



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Colleges van Gedeputeerde Staten, met tussenkomst van het IPO
Colleges van burgemeester en wethouders, met tussenkomst van de VNG
Besturen van de omgevingsdiensten, met tussenkomst van
Omgevingsdienst Nederland
Besturen van de waterschappen, met tussenkomst van de Unie van
Waterschappen

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenW/BSK-2025/83406

Bijlage(n)
-

Datum 23 mei 2025
Betreft Borging beleid thermisch reinigen teerhoudend asfalt

Geachte colleges en besturen,

Met deze brief vraag ik uw inzet voor de naleving van het beleid voor de verwerking van *teerhoudend asfalt* dat vrijkomt bij renovatie van wegen. Dit beleid houdt in het kort in dat de teer (die kankerverwekkende eigenschappen heeft en als "zeer zorgwekkende stof" (ZZS) is aangemerkt) door middel van een thermische behandeling (verbranding of pyrolyse) wordt vernietigd, waarna de resulterende minerale stoffen gerecycled worden.

Als wegbeheerder neemt u in uw bestekken doorgaans op juiste wijze de bepalingen op die uitvoering geven aan dit beleid, op basis van de RAW-systematiek (Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw) en [publicatie 210 van het CROW, "Richtlijn omgaan met vrijgekomen asfalt"](#). Uw bestek vereist dan dat teerhoudende asfaltlagen in een op te breken wegdek vooraf in kaart gebracht worden en apart verwijderd en afgevoerd worden, voor verwerking in een installatie voor "thermische reiniging". De aanneemsom omvat dan de kosten van de thermische reiniging.

Informatie vanuit de markt maakt echter duidelijk dat veel teerhoudend asfalt wordt geëxporteerd voor ongereinigde toepassing in het buitenland. Dat kan direct vanuit het werk gebeuren of vanuit de tussenopslag. Het gemeenschapsgeld dat u als wegbeheerder uitgeeft voor thermische reiniging, komt op die manier niet ten goede aan vernietiging van teer, maar vloeit in feite naar de actoren die contracten niet nakomen.

U kunt de export van teerhoudend asfalt eenvoudig voorkomen door in contracten voor wegrenovatie, aanvullend op de verplichting om vrijkomend teerhoudend asfalt af te voeren voor thermische reiniging, op te nemen dat betaling van de aannemer pas gebeurt nadat een "certificaat van thermische reiniging" is overgelegd, afgegeven door een thermische reiniger, waarin deze verklaart het teerhoudende asfalt uit het betreffende werk te hebben ontvangen. De ingenomen hoeveelheid dient overeen te komen met de uit het werk vrijgekomen geadmistreerde hoeveelheid. Nadrukkelijk wijs ik erop dat *niet* volstaan kan worden met een verklaring (of "certificaat") van thermische reiniging die is

afgegeven door een tussenopslaglocatie. Vanuit de tussenopslag kan immers nog export plaatsvinden voor ongereinigde toepassing. Wat nodig is, is een verklaring van een bedrijf waar thermische reiniging van asfalt plaatsvindt. Mijn verzoek aan u is om bij toekomstige wegrenovatiewerken een dergelijke betalingsvoorwaarde te hanteren.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IenW/BSK-2025/83406

In de bijlage bij deze brief ga ik in op de regelgeving waarin het beleid voor thermische reiniging van teerhoudend asfalt is verankerd en een aantal vragen en misverstanden die in de markt spelen en die de ongewenste export mede in de hand kunnen werken.

De toenemende maatschappelijke zorg over kankerverwekkende en andere ziekmakende stoffen maakt dat ik eraan hecht de borging van het beleid voor teerhoudend asfalt met deze brief te bevorderen. Ik vertrouw op uw inzet hiervoor.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,



C.A. Jansen

Toelichtende bijlage

Achtergrond, regelgeving

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IenW/BSK-2025/83406

Teer is een product verkregen uit steenkool dat tot in de jaren '80 als bindmiddel in asfalt is gebruikt. Vanwege de kankerverwekkende eigenschappen is hiermee gestopt. Bij wegrenovatie komen echter nog vaak oude lagen teerhoudend asfalt vrij. Ook de komende decennia hebben we daar nog mee te maken. Teerhoudend asfalt is in Nederland gedefinieerd als asfalt met een gehalte PAK10 hoger dan 75 mg/kg. PAK10 staat voor een tiental stoffen uit de groep polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK). Onder meer deze stoffen zijn verantwoordelijk voor de kankerverwekkende eigenschappen van teer.

Sinds 1995 mag vrijgekomen asfalt met een gehalte PAK10 hoger dan 75 mg/kg, op grond van de Regeling bodemkwaliteit 2022 en daaraan voorafgegane regelgeving, in Nederland niet meer als bouwstof worden toegepast. Het Rijk is rond 2000 met de publieke en private actoren in de wegenbouw en de afvalverwerkende sector overeengekomen dat asfalt met een gehalte PAK10 van meer dan 75 mg/kg ("PAK-rijk asfalt") moet worden afgevoerd naar een installatie voor thermische reiniging, waar de teer wordt vernietigd. Het minerale materiaal dat na de thermische reiniging overblijft (steentjes, zand en fijnkorreliger materiaal), wordt als bouwstof teruggebracht in de economie. Sinds 2001 is dit beleid opgenomen in het Landelijk Afvalbeheerplan (momenteel LAP3). Het kennisinstituut CROW heeft voorschriften opgesteld voor het identificeren van teerhoudende lagen, het apart opbreken of frezen hiervan en het afvoeren naar een thermische reiniger, onder de noemer "gevaarlijk afval" (euralcode 17 03 01*). Deze voorschriften zijn opgenomen in publicatie 210 van het CROW. Standaard RAW-bestekken schrijven de navolging hiervan voor. Op deze wijze heeft Nederland voor teerhoudend asfalt al bijna 25 jaar geleden invulling gegeven aan het omstreeks 2015 in de EU omarmde beleidsconcept "non-toxic recycling".

Asfaltcentrales, waar vrijgekomen asfalt gerecycled wordt, zijn in Nederland scherp op de wettelijke grenswaarde 75 mg/kg voor PAK10, mede omdat verwerking van asfalt dat meer PAK bevat ook leidt tot hogere emissies van PAK naar de lucht. Die emissies leiden tot maatschappelijke zorg en bestuurlijke druk op de asfaltcentrales. Daardoor vindt vrijgekomen teerhoudend asfalt in Nederland geen afzet. Er zijn echter landen waar er vraag naar is. De kankerverwekkende stof teer komt zo in het buitenland in nieuwe infrastructurele werken terecht, met vroeg of laat schadelijke gevolgen voor mens en milieu.

In de ons omringende landen zijn geen installaties voor thermische reiniging van teerhoudend asfalt. Voor zover bekend staan deze alleen in Nederland. De belangrijkste wegbeheerders in het Vlaams Gewest verplichten in hun bestekken de afvoer van teerhoudend asfalt naar de Nederlandse thermische reinigers. Ook Duitse wegbeheerders doen dit. In Duitsland is onder voorwaarden nog toegestaan dat teerhoudend asfalt na vermaling wordt gebonden in beton voor funderingslagen, maar de autoriteiten zien dit als milieu-hygiënisch suboptimaal, een noodoplossing vanwege onvoldoende ruimte op stortplaatsen. Men ziet graag ook in eigen land installaties voor thermische reiniging komen.

Ontduiking van het beleid door export

Nadat de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (Verordening (EG) nr. 1013/2006, EVOA) in 2007 in werking trad, zag een aantal afvalhandelaren

mogelijkheden voor export van teerhoudend asfalt, om zo de kosten van thermische reiniging te ontlopen. De EVOA hanteert voor identificatie van teerhoudend asfalt een gedateerde grenswaarde voor de enkele PAK benzo[a]pyreen (50 mg/kg). Deze grenswaarde is te hoog: het meeste teerhoudend asfalt bevat minder dan 50 mg benzo[a]pyreen per kg en blijft met deze grenswaarde dus onopgemerkt. Adequate identificatie van teerhoudend asfalt vraagt om een grenswaarde voor PAK zoals door Nederland wordt gehanteerd (75 mg PAK10 per kg). België en Duitsland hanteren vergelijkbare grenswaarden.

Handelaren die het beleid voor thermische reiniging willen omzeilen, maken van de grenswaarde in de EVOA gebruik door een partij teerhoudend asfalt te laten herkeuren op benzo[a]pyreen en met een nieuw etiket "teervrij" te exporteren. Die export kan plaatsvinden buiten het zicht van overheden, omdat de EVOA voor import en export van teervrij asfalt geen kennisgeving vraagt. In geval van teerhoudend asfalt verplicht de EVOA wel tot kennisgeving.

Extra borging van het beleid

Op 16 oktober 2021 is de "Regeling tot wijziging van de Regeling Europese afvalstoffenlijst en de Activiteitenregeling milieubeheer" in werking getreden (hierna te noemen: "Regeling van 16 oktober 2021"). Hierdoor kreeg vrijgekomen asfalt met een gehalte PAK10 hoger dan 75 mg/kg in Nederland de juridische classificatie "gevaarlijk afval". Vanaf dat moment kon Nederland voor export en import van dit asfalt in het kader van de EVOA de procedure van kennisgeving vereisen. Deze procedure geeft aan het exporterende en het importerende land mogelijkheden om bezwaar te maken tegen een overbrenging. Het exporterende land kan onder meer bezwaar maken als de beoogde verwerking in het buitenland in strijd is met de regelgeving in het eigen land, tenzij de beoogde verwerking door EU-regelgeving wel wordt toegestaan. Er is geen EU-wetgeving die de verwerking van vrijgekomen asfalt regelt. De ongereinigde toepassing van teerhoudend asfalt die buiten Nederland plaatsvindt, is strijdig met de Nederlandse regelgeving (Besluit activiteiten leefomgeving, Regeling bodemkwaliteit 2022).

Voorjaar 2022 heeft een handelaar die teerhoudend asfalt exporteert bezwaar gemaakt tegen een besluit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) waarin deze op grond van de EVOA bezwaar maakte tegen een overbrenging van teerhoudend asfalt naar het buitenland. Tegelijkertijd verzocht de handelaar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State om een voorlopige voorziening. Eind 2022 is beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak. In deze rechtszaak wordt niet alleen de rechtmatigheid van het besluit op grond van de EVOA, maar ook (indirect) de verbindendheid van de Regeling van 16 oktober 2021 aangevochten.

De toewijzing van de voorlopige voorziening in mei 2022 was reden voor de ILT om de betreffende handelaar, in afwachting van een uitspraak in de bodemprocedure, toe te staan teerhoudend asfalt te blijven exporteren zonder kennisgeving. Afgesproken werd dat de handelaar aan de ILT afschriften zou verstrekken van de formulieren van bijlage VII van de EVOA die met niet-kennisgevingsplichtige transporten meegaan. In de bodemprocedure van deze zaak is momenteel nog geen uitspraak gedaan. In afwachting van de uitspraak gaat de export, in strijd met het Nederlandse beleid, onverminderd door.

In de markt gaan beweringen rond, afkomstig van partijen die belang hebben bij de export van teerhoudend asfalt, dat de Raad van State de Regeling van 16 oktober 2021 buiten werking zou hebben gesteld. Dat is onjuist. De Regeling van 16 oktober 2021 is nog steeds van kracht. Dat betekent dat vrijgekomen asfalt dat op basis van een procedure conform CROW-publicatie 210 als "teerhoudend" ("PAK-rijk") is aangemerkt, in Nederland wordt aangemerkt als "gevaarlijk afval" (euralcode 17 03 01*). Ongeacht de uitkomst van de rechtszaak mag vrijgekomen asfalt in Nederland alleen een nieuwe toepassing als bouwstof krijgen als het gehalte PAK10 minder dan 75 mg/kg bedraagt (Besluit activiteiten leefomgeving, Regeling bodemkwaliteit 2022).

In december dit jaar zal LAP3 vervangen worden door het Circulair Materialenplan. Hierin wordt verduidelijkt dat identificatie van vrijkomend asfalt als "teerhoudend" op basis van de procedure volgens CROW-publicatie 210 *definitief* is; een afgevoerde lading teerhoudend asfalt kan niet op grond van een latere nieuwe meting van het PAK-gehalte alsnog als "teervrij" aangemerkt worden. Maatgevend voor het onderscheid tussen teerhoudend ("PAK-rijk") en teervrij ("PAK-arm") asfalt zijn namelijk de verrichte metingen aan materiaal van boorkernen uit het wegdek, volgens de in CROW-publicatie 210 beschreven werkwijze. Bij het frezen of opbreken wordt altijd enig aangrenzend teervrij materiaal meegenomen, zodat de vrijgekomen partij over het geheel genomen een verlaagde concentratie teer heeft. Maar deze partij bevat teer en moet daarom naar een installatie voor thermische reiniging afgevoerd worden.

Ondersteuning door Landelijk monitoringoverleg Teerasfalt

Vanaf de begintijd van het beleid voor thermische reiniging van teerhoudend asfalt is er afstemming geweest tussen de beleidsdirectie van de Rijksoverheid (aanvankelijk onder het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu), Rijkswaterstaat en de regionale overheden als wegbeheerders, kennisinstituut CROW en marktpartijen in de wegenbouwsector en de afvalsector. Dit overleg is geworden tot een vast samenwerkingsverband onder de naam Landelijk monitoringoverleg teerhoudend asfalt, afgekort LMO TAG (de G vanwege de oorspronkelijk gebruikte term "asfalt-granulaat"). Momenteel nemen actief in LMO TAG deel: de vier bedrijven in Nederland die teerhoudend asfalt reinigen, de beleidsdirectie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat en regionale overheden als wegbeheerder, vergunningverlener en toezichthouder, de Vlaamse overheid OVAM, kennisinstituut CROW en Bouwend Nederland (Vakgroep bitumineuze werken). LMO TAG monitort of bestekken voorschrijven dat conform CROW-publicatie 210 identificatie en thermische reiniging van vrijkomend teerhoudend asfalt plaatsvinden. LMO TAG ondersteunt wegbeheerders bij het borgen van de naleving van dit beleid. Voor meer informatie, zie www.teerasfalt.nl.

In 2008, toen wegbeheerders nog niet algemeen in hun bestekken de identificatie en thermische reiniging van teerhoudend asfalt voorschreven, is onder auspiciën van het LMO TAG en in overleg met het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) de Code Milieuverantwoord Wegbeheer (CMW) opgesteld en officieel gelanceerd door de toenmalig minister van VROM. Wegbeheerders werd gevraagd de code te ondertekenen bij wijze van verklaring van actieve naleving van het beleid. De CMW met de lijst van ondertekenaars werd beheerd op een website van CROW, met een loket waar wegbeheerders met vragen over de code en CROW-publicatie 210 terecht konden. Eerste

ondertekenaars waren Rijkswaterstaat en enkele provincies, gemeenten en waterschappen. Bij het verloop van de termijn waarvoor de CMW gold, in 2015, is deze verlengd voor een nieuwe termijn. Toen ook deze tweede CMW verliep, eind 2024, is er niet meer verlengd, omdat inmiddels vrijwel alle openbare bestekken een werkwijze conform CROW-publicatie 210 voorschreven, en er in de laatste jaren geen nieuwe ondertekeningen waren bijgekomen en ook nauwelijks of geen hulpvragen bij CROW waren binnengekomen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IenW/BSK-2025/83406

Ook kwam binnen het LMO TAG een convenant met de vier thermische reinigers tot stand, waarin laatstgenoemden verklaarden ingenomen teerhoudend asfalt altijd thermisch te reinigen en niet te laten uitvoeren naar het buitenland. Door de inwerkingtreding van de Regeling van 16 oktober 2021 ontstond de mogelijkheid voor de ILT om bezwaar te maken tegen de export van teerhoudend asfalt voor ongereinigde toepassing in het buitenland. Omdat hiermee het convenant zijn functie grotendeels verloor, is het bij de afloop in 2024 niet meer verlengd.

Overduidelijk was inmiddels dat de cruciale factor voor de naleving van het beleid bestaat uit het borgen dat in bestekken thermische reiniging wordt verplicht en dat deze vervolgens daadwerkelijk plaatsvindt en niet wordt omzeild door middel van export (via administratieve herbenoeming als "teervrij"). Het LMO TAG ondersteunt wegbeheerders met deze borging. Een casus uit de gemeente Haarlemmermeer heeft laten zien dat een wegbeheerder, via de Raad van Arbitrage in bouwgeschillen, met succes het deel van de aanneemsom dat bestemd was voor thermische reiniging kan terugvorderen, als teerhoudend asfalt wordt geëxporteerd in plaats van thermisch gereinigd.

Conclusie

Om het niet te hoeven laten aankomen op terugvordering via een rechtszaak, wordt u dringend aanbevolen om in contracten voor uw wegonderhoud een bepaling op te nemen die voor de betaling als voorwaarde stelt dat voor de betreffende partij teerhoudend asfalt een door een thermische verwerker afgegeven verklaring van inname is overgelegd. Dit is de beste manier om te borgen dat gemeenschapsgeld dat wordt uitgegeven voor de vernietiging van teer daadwerkelijk voor dat doel wordt ingezet. Uiteraard begint het met een bestek dat werken volgens CROW-publicatie 210 voorschrijft.