

B.9 Recycling binnen de circulaire economie

B.9.1 Inleiding

In een circulaire economie wordt het ontstaan van afval allereerst zoveel mogelijk vermeden door preventie en voorbereiding voor hergebruik (zie hoofdstukken B.2 'Preventie' en B.8 'Voorbereiden voor hergebruik'). Voor afval dat toch nog ontstaat is recycling noodzakelijk en wel op een zodanige manier dat het materiaal in principe oneindig lang in de economie kan blijven. Recycling is dus sowieso beter dan verbranden of storten, maar de ene vorm van recycling kan – over meerdere cycli bezien – meer passen binnen het concept van een circulaire economie dan een andere vorm van recycling.

B.9.2 Onderscheid tussen vormen van recycling

Binnen recycling wordt in dit LAP onderscheid gemaakt in 4 vormen, namelijk

- [1] recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing;
 - [2] recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing;
 - [3] chemische recycling;
- en in aanvulling op deze drie ook nog
- [4] voorkeursrecycling.

Voor een definitie van deze vier vormen wordt verder verwezen naar de bespreking van de in dit LAP gehanteerde afvalhiërarchie in paragraaf A.4.2. In dit hoofdstuk gaat het verder alleen om de het gebruik van dit onderscheid in de praktijk.

B.9.2.1 Waarom dit onderscheid?

Met dit onderscheid wordt onderstreept dat – zoals in de intro van dit hoofdstuk al aangegeven – niet alle vormen van recycling evenveel bijdragen aan de circulaire economie. Vormen van recycling die op zich goed scoren qua directe milieu-impact (emissies van het opwerken, vermeden emissies door uitsparen primair materiaal) hoeven op de lange termijn helemaal niet zo positief te zijn wanneer het materiaal in een volgende cyclus niet meer voor recycling geschikt is. In de afvalhiërarchie zoals die in het LAP wordt gehanteerd (zie paragraaf A.4.2.1) wordt daarom onderscheid gemaakt in deze vormen van recycling waarbij de vorm die in beginsel het meest bijdraagt aan de circulaire economie de voorkeur krijgt boven andere vormen.

B.9.2.2 Sturen tussen vormen van recycling

Om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen kan het nodig zijn om binnen vormen van recycling te sturen. Om die reden is als eerste een onderscheid tussen vormen van recycling aangebracht in de afvalhiërarchie (paragraaf A.4.2.1). Daadwerkelijk sturen gebeurt vervolgens op 2 manieren namelijk via de minimumstandaard en via het beleid voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.

B.9.2.2.1 Sturen via de minimumstandaard

De minimumstandaarden bevinden zich in de sectorplannen bij dit LAP (Deel E 'Sectorplannen') en zijn een toetsingskader voor vergunningverlening. Wanneer de minimumstandaard is geformuleerd op een bepaald niveau van de afvalhiërarchie komen vormen van verwerking waarbij het afval geheel of gedeeltelijk op een lager niveau van de hiërarchie wordt verwerkt in beginsel niet voor vergunningverlening in aanmerking. Voor nuances hierbij, zoals de mogelijkheid om op basis van een LCA toch van de hiërarchie af te wijken wordt verder verwezen naar hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'.

Van belang is dat in dit LAP zowel het overkoepelende begrip 'recycling' als de vier specifieke vormen als minimumstandaard kunnen worden gehanteerd. In het geval – bijvoorbeeld in een minimumstandaard – het overkoepelende begrip 'recycling' wordt gebruikt vallen hier alle vormen van recycling onder en komen deze allemaal voor vergunningverlening in aanmerking.

Voorbeeld van sturen via de minimumstandaard

Wanneer een minimumstandaard expliciet is geformuleerd als

- Een vorm van 'recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing'
- komen
- 'vormen van recycling waarbij het materieel in een heel andere toepassing terecht komt'
- en
- 'chemische recycling'

in beginsel **niet** voor vergunningverlening in aanmerking.

B.9.2.2.2 [Sturen via grensoverschrijdend transport van afvalstoffen](#)

In het geval in Nederland bepaalde vormen van recycling als meer wenselijk dan anderen worden aangemerkt en er wordt ook voor gekozen daar beleidsmatig op de sturen (door aanpassen minimumstandaard) is het niet gewenst dat afval voor een 'minder hoogwaardige' vorm van verwerking wordt overgebracht naar het buitenland. In dergelijke gevallen worden in het beleid ten aanzien van grensoverschrijdend transport van afvalstoffen (i.e. in paragraaf III van het betreffende sectorplan) beperkingen opgenomen ten aanzien van de overbrenging naar het buitenland.

Op 22 maart 2017 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan in de zaak Oliehandel Koeweit die gevolgen heeft voor het in LAP3 opgenomen uitvoerbeleid voor afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing. De uitspraak heeft tot gevolg dat bezwaren tegen de uitvoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing vanwege een 'minder hoogwaardige' vorm van nuttige toepassing niet meer rechtstreeks op de minimumstandaarden uit de sectorplannen van het LAP kunnen worden gebaseerd, maar dat daarbij tevens een expliciete koppeling moet worden gelegd naar de treden van de Europese en wettelijk verankerde afvalhiërarchie uit art. 10.4 Wm waarvan de minimumstandaarden een invulling zijn voor een specifieke afvalstromen.

LAP3 introduceert het begrip 'voorkeursrecycling', als instrument om te kunnen sturen op hoogwaardigheid binnen verschillende vormen van recycling. In LAP3 is nu echter nog geen uitwerking gegeven aan het begrip voorkeursrecycling. Er wordt bij uitvoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing dus ook nog niet op gestuurd.

B.9.2.2.3 [Sturen in praktijk](#)

Sturen op een bepaalde vorm van recycling gebeurt in principe alleen op basis van het LAP. Dit geldt zowel voor sturen via de minimumstandaard als voor sturen op het gebied van grensoverschrijdend transport. Het is dus niet de bedoeling dat bij vergunningverlening door bevoegde gezagen een eigen afweging wordt gemaakt dat het wel hoogwaardiger kan dan het LAP voorschrijft. Dit zou namelijk leiden tot een ongelijk speelveld en zou een uniforme uitvoering van het afvalbeleid – één van de bestaansgronden van het LAP – ondergraven. Vanzelfsprekend geldt dit allemaal niet wanneer een initiatiefnemer in zijn aanvraag zelf de lat hoger legt dan op grond van het LAP is vereist.

Daarnaast kan in beginsel op basis van een LCA – mits deze op de juiste wijze is uitgevoerd – toch een vergunning worden verleend voor een vorm van verwerking die daar op basis van de hiërarchie of de minimumstandaard in eerste instantie niet voor in aanmerking zou komen. Dit geldt echter niet voor gevallen waarin de minimumstandaard expliciet is aangemerkt als 'voorkeursrecycling'. Om deze vormen te stimuleren en recyclingbedrijven zekerheid te bieden dat hun investeringen zin hebben en dat het afval ook hun kant op komt, komt in beginsel geen andere vorm van recycling voor vergunningverlening in aanmerking.

Mochten zich nieuwe vormen van recycling voordoen, dan komen die pas voor vergunningverlening in aanmerking wanneer ten genoegen van de minister is aangetoond dat deze minimaal even hoogwaardig is als de als voorkeursrecycling aangemerkte vorm van

verwerking en wanneer deze heeft aangegeven het LAP hierop aan te gaan passen. Zie verder hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'.

Tot slot is van belang dat indien een vorm van voorkeursrecycling in de minimumstandaard is opgenomen tegen de overbrenging vanuit Nederland bezwaar wordt gemaakt indien de beoogde recycling afwijkt van de voorkeursrecycling. Zie ook hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'. In dit LAP is nu nog geen uitwerking gegeven aan het begrip voorkeursrecycling.

B.9.3 Het gebruik van gerecyclede materialen

Recycling is een middel om (afval)stoffen op een zo hoogwaardig mogelijke manier in de kringloop houden. Naast eisen aan de samenstelling van, en de vorm waarin de afvalstoffen vrijkomen en worden ingezameld en naast het ontwikkelen van innovatieve recyclingtechnieken is vooral een afzetmarkt voor de geproduceerde materialen cruciaal.

B.9.3.1 Primair marktpartijen aan zet, maar ...

Het meest belangrijke om tot een afzet te komen is dat de producenten van secundaire grondstoffen (de recyclingsector) en de gebruikers ervan (de maak-industrie) elkaar vinden en afspraken maken over kwaliteit en hoeveelheden van het recycalaat. Het zijn primair deze marktpartijen die hier aan zet zijn. Er zijn meerdere voorbeelden te geven van situaties waar producent en gebruikers van secundaire materialen elkaar hebben gevonden. Toch komt, ook vanuit marktpartijen zelf, met enige regelmaat het signaal, dat hier nog winst te behalen is en dat de overheid hier een belangrijke stimulerende en/of coördinerende rol zou kunnen spelen. Zonder te tornen aan het uitgangspunt dat het uiteindelijk marktpartijen zijn die onderling afspraken moeten maken over kwaliteit en hoeveelheid wordt de komende planperiode een aantal activiteiten ondernomen.

- In het kader van het programma Van Afval naar Grondstof (VANG) is al een project gestart dat zich richt op vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen die vanuit sorteerinstallaties naar de verbranding of stort wordt afgevoerd. Dit project wordt voortgezet binnen het Rijksbrede programma Circulaire Economie. Een van de zaken die in dit project aan de orde is gekomen is dat beter en meer vergaand sorteren vanzelf zal optreden wanneer voor de sorteerproducten een markt ontstaat. Eén van de vervolgprijzen wordt dan ook het bij elkaar brengen van vraag en aanbod voor materialen afkomstig van sorteerdere van bouw- en sloopafval, droog bedrijfsafval en grof huishoudelijk afval.
- Naast het genoemde VANG-project is er ook in een breder kader behoefte aan een plaats waar vraag en aanbod van secundaire materialen samenkomen. Door partijen in de markt worden hiertoe wel initiatieven ondernomen zoals het initiatief Silver (**Symbiose In Limburg Versnellen En Realiseren**) in Limburg. RVO is gestart een online platform en een kennisplein gericht op circulaire economie en grondstoffen (<https://www.duurzaamdoor.nl/>).
- In de komende planperiode zal de overheid – in het kader van de ketenprojecten van het programma VANG en Green Deals – zich blijven inzetten om marktpartijen te stimuleren om tot een optimale afstemming van vraag en aanbod van het recycalaat te komen.
- Om een ongelijk speelveld te voorkomen en de markt voor recycalaat te vergroten, is het van belang dat op Europees niveau de inzet van gerecyclede materialen wordt gestimuleerd en geüniformeerd. Het gebruik op Europees niveau van standaardkwaliteiten voor recycleerbare afvalstoffen (zoals Der Grüne Punkt) kan daaraan bijdragen. Nederland pleit in EU-verband verder voor het gebruik van een minimaal aandeel aan recyclaten in producten. Daarmee wordt niet alleen de afzetmarkt voor recycalaat vergroot, maar producenten ook gestimuleerd om producten te maken die beter het te gebruiken zijn.

B.9.3.2 Vergroten afzetmarkt

Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) (ook wel duurzaam inkopen genoemd) kan als gevolg van het inkoopvolume van de overheid een krachtig instrument zijn om de markt voor bepaalde recyclaten te vergroten. MVI betekent dat bij de inkoop door overheden van producten, diensten en werken de effecten op people (mensen), planet (planeet/milieu) en profit/prosperity (winst/welvaart) worden meegenomen. Binnen deze elementen is onder meer aandacht voor het specifieke thema circulair inkopen. Bij circulair inkopen borgt de inkoopende partij dat de

producten of materialen aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in een nieuwe cyclus worden ingezet. Cruciaal hierbij is waardebehoud van producten en materialen: waardevernietiging door recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Door middel van MVI worden leveranciers aangemoedigd en/of uitgenodigd om zo duurzaam mogelijke producten en diensten te leveren.

Het expertisecentrum Aanbesteden, PIANOo, heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. Verder stimuleert het expertisecentrum de dialoog tussen opdrachtgevers bij de overheid en het bedrijfsleven.

B.9.3.3 [Wegnemen van belemmeringen in regelgeving](#)

In een aantal gevallen kan de afvalstatus van de secundaire materialen als een obstakel worden ervaren. In hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en niet-afvalstof' is ingegaan op de manier waarop in de komende planperiode met het onderscheid afval/(bij)product wordt omgegaan. Deels wordt er op ingezet om – mits dat milieuhygiënisch verantwoord – op voorhand te voorkomen dat een materiaal als afval wordt aangemerkt. Voor de producten van de recycling-industrie is echter vooral van belang dat het etiket afval op een zeker moment kan vervallen.

Om de inzet van recycklaat gemakkelijker te maken zet Nederland zich ervoor in om op Europees niveau belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen en te stroomlijnen. Als voorbeeld wordt genoemd het stroomlijnen van wet- en regelgeving voor afvalstoffen, chemische stoffen en meststoffen.

B.9.3.4 [Financiële instrumenten](#)

Om innovatieve technieken te onderzoeken of te starten kunnen bedrijven en onderzoeksinstellingen gebruik maken van bepaalde subsidie- of fiscale regelingen, zoals Milieu Investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Zie verder hoofdstuk A.5 'Beschikbaar instrumentarium'.

B.9.4 **Recycling van afvalstoffen met ZZS**

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn stoffen die ernstige en vaak irreversibele effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu. Doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. De aanwezigheid van ZZS in afvalstoffen bemoeilijkt recycling, bijvoorbeeld omdat er beperkt of geen mogelijkheden zijn voor afzet en/of toepassing van het recycklaat. Knelpunten die kunnen optreden bij de recycling en het gebruik van afvalstoffen met ZZS zijn beschreven in hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen'.

Om meer duidelijkheid te geven over de toepassingsmogelijkheden van afvalstoffen met ZZS is in dat hoofdstuk ook een beleidslijn opgenomen voor het recyclen van afvalstoffen waarin ZZS voorkomen. Hierbij wordt gestreefd naar zoveel mogelijk recycling, waarbij onaanvaardbare risico's voor blootstelling van mens en milieu veroorzaakt door ZZS worden voorkomen.

In hoofdstuk B.14 en bijlage F.11 'Zeer zorgwekkende stoffen' is ook uitgewerkt in welke situaties recycling van afvalstoffen met ZZS is toegestaan. Daarbij wordt onder andere uitgegaan van verschillende ZZS die vallen onder de POP-verordening en onder REACH.

B.9.5 **Nuttige toepassing/recycling op de stortplaats**

Bepaalde voorzieningen op stortplaatsen moeten zoveel mogelijk worden aangebracht met ter verwijdering aangeboden afvalstoffen. Alhoewel deze afvalstoffen een nuttige functie vervullen, is toch sprake van storten. Op een stortplaats kan wel sprake zijn van recycling indien dergelijke voorzieningen niet met ter verwijdering aangeboden stortmateriaal kunnen worden gerealiseerd omdat ze bijvoorbeeld niet worden aangeboden. In dat geval worden bouwstoffen of grond ingezet (bijvoorbeeld vrijkomend bij sloopwerkzaamheden of infrastructurele werken). Deze

bouwstoffen of grond moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het [Besluit bodemkwaliteit](#) (Bbk).

Zie voor een verder toelichting op het beleid voor de inzet van afvalstoffen op een stortplaats paragraaf B.12.9.2.

B.9.6 Kern van het beleid ten aanzien van recycling

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.

Binnen recycling wordt onderscheid gemaakt in de volgende vormen:

- Recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing;
- Recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing;
- Chemische recycling.

De hierboven weergegeven volgorde van deze recyclingvormen geeft de voorkeursvolgorde aan. De eerste vorm heeft beleidsmatig de voorkeur, omdat deze in beginsel het meest bijdraagt aan de circulaire economie.

Indien een vorm van *voorkeursrecycling* in de minimumstandaard van een sectorplan is opgenomen, dan gelden twee bijzondere situaties in de praktijk:

- Vergunningverlening voor een andere recyclingtechniek dan de voorkeursrecycling is niet toegestaan, tenzij ten genoegen van de minister is aangetoond dat deze minimaal even hoogwaardig is als de als voorkeursrecycling aangemerkte vorm van verwerking en wanneer de minister heeft aangegeven het LAP hierop aan te gaan passen.
- Tegen de overbrenging vanuit Nederland kan bezwaar wordt gemaakt indien de beoogde vorm van recyclen afwijkt van de voorkeursrecycling.

Om te komen tot een grotere afzet van gerecyclede materialen moeten de producenten van recyclaten en de gebruikers ervan (de maak-industrie) elkaar vinden en afspraken maken over kwaliteit en hoeveelheden van het recyclaat. Het zijn primair deze marktpartijen die hier aan zet zijn. De overheid speelt een stimulerende rol door:

- marktpartijen te stimuleren om tot een optimale afstemming van vraag en aanbod van het recyclaat te komen. Dit gebeurt in het kader van de ketenprojecten van het programma VANG – welke in het kader van het Rijksbrede programma Circulaire Economie worden voortgezet – en Green Deals;
- doelgroepen te motiveren en te faciliteren, bijvoorbeeld in de vorm van online platforms gericht op circulaire economie en grondstoffen;
- op Europees niveau de inzet van gerecyclede materialen te stimuleren en te uniformeren. Het gebruik op Europees niveau van standaardkwaliteiten voor recycleerbare afvalstoffen (zoals Der Grüne Punkt) kan daaraan bijdragen. Nederland pleit in EU-verband verder voor het gebruik van een minimaal aandeel aan recyclaten in producten;
- de afzetmarkt voor recyclaat te vergroten door de inzet van het instrument maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) (ook wel duurzaam inkopen genoemd) te stimuleren en te verbeteren. Binnen deze elementen is onder meer aandacht voor het specifieke thema circulair inkopen. Door middel van MVI worden leveranciers aangemoedigd en/of uitgenodigd om zo duurzaam mogelijke producten en diensten te leveren;
- meer duidelijkheid te geven over het moment waarop geen sprake meer is van een afvalstof;
- op Europees niveau in te zetten op het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving weg door bijvoorbeeld het stroomlijnen van wet- en regelgeving voor afvalstoffen, chemische stoffen en meststoffen;
- voor de recycling van afvalstoffen met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) een beleidslijn te hanteren waarbij wordt gestreefd naar zoveel mogelijk recycling, waarbij onaanvaardbare

- risico's voor blootstelling van mens en milieu veroorzaakt door ZZS worden voorkomen;
- subsidie- of fiscale regelingen in te zetten voor onderzoek of start van innovatieve technieken.