

A.4 Algemene uitgangspunten en algemeen beleid

In dit hoofdstuk komen verschillende aspecten aan bod die doorwerken in andere delen van het LAP en die van belang zijn voor een juist begrip van het LAP. Op diverse plekken in het LAP zal daarom ook naar delen van dit hoofdstuk worden verwezen.

A.4.1 Begrippen

Eenduidige termen, definities en begrippen zijn noodzakelijk om een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven. Zowel de Wet milieubeheer (Wm), het LAP als de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra, 2008/98/EG) kennen de nodige termen en begrippen. De opgenomen definities in het LAP komen daarmee overeen.

Het LAP kent echter meer termen en begrippen dan de Wet milieubeheer en de kaderrichtlijn. Ook deze zijn van belang voor een éénduidige lezing van het LAP. Daarom zijn in een aantal hoofdstukken enkele relevante begrippen in de tekst opgenomen, gebaseerd, als daarin aanwezig op de kaderrichtlijn en de Wet milieubeheer.

In 'bijlage 3; Lijst van gebruikte termen, begrippen en definities' (Deel F 'Bijlagen') staat de volledige lijst van gebruikte termen, definities en begrippen in dit LAP.

A.4.2 Afvalhiërarchie

De kaderrichtlijn (Kra) geeft aan dat bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor preventie en beheer van afvalstoffen de afvalhiërarchie moet worden gehanteerd zoals aangegeven in artikel 4 van de Kra. Deze hiërarchie is overgenomen in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer (Wm).

A.4.2.1 De afvalhiërarchie in het LAP

In dit LAP wordt de volgende afvalhiërarchie aangehouden:

<p>Afvalhiërarchie</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Preventie; b. voorbereiding voor hergebruik; c1. recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing (*); c2. recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing (*); c3. chemische recycling (*); d. andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie; e1. verbranden als vorm van verwijdering; e2. storten of lozen. <p>(*) Naast deze vormen van recycling kent het LAP ook nog de term 'voorkeursrecycling'. Dit is een vorm die in het algemeen valt onder c1, c2 of c3 [of bestaat uit een combinatie daarvan], maar die in het betreffende sectorplan expliciet als voorkeursrecycling is aangemerkt. Op de consequenties van het aanmerken van een vorm van verwerking als voorkeursrecycling wordt in paragraaf A.4.2.2 en in hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' verder in gegaan.</p>

De stappen b, c1 t/m c3 en d vallen samen onder 'nuttige toepassing' en e1 en e2 vallen samen onder 'verwijdering'.

De Kra en de Wm vormen de basis voor de hiërarchie. Het LAP is hiermee in lijn, maar hanteert

voor beleid een nadere invulling. De beleidsmatig gehanteerde afvalhiërarchie is in het LAP op 2 punten verfijnd ten opzichte van de versie uit de Kra en de Wm. In de paragrafen A.4.2.2 en A.4.2.3 wordt hier nader op ingegaan. Daarna wordt in paragrafen A.4.2.4 en A.4.2.5 ingegaan op het gebruik van de afvalhiërarchie in praktijk.

A.4.2.2 Onderscheid tussen vormen van recycling

Bij een circulaire economie hoort – naast preventie, goed productontwerp, juiste materiaalkeuze, etc. – ook een goede recycling van materialen die toch in het afvalstadium komen. Hierbij hebben vormen van recycling die leiden tot het in de keten houden van grondstoffen op een wijze die steeds kan worden herhaald vanuit grondstofperspectief in het algemeen de voorkeur boven recycling in toepassingen die slechts eenmalig zijn. Omdat naast behoud van grondstoffen natuurlijk ook kosten, energiegebruik, emissies bij opwerken, aanwezige verontreinigen, etc. een rol spelen, is het wenselijk om binnen vormen van recycling te kunnen sturen. Binnen recycling wordt daarom onderscheid gemaakt in 4 vormen die als volgt zijn gedefinieerd (voor de volledigheid is ook het begrip recycling in het algemeen gedefinieerd):

Recycling

Nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierecuperatie en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal¹².

Recycling, voorkeurs-

Recycling waarvan middels de methodiek zoals beschreven in 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP' is vastgesteld dat deze vorm voor een bepaalde afvalstof significant meer hoogwaardig is dan andere vormen van recycling van dezelfde afvalstof.

In praktijk kan dit zowel een vorm van recycling als materiaal zijn als een vorm van chemische recycling. We spreken echter alleen van voorkeursrecycling wanneer een verwerkingsvorm in de sectorplannen van het LAP expliciet als zodanig is aangemerkt.

Recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing
Het betreft hier vormen van recycling waar het oorspronkelijke functionele materiaal weer apart beschikbaar komt in een kwaliteit vergelijkbaar met materiaal dat voor de toepassing voordat het in de afvalfase belandde is gebruikt.

Het materiaal is in beginsel geschikt om weer in dezelfde keten en op een vergelijkbare wijze te worden toegepast. Voorbeelden zijn: het terugwinnen van verpakkingsglas waar weer nieuwe verpakkingen van gemaakt kunnen worden; terugwinnen van PET uit verpakkingen om weer een nieuwe PET-fles van te maken; bitumen uit dakbedekking komen weer als inzetbare bitumen ter beschikking; etc. Het omzetten van biologisch afbreekbaar materiaal in bruikbare compost wordt hiermee gelijkgesteld.

Het gaat overigens om de kwaliteit van het materiaal en niet of het daadwerkelijk in dezelfde keten wordt toegepast – een heel andere toepassing die vraagt om een zelfde kwaliteit, valt hier ook onder.

Recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing

Alle vormen van recycling niet zijnde 'voorkeursrecycling', 'recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing' of 'chemische recycling'.

Dit omvat alle vormen van recycling waarbij het materiaal wordt ingezet ter vervanging van andere primaire grondstoffen maar niet wordt teruggewonnen in pure en zuiver vorm. De vervangen grondstoffen hoeven dus niet identiek zijn aan het te recyclen materiaal. Voorbeelden zijn PET dat wordt ingezet in een gemengde kunststoffractie ter vervanging van hout, glas wat onverhoopt niet aan de bron gescheiden is gehouden wordt als neven-

¹² Het LAP spreekt van het 'verwerken' van afvalstoffen en niet van het 'bewerken' van afvalstoffen. Omdat de definitie van recycling letterlijk is ontleend aan de Kra en de Wm, is ervoor gekozen om in tegenstelling tot de rest van het LAP hier 'bewerken' als begrip te behouden, maar wordt ook hier 'verwerken' bedoeld.

bestanddeel van menggranulaat ingezet als bouwstof, etc.

Recycling, chemische

Proces waarbij de afvalstof op moleculair niveau wordt afgebroken en kleinere eenheden, met als oogmerk de verkregen kleinere eenheden in te zetten bij de productie van nieuwe materialen of grondstoffen – al dan niet vergelijkbaar met de materialen waaruit de afvalstof bestaat, maar niet zijnde brandstoffen.

Het gaat hier in het algemeen om afbreken tot eenvoudige chemische moleculen als CO, H₂, etheen en dergelijke met als doel deze vervolgens te gebruiken als basischemicaliën voor de productie van nieuwe materialen. Ook het afbreken van polymeren in de oorspronkelijke monomeren – bijvoorbeeld door oplossen – valt onder chemische recycling.

Allereerst is van belang dat in dit LAP zowel het overkoepelende begrip 'Recycling' als de vier specifieke vormen worden gehanteerd. In het geval – bijvoorbeeld in een minimumstandaard – het overkoepelende begrip 'recycling' wordt gebruikt vallen hier alle vormen van recycling onder, dus c1, c2 en c3.

In het vervolg van deze paragraaf wordt nog kort een nadere duiding van enkele van deze vormen gegeven. Zie voor de doorwerking van dit onderscheid verder ook hoofdstuk B.9 'Recycling binnen de circulaire economie'.

Chemische recycling

Het LAP gebruikt expliciet de term 'chemische recycling' om duidelijk te maken dat dit als uitgangspunt hoogwaardiger is dan inzet voor energierugwinning. In praktijk blijkt dit nog al eens verwarring op te leveren omdat:

- naast 'oplossen' veel vormen van chemische recycling in de basis een thermisch proces zijn (vergassen, pyrolyse), en
- de verkregen mengsels van kleine chemische eenheden vaak ook als brandstof ingezet zouden kunnen worden.

Wanneer het proces echter is gericht op het produceren van grondstoffen voor de 'maak-industrie', staat dat hoger in de hiërarchie dan 'opwerken tot brandstof'. Het proces kan dan worden aangemerkt als een vorm van recycling.

In veel gevallen kost chemische recycling relatief veel energie en is daarom als uitgangspunt minder hoogwaardig dan recycling als materiaal. Dit komt tot uiting in de hiërarchie. Nu kan in specifieke gevallen van chemische recycling sprake zijn van productie van dermate specifieke grondstoffen of kan een vorm van (mechanische) recycling als materiaal zoveel energie of hulpstoffen vragen dat voor die gevallen de vergelijking anders uitvalt. Chemische recycling kan dan toch de voorkeur krijgen boven recycling als materiaal wanneer zij voldoet aan de criteria om te spreken van voorkeursrecycling (zie volgende alinea) of wanneer op basis van een LCA van de hiërarchie kan worden afgeweken (paragraaf A.4.2.5).

Dit alles betekent dat chemische recycling dus in de basis als minst wenselijke vorm van recycling wordt aangemerkt. Dit is niet omdat het niet zou bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie, maar vanwege vaak hoge kosten en hoog energiegebruik. In specifieke gevallen kan de bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie echter zodanig zijn dat chemische recycling alsnog als voorkeursrecycling wordt aangemerkt.

Voorkeursrecycling

Omdat niet alle vormen van recycling evenveel bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie wordt in het LAP het begrip 'voorkeursrecycling' geïntroduceerd.

Een vorm van recycling wordt alleen aangewezen als 'voorkeursrecycling' wanneer is vastgesteld dat die specifieke vorm van verwerking:

- bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie,
- op basis van een LCA conform 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP' kan worden aangemerkt als meer hoogwaardig dan andere bestaande vormen van recycling,
- ook vanuit economisch oogpunt een acceptabele route is (dat wil zeggen de kosten voor verwerking volgens die route worden acceptabel geacht), en wanneer

- sturing naar die vorm van verwerking mogelijk en wenselijk is (denk hierbij aan aanwezige infrastructuur, gedane investeringen, relatie tot verwerking in het buitenland, etc.).
Vormen van verwerking krijgen dus alleen de status 'voorkeursrecycling' wanneer dat uitgebreid is onderbouwd.

In principe kunnen zowel vormen van chemische recycling als vormen van recycling als materiaal als 'voorkeursrecycling' worden aangemerkt.

Pas vanaf het moment dat een vorm van recycling in een sectorplan van het LAP is aangemerkt als 'voorkeursrecycling', is het niet meer de bedoeling om andere vormen van recycling te vergunnen (zie ook hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard').

Het is namelijk niet de bedoeling dat bevoegde gezagen individueel besluiten om bepaalde vormen van recycling niet meer te vergunnen omdat ze vinden dat een andere vorm van recycling het predicaat 'voorkeursrecycling' zou verdienen. Een reden hiervoor is dat bij het vaststellen van de minimumstandaard meer aspecten een rol spelen dan alleen hoogwaardigheid op basis van een LCA-berekening. Verder zou het de uniformerende werking van het LAP op het gebied van vergunningverlening ondermijnen.

Ook voor grensoverschrijdend transport van afval geldt dat voorkeursrecycling alleen een rol speelt wanneer het beleid in het betreffende sectorplan in dit LAP daar expliciet op is afgestemd.

Cascadering

Bij biotische grondstoffen wordt vaak de term cascadering gebruikt wanneer sprake is van meerdere vormen van verwerking. Het doel van cascadering is in dat geval kortgezegd het efficiënte en effectieve gebruik van biomassa. Cascadering is dan ook te zien als een nadere uitwerking van delen van de afvalhiërarchie specifiek voor biotische stromen. In het LAP wordt (nog) niet expliciet gestuurd volgens cascadering.

In onderstaand kader nog een korte toelichting op de verschillende vormen van cascadering die worden onderscheiden

Verschillende vormen van cascadering

- Er wordt gesproken over cascadering '**in de tijd**' wanneer grondstoffen (doorgaans biomassa) worden ingezet voor elkaar opvolgende toepassingen, zoals timmerhout dat later spaanplaat wordt en uiteindelijk bio-energie. De toepassing die aan het einde van elke fase de meeste toepassingsmogelijkheden openlaat, heeft de voorkeur.
- Met cascadering '**in functie**' wordt het door bioraffinage scheiden van biomassa in functionele componenten bedoeld, die ieder zo optimaal mogelijk worden ingezet.
- Bij cascadering '**naar waarde**' wordt biomassa gebruikt in de toepassing met de grootste toegevoegde waarde. Dit kan de economische, milieukundige of sociale waarde zijn. Een voorbeeld van cascadering naar economische waarde is de inzet van stro voor ethanolproductie. Een voorbeeld van cascadering naar milieuwaarde is de inzet van vers hout in groenafval voor productie van veenvervangers.

A.4.2.3 Onderverdeling binnen verwijdering

Binnen de stap 'verwijdering' heeft 'verbranden als vorm van verwijdering' beleidsmatig de voorkeur boven 'storten'. Dit is in de afvalhiërarchie zoals opgenomen in het LAP tot uiting gebracht.

Daarnaast wordt in de hiërarchie zoals opgenomen in het LAP expliciet tot uiting gebracht dat 'lozen' wordt gezien als een vorm van verwijdering en niet als een vorm van nuttige toepassing. Lozen is niet circulair en wordt in de hiërarchie op hetzelfde niveau als storten ingedeeld. Dit is bedoeld als verduidelijking en betekent niet dat het LAP beleid voor lozen omvat. 'Lozen' komt in enkele sectorplannen wel voor in die zin dat het vanuit de hoogwaardigheid van afvalverwerking geen probleem is, maar het LAP is niet het kader om de feitelijke lozingen te toetsen. Regels omtrent lozen zijn te vinden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor de indirecte lozingen en de Waterwet voor de directe lozingen. In het algemeen bepaalt – naast de samenstelling van het te lozen afvalwater - het ontvangende compartiment de mate waarin lozing acceptabel wordt geacht.

A.4.2.4 Het gebruik van de afvalhiërarchie

De afvalhiërarchie geeft de voorkeur aan waarop een afvalstof (voor zover als mogelijk) verwerkt moet worden. Hierbij geldt dat hoogwaardige verwerking in beginsel de voorkeur heeft:

- als een afvalstof zowel gerecycled als verbrand kan worden, heeft recycling beleidsmatig de voorkeur boven verbranden;
- als een afvalstof op verschillende wijze gerecycled kan worden, dan heeft 'recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing' de voorkeur boven 'chemische recycling'.

Voor veel afvalstoffen die in Nederland worden verwerkt, is in de verschillende sectorplannen (zie Deel E 'Sectorplannen') een *minimumstandaard* bepaald. Deze minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid van verwerken aan en is een specifieke invulling van de afvalhiërarchie voor de afvalstoffen van dat sectorplan. De minimumstandaard is een referentiepunt bij vergunningverlening voor afvalbeheer: het bevoegd gezag toetst bij aanvragen of initiatieven voor afvalverwerking primair aan de minimumstandaard van het overeenkomende sectorplan (zie ook hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard').

Voor afvalstoffen waarvoor het LAP geen minimumstandaard kent, toetst het bevoegd gezag rechtstreeks aan de afvalhiërarchie. Dit betekent dat een vergunning voor verbranden of hoofdgebruik als brandstof niet verleend wordt wanneer het bevoegd gezag tot het oordeel komt dat voor de betreffende afvalstof recycling mogelijk is. Hierbij kunnen naast de afvalhiërarchie ook zaken als kosten (zie ook paragraaf A.4.6) of beschikbare capaciteit een rol spelen.

Voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen die onder een sectorplan in het LAP vallen is in die sectorplannen beleid opgenomen. Bij het formuleren hiervan is onder meer ook rekening gehouden met de hiërarchie. Voor afvalstoffen die niet onder een sectorplan vallen, toetst het bevoegd gezag – in dit geval de ILT – zelf direct aan de hiërarchie om vast te stellen of de voorgenomen overbrenging voor de betreffende afvalstof als voldoende hoogwaardig kan worden aangemerkt.

A.4.2.5 Verantwoord afwijken van de afvalhiërarchie

Ook al is de afvalhiërarchie het uitgangspunt, toch kan er in specifieke gevallen van afgeweken worden. Hiervoor zijn verschillende situaties denkbaar:

- Minimumstandaard omvat expliciete beperkingen.
Als algemene lijn geldt de minimumstandaard – het woord zegt het al – als minimum en kan een meer hoogwaardige verwerking ook worden vergund. Hierbij is in veel gevallen de hiërarchie het kader. In specifieke gevallen wordt hiervan echter afgeweken en is in de minimumstandaard bepaald dat verwerking hoger op de hiërarchie niet – of slechts onder voorwaarden – voor een vergunning in aanmerking komt. Zo kan het gebeuren dat aan het voorkomen van verspreiding van bepaalde verontreinigingen de voorkeur wordt gegeven boven verwerking hoger op de afvalhiërarchie. Voor meer details hierover wordt verwezen naar hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'.
- Verwerken volgens de minimumstandaard is relatief duur.
Het realiseren van een circulaire economie en sturen naar recycling mag wat kosten, maar wordt niet tegen elke prijs nagestreefd. Als verwerking volgens de minimumstandaard meer kost dan € 205/ton, mag voor specifieke afvalstoffen waarvoor dit vermeld is bij de minimumstandaard, naar beneden worden afgeweken van de afvalhiërarchie. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf A.4.6.
- Afwijken is gerechtvaardigd op grond van een LCA.
Normaal gesproken komt verwerking op een lagere trede van de hiërarchie dan is verwoord als minimumstandaard (of lager wat als redelijk wordt beoordeeld voor stromen waarvoor geen minimumstandaard is geformuleerd) niet voor een vergunning in aanmerking. Uitzondering zijn die gevallen waarin op de juiste wijze middels een LCA is aangetoond dat de betreffende vorm van verwerking voor dat specifieke geval even goed of beter scoort dan de hoger op de hiërarchie gelegen referentie. Voor meer details hierover wordt verwezen naar hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'

In deze drie gevallen is weliswaar sprake van afwijken van de hiërarchie maar geen sprake van afwijken van het LAP in de zin van paragraaf A.2.6.

A.4.3 Indeling van verwerking

Deze paragraaf gaat in op het indelen van de verwerking van afvalstoffen naar vormen van nuttige toepassing en vormen van verwijdering. Het gaat hierbij om het juist positioneren van de verwerking in de afvalhiërarchie maar ook om de juiste indeling naar handelingen die zijn opgenomen op de niet-limitatieve lijsten van bijlage I en II van de kaderrichtlijn (Kra).

In deze paragraaf worden de volgende begrippen gebruikt:

Verwerking, verwerkingsproces en proces- of verwerkingsstappen:

deze termen worden gebruikt waar het gaat over de fysieke verwerking die met een afvalstof plaatsvindt.

Handeling:

dit wordt gebruikt om (een samenhangend deel van) de verwerking juridisch te duiden of te classificeren op basis van de bijlagen I en II van de Kra. In deze bijlagen I en II zijn niet-limitatieve lijsten opgenomen van handelingen van verwijdering (D-handelingen, bijlage I) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen, bijlage II).

Indelen van verwerking:

het toewijzen van een bepaalde verwerking van een bepaalde afvalstof aan nuttige toepassing of verwijdering alsook het toewijzen van een verwerking van een bepaalde afvalstof aan één van de genoemde handelingen uit bijlage I en II van de Kra.

A.4.3.1 Inleiding bij het de indeling van verwerking

De Wm, verwijzend naar de Kra, maakt onderscheid tussen enerzijds verwijderingshandelingen (D-handelingen¹³) en anderzijds handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen¹⁴). Daarnaast maakt ook het LAP, verwijzend naar de Wm en de Kra, onderscheid in verwerking in de verschillende treden van de afvalhiërarchie (zie paragraaf A.4.2).

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing, de indeling in de afvalhiërarchie en naar specifieke R- en D-handelingen bij de verwerking van een afvalstof kan in praktijk lastig zijn. De juiste indeling naar verwerking is echter van belang voor onder andere:

- a. de overbrenging van afvalstoffen¹⁵;
 - De EVOA bevat bijvoorbeeld verschillende gronden op basis waarvan een lidstaat bezwaar kan maken tegen overbrenging voor verwijdering en voor nuttige toepassing. Ook heeft de indeling van een verwerking als nuttige toepassing of als verwijdering consequenties voor de te volgen procedure bij overbrenging. Tot slot is het ook van belang voor de procedure of de eerste handeling na overbrenging een *voorlopige* handeling betreft.
- b. het beoordelen of wel of niet voldaan wordt aan de minimumstandaard van een sectorplan bij vergunningverlening en handhaving;
 - In veel sectorplannen (zie Deel E 'Sectorplannen') is de minimumstandaard een vorm van nuttige toepassing of verwijdering. Als een afvalstof onder een sectorplan valt, moet duidelijk zijn of een verwerking aan de minimumstandaard voldoet.
- c. de monitoring van afvaldoelstellingen¹⁶;
 - Om te toetsen of een doelstelling die bijvoorbeeld is geformuleerd als een bepaalde mate van recycling of een bepaalde mate van nuttige toepassing gehaald wordt, moet de verwerking van de afvalstoffen goed zijn ingedeeld.

¹³ Een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage I van de Kaderrichtlijn.

¹⁴ Een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage II van de Kaderrichtlijn.

¹⁵ Het beleid voor overbrenging is beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'.

¹⁶ Op aspecten ten aanzien van monitoring i.r.t. indeling naar verwerking wordt ingegaan in de bijlage F.6, paragraaf F.6.8.

Afhankelijk van het doel waarvoor een juiste indeling van verwerking nodig is, kan de scope van wat bij de indeling een rol speelt verschillen:

- voor de besluitvorming op een aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, is voor het aspect doelmatigheid de verwerking die plaatsvindt in de installatie als geheel van belang;
- voor toepassing van de EVOA is de eerste handeling die na overbrenging van een afvalstof wordt uitgevoerd bepalend;
- voor de monitoring is de *uiteindelijke verwerking* van een afvalstof bepalend.

In dit verdere hoofdstuk wordt dit onderscheid waar nodig gemaakt.

Nederland heeft de ruimte om aspecten t.a.v. indeling naar verwerking zelf in te vullen¹⁷. De hierna volgende paragrafen geven de uitgangspunten¹⁸ weer die gebruikt worden om de verwerking van afval in te delen naar nuttige toepassing of verwijdering, toe te wijzen aan een bepaalde trede in de afvalhiërarchie of in te delen als een bepaalde handeling uit de Kra. Voor een aantal paragrafen is in 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' een uitgebreide toelichting alsook de onderliggende motivatie beschreven, aangevuld met voorbeelden ('bijlage 7; Voorbeelden bij indeling naar verwerking'). Daar waar dit speelt is dit aangegeven.

Is de juiste indeling van belang voor grensoverschrijdend transport van een afvalstof, dan moeten op basis van Europese jurisprudentie alle bevoegde autoriteiten die de kennisgeving ontvangen, controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de EVOA voldoet. Nederland bepaalt daarbij onafhankelijk van de zienswijze van een andere lidstaat de juiste indeling van de handeling. De Nederlandse wet- en regelgeving alsook beleidsplannen en dit LAP zijn hierbij de primaire uitgangspunten.

[A.4.3.2 Onderscheid nuttige toepassing en verwijdering algemeen](#)

De indeling naar nuttige toepassing of verwijdering van een installatie, een verwerkingsproces of een handeling hangt af of het belangrijkste doel van de verwerking nuttige toepassing van een afvalstof (of van delen van de afvalstof) is of dat dit verwijdering is.

Verder gelden de volgende bepalingen:

- Om van 'nuttige toepassing' te kunnen spreken moet het gaan om het terugwinnen van componenten of fracties die bij het verder toepassen ervan in de plaats zullen komen van andere materialen of componenten of, van het klaarmaken van afvalstoffen om andere materialen of componenten te vervangen;
- De aard en mate van nuttige toepassing moet voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen;
- In één verwerkingsstap of deel van een verwerkingsproces kunnen voor een bepaalde afvalstof alleen handelingen van nuttige toepassing plaatsvinden of alleen handelingen van verwijdering.
- De indeling van een afzonderlijke handeling kan verschillen van de indeling van een gehele installatie of inrichting waar de handeling plaatsvindt.

Toelichting op bovenstaande en onderliggende jurisprudentie over het onderscheid nuttige toepassing versus verwijdering is opgenomen in paragraaf F.6.2 van 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking'.

[A.4.3.3 Indeling naar verwerking per afvalstof bepaald](#)

De indeling van een bepaalde verwerking als een R- of D-handeling wordt per afvalstof bepaald en

¹⁷ Dit volgt uit de zienswijze van het Europese Hof van Justitie (HvJ) (bijvoorbeeld HvJEG 27-02-2002, zaak C-60/00 (ASA Abfall Service)), namelijk: dat lidstaten uiteenlopende kwalificaties aan een overbrenging kunnen geven (i.r.t. de verwerking), is volgens het Europees Hof van Justitie (HvJ) inherent aan het door de EVOA ingevoerde stelsel. Ook is het HvJ van mening dat ieder geval apart moet worden beoordeeld en dat het aan de nationale rechter (dit kan zowel het land van herkomst als van bestemming zijn) is om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering. Dit werkt ook door in het feit dat een lidstaat bepaalde aspecten t.a.v. indeling naar verwerking zelf kan uitwerken.

¹⁸ Deze uitgangspunten zijn veelal gebaseerd op uitspraken van het HvJ. Hoewel elke lidstaat ruimte om aspecten van de indeling naar verwerking zelf uit te werken zullen de onderlinge verschillen beperkt zijn omdat de uitwerking wel in lijn moet zijn met de uitspraken van het HvJ.

kan dus per afvalstof in een zelfde installatie verschillen¹⁹. Bij thermische installaties waarin afvalstoffen worden vernietigd hangt dit af van het soort installatie. Bij een D-installatie is de verwerking altijd een D-handeling. Bij een R-installatie is de indeling van de verwerking als een R- of D-handeling mogelijk, afhankelijk van de afvalstof, zie hiervoor paragraaf A.4.3.7.1.

Dit betekent ook dat de verwerking van verschillende afvalstoffen in dezelfde installatie verschillend kan worden ingedeeld. De verwerking in een zelfde installatie kan voor de ene afvalstof een handeling van nuttige toepassing zijn en voor een andere afvalstof als een handeling van verwijdering.

A.4.3.4 Onderscheid één of meer handelingen

Het juist afbakenen van wat één handeling is, is met name van belang voor grensoverschrijdend transport van afval (verder overbrenging). Bij overbrenging is namelijk de *eerste handeling* na overbrenging van belang om te bepalen of de overbrenging is toegestaan en welke procedure geldt. Een handeling is een (deel van een) verwerkingsproces dat zelfstandig en integraal wordt uitgevoerd.

Meerdere processtappen zijn, mits ze volgtijdelijk zijn, elkaar direct opvolgen en een duidelijke samenhang vertonen, als één verwerkingsproces aan te merken. Een dergelijk proces kan worden beschouwd als één handeling op voorwaarde dat het gaat om samenhangende stappen die in redelijkheid niet naar tijd en plaats gescheiden *kunnen* worden. Kunnen verwerkingsstappen wel van elkaar gescheiden worden uitgevoerd (in tijd of qua locatie), dan is dat een indicatie dat het gaat om meerdere opeenvolgende handelingen.

Ten aanzien van 'handelingen' zijn volgende bepalingen van belang:

- Uitsluitend zelfstandige afgeronde handelingen kunnen worden ingedeeld als een handeling van nuttige toepassing of een handeling van verwijdering, afhankelijk van de afvalstof die verwerkt wordt;
- Verschillende handelingen die behoren tot één verwerkingsstap van één bepaalde afvalstof, zijn of allen handelingen van nuttige toepassing of allen handelingen van verwijdering;
- Opslag in afwachting van eerste of verdere verwerking is op locatie van verwerking nooit een zelfstandige handeling.
- Controle (monstername/analyse) van een afvalstof is in principe nooit een zelfstandige handeling tenzij de controle wordt uitgevoerd als 'voorbereiding voor hergebruik'.

Bijlage F.6 geeft nadere toelichting op bovenstaande.

A.4.3.5 Voltooide verwerking of voorbereidende handeling

Voor kennisgevingen bij internationaal transport van afval, voor de monitoring en voor een beoordeling op einde-afval, is het van belang om te bepalen of het bij een bepaalde verwerking gaat om een definitieve, voltooide verwerking.

A.4.3.5.1 Voltooide verwerking

Een verwerking is 'voltooid' als de nuttige toepassing is afgerond of als de stof is verwijderd. Hierbij gelden de volgende bepalingen:

- De handeling waarmee de verwerking wordt voltooid is nooit een voorbereidende handeling (zie hiervoor de volgende subparagraaf).
- Bij voorbereiden voor hergebruik is de verwerking pas 'voltooid' op het moment dat er een inzetbaar (tweedehands) product, materiaal of stof is ontstaan welke voldoet aan de voorwaarden voor einde-afvalstoffen (art.6 Kra, zie verder hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en niet-afvalstof').
- Voor recycling en andere nuttige toepassing is de verwerking pas 'voltooid' op het moment dat een ander materiaal is vervangen, dan wel op een eerder moment wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden voor einde-afvalstoffen (art.6 Kra, zie verder hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en niet-afvalstof'). Dit betekent dat als een materiaal als een afvalstof een ander

¹⁹ Deze wijze van indelen sluit aan bij de indeling van verwerking onder een handeling als bedoeld in de bijlagen I en II bij de kaderrichtlijn waarin ook de afvalstof het vertrekpunt is.

materiaal vervangt, dit vervangen nog als afvalstof is en daarmee het vervangen de laatste handeling is. Deze laatste handeling is dan ook de definitieve handeling en eerdere handelingen zijn dan ook voorbereidende handelingen.

- Bij verwijdering is de handeling 'voltooid' zodra de stof (of dat deel van de afvalstof dat verwijderd moet worden) definitief uit de kringloop is geraakt, veelal door verbranden, lozen of storten.
- Een handeling die voorafgaat aan het moment dat een afvalstof voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn (einde-afvalstoffen) en dit door het bevoegd gezag ook zo is beoordeeld, is een handeling waarmee de verwerking wordt voltooid. Dit is altijd een definitieve handeling.

Bij het voltooien van de verwerking kunnen als gevolg van de handeling nieuwe afvalstoffen ontstaan, die vervolgens weer een eigen verwerking kennen (vb. reststoffen bij verbranding, uitgesorteerde fracties bij sorteren, etc.)

A.4.3.5.2 [Voorbereidende en voorlopige handelingen](#)

Voorlopige handelingen zijn

handelingen die als zodanig zijn aangemerkt in de EVOA. Als bij overbrenging de eerste handeling als voorlopig wordt aangemerkt, gelden aanvullende voorschriften (art.15 EVOA). Voorlopige handelingen volgens de EVOA zijn de handelingen R12, R13 en D13 t/m D15.

Vorbereidende handelingen zijn

handelingen met afvalstoffen waarop altijd nog een of meer volgende handeling volgen. Dit kunnen zowel nog volgende voorbereidende handelingen zijn als een handeling die de verwerking voltooid. R12, R13, D8, D9 en D13 t/m D15 zijn op basis van de omschrijving in de Kaderrichtlijn voor het LAP voorbereidende handelingen. Hieronder vallen dus meer handelingen dan de voorlopige handelingen EVOA.

De indeling naar nuttige toepassing of verwijdering van de voorbereidende handelingen hangt af van de (laatste) handeling waarmee de verwerking uiteindelijk wordt voltooid. Vervolghandelingen zijn dus relevant voor de juiste indeling van de voorbereidende handeling.

Uit een voorbereidende handeling kunnen meerdere deelfracties ontstaan die apart verder worden verwerkt. Deze deelfracties worden opnieuw ingedeeld naar nuttige toepassing of verwijdering afhankelijk van handeling waarmee de verwerking van de deelfractie wordt voltooid.

Voor voorbereidende handelingen zijn de volgende bepalingen van belang:

- Indien een voorbereidende handeling leidt tot meerdere deelfracties die vervolgens verschillend worden behandeld, hangt de indeling af van het oogmerk van de voorbereidende handeling verwerking. Is de handeling duidelijk en primair gericht op de nuttige toepassing van een bepaalde deelfractie, dat kan ook de voorbereidende handeling worden aangemerkt als nuttige toepassing.
- Scheiden en sorteren voorafgaand aan verdere verwerking is meestal, maar niet uitsluitend, een voorbereidende handeling. Afhankelijk van de verdere verwerking kan deze handeling worden ingedeeld als R12 of als D13.
- Voorbereiden gericht op latere verwerking moet worden ingedeeld als D8, D9 of D13 als de handeling een aparte afgeronde handeling betreft die gevolgd wordt door verwijdering, én deze verwijdering van (een deel van) de afvalstof het primaire doel is van de verwerking of, het noodzakelijk of verplicht is om een bepaalde, duidelijk aanwijsbare component of fractie af te scheiden voor verwijdering.
- Bij mengen of verdunnen, reinigen of drogen kan sprake zijn van een aparte handeling als het mengen, verdunnen, reinigen of drogen niet direct samenhangt met de vervolgstappen. Veelal zal bij deze verwerkingsstap sprake zijn van een voorbereidende handeling. Afhankelijk van de vervolghandelingen zal sprake zijn van nuttige toepassing of verwijdering.

Zie voor uitgebreide toelichting op bovenstaande 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking'.

A.4.3.6 Indeling als recycling/terugwinning van grondstoffen

Een afvalstof is gerecycled (de verwerking is voltooid) als duidelijk is dat het resultaat van de verwerking een product, materiaal of stof is die opnieuw gebruikt gaat worden en daarmee andere stoffen vervangt.

- Voor R3, R4 of R5 (bijlage II Kra) moet de vervanging van andere materialen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.
- Voor R2, R6, R7, R8, of R9 (bijlage II Kra) moet de component waar de handeling over gaat beschikbaar komen of worden ingezet om ander materiaal te vervangen.
- Voor R10 moet voldaan worden aan de op de plaats van inzet geldende toepassingsnormen en andere wet- en regelgeving.

Bijlage F.6 gaat uitvoering in op bovenstaande bepalingen.

Indien bij de recycling ook wordt voldaan aan de voorwaarden voor einde-afvalstoffen (zie hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en niet-afvalstof'), dan kan vanaf dat moment sprake zijn van een einde-afvalstof.

A.4.3.7 Indelen van specifieke verwerkingsvormen

A.4.3.7.1 Indeling van thermische verwerking

Bij het indeling van thermisch verwerken van afvalstoffen naar een handeling van nuttige toepassing of een handeling van verwijdering, is het primaire oogmerk van de handeling bepalend. Daarbij wordt in de eerste plaats onderscheid gemaakt tussen twee primaire doelen:

1. De thermische verwerking is niet primair gericht op het vernietigen, omzetten of verbranden van de afvalstof (indelen anders dan R1 of D10);
2. De afvalstof wordt thermisch verwerkt met als primair oogmerk het vernietigen / omzetten / verbranden van de afvalstof al dan niet met terugwinning van energie (indelen als R1 of D10).

Op beide wordt in de 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' uitvoerig ingegaan. Hieronder staat de belangrijkste bepalingen.

Heeft de verwerking primair als doel het verkrijgen van inert materiaal dat door de thermische verwerking nuttig kan worden toegepast, dan kan sprake zijn van (voorlopige) nuttige toepassing. Dit geldt ook voor thermische verwerking met als primair doel het verkrijgen van organisch materiaal²⁰ dat bedoeld is als grondstof en niet als brandstof (denk aan thermisch afbreken van organische stoffen specifiek met als oogmerk het terugwinnen van Chloor of Zwavel als grondstof). Voorbeelden van dergelijke handelingen kunnen zijn pyrolyse, kraken, etc. De handeling zal dan worden ingedeeld als een andere vorm van nuttige toepassing dan R1 – hoofdgebruik als brandstof. Hierbij gelden cumulatief de volgende voorwaarden:

- a. De inzet vindt plaats in een installatie die *niet* primair is opgericht om afvalstoffen te vernietigen, om te zetten of te verbranden; en,
- b. Het eerste oogmerk van de thermische verwerking is de productie van materiaal dat het gebruik van andere grondstoffen kan beperken; en,
- c. Er worden in het proces zelf of bij een latere toepassing ook daadwerkelijk primaire grondstoffen bespaard; en,
- d. Er wordt voor de thermische verwerking gestuurd op de selectie van (afval)stoffen die worden ingezet.

In 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' wordt uitgebreid ingegaan op bovenstaande voorwaarden en zijn voorbeelden van dergelijke processen opgenomen.

Als een afvalstof wordt ingezet of verwerkt in een thermische installatie met primair het doel het vernietigen / omzetten / verbranden van de afvalstof (dit zal veelal oxidatie van de afvalstof zijn), dan is in beginsel sprake van verwijdering (D10). Gaat het om inzet als vervanging van primaire brandstoffen dan kan sprake zijn van nuttige toepassing (R1). Hierbij worden de volgende situaties onderscheiden:

- V1. Een verbrandingsinstallatie die primair is ontworpen om afvalstoffen te verwijderen / vernietigen

²⁰ Met organische materiaal wordt hierbij bedoeld een stoffen bestaande uit moleculen met chemische verbinden die het element koolstof bevatten.

is altijd een installatie waar D10 plaatsvindt.

De Kaderrichtlijn maakt hierop de uitzondering dat verbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken en daarbij een minimale vastgestelde energie-efficiëntie hebben, kunnen worden aangemerkt als een installatie voor nuttige toepassing (AVI met R1-status, zie ook paragraaf B.10.4). De verwerking van afvalstoffen in een AVI met R1-status wordt als volgt ingedeeld:

- a. Verwerking van vast stedelijk afval → altijd R1;
 - b. Verwerking van andere afvalstoffen geldt de afweging zoals staat bij V2.
- V2. Het verbranden van afvalstoffen kan worden aangemerkt als 'hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking' (R1, nuttige toepassing) als (cumulatief):
- a. bij de verbranding meer energie wordt opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie daadwerkelijk wordt gebruikt, en;
 - b. de afvalstoffen die verwerkt worden voor meer dan 50% bestaan uit organische stof.
- V3. Wanneer niet aan de hiervoor onder V2 a. en b. genoemde voorwaarden wordt voldaan, is sprake van verbranding op land (D10, verwijdering).

In 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' is een lijst van aanwijzingen opgenomen die belangrijk kunnen zijn voor het bepalen of de thermische verwerking onder R1 of D10 ingedeeld moet worden. Ook is in de bijlage een nadere duiding van bovenstaande opgenomen aangevuld met relevante jurisprudentie en voorbeelden ('bijlage 7; Voorbeelden bij indeling naar verwerking').

A.4.3.7.2 Indelen van 'op of in de bodem brengen'

Bij het op of in de bodem brengen van afval kan naast verwijdering (D1 en een enkele keer D5 of D12)) in bepaalde gevallen sprake zijn van nuttige toepassing (veelal R3, R5). Hieronder de meest voorkomende situaties:

1. Bij het storten van afval in een stortplaats is bijna altijd sprake van D1 en een enkele keer van D5 of D12.
2. Als een afvalstof die niet ter verwijdering is aangeboden op een stortplaats wordt gebruikt voor het aanbrengen van voorzieningen én het materiaal voldoet aan het Besluit bodemkwaliteit (verder Bbk) dan is er sprake van nuttige toepassing, te weten R3 of R5, afhankelijk van de afvalstof.
3. Opvulling kan beschouwd worden als nuttige toepassing (R5) als het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft en voldaan wordt aan de voorwaarden voor opvulling uit hoofdstuk B.12 'Storten'.
4. De toepassing van afval in ondergrondse mijnen/groeves kan beschouwd worden als nuttige toepassing (R-handeling zonder nummer) onder voorwaarde dat sprake is van een opvulplicht of een opvulnoodzaak. Zie hiervoor hoofdstuk B.12 'Storten'.

Voor alle overige situaties zal per geval beoordeeld moeten worden of bij een toegestane wijze van op of in de bodem brengen sprake is van nuttige toepassing of verwijdering. In 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' is een nadere toelichting op bovenstaande punten opgenomen.

A.4.3.7.3 Indelen van het verwerken van (afval)water

Water dat vrijkomt bij de verwerking van afvalstoffen wordt in het algemeen geloosd en daarmee verwijderd (D6 of D7). De reden voor deze indeling is dat het water geen primaire grondstoffen vervangt. Indien water dat vrijkomt bij de verwerking van afval direct wordt ingezet als vervanging van drink- of industriewater is er sprake van nuttige toepassing, te weten recycling (R5).

A.4.3.7.4 Indeling van overige handelingen

Wanneer uit bovenstaande paragrafen geen indeling volgt, wordt van geval tot geval beoordeeld hoe een handeling moet worden ingedeeld. Indelen als één van de hiervoor niet genoemde D-handelingen ligt dan voor de hand (D2 t/m D7, D11, D12, D14 of D15). Daarnaast kunnen in specifieke gevallen aparte regels gelden. Zo is bij het vernietigen van PCB's altijd sprake van verwijdering (zie sectorplan 64 in Deel E 'Sectorplannen').

A.4.4 Vrije markt versus nutsfuncties

A.4.4.1 De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid

Een nutsfunctie is een maatschappelijk onmisbare voorziening waarvan het voortbestaan absoluut moet zijn gewaarborgd, zoals schoon drinkwater en energie. In het afvalbeheer vallen het inzamelen van huishoudelijk afval en het storten van afvalstoffen onder de nutsfunctie, net als taken op het gebied van zwerfafval horend bij het onderhoud van openbare ruimten.

Dit betekent dat de overheid de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van deze taken moet garanderen. De legitimatie daarvoor is dat als deze continuïteit niet is gewaarborgd, afvalstoffen op een maatschappelijk ongewenste manier in het milieu terecht kunnen komen (dumpen). Dit kan tal van schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het milieu. Daarnaast is het zorgdragen voor de hier genoemde nutsfuncties mede gericht op bescherming van en toegankelijkheid voor de burger.

Het garanderen van de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van deze taken betekent overigens niet dat de overheid de feitelijke uitvoering ook zelf moet verzorgen. De hiervoor genoemde activiteiten die onder de nutsfunctie voor afvalbeheer vallen, worden door zowel de publieke als de private sector uitgevoerd. Zo werd in 2014 in 31% van de gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval in opdracht van de gemeente door private partijen uitgevoerd. Verder is begin 2015 ongeveer 59% van de restcapaciteit voor storten in private handen. Voor verbranden is dat ongeveer 57%.

A.4.4.2 Inzameling als nutsfunctie

De nutsfunctie voor inzamelen van huishoudelijk afval is wettelijk geregeld. In de Wet milieubeheer is deze taak toebedeeld aan de gemeenten. De reden daarvoor is dat het, uit het oogpunt van met name efficiëntie, handhaving en (verkeers)veiligheid niet gewenst is dat alle individuele huishoudens in Nederland (in 2014 waren er ongeveer 7,59 miljoen particuliere huishoudens) afzonderlijke contracten afsluiten met inzamelaars van afvalstoffen. In hoofdstukken hoofdstuk B.3 'Afvalscheiding', hoofdstuk B.4 'Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen' en hoofdstuk C.4 'Overheid' wordt hierop nader ingegaan.

Het spreekt voor zich dat ook de inzameling van bedrijfsafval en gevaarlijk afval goed moet zijn geregeld om ongewenste gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu te vermijden. Afvalbeheer behoort een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te zijn. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor een juiste wijze van afvoer van bedrijfsafval en gevaarlijk afval bij de ontdoener. Dat is het bedrijf waar het afval ontstaat. Het bedrijf moet daarvoor het afval (laten) afvoeren naar een inzamelaar of verwerker.

A.4.4.3 Storten en de bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Nutsfunctie

Bij het streven naar een circulaire economie hoort dat storten tot een minimum moet worden beperkt en op termijn liefst niet meer nodig is. Echter, vooralsnog is storten een fundamentele voorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Op elk moment moet immers het afval op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige manier kunnen worden verwijderd wanneer daar (nog) geen andere optie voor is. Dat geldt zowel voor het restafval dat niet nuttig kan worden toegepast of kan worden verbrand, als voor het afval dat normaliter wel nuttig wordt toegepast of wordt verbrand, maar waarvan die verwerking (al dan niet tijdelijk) stagneert. In het laatste geval wordt gesproken van storten als achtervang. Daarnaast is het van belang dat de continuïteit voor het milieuhygiënisch verantwoorde beheer van afvalstoffen is gewaarborgd, dus dat ook in de toekomst voldoende capaciteit beschikbaar is. Storten wordt daarom in dit LAP als nutsfunctie gekarakteriseerd en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsvoorzieningen, als maatschappelijk onmisbare voorzieningen.

De nutsfunctie voor storten is niet wettelijk geregeld, maar is de continuering van een taak die de overheid in het verleden aan zichzelf heeft opgelegd. De nutsfunctie richt zich daarbij op al het onbrandbaar en brandbaar afval dat (tijdelijk) niet nuttig wordt toegepast of niet wordt verbrand

als vorm van verwijdering.

Bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Het aanmerken van storten als nutstaak geeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit. Als de instandhouding van bestaande, noodzakelijke stortcapaciteit in gevaar komt of als de realisatie van nieuwe, noodzakelijke stortcapaciteit niet plaatsvindt, heeft het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het Rijk in genoemde gevallen maatregelen treft voor het instandhouden of realiseren van de noodzakelijke capaciteit. De maatregelen gelden voor de totale stortcapaciteit, dus op macro-niveau. Ze kunnen incidenteel ook gelden voor individuele bedrijven, bijvoorbeeld als stortplaatsen door toedoen van beleidsveranderingen in de problemen komen.

Capaciteitsplanning

Belangrijk aspect is de capaciteit die nodig is om die nutstaak te kunnen uitvoeren. Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland - met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn²¹ - voor storten zelfvoorzienend wil blijven. Op deze capaciteitsplanning wordt verder ingegaan in hoofdstuk B.15 'Capaciteitsplanning'.

A.4.4.4 Taken op het gebied van zwerfafval

Ingevolge artikel 21 van de Grondwet is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bepaling beoogt dat de overheid de genoemde onderwerpen tot haar takenpakket moet rekenen. Het voorkomen en opruimen van zwerfafval valt ook onder de bepaling.

In praktijk zijn het met name de gemeenten die de zorg voor de openbare ruimte in hun takenpakket hebben. Om gemeenten ook instrumenten te geven om deze taak te kunnen uitvoeren, heeft de rijksoverheid in artikel 10.25 Wet milieubeheer bepaald dat zij in hun afvalstoffenverordening regels kunnen stellen over het voorkomen en opruimen van zwerfafval. De meeste gemeenten hebben in hun afvalstoffenverordening verbodsbepalingen opgenomen ter voorkoming van zwerfafval. Een flink aantal gemeenten laat zich hierbij ondersteunen door het kenniscentrum Gemeente Schoon, een initiatief van Rijkswaterstaat en Nederland Schoon.

Landelijk wordt door stakeholders (het ministerie van IenW, VNG, NVRD, het Afvalfonds / NederlandSchoon / KIDV en niet verpakkend bedrijfsleven) gewerkt aan een landelijke aanpak zwerfafval (LAZ). In 2017 moet de nieuwe organisatie operationeel geworden. Doel van het LAZ is

1. Toename van de leefbaarheid.
2. Voorkomen en reduceren van negatieve effecten op gezondheid van mens en natuur.
3. Voorkomen en reduceren van verlies aan grondstoffen.
4. Verminderen van maatschappelijke kosten.

De ambitie voor het *Wensbeeld zwerfafval 2025* is hoog: een schoon land zonder zwerfafval:

- Een land dat door inwoners als schoon wordt beleefd, waar geen zwerfafval achterlaten de sociale norm is, en iedereen -burgers, bedrijven, gemeenten, maatschappelijke organisaties en gebiedsbeheerders - het normaal vindt om een bijdrage te leveren.
- Een land waar men in de hele keten, van ontwerp tot opruimen, samenwerkt en rekening houdt met de effecten van zwerfafval op onze maatschappij en het milieu en waar afval weer als grondstof wordt toegepast.
- Een gidsland voor Europa wat betreft haar zwerfafvalaanpak en de plaats daarvan in de circulaire economie.

In artikel 10.1 van de Wm is een zorgplichtbepaling opgenomen. Hiermee wordt het voorkomen van zwerfafval feitelijk een taak voor iedereen binnen de Nederlandse samenleving.

²¹ Het betreft met name sterk uitlogende afvalstoffen die in het verleden alleen in de inmiddels gesloten deponie op de Maasvlakte gestort konden worden. In de betreffende sectorplannen is hier tekening mee gehouden

Ten slotte geldt op grond van artikel 2.13 van het [Activiteitenbesluit milieubeheer](#) (Abm) de verplichting voor degene die de inrichting drijft om etenswaren, verpakkingen en dergelijke, die uit de inrichting afkomstig zijn of voor de inrichting zijn bestemd, binnen een straal van 25 meter van de inrichting op te ruimen. Ook maatregelen als het verbod op gratis plastic tasjes en een beloningsstelsel voor kleine drankverpakkingen dragen bij aan het beperken van zwerfafval.

A.4.4.5 [Marktafval door overheden](#)

Als overheden economische activiteiten verrichten op een open markt, kunnen zij voordelen genieten die particuliere ondernemingen niet hebben. Die voordelen kunnen bijvoorbeeld liggen in het gebruik van goederen, personeel en gegevens die bij de overheid aanwezig zijn vanwege het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak. Hierdoor kan ongelijke concurrentie optreden. Deze problematiek wordt 'markt en overheid' genoemd.

Om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en (andere) particuliere ondernemingen te creëren, rekening houdend met de specifieke publieke taak van de overheid, zijn in de [Mededingingswet](#) de volgende gedragsregels opgenomen waaraan overheden zich moeten houden als ze economische activiteiten verrichten:

- de integrale kostprijs moet worden doorberekend.
Overheidsorganisaties moeten zodanige prijzen voor economische activiteiten vaststellen dat deze activiteiten ten minste kostendekkend zijn. Dat betekent dat alle kosten, zowel de directe kosten als de indirecte kosten, worden doorberekend in de prijs van het product.
- eigen overheidsbedrijven mogen niet worden bevoordeeld.
Dit houdt onder meer in dat de economische activiteiten van een overheidsorganisatie niet mogen worden bekostigd met geld dat van de overheid is verkregen. Ook mag de naam van de overheid niet worden gebruikt en mogen geen goederen worden gebruikt zonder dat hiervoor ten minste de kostprijs in rekening wordt gebracht.
- een verbod op exclusief gegevensgebruik.
Als een overheidsorganisatie bij het uitvoeren van een economische activiteit gegevens gebruikt die zijn verkregen in het kader van de uitvoering van haar publiekrechtelijke bevoegdheden, dan moeten die gegevens ook aan derden beschikbaar worden gesteld.
- een verbod op functievermenging.
Er moet worden voorkomen dat dezelfde personen betrokken kunnen zijn bij zowel de uitoefening van bestuurstaken als bij het verrichten van de economische activiteiten.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de naleving van deze gedragsregels.

[Vennootschapsbelasting](#)

Op 26 mei 2015 heeft de Eerste Kamer de [Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen](#) aangenomen. Op 11 juni 2015 is de wet gepubliceerd in Staatsblad 2015/207. Daarmee is de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen met ingang van 1 januari 2016 een feit.

Het uitgangspunt bij de belastingplicht van overheidsondernemingen is met ingang van 1 januari 2016 omgedraaid. Tot 2016 gold dat overheidsondernemingen 'niet belastingplichtig zijn, tenzij', waarbij die 'tenzij' een in de wet opgenomen lijst van belaste activiteiten is. Met ingang van 2016 geldt daarentegen dat overheidsondernemingen 'belastingplichtig zijn, tenzij'. 'Tenzij' is vorm gegeven door verschillende in de wet opgenomen vrijstellingen. Het inzamelen van bedrijfsafval en gevaarlijk afval valt niet onder een vrijstelling.

A.4.5 Geografische begrenzingen

A.4.5.1 [Vrij verkeer binnen Nederland](#)

Voor afvalbeheer gelden binnen Nederland geen geografische grenzen. Afval mag vrij door heel Nederland worden getransporteerd zonder dat daarbij beperkingen bestaan bij het overschrijden van gemeente-, provincie- of regiogrenzen.

A.4.5.2 [Grensoverschrijdend transport voor nuttige toepassing algemeen](#)

Bij afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing is sprake van een internationale markt.

De betreffende afvalstoffen mogen dan ook nagenoeg vrij, binnen het daarvoor vastgelegde kader (EVOA), worden overgebracht naar andere Europese landen en landen die zijn aangesloten bij de OESO. Wel zijn met ingang van de tweede wijziging van het tweede LAP enkele beperkingen aangebracht ten aanzien van im- en export van afval ten behoeve van andere nuttige toepassing wanneer voor die stromen recycling mogelijk is. In gevallen waarin meerdere vormen van recycling mogelijk zijn en één van die vormen is in de minimumstandaard aangemerkt als 'voorkeursrecycling' (zie paragraaf A.4.2) kan dit ook reden zijn voor beperkingen. Dit soort beperkingen van grensoverschrijdend transport voor nuttige toepassing moeten altijd in de sectorplannen zijn aangegeven. Verder kan een beperking voor de import van brandbaar afval naar AVI's voortkomen uit het voorkomen van verdringing van Nederlands brandbaar afval naar stortplaatsen door buitenlands brandbaar afval. Dit is verder uitgewerkt in § B.10.5.

A.4.5.3 Grensoverschrijdend transport voor verbranden als vorm van verwijdering

Niet-gevaarlijk afval

Grensoverschrijdend transport van of naar Nederland van niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Voor overbrenging naar Nederlandse AVI's gelden wel beperkingen wanneer dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. In hoofdstuk B.10 'Andere nuttige toepassing' wordt nader ingegaan op dit zogenaamde flexibel importplafond.

Gedurende de planperiode van het tweede LAP hebben de Nederlandse AVI's de status van nuttige toepassing gekregen (R1-status). Jaarlijks wordt beoordeeld of alle AVI's of AVI-lijnen deze status ook behouden. In de systematiek van het flexibel importplafond wordt rekening gehouden met alle AVI's, dus ook met de installaties die op enig moment de R1-status hebben.

In specifieke installaties te verbranden gevaarlijk afval

Sinds 1 januari 2005 beschikt Nederland niet meer over specifieke capaciteit voor het verbranden van brandbare gevaarlijke afvalstoffen, met uitzondering van specifiek ziekenhuisafval. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat grensoverschrijdend transport uit Nederland voor verbranden van gevaarlijk afval in beginsel wordt toegestaan. Ook grensoverschrijdend transport naar Nederland voor het verbranden van gevaarlijk afval wordt in beginsel toegestaan, natuurlijk slechts voor zover verbranding in Nederland mogelijk en vergund is.

Ziekenhuisafval

Vanaf 1-1-2010 wordt ook het verbranden van specifiek ziekenhuisafval aan de markt overgelaten. Dat betekent dat grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland van specifiek ziekenhuisafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Wel geldt voor overbrenging naar ZAVIN nog de beperking dat dit niet ten koste mag gaan van het verbranden van afval uit eigen land. Voor het verbranden van dit type afval moet de capaciteit immers altijd aanwezig zijn en de ZAVIN is juist mede daarvoor opgericht. Dit beleid is verder uitgewerkt in sectorplan 19 van het LAP.

A.4.5.4 Storten

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van nationale zelfverzorging. Dat betekent dat geen Nederlandse afvalstoffen in het buitenland en geen buitenlandse afvalstoffen in Nederland mogen worden gestort. Gedurende de planperiode van het LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en zowel overbrenging vanuit Nederland voor storten als overbrenging naar Nederland voor storten wordt niet toegestaan. Dit met uitzondering van enkele specifieke – in het algemeen sterk uitlogende – afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Zie voor het beginsel van nationale zelfverzorging en de uitzonderingen daarop hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'.

A.4.6 De prijs van afvalbeheer

Hoogwaardig beheer van afvalstoffen mag wat kosten, maar wordt niet tegen elke prijs

nagestreefd. Als grenswaarde om in bepaalde gevallen een vorm van afvalverwerking als te duur aan te merken, hanteert het LAP een tarief van € 205,- per ton als uitgangspunt.

Dit tarief wordt voor meerdere doelen in het LAP gehanteerd.

1. In specifieke gevallen mag er laagwaardiger worden verwerkt dan conform de hiërarchie/minimumstandaard wenselijk is. In de sectorplannen van dit LAP wordt aangegeven in welke gevallen - wanneer de ontdoener meer zou moeten betalen voor de voorgeschreven vorm van verwerking dan dit bedrag - verwerking minder hoogwaardig dan de minimumstandaard kan worden toegestaan. In gevallen waarin dit niet in het sectorplan is vermeld of waarin geen sectorplan van toepassing is, is laagwaardiger verwerken op basis van kosten niet toegestaan. Opgemerkt wordt nog dat een hoog kostenniveau de mogelijkheid biedt om afval minder hoogwaardig te verwerken, maar dit niet verplicht stelt - een meer hoogwaardige vorm van verwerking blijft ook tegen hogere kosten toegestaan. Voor afvalstoffen die niet onder een sectorplan vallen toetst het bevoegd gezag zelf aan de afvalhiërarchie (paragraaf A.4.2). Hierbij kan het bevoegd gezag een prijs van € 205,- per ton hanteren als indicatie voor de vraag of een hoogwaardiger vorm van verwerking ook vanuit economisch perspectief redelijk is.
2. Het kostenniveau van € 205,- per ton kan reden ook zijn om af te zien van scheiding aan de bron (zie paragraaf B.3.2.2). In dit geval gaat het om het verschil tussen de kosten voor het afvalbeheer bij bronscheiding of bij nascheiding ten opzichte van de kosten voor het afvalbeheer bij ongescheiden inzameling.
3. Ten derde speelt het tarief van € 205,- per ton een rol bij het al dan niet instellen van een nieuw stortverbod (zie paragraaf B.12.3).
4. Tot slot kan het tarief een rol spelen bij de vraag of Nederland een beroep doet op nationale zelfverzorging bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen (zie de paragrafen B.13.3.3, B.13.4.1.2 en B.13.5.2).

Wanneer dit tarief in het LAP wordt gebruikt, betreft het vrijwel²² altijd alleen het tarief voor de verwerking zoals de ontdoener (dus diegene die op dat moment houder is van het afval en het voor verwerking wil aanbieden) dat bij aanlevering aan de poort van een verwerker zou moeten betalen.

- Het betreft het bedrag exclusief btw.
- Transportkosten en eventuele inzamelkosten of andere kosten eerder in de keten zijn niet inbegrepen.
- Het tarief omvat alle activiteiten die de verwerker gaat uitvoeren (tijdelijke opslag, verwerking, afvoer van residuen, etc.).
- Een eventuele opbrengst van bij de verwerking gevormde afzetbare secundaire grondstoffen wordt geacht in dit tarief te zijn verwerkt.

In het geval een houder van een afvalstof in specifieke gevallen een beroep moet doen op deze tariefbepaling, moeten bij de aanvraag/het verzoek stukken aanwezig zijn waaruit blijkt dat de voorgeschreven vorm van verwerking van de afvalstoffen in die specifieke situatie meer kost dan € 205,- per ton.

- De houder van een afvalstof kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die vergund zijn of op basis van algemene regels bevoegd zijn om het specifieke afval te verwerken, waarin staat dat de voorgeschreven vorm van verwerking de aanbieder meer kost dan € 205,- per ton.
- Indien er meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die dit afval volgens de voorgeschreven wijze kunnen verwerken, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.
- Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat met de verstrekte verklaringen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de voorgeschreven vorm van afvalverwerking niet mogelijk of te duur is, kan zij de houder verplichten een extra verklaring te overleggen van een door het bevoegd gezag aangewezen verwerker.

²² Alleen in het geval van de afweging tussen bron- en nascheiding betreft het het verschil tussen de kosten voor het afvalbeheer bij bronscheiding en bij nascheiding. Bij deze kosten worden niet alleen de verwerkingskosten, maar ook de kosten van de inzameling (zoals inzamelvoertuigen en opslagvoorzieningen) betrokken.

Achtergronden bij het toetsbedrag van € 205,-

Vanaf 2009 was in LAP2 als financieel criterium '150% van het tarief van storten, inclusief stortbelasting' opgenomen. Dit criterium is in de tweede tussentijdse wijziging van LAP2 gewijzigd in een toetsbedrag van € 175,- per ton, waarbij dit instrument ook op meer plaatsen is toegepast. Het bedrag € 175,- per ton is toen gebaseerd op 150% van het reguliere tarief van de stortbelasting dat tot 1 januari 2010 gold van € 89,71 plus een gemiddeld storttarief van € 30,- per ton.

Met de overgang naar LAP3 is in overleg met de begeleidingscommissie-LAP besloten

- dit bedrag – dan vanaf 2009 wordt gebruikt – te indexeren (2% per jaar) en uit te gaan van 2017 (= basisjaar LAP3). Dit leidt tot een nieuw toetsbedrag van € 205,-.
- geen rekening te houden met transportkosten aangezien deze teruggerekend naar tonnen in het overgrote deel van de gevallen tot verschillen in de orde van slechts enkele euro's zouden leiden.
- te blijven vasthouden aan één bedrag voor alle situaties en niet te gaan differentiëren naar afvalstof of techniek aangezien dat voor een uniforme uitvoering en handhaving veel te complex zou worden.

Voor LAP3 en tot eventuele tussentijdse aanpassing van de plantekst is dus € 205,- per ton het toetsbedrag. Het blijft ook het bedrag zoals dat zou gelden wanneer de houder van het afval het voor verwerking aan de poort van de verwerker zou aanbieden, dus zonder kosten voor transport, containerhuur, etc.

A.4.7 Het stimuleren van innovaties

A.4.7.1 Innovaties in het afvalbeheer en het LAP

Om de transitie naar een circulaire economie te realiseren zijn op sommige punten innovaties nodig. Het stimuleren van innovaties speelt veel breder dan alleen bij het afvalbeleid. Met name het ministerie van Economische Zaken en Klimaat speelt hierbij een trekkende rol. Het LAP kan hier alleen iets aan toevoegen voor zover het specifiek betrekking heeft op afvalbeheer. De rol van het LAP is dan ook beperkt. Wel is relevant dat bij een evaluatie van LAP1 en LAP2 door een aantal partijen is aangegeven dat het LAP innovaties zelfs zou tegenwerken²³. Dat moet uiteraard sowieso worden voorkomen.

A.4.7.2 Innovaties die ondersteuning verdienen

Voor het LAP zijn vooral die innovaties van belang die de transitie naar een circulaire economie ondersteunen. Het LAP moet daarom bij voorkeur innovaties ondersteunen die in vergelijking tot de bestaande gangbare vormen van verwerking van de betreffende afvalstof:

- het gebruik van (primaire) grondstoffen beperken en/of (voorbereiding voor) hergebruik stimuleren.
- leiden tot meer gebruik van recyclaat²⁴.
- zorgen dat materialen of afvalstoffen die nu nog worden verbrand (zowel als verwijdering als nuttige toepassing) of gestort worden gestuurd naar recycling.
- zorgen dat voorkeursrecycling van de grond komt voor materialen die nu nog minder hoogwaardig of helemaal niet worden gerecycled.
- zijn gericht op het beperken van emissies of energiegebruik zonder dat dit gepaard gaat met minder recycling of hergebruik.

Bij het stimuleren van innovaties met instrumenten specifiek vanuit afvalbeheer en/of milieu zullen met name de innovaties die aan deze criteria voldoen in aanmerking komen.

A.4.7.3 Manieren om innovaties te ondersteunen

A.4.7.3.1 Update LAP / minimumstandaarden en in- en uitvoerbeleid

²³ Hier speelde mee dat de minimumstandaard in het algemeen marktvolgend is – op zich logisch gelet op het karakter van dit instrument – waardoor innovatieve koplopers moeten opereren in een markt waarin andere bedrijven werken op een oude maar vaak goedkopere wijze. Conclusie was echter ook dat de minimumstandaard ook eigenlijk niet zo geschikt is om innovatie te stimuleren.

²⁴ Het gebruik van recyclaat komt ook aan de orde in hoofdstuk B.9 'Recycling binnen de circulaire economie'

Minimumstandaard

Het instrument minimumstandaard is vooral bedoeld om achterblijvers het laatste zetje te geven en de ondergrens vast te leggen. Het instrument is dus niet direct het meest geschikt om innovaties te stimuleren. Bij een evaluatie van LAP1 en LAP2 werd echter door een aantal partijen aangegeven dat het LAP, door het statische en weinig ambitieuze karakter van de minimumstandaard, innovaties zelfs zou tegenwerken.

Vanwege de functie als kader voor vergunningverlening is het niet mogelijk om veelbelovende maar nog niet of beperkt aanwezige technieken als minimumstandaard te nemen. Wel wordt het statische karakter van de minimumstandaard aangepast en wel op 3 manieren

- a. In een aantal sectorplannen is een vooruitblik opgenomen om duidelijk te maken welke ontwikkelingen in de minimumstandaard worden voorzien²⁵.
- b. In hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' zijn criteria opgenomen op basis waarvan middels een planwijziging de minimumstandaard kan worden opgewaardeerd²⁵.
- c. Parallel aan het opstellen van het LAP is een traject gestart om via het Besluit omgevingsrecht (Bor) een meer expliciete bepaling op te nemen dat vergunningen moeten worden geactualiseerd wanneer het LAP is gewijzigd.

Met deze drie maatregelen wordt gepoogd initiatiefnemers van innovatieve verwerkingstechnieken meer zekerheid te bieden dat zij op termijn ook het afval kunnen krijgen en niet oneindig lang hoeven te concurreren met verouderde maar mogelijk ook goedkopere verwerkingstechnieken.

Exportbeleid

Met het oog op de noodzakelijke zekerheid dat initiatiefnemers van innovatieve verwerkingstechnieken op termijn ook het afval kunnen krijgen, wordt ook met regelmaat bezien of export naar minder innovatieve verwerking in het buitenland een probleem vormt. Waar mogelijk worden in de sectorplannen van het LAP daartoe beperkingen opgenomen. Hierbij zijn wel de kaders van de EVOA en het Europese uitgangspunt van vrij verkeer van goederen relevant. Dit betekent dat de innovatieve verwerkingwijze in ieder geval meer hoogwaardig moet zijn in de zin van de afvalhiërarchie en dat niet slechts sprake is van minder lokale milieudruk (emissies). Zie verder ook hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'

A.4.7.3.2 Ruimte voor proefnemingen

In verschillende wetgeving wordt ruimte geboden voor innovatie. De Wabo biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om technieken in opkomst voor een periode van negen maanden in de praktijk te testen door af te wijken van de in de vergunning voorgescreven emissiegrenswaarden of technische maatregelen. Op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor, artikel 5.9) kan dit in de omgevingsvergunning worden geregeld (zie ook paragraaf A.4.7.3.2). Het Stortbesluit bodembescherming (hoofdstuk IIIa) biedt eveneens mogelijkheden om experimenten uit te voeren met innovatieve projecten. Daarnaast voorziet ook de Verordening dierlijke bijproducten (EG) nr. 1069/2009 in een goedkeuringsprocedure voor alternatieve verwijderings- en verwerkingsmethoden voor dierlijke bijproducten of afgeleide producten.

Veel bedrijven zijn continue bezig hun activiteiten en/of bedrijfsprocessen aan te passen aan de ontwikkelingen in de markt. Veranderingen in vraag en aanbod, veranderingen in de beschikbare technologie, veranderingen in regelgeving of de wens om efficiënter of schoner te produceren nopen tot veranderingen binnen het bedrijf. De meeste bedrijven onderzoeken eerst of beoogde vernieuwingen of aanpassingen in het bedrijf het gewenste resultaat en voordeel (kunnen) opleveren. Soms wordt er geëxperimenteerd, vaak eerst op laboratoriumschaal. Bij gunstige resultaten kan er een moment komen waarop men wijzigingen in praktijk wenst te testen, alvorens ze door te voeren in de reguliere bedrijfsvoering. De voor een bedrijf geldende omgevingsvergunning voor het in werking hebben van de inrichting kan een belemmering zijn als het gaat om het uitvoeren van experimenten. Dit is het geval als het uitvoeren van experimenten niet is voorzien en er in de vergunning daarom geen rekening mee is gehouden. Hetzelfde geldt voor type B-bedrijven die een experiment willen uitvoeren dat is aangewezen als een

²⁵ Indien het komt tot een aanpassing van de minimumstandaard wordt zonnodig ook het in- en uitvoerbeleid in het betreffende sectorplan aangepast

vergunningplichtige activiteit.

Omdat voor de transitie naar een circulaire economie op sommige punten innovaties nodig zijn, is het wenselijk dat hiervoor benodigde proefnemingen in beginsel mogelijk zijn. Hiervoor geldt het volgende

1. Bevoegde gezagen staan open voor proefnemingen.

Als algemene lijn wordt van bevoegde gezagen gevraagd open te staan voor het mogelijk maken van experimenten, met name wanneer deze zijn gericht op innovaties die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.7.2. Dit alles vanzelfsprekend binnen de ruimte die er op lokaal niveau is om een proefneming milieuhygiënisch verantwoord in te passen.

In het algemeen zijn binnen de bestaande vergunning meer mogelijkheden dan velen denken, of zijn vergunningen op het doen van proefnemingen af te stemmen. In het kader 'ruimte in de vergunning voor proefnemingen' is een aantal mogelijkheden gegeven. Met name het opnemen van een proefnemingsvoorschrift (punt c van het kader) in vergunningen voor (afvalverwerkende) bedrijven is een aanrader.

Ook wordt van bevoegde gezagen verwacht dat zij – binnen de genoemde lokale inpassingmogelijkheden – bij het goedkeuren van proefnemingen:

- in het achterhoofd houden dat met name proefnemingen die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.7.2 voor het realiseren van een circulaire economie van groot belang kunnen zijn, en
- rekening houden met het feit dat bij het doen van proeven sommige gegevens niet met zekerheid vooraf te geven zijn.

Hierbij geldt ook voor het toestaan van proefnemingen die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.7.2 dat geen afwijkingsprocedure (paragraaf A.2.6) hoeft te worden doorlopen, ook niet wanneer het voornemen niet voldoet aan (de minimumstandaard in) het LAP. Wel wordt bevoegde gezagen verzocht om Rijkswaterstaat Leefomgeving (via afvalbeheer@rws.nl) te informeren over de geplande proefneming (omschrijving, doel, periode, locatie) en achteraf over de resultaten. Enerzijds kan zo worden voorkomen dat vergelijkbare proeven worden gedaan zonder dat deze kennis van elkaar hebben en anderzijds kan op die manier snel worden gezien of een proef zou moeten leiden tot aanpassing van het beleid.

Ruimte in de vergunning voor proefnemingen

a. Doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften

Doelvoorschriften laten meer ruimte tot experimenteren dan middelvoorschriften. Bij doelvoorschriften is namelijk alleen het doel aangegeven. De wijze waarop de vergunninghouder deze doelen behaalt, is aan hem. Een voorbeeld van een doelvoorschrift is dat er geen stofverspreiding buiten de inrichting waarneembaar mag zijn, of dat er een maximale geluidbelasting van X dB(A) mag zijn, gemeten op punt Y. Bij middelvoorschriften zijn ook de middelen voorgeschreven. Een voorbeeld van een middelvoorschrift is dat opgeslagen stofgevoelig materiaal nat moet worden gehouden. In dat geval is het de vergunninghouder niet zomaar toegestaan het materiaal af te dekken met zeilen om verspreiding van stof te voorkomen.

b. Geen details uit de aanvraag onderdeel laten zijn van de vergunning

Van die delen van de aanvraag die deel uitmaken van de vergunning kan niet zomaar worden afgeweken. Indien het bevoegd gezag zich beperkt tot de het koppelen van alleen de noodzakelijke delen van de aanvraag aan de vergunning, kan meer ruimte worden gecreëerd voor (tijdelijke) veranderingen. Bedrijven moeten hier ook alert op te zijn, zowel bij het indienen van een aanvraag om vergunning, als bij het doornemen van het ontwerpbesluit.

c. Proefnemingsvoorschriften aan de vergunning verbinden

In de praktijk worden in de vergunning regelmatig proefnemingsbepalingen opgenomen (zie landelijke standaardvoorschriften). Meestal gaat het om experimenteervoorschriften, gekoppeld aan een goedkeuringsconstructie. De vergunninghouder moet voorafgaand aan een experiment een plan van aanpak voorleggen aan het bevoegd gezag. In het plan van aanpak wordt de proef, met de duur daarvan en de te verwachten milieugevolgen, beschreven. In het goedkeuringsbesluit wordt dan de (verwachte) maximale belasting van het milieu ten gevolge van het experiment vastgelegd (tenzij dit in de doelvoorschriften van vergunning al is vastgelegd). Meestal wordt in het goedkeuringsbesluit ook vastgelegd welke gevolgen voor het milieu moeten worden gemeten en op welke wijze. De resultaten van de proefneming moeten meestal aan het bevoegd gezag worden toegezonden.

2. Bedrijven houden in hun vergunningaanvraag rekening met de toekomst.
Bedrijven moeten zelf bij het aanvragen of wijzigen van een vergunning ook aandacht hebben voor proefnemingen. Zo is het expliciet verzoeken om opname van proefnemingsvoorschriften in de vergunning aan te raden.
3. Proefnemingsvoorschrift opnemen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (voor alle typen inrichtingen).
Het bedrijfsleven meldt regelmatig hinder te ondervinden van de langdurige procedures die gepaard gaan met het uitvoeren van experimenten. Nagegaan wordt of - ter vervanging van proefnemingsbepalingen in de vergunning en als uitbreiding van de mogelijkheden voor experimenten die onder algemene regels vallen - een proefnemingsbepaling in het Abm wordt opgenomen. Dit betreft weliswaar primair een 'procedureartikel' - er wordt derhalve geen milieuruimte toegestaan met deze artikelen - maar het kan de procedure wel versnellen. Bovendien vervalt de noodzaak om een proefnemingsartikel in de vergunning te hebben.

Mogelijk kan ook worden toegevoegd dat het proefnemingsplan binnen een bepaalde termijn moet worden beoordeeld. De goedkeuringsconstructie is wellicht niet nodig indien van tevoren vaststaat dat grotere of andere nadelige gevolgen zich (waarschijnlijk) niet zullen voordoen.

4. Gebruik van het proefnemingsartikel in het Besluit omgevingsrecht stimuleren en onderzoeken of de werking verruimd kan worden.
In het Bor is een apart artikel opgenomen over proefnemingen (zie kader 'Proefnemingsartikel in het Besluit omgevingsrecht'). De indruk bestaat dat van dit artikel niet veel gebruik gemaakt wordt. Bevoegde gezagen wordt dan ook opgeroepen om - zeker voor proefnemingen die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.7.2 - de mogelijkheden van dit artikel te benutten.

Het artikel in het Bor biedt geen uitkomst voor alle typen experimenten. Het moet immers gaan om een *nieuwe techniek* met nog een aantal andere voorwaarden (zie kader). In die gevallen dat hier geen sprake van is - zoals het gebruik van een bestaande techniek voor een nieuw doel of een nieuwe afvalstof, biedt het Bor dus meestal geen uitkomst. Nog in de loop van 2016 neemt de overheid het initiatief om te bezien of voor die gevallen uitbreiden van de mogelijkheden van dit artikel in het Bor mogelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan

- het bieden van ruimte voor proefnemingen die geen betrekking hebben op een zogenaamde nieuwe techniek (zie kader hierna), maar bijvoorbeeld betrekking hebben op het verwerken van een alternatieve afvalstof of het gebruik van andere hulpstoffen, of
- proefnemingen voor een verwerkingswijze die afwijkt van de minimumstandaard, maar mogelijk wel een stap in de richting van een Circulaire Economie zou kunnen betekenen.

Het blijft wel zaak dat bedrijven en bevoegd gezag reeds bij het aanvragen, verlenen en wijzigen van de vergunning rekening houden met de mogelijkheid van proefnemingen.

- Het verschil met het proefnemingsartikel in de vergunning is dat het artikel in het Bor expliciet een afwijking van bepaalde vergunningvoorschriften mogelijk maakt. Om welke voorschriften het gaat, moet wel in de vergunning zijn vastgelegd. Een dergelijke bepaling zal bovendien nooit een vrijbrief kunnen zijn om zonder enige beperking experimenten uit te voeren. Daarom moet de vergunning de *extra* milieuruimte bieden om van deze bepaling gebruik te maken.

Proefnemingsartikel in het Besluit omgevingsrecht

In artikel 5.9 van het Bor is, ter implementatie van artikel 15, vijfde lid van de Richtlijn industriële emissies, het bevoegd gezag de ruimte gegeven tijdelijke afwijkingen van onder andere de beste beschikbare technieken toe te staan voor het testen van een techniek in opkomst. Hieronder wordt verstaan een *nieuwe techniek* die, als zij commercieel zou worden ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor het milieu, hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu, en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de voor de desbetreffende activiteit bestaande beste beschikbare technieken.

De duur van de testperiode is beperkt tot ten hoogste negen maanden. Binnen die termijn moet duidelijk geworden zijn of met de techniek kan worden voldaan aan de voor de betrokken activiteit vastgestelde emissiegrenswaarde(n).

De voorwaarden die de richtlijn stelt zijn dat na die negen maanden, hetzij met de geteste techniek wordt gestopt, hetzij voldaan wordt aan de in de vergunning gestelde emissiegrenswaarden. Bij het einde van de testperiode zal met de techniek moeten worden gestopt als daarmee niet aan de normaliter – en na de duur van de testperiode automatisch weer – geldende vergunningsvoorschriften (met name de emissiegrenswaarden) kan worden voldaan. Gedurende de testperiode van negen maanden zal daarom tijdig geëvalueerd moeten worden of met de nieuwe techniek het beoogde resultaat wordt bereikt en of een permanente toepassing van deze techniek moet leiden tot een wijziging van de vigerende vergunning, zodat tijdig een nieuwe aanvraag kan worden voorbereid en ingediend.

5. Exportbeleid.

Voor experimenten die er op zijn gericht om de transitie naar een circulaire economie te faciliteren, kan van het in dit LAP opgenomen beleid voor grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen worden afgeweken. Dit geldt zowel voor de algemene uitgangspunten zoals opgenomen in het hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' als voor het beleid opgenomen in paragraaf III van de diverse sectorplannen.

Hiervoor geldt dat uit het kennisgevingsdossier moet blijken dat is voldaan aan volgende voorwaarden:

- a. het gaat om innovaties die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.7.2;
- b. het betreft een relatief beperkte tijdsduur (indicatie is maximaal een half jaar) en relatief beperkte hoeveelheid afval (niet meer dan nodig is voor een verantwoorde proefneming);
- c. diegene die de afvalstoffen overbrengt zegt toe de minister na uitvoering van de proef te informeren over de resultaten van de proef.

Voor deze afwijkingen van het beleid hoeft niet de afwijkingsprocedure van het LAP (zie paragraaf A.2.6) te worden gevolgd. Wel blijven de (procedurele) eisen van de EVOA van toepassing en blijft vanzelfsprekend ook toestemming van de andere betrokken overheid noodzakelijk.

A.4.7.3.3 [Financiële stimulering](#)

Teneinde financiële barrières voor het realiseren van innovaties te stimuleren, worden de regelingen Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) meer afgestemd op het realiseren van een circulaire economie. Uitgangspunt hierbij is dat innovaties die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.7.2 in beginsel voor stimulering in aanmerking komen.

Ook zal wordt geprobeerd deze regelingen meer bekendheid te geven bij ondernemers binnen de afvalwereld. Overwogen wordt of bijvoorbeeld de LAP-website hier een rol bij kan spelen.

A.4.7.3.4 [Communicatie over nieuwe ontwikkelingen](#)

Teneinde de mogelijkheden om proefnemingen te doen zo breed mogelijk bekend te maken, zal de Rijksoverheid actief communiceren wat de mogelijkheden zijn van de nieuwe artikelen in Abm en Bor (zie paragraaf A.4.7.3.2 onder 3 en 4). Ook zal hier aandacht worden besteed aan het belang van toestaan van proefnemingen [richting de bevoegde gezagen] en wat er nodig is om dit goed te laten werken, zoals het claimen van de nodige milieuruimte bij het aanvragen van een vergunning [richting bedrijven].

Om maatschappij-brede introductie van succesvolle innovaties te bevorderen en om te stimuleren dat de ene innovatie de andere inspireert, wordt in het kader van het dynamisch houden van het LAP (paragraaf A.2.8) nagegaan of de LAP-site kan dienen als platform om succesverhalen te etaleren en voorbeelden te presenteren van bedrijven die succesvol gebruik weten te maken van de ruimte om proefnemingen te doen.

A.4.8 **Kern van het beleid ten aanzien van de algemene uitgangspunten**

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak

worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Afvalhiërarchie

In dit LAP wordt de volgende afvalhiërarchie aangehouden:

<p>Afvalhiërarchie</p> <p>a. Preventie;</p> <p>b. voorbereiding voor hergebruik;</p> <p>c1. recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing (*);</p> <p>c2. recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing (*);</p> <p>c3. chemische recycling (*);</p> <p>d. andere nuttige toepassing, waaronder energierugwinning;</p> <p>e1. verbranden als vorm van verwijdering;</p> <p>e2. storten of lozen.</p> <p>*) Naast deze vormen van recycling kent het LAP ook nog de term 'voorkeursrecycling'. Dit is een vorm die in het algemeen valt onder c1, c2 of c3 [of bestaat uit een combinatie daarvan], maar die in het betreffende sectorplan expliciet als voorkeursrecycling is aangemerkt. Op de consequenties van het aanmerken van een vorm van verwerking als voorkeursrecycling wordt in paragraaf A.4.2.2 en in hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' verder in gegaan.</p>
--

Voorkeursrecycling

Een vorm van recycling wordt alleen aangewezen als 'voorkeursrecycling' wanneer is vastgesteld dat die specifieke vorm van verwerking:

- o bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie,
- o op basis van een LCA conform 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP' kan worden aangemerkt als meer hoogwaardig dan andere bestaande vormen van recycling,
- o ook vanuit economisch oogpunt een acceptabele route is (dat wil zeggen de kosten voor verwerking volgens die route worden acceptabel gedacht), en wanneer
- o sturing naar die vorm van verwerking mogelijk en wenselijk is (denk hierbij aan aanwezige infrastructuur, gedane investeringen, relatie tot verwerking in het buitenland, etc.).

Wanneer een vorm van recycling in een sectorplan van het LAP is aangemerkt als 'voorkeursrecycling' is het niet de bedoeling andere vormen van recycling te vergunnen. Het is echter ook niet de bedoeling dat bevoegde gezagen individueel besluiten bepaalde vormen van recycling niet meer te vergunnen omdat het vindt dat andere vormen van recycling het predicaat 'voorkeursrecycling' verdienen.

Indeling van verwerking

Heel paragraaf A.4.3 behoort tot de kern van het beleid met uitzondering van de algemene inleidende tekst direct onder kop A.4.3 zelf en subparagraaf A.4.3.1.

Vrije markt versus nutsfuncties

Storten wordt als nutsfunctie gekarakteriseerd en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsvoorzieningen, als maatschappelijk onmisbare voorzieningen. Als de instandhouding van bestaande, noodzakelijke stortcapaciteit in gevaar komt of als de realisatie van nieuwe, noodzakelijke stortcapaciteit niet plaatsvindt, heeft het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het Rijk in genoemde gevallen maatregelen treft die moeten leiden tot de instandhouding of realisatie van de noodzakelijke capaciteit.

Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland - met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn - voor storten zelfvoorzienend wil blijven.

Geografische begrenzingen

Voor afvalbeheer gelden binnen Nederland geen geografische grenzen. Afval mag vrij door heel Nederland worden getransporteerd zonder dat daarbij beperkingen bestaan bij het overschrijden van gemeente-, provincie- of regiogrenzen.

Afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing mogen nagenoeg vrij, binnen het daarvoor vastgelegde kader (EVOA), worden overgebracht naar andere Europese landen en landen die zijn aangesloten bij de OESO. Beperkingen zijn wel mogelijk, maar moeten altijd expliciet in de sectorplannen zijn aangegeven. Voor overbrenging naar Nederlandse AVI's geldt wel de beperking dat dit niet mag leiden tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's naar stortplaatsen.

Grensoverschrijdend transport van of naar Nederland van niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Voor overbrenging naar Nederlandse AVI's geldt wel de beperking dat dit niet mag leiden tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's.

Grensoverschrijdend transport vanuit of naar Nederland van specifiek ziekenhuisafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Wel geldt voor overbrenging naar ZAVIN nog de beperking dat dit niet ten koste mag gaan van het verbranden van afval uit eigen land.

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van nationale zelfverzorging. Gedurende de planperiode van het LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en zowel overbrenging vanuit Nederland voor storten als overbrenging naar Nederland voor storten wordt niet toegestaan. Dit met uitzondering van enkele specifieke – in het algemeen sterk uitlopende - afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn.

De prijs van afvalbeheer

Hoogwaardig beheer van afvalstoffen mag wat kosten, maar wordt niet tegen elke prijs nagestreefd. Als grenswaarde om in bepaalde gevallen een vorm van afvalverwerking als te duur aan te merken, geldt een verwerkingstarief van € 205,- per ton als uitgangspunt.

Dit tarief betreft alleen het tarief voor de verwerking zoals de ontdoener (= degene die op dat moment houder is van het afval en het voor verwerking wil aanbieden) dat bij aanlevering aan de poort van een verwerker zou moeten betalen.

- Het betreft het bedrag exclusief btw.
- Transportkosten en eventuele inzamelkosten of andere kosten eerder in de keten zijn niet inbegrepen.
- Het tarief omvat alle activiteiten die de verwerker gaat uitvoeren (tijdelijke opslag, verwerking, afvoer van residuen, etc.).
- Een eventuele opbrengst van bij de verwerking gevormde afzetbare secundaire grondstoffen wordt geacht in dit tarief te zijn verwerkt.

Laagwaardiger verwerken op basis van dit tarief is uitsluitend toegestaan in die gevallen waarin dit expliciet in de beschrijving van de minimumstandaard van het sectorplan is vermeld.

In het geval een houder van een afvalstof in specifieke gevallen een beroep doet op deze tariefbepaling, moeten bij de aanvraag/het verzoek stukken aanwezig zijn waaruit blijkt dat de voorgeschreven vorm van verwerking van de afvalstoffen in die specifieke situatie meer kost dan € 205,- per ton.

- De houder van een afvalstof kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die vergund zijn of op basis van algemene regels bevoegd zijn het specifieke afval te verwerken, dat de voorgeschreven vorm van verwerking de aanbieder meer kost dan € 205,- per ton.
- Indien er meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die dit afval volgens de voorgeschreven wijze kunnen verwerken, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.
- Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat met de verstrekte verklaringen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer niet mogelijk of te

duur is, kan zij de houder verplichten een extra verklaring te overleggen van een door het bevoegd gezag aangewezen verwerker.

Alleen in het geval van de afweging tussen bron- en nascheiding betreft het tarief van € 205,- per ton het verschil tussen de kosten voor het afvalbeheer bij bronscheiding en bij nascheiding. Bij deze kosten worden niet alleen de verwerkingskosten, maar ook de kosten van de inzameling (zoals inzamelvoertuigen en opslagvoorzieningen) betrokken.

Stimuleren van innovaties

Bij voorkeur verdienen innovaties ondersteuning die in vergelijking tot de bestaande gangbare vormen van verwerking van de betreffende afvalstof:

- het gebruik van (primaire) grondstoffen beperken en/of (voorbereiding voor) hergebruik stimuleren.
- leiden tot meer gebruik van recycalaat.
- zorgen dat materialen of afvalstoffen die nu nog worden verbrand (zowel als verwijdering als nuttige toepassing) of gestort worden gestuurd naar recycling.
- zorgen dat voorkeursrecycling van de grond komt voor materialen die nu nog minder hoogwaardig of helemaal niet worden gerecycled.
- zijn gericht op het beperken van emissies of energiegebruik zonder dat dit gepaard gaat met minder recycling of hergebruik.

Als algemene lijn wordt van bevoegde gezagen gevraagd open te staan voor het mogelijk maken van experimenten, met name wanneer deze zijn gericht op innovaties die voldoen aan hiervoor genoemde criteria.

Ook wordt van bevoegde gezagen verwacht dat zij – binnen de lokale mogelijkheden – bij het goedkeuren van proefnemingen

- in het achterhoofd houden dat met name proefnemingen die voldoen aan de genoemde criteria voor het realiseren van een circulaire economie van groot belang kunnen zijn, en
- rekening houden met het feit dat bij het doen van proeven sommige gegevens niet met zekerheid vooraf te geven zijn.

Voor het toestaan van proefnemingen die voldoen aan de genoemde criteria hoeft geen afwijkingsprocedure te worden doorlopen, ook niet wanneer het voornemen niet voldoet aan (de minimumstandaard in) het LAP.