22 112, nrs. 2701 en 2366

nodig in katalysatoren die de petrochemische industrie nodig heeft om autobrandstoffen te maken die aan de huidige milieunormen voldoen, van groot belang zolang de elektrificatie van het wagenpark nog niet voltooid is. Kobalt is bovendien een kritiek materiaal, omdat het slechts in een klein aantal landen wordt gewonnen, wat de leveringszekerheid in gevaar kan brengen, terwijl de vraag naar kobalt wereldwijd stijgt. Daarom zet het voorstel van de Europese Commissie voor een EU-verordening voor batterijen in op terugwinning van kobalt uit afval, en wel binnen de EU, om zo een Europese voorraad kobalt te waarborgen. Nederland steunt deze inzet,⁴ mits dit terugwinnen en de daaropvolgende toepassing van het gewonnen kobalt niet tot gezondheidsrisico's leidt. Met name kunnen die spelen voor mensen werkzaam op recyclinglocaties of op de locaties waar het kobalt weer toegepast wordt. Het kabinet wil dat EU-wetgeving adequate normen stelt voor kobalt op de werkvloer en daarnaast dat de EU stimuleert dat recycling in de EU toeneemt. De betrokken Ministeries van IenW en SZW laten zich hiertoe breed informeren, onder meer door de Europese belangenvereniging van kobalt verwerkende bedrijven (Cobalt Institute).

Een vergelijkbare inzet kan uw Kamer van het kabinet verwachten ten aanzien van andere ZZS waarvan wordt vastgesteld dat ze vooralsnog essentieel zijn in producten die we nodig hebben voor de transitie waar de grote milieuproblemen om vragen. Dit kan aan de orde zijn bij EU-initiatieven voor andere kritieke materialen dan kobalt, als zo'n materiaal een ZZS is of een ZZS bevat. Het kabinet steunt de inzet van de Europese Commissie zoals uiteengezet in haar mededeling over kritieke grondstoffen, waarin de Commissie onder meer onderzoek aankondigt naar innovatie met betrekking tot verwerking van afval dat kritieke grondstoffen bevat, met het oog op recycling van deze grondstoffen binnen Europa.⁵

De EU-richtlijn voor de beperking van gevaarlijke stoffen in elektrische apparatuur («RoHS-richtlijn» – restriction of hazardous substances) kent al een systeem om de ZZS waarvan de richtlijn het gebruik verbiedt op aanvraag van fabrikanten toe te staan in specifieke onderdelen van apparatuur waarin de ZZS essentieel is voor de benodigde functionaliteit. Ik bekijk de mogelijkheid om de richtlijn bij zijn aankomende herziening (waarover de onderhandelingen in 2022 beginnen) beter in te richten om apparatuur waarin een verboden ZZS is toegestaan veilig gerecycled te krijgen. Voor apparatuur die aan het eind van haar functionele leven gegarandeerd door de fabrikant wordt teruggenomen voor veilige recycling of «refurbishing», zouden bijvoorbeeld ruimere voorwaarden kunnen gelden waaronder ontheffing van het ZZS-verbod wordt verleend. Voorwaarde zou overigens ook daarbij altijd blijven dat er verwaarloosbare gezondheidsrisico's zijn.

Het is belangrijk om te monitoren welke voortgang de industrie maakt met uitfasen van ZZS waar ze niet meer essentieel zijn en met het veilig omgaan met ZZS die nog in producten worden toegepast waar ze wel essentieel zijn. Op deze monitoring legt het RIVM zich toe, als onderdeel van de Integrale circulaire economie rapportage (ICER) die het kabinet door het PBL laat verzorgen. Over het meest recente rapport is uw Kamer geïnformeerd op 21 januari jl.⁶ Het RIVM richt zich onder meer op de concrete Nederlandse praktijk van recycling van bepaalde materialen die ZZS bevatten; hetzij ZZS die nog steeds vanwege onmisbaarheid worden toegepast, hetzij ZZS die inmiddels verboden zijn, maar nog voorkomen in afvalmateriaal van producten daterend van voor het verbod. Ik hoop uw Kamer hiermee geschetst te hebben hoe het kabinet invulling geeft aan de gewijzigde motie van het lid Ziengs.

⁴ Fiche: Verordening inzake batterijen; Kamerstuk 22 112, nr. 3041

⁵ Fiche: mededeling kritische grondstoffen; Kamerstuk 22 112, nr. 2936

⁶ Kamerstuk 32 852, nr. 138

Over verdere stappen zal uw Kamer geïnformeerd worden in het kader van de BNC-fiches bij komende voorstellen van de EC waarin het raakvlak tussen ZZS-beleid en recycling aan de orde is, alsmede reacties van het kabinet op openbare consultaties door de EC op dit gebied. Uw Kamer zal dus met enige regelmaat het handelen van het kabinet in de geest van de gewijzigde motie van het lid Ziengs kunnen vaststellen en beoordelen. In dit licht doe ik met deze brief de gewijzigde motie gestand.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg