

Aan de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
De heer A.A. Aartsen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

DATUM 15 december 2025
KENMERK CGM/251215-01
ONDERWERP Advies Wijziging Regeling ggo m.b.t. nieuwe CFI voor afvalverbrandingsinstallaties

Geachte heer Aartsen,

Naar aanleiding van een adviesvraag van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over een voorgenomen wijziging van de Regeling genetisch gemodificeerde organismen (ggo) waarmee een nieuwe categorie van fysische inperkingen (CFI) voor afvalverbrandingsinstallaties wordt opgenomen, deelt de COGEM u het volgende mee.

Samenvatting:

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de COGEM gevraagd te adviseren over een wijziging van de Regeling genetisch gemodificeerde organismen (ggo). Het wijzigingsvoorstel introduceert een nieuwe categorie fysische inperking (CFI) voor afvalverbrandingsinstallaties: AV-I. Het verbranden van afval, dat genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) bevat of kan bevatten, in een centrale afvalverbrandingsinstallatie is niet in de huidige Regeling ggo opgenomen. Hierdoor kunnen afvalverbranders in de huidige situatie geen vergunning verkrijgen voor het verbranden van ggo-afval. Met dit wijzigingsvoorstel wordt het verbranden van ggo-afval, onder bepaalde voorwaarden, juridisch ingebed in de Regeling ggo.

De afvalverbranding op AV-I valt in het wijzigingsvoorstel onder ingeperkt gebruik, omdat het ggo-afval door inperkende maatregelen (het bevindt zich in breukvaste, lekdichte containers) niet in het milieu vrijkomt. De voorgestelde wijziging legt specifieke veiligheidsvoorschriften vast om de inperking te waarborgen. Hiermee wordt afvalverbranding van ggo-afval afkomstig van verschillende veiligheidsniveaus in de Regeling ggo vastgelegd.

De COGEM is van oordeel dat de nieuwe CFI voor ggo-afvalverbranding, onder de voorgestelde voorwaarden, de veiligheid voor mens en milieu waarborgt. Daarom adviseert zij positief over het wijzigingsvoorstel en onderschrijft zij de opname van de nieuwe categorie fysische inperking voor afvalverbrandingsinstallaties, AV-I, in de Regeling ggo.

De door de COGEM gehanteerde overwegingen en het hieruit voortvloeiende advies treft u hierbij aan als bijlage.

Dit COGEM-advies dient als vertrouwelijk te worden beschouwd en mag niet openbaar worden gemaakt totdat de Tweede Kamer is geïnformeerd over de voorgestelde wijzigingen in de regelgeving.

Hoogachtend,



Prof. dr. ing. Sybe Schaap
Voorzitter COGEM

C.C.

- Drs. Y. de Keulenaar, Hoofd Bureau ggo
- Ministerie van IenW, Directie Omgevingsveiligheid en milieurisico's, DG Milieu en Internationaal

Advies Wijziging van de Regeling ggo met betrekking tot een nieuwe categorie van fysische inperking voor afvalverbrandingsinstallaties

COGEM-advies CGM/251215-01

1. Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de COGEM gevraagd om te adviseren over een wijzigingsvoorstel voor de Regeling ggo. Dit voorstel betreft het opnemen van een nieuwe categorie van fysische inperking (CFI) voor afvalverbrandingsinstallaties. Deze CFI is bedoeld om het verbranden van afval dat genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) bevat of kan bevatten te introduceren in de ggo-regelgeving. De COGEM is tegelijkertijd gevraagd om te adviseren over wijzigingsvoorstellen waarmee een nieuwe CFI voor tentoonstellingsruimten in de Regeling ggo geïntroduceerd wordt, en waarmee enkele bijlagen van de Regeling herzien worden om de procedures voor grootschalige werkzaamheden met ggo's te vereenvoudigen. De COGEM brengt hierover aparte adviezen uit.^{1,2}

2. Achtergrond verwerking ggo-afval in de Regeling ggo

De regelgeving omtrent activiteiten met ggo's is gericht op het waarborgen van de veiligheid voor mens en milieu, en is vastgelegd in de Regeling ggo.³ Naast activiteiten met ggo's valt ook afval, dat bij activiteiten met ggo's ontstaat en mogelijk ggo's bevat of kan bevatten (ggo-afval), onder de reikwijdte van de ggo-regelgeving.

Volgens de huidige Regeling ggo dient ggo-afval te worden verzameld in breukvaste, lekdichte containers die gesloten kunnen worden, of in een gelijkwaardige verpakking. Dit afval dient op locatie te worden geïnactiveerd voordat het de instelling verlaat. Bij activiteiten op inperkingsniveau I en II kan in sommige gevallen^a niet-geïnactiveerd ggo-afval ter onmiddellijke verbranding aangeboden worden aan een afvalverbrandingsinstallatie. Voor afval afkomstig van andere inperkingsniveaus is geen uitzondering in de Regeling ggo opgenomen; het afval dient derhalve op locatie te worden geïnactiveerd. In het verleden hebben enkele rechtspersonen via een ATV-besluit (een schriftelijke beslissing voor het gebruik van alternatieve voorschriften) toestemming gekregen om niet-geïnactiveerd afval afkomstig van inperkingsniveau DM-III onder voorwaarden af te voeren naar de afvalverbrander. Samengevat beschrijft de huidige Regeling ggo in welke situaties en onder welke voorwaarden het ontdoen van ggo-afval is toegestaan. Echter, het verbranden van niet-geïnactiveerd ggo-afval in een centrale afvalverbrandingsinstallatie is niet in de huidige Regeling ggo opgenomen. Als gevolg hiervan kan voor deze activiteiten geen beschikking worden verleend aan de afvalverwerker en is handhavend optreden daardoor niet mogelijk.

De huidige situatie heeft volgens het ministerie van IenW niet geleid tot incidenten wat betreft de milieuveiligheid. Het ministerie van IenW heeft echter naar aanleiding van signalen uit het veld en gesprekken met de doelgroep⁴ in samenspraak met de vergunningverlener en de toezichthouder

a. Dit is een mogelijkheid voor afval afkomstig van de volgende categorieën van fysische inperking: ML-I, ML-II, DM-I, DM-II, PCM-I, PCM-II, PKM-I, PKM-II, PL-I, PC-I, PKa-I, PKb-I, MI-II, AP-I en S-I.

besloten om, onder bepaalde voorwaarden, het verbranden van ggo-afval in een centrale afvalverbrandingsinstallatie juridisch mogelijk te maken.

3. Wijzigingsvoorstel nieuwe CFI voor afvalverbrandingsinstallaties

Het ministerie van IenW stelt voor om de Regeling ggo aan te passen, zodat ggo-afval onder bepaalde voorwaarden in een centrale afvalverbrandingsinstallatie kan worden verwerkt. Door het opnemen van de CFI voor afvalverbrandingsinstallaties worden specifieke inrichtings- en veiligheidsvoorschriften die van toepassing zijn voor afvalverbranding expliciet vastgelegd in de regelgeving. De afvalverbranding wordt met deze wijziging gezien als activiteit onder ingeperkt gebruik, omdat het ggo(-afval) door de voorgeschreven inperkende maatregelen niet in het milieu vrijkomt.

De voorgestelde CFI is gebaseerd op de aanbevelingen en onderbouwing die gedaan zijn in het onderzoeksrapport over verbranding van ggo's, opgesteld door Perseus in opdracht van het ministerie, en sluit zoveel mogelijk aan bij de voorschriften voor het verbranden van specifiek ziekenhuisafval (SZA).^{5,6} SZA betreft gevaarlijk afval afkomstig van de gezondheidszorg van mens en dier, waaronder infectieuze afvalstoffen, niet-infectieuze organen en cytostatica. Voor dit type afval geldt dat thermische verwerking dient plaats te vinden in een daarvoor vergunde installatie en onder voorwaarde dat dit leidt tot volledige vernietiging van alle infectieuze materialen, organen en cytostatica. Tevens zijn voor SZA eisen gesteld aan de verpakking bij transport volgens de overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR).⁷

Het wijzigingsvoorstel is in tekstvak 1 weergegeven en omvat aanpassingen van een aantal artikelen en van Bijlage 5 en 9 van de Regeling ggo. De aanpassingen worden hieronder kort toegelicht.

Allereerst wordt een aanpassing van artikel 8 voorgesteld. In dit artikel staat de invulling van de verantwoordelijkheden van de onderzoeksleider beschreven voor activiteiten met ggo's. De rol van onderzoeksleider in het kader van afvalverwerking is echter niet passend. Met deze wijziging worden de verantwoordelijkheden van de onderzoeksleider belegd bij één of meerdere personen (of functies), én dient de verdeling van verantwoordelijkheden intern vast te worden gelegd. Daarnaast is een nieuw artikel 10b opgesteld, waarin voor de CFI afvalverbranding een aantal uitzonderingen worden opgenomen. Deze betreffen uitzonderingen op regels met betrekking tot de interne procedures, veiligheidsvoorschriften en de administratie, waaraan afvalverbranders niet zouden kunnen voldoen. Volgens het ministerie van IenW zijn deze uitzonderingen gerechtvaardigd omdat deze niet tot extra milieurisico's leiden. In het aangepaste artikel 15 wordt vervolgens de nieuwe CFI afvalverbranding (AV-I) geïntroduceerd.

De inschaling voor de CFI afvalverbranding zal plaatsvinden via Bijlage 5 van de Regeling ggo. In deze bijlage staan de inschalingsartikelen voor activiteiten met ggo's en de bepaling van eventuele aanvullende voorschriften voor activiteiten met ggo's beschreven. In Bijlage 5 wordt een nieuw inschalingsartikel toegevoegd voor afvalverbranders die ggo-afval van inperkingsniveau I en II verbranden. De CFI van deze activiteit wordt AV-I. Voor ggo-afval afkomstig van inperkingsniveau III geldt dat dit op locatie dient te worden geïnactiveerd voordat het de instelling verlaat. In het verleden is in een aantal gevallen via een ATV-besluit (een schriftelijke beslissing voor het gebruik van alternatieve voorschriften) toestemming verleend voor het verbranden van niet-geïnactiveerd gg-afval afkomstig van inperkingsniveau DM-III. Volgens het nieuwe inschalingsartikel in Bijlage 5 kan in

bepaalde gevallen ggo-afval van inperkingsniveau DM-III worden verbrand binnen AV-I, mits de afvalontdoener hiervoor beschikt over een ATV-besluit. Bijlage 9 van de Regeling ggo bevat de voorschriften verbonden aan de categorieën van fysische inperking en het overig deel ggo-gebied (ODG). Aan deze bijlage worden de werk- en inrichtingsvoorschriften voor de nieuwe CFI AV-I toegevoegd. Hieronder vallen ook drie aanvullende voorschriften voor het verbranden van afval afkomstig van inperkingsniveau DM-III: directe verbranding op de dag van aankomst, afspraken met de afvalontdoener over correcte labeling, aard en ontsmetting van het afval, en het bijhouden van een administratie van het geaccepteerde afval.

Tekstvak 1. Voorstel wijziging van de Regeling ggo m.b.t afvalverbranding^b

Regeling genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013 Concept oktober 2025

Wijzigingen Artikels

Artikel 8

N.B. de precieze juridische verwoording van dit artikel moet nog afgestemd worden met de juristen

1. In het geval van een afvalverbrandingsinstallatie wordt artikel 8, eerste lid als volgt gelezen:
 1. De gebruiker voorziet in de aanwijzing van een of meerdere medewerkers – bij naam of bij functie – die met de verantwoordelijkheden van de onderzoeksleider (verwijzing naar lid 2, 3,4 en 5 onder artikel 8?) belast worden.

Artikel 10b

2. In het geval van een afvalverbrandingsinstallatie worden de volgende artikelen buiten toepassing verklaard: artikel 9, derde lid, onder d, artikel 10, eerste lid, onder g en artikel 10, tweede lid, onder a en b.
3. In het geval van een afvalverbrandingsinstallatie wordt artikel 10, eerste lid, onder f, als volgt gelezen:
 - f. een actuele plattegrond van de instelling, waarbij de verschillende functionele delen van de afvalverbrandingsinstallatie zijn aangegeven.

Artikel 15

Als categorieën van fysische inperking worden, naast de categorieën van fysische inperking, genoemd in bijlage 4 bij het Besluit, onderscheiden:

NB: Hier zitten eerst de CFI's voor apparatuurruimten (a), scholen (b) en tentoonstellingruimten (c) voor

- d. afvalverbrandingsinstallaties, bedoeld voor het verbranden van afval dat genetisch gemodificeerde organismen kan bevatten op inperkingsniveau I, genaamd AV-I.

Wijzigingen Bijlages

Bijlage 5

Deel I. Standaard inschalingsartikelen voor activiteiten met genetisch gemodificeerde organismen 5.8. Overige activiteiten met genetisch gemodificeerde organismen

b. Tekstvak 1 bevat de tekst van het wijzigingsvoorstel zoals aangeleverd door het Ministerie IenW

NB: Hier zitten eerst 5.8.1 (S-I en III) en 5.8.2 (TR-I en III) voor

5.8.3. Verbranden van afval dat genetisch gemodificeerde organismen kan bevatten.

- a. Het verbranden van afval dat genetisch gemodificeerde organismen van inperkingsniveau I of II kan bevatten.

Inschaling: AV-I.

- b. Het verbranden van afval dat afkomstig is van een DM-III verblijf.

Inschaling: AV-I.

Bijlage 9

9.4. Fysische inperking, werkvoorschriften en procedures voor overige activiteiten met genetisch gemodificeerde organismen

NB: hier zitten eerst 9.4.1 (S-I) en 9.4.2 (TR-I) voor

9.4.3. De afvalverbrandingsinstallatie AV-I

9.4.3.1. Inrichtingsvoorschriften AV-I

ruimte

- a. De verbrandingsinstallatie bestaat uit enerzijds de opslag van afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen in afwachting van verbranding en anderzijds de verbrandingsoven met bijbehorende transportmechanismen. De verbrandingsoven met bijbehorende transportmechanismen is een permanente structuur.
- b. Het terrein waarop de verbrandingsinstallatie staat is beveiligd en niet vrij toegankelijk.
- c. De plek van opslag van afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen in afwachting van verbranding beschikt over een niet-absorberende vloer, makkelijk schoon te maken en bestand tegen water, zuren en basen, oplosmiddelen, desinfectiemiddelen en ontsmettingsreagentia.
- d. De opslag van afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen in afwachting van verbranding biedt voldoende bescherming tegen omgevingsomstandigheden zoals hoge en lage temperaturen, vocht, wind, die de kwaliteit van de te verwerken type afvalverpakkingen kunnen beïnvloeden.
- e. De werkruimte is voorzien van de namen en telefoonnummers van tenminste één voor de ruimte verantwoordelijk persoon en van de biologischeveiligheidsfunctionaris.

uitrusting

- f. De operationele parameters van het verbrandingsproces voldoen minimaal aan de geldende praktijken voor de verbranding van zeer infectieus biologisch materiaal. Deze worden continu opgevolgd om te garanderen dat geen enkel van de emissies en restfractie nog levensvatbare genetische gemodificeerde organismen kan bevatten.
- g. Een wastafel en een zeepdispenser of een voorziening waarmee de handen met een gevalideerde methode ontsmet kunnen worden, is aanwezig in de nabijheid van de verbrandingsinstallatie.

9.4.3.2. Werkvoorschriften AV-I

algemeen

- a. De toegang tot het terrein waarop de afvalverbrandingsinstallatie staat is voorbehouden voor bevoegde personen en wordt bewaakt.

- b. Eten, drinken, roken, het aanwezig zijn van eet- of drinkgerei, het opslaan van voedsel en dranken, het aanbrengen van cosmetica en contactlenzen in de verbrandingsinstallatie zijn verboden en hand-gezicht contact wordt vermeden.
- c. Gepaste beschermende kleding wordt gedragen. De werkkleding mag niet buiten het terrein waarop de afvalverbrandingsinstallatie staat gedragen worden.
- d. Kleding, die mogelijk verontreinigd is door contact met een genetisch gemodificeerd organisme door lekkage van of incidenten met afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen, wordt gedesinfecteerd.
- e. Een programma van noodmaatregelen is aanwezig. Dit bevat onder meer voorschriften hoe gehandeld wordt bij verlies aan inperking.
- f. Ongedierte, dat de verpakking van afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen kan aantasten, is niet aanwezig.
- g. Afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen wordt zo spoedig mogelijk na aankomst verbrand
- h. Afval dat afkomstig is van DM-III afval wordt op de dag van aankomst verbrand
- i. Voor de ontvangst van afval afkomstig van DM-III worden afspraken met de ontdoener gemaakt over de correcte labeling, de aard van het afval en bijbehorende ontsmettingsmethoden, levering en onmiddellijke verbranding.
- j. De aard van het geaccepteerde DM-III afval dient bijgehouden te worden in een administratie.

Tijdens werkzaamheden

- k. De verpakking van het afval blijft ongeopend gedurende alle handelingen.
- l. Het binnen de verbrandingsinstallatie verplaatsen van verpakkingen met afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen wordt tot een minimum beperkt om de kans op incidenten waarbij genetisch gemodificeerde organismen vrijkomen te minimaliseren.
- m. Voor het binnen de verbrandingsinstallatie overbrengen van verpakkingen met afval afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen naar de verbrandingsoven zijn werkinstructies aanwezig om de kans op incidenten waarbij genetisch gemodificeerde organismen vrijkomen te minimaliseren.

Beëindigen werkzaamheden

- n. Voor het verlaten van de werkomgeving worden de handen gewassen met zeep of ontsmet.

4. Overweging en advies

De ggo-regelgeving is opgesteld om mens en milieu te beschermen tegen eventuele risico's van ggo's, en omvat ook afval waarin (mogelijk) ggo's aanwezig zijn. Volgens de huidige Regeling ggo moet ggo-afval verzameld worden in breukvaste, lekdichte en afsluitbare containers of gelijkwaardige verpakkingen. Dit afval dient op locatie geïnactiveerd te worden voordat het de instelling verlaat. Voor activiteiten op inperkingsniveau I en II mag niet-geïnactiveerd ggo-afval in sommige gevallen direct ter verbranding worden aangeboden aan een afvalverbrandingsinstallatie. Ook voor niet-geïnactiveerd DM-III afval is in het verleden via een ATV-besluit in bepaalde uitzonderlijke gevallen toestemming verleend voor afvalverbranding in een afvalverbrandingsinstallatie.

Voor de afvalverbranding van niet-geïnactiveerd ggo-afval in een centrale afvalverbrandingsinstallatie bestaat in de huidige Regeling ggo nog geen juridische inbedding, waardoor het niet mogelijk is om een beschikking te verlenen aan de afvalverbrander en hierop te handhaven. Het ministerie IenW heeft

daarom besloten om, onder bepaalde condities, het verbranden van ggo-afval in een centrale afvalverbrandingsinstallatie juridisch mogelijk te maken. De COGEM is gevraagd te adviseren over het voorstel voor deze wijziging van de Regeling ggo.

De COGEM is van oordeel dat het gewenst is dat het verbranden van ggo-afval in een centrale afvalverbrandingsinstallatie juridisch mogelijk wordt gemaakt. Hiermee ontstaat duidelijkheid voor zowel afvalverbranders als toezichthouders. In het wijzigingsvoorstel zal, onder voorwaarden, het verbranden van ggo-afval plaatsvinden onder ingeperkt gebruik op AV-I. De COGEM is van oordeel dat er geen milieurisico's zijn verbonden wanneer er volgens deze nieuwe CFI niet-geïnactiveerd ggo-afval wordt verbrand met inachtneming van de voorgestelde voorschriften.

Samenvattend is de COGEM van oordeel dat met de toevoeging van een CFI zoals beschreven in het wijzigingsvoorstel voor afvalverbrandingsinstallaties de veiligheid voor mens en milieu wordt gewaarborgd. De COGEM adviseert daarom positief over het voorgestelde wijzigingsvoorstel en onderschrijft de opname van een nieuwe categorie fysische inperking voor afvalverbrandingsinstallaties, AV-I, in de Regeling ggo.

Referenties

1. COGEM (2025). Advies Wijziging van de Regeling ggo met betrekking tot een nieuwe categorie van fysische inperking voor tentoonstellingsruimtes. COGEM-advies CGM/251215-02
2. COGEM (2025). Advies Wijziging van de Regeling ggo met betrekking tot grootschalige werkzaamheden met genetisch gemodificeerde organismen. COGEM-advies CGM/251215-03
3. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). Regeling genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035072> (bezocht op 18-11-2025)
4. Antea Group (2024). Versterking Beleidsuitvoering Bioveiligheid Ingeperkt Gebruik. Implementatieplan. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-faf57a6a54abab1eeb9297ab8e2a2b29fa87e9da/pdf> (bezocht op 01-12-2025)
5. Perseus (2024). Verbranding van ggo-afval Onderzoek naar maatregelen voor het veilig verwerken van ggo-afval in het kader van de ggo wet- en regelgeving.
6. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Sectorplan 19 van het Landelijk Afvalbeheerplan 3: Afval van gezondheidszorg bij mens of dier. <https://lap3.nl/sectorplannen/sectorplannen/gezondheid/> (bezocht op 01-12-2025)
7. Overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR) (2025). <https://open.overheid.nl/documenten/5935aaa0-64c3-46a7-ad75-314780eec1b7/file> (bezocht op 01-12-2025)