

B.10 Andere nuttige toepassing

B.10.1 Algemeen

De afvalhiërarchie kent de volgende vormen van nuttige toepassing (de nummering komt overeen met die van de afvalhiërarchie in artikel 10.4 van de [Wet milieubeheer](#)):

- b. voorbereiding voor hergebruik;
- c. recycling;
- d. andere nuttige toepassing, waaronder energieteerugwinning.

Nuttige toepassing is een vorm van afvalbeheer die in het algemeen leidt tot een besparing in het gebruik van primaire grondstoffen en brandstoffen, minder milieudruk bij afvalbeheer, minder ruimtebeslag door afvalbeheerlocaties en lagere afvalbeheerkosten. In bijlage II van de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra) is een niet-limitatieve lijst van handelingen opgenomen die als nuttige toepassing (Recovery) worden gekarakteriseerd.

Andere nuttige toepassing is een nuttige toepassing niet zijnde 'voorbereiden voor hergebruik' of 'recycling' (zoals bedoeld onder d van de afvalhiërarchie van dit LAP zoals opgenomen in paragraaf A.4.2). Voorbeelden (niet limitatief en niet in hiërarchische volgorde) zijn:

- hoofdgebruik als brandstof
- het verwerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof
- opvulling volgens de definitie van in de Kra
- stabiliseren van ondergrondse ruimten d.m.v. vullen met afvalstoffen (**)
- het verwerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als opvulmiddel
- inzet als reductiemiddel in hoogovens (*)
- inzet als flocculatiemiddel (*)
- inzet als DeNO_x-middel (*)
- detoneren (***)
- etc.

(*) mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden.

(**) de voorwaarden wanneer sprake is van 'nuttige toepassing' i.p.v. storten zijn beschreven in paragraaf B.12.13.

(***) mits inzet van andere explosieven wordt vermeden - komt voor in mijnbouw

Essentieel voor het onderscheid tussen 'recycling' en 'andere nuttige toepassing' is het tekstdeel in de definitie van recycling luidend "...()... *waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen ... () ...*". Vanwege dit vereiste vallen toepassingen als 'inzet als reductiemiddel in hoogovens', 'inzet als flocculatiemiddel', 'inzet als DeNO_x-middel' en 'detoneren' niet onder recycling.

Een veel voorkomende 'andere nuttige toepassing' is handeling R1 als bedoeld in bijlage II van de Kra: hoofdgebruik van afval als brandstof of als ander middel voor energieopwekking. Het onderscheid met verbranden als vorm van verwijderen (D10 als bedoeld in bijlage I van de Kra) is relevant. Het verbranden als vorm van verwijderen is vooral voor stromen die om hygiënische en/of risicobenadering vernietigd/omgezet moeten worden, bijvoorbeeld specifiek ziekenhuisafval. De begripsafbakening is om diverse redenen van groot belang. In paragraaf B.10.4 is dit verder uitgewerkt.

B.10.2 Beleid

B.10.2.1 Algemeen

Vorbereiding voor hergebruik en recycling van afvalstoffen hebben de voorkeur boven 'andere nuttige toepassing'. Het beleid voor afvalstoffen die niet kunnen worden voorbereid voor hergebruik of kunnen worden gerecycled, is erop gericht om de in dat afval aanwezige materialen of energie (in het geval van brandbare afvalstoffen) zoveel mogelijk te benutten. Indien

afvalstoffen voor andere nuttige toepassing worden ingezet, moet duidelijk zijn vastgesteld dat primair materiaal of een primaire energiebron door die toepassing wordt vervangen, hetzij in die installatie hetzij in de bredere economie. Is dat namelijk niet het geval dan kan niet worden gesproken van nuttige toepassing.

B.10.2.2 Andere nuttige toepassing in de vorm van energietेरugwinning

In het afval aanwezige energie moet zoveel mogelijk worden benut. Hiermee kunnen primaire brandstoffen worden vermeden en draagt de in het afval aanwezige biomassa bij aan de productie van hernieuwbare energie en CO₂-reductie. De wijze waarop en soort installatie waarin de afvalstoffen worden ingezet voor terugwinning van energie als vorm van andere nuttige toepassing wordt aan de markt overgelaten. Beleidsmatig bestaat geen voorkeur. Verder geldt nog het volgende:

- Voor afvalstoffen die verwerkt kunnen worden tot brandstoffen worden eisen gesteld aan de samenstelling. Voor een aantal afvalstoffen is opgenomen dat deze na verwerking niet mogen worden afgezet als brandstof in voer- en vaartuigen, andere mobiele toepassingen of vormen van inzet buiten locaties waar een of meer milieubelastende activiteiten plaatsvinden (zie paragraaf B.10.6). Verder worden aan verbrandingsinstallaties vanzelfsprekend eisen gesteld ter beperking van de risico's voor mens en milieu, voornamelijk in de vorm van emissie-eisen⁶⁵.
- Op dit moment bestaat in Nederland voldoende verbrandingscapaciteit voor de verwerking van brandbaar niet-gevaarlijk Nederlands afval. Deze capaciteit wordt voornamelijk ingevuld door AVI's. Dit betekent dat het niet nodig is om brandbaar niet-gevaarlijk afval te storten. Voor (de capaciteit van) AVI's is een toekomstvisie opgesteld die is uitgewerkt in hoofdstuk B.15.3.
- Voor de verbranding van niet-gevaarlijk afval zijn de landsgrenzen open. Door deze open grenzen wordt een deel van de Nederlandse AVI-capaciteit op dit moment gebruikt voor buitenlands afval. Op het moment dat Nederlands brandbaar afval hierdoor uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen kunnen aan de import naar AVI's alsnog beperkingen worden gesteld (zie paragraaf B.10.5).
- Het afvalaanbod aan AVI's is gedurende het jaar niet constant. Voor de AVI's is het wenselijk om voorraden aan te leggen, die tijdens perioden met weinig aanbod kunnen worden aangesproken om vollast⁶⁶ te houden. In paragraaf B.5.5.1.4 is dit nader uitgewerkt.

B.10.3 **Hernieuwbare energie**

In het Energieakkoord voor Duurzame Groei zijn verschillende maatregelen afgesproken om de doelen voor het aandeel hernieuwbare energie (14% in 2020 en 16% in 2023) te behalen. Meer dan de helft daarvan zal door overige hernieuwbare energieopties moeten worden ingevuld. Hierbij gaat het veelal om decentrale vormen zoals zon-, water-, bodemenergie én bio-energie - waaronder energieopwekking en vooral warmtelevering door verbranding van biogeen restafval in AVI's. Iets meer dan de helft van de energie opgewekt door AVI's wordt beschouwd als hernieuwbaar. Dat is ca. 17% van de totale hernieuwbare energie in Nederland (19 PJ in 2014).

Elektriciteitsopwekking en warmtelevering door AVI's komen thans niet meer in aanmerking voor nieuwe SDE+ subsidie. Wel worden subsidiebetalingen voortgezet voor de al eerder toegekende aanvragen.

Optimale benutting van de warmte die vrijkomt bij afvalverbranding blijft wenselijk. Het bestaande beleid bevordert dit reeds en warmteterugwinning wordt ook door de markt opgepakt. Gelet op de verwachte teruggang in capaciteit op langere termijn, zie hiervoor paragraaf B.15.3, is het wel verstandig om de warmtenetten te beschermen en te zorgen voor meerdere warmtebronnen. In de Warmtevisie (Kamerstuk 30196.305) wordt deze taak neergelegd bij decentrale overheden die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van regionale warmteplannen.

⁶⁵ De emissie-eisen voor afvalverbrandingsinstallaties en installaties die afval bij- of meestoken zijn opgenomen in de Wabo en Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁶⁶ Vollast is het volledig gebruiken van de capaciteit van een installatie gedurende een periode.

B.10.4 AVI's met R1-status

Een afvalverbrandingsinstallatie die primair is ontworpen voor het vernietigen/omzetten van afval is in principe een installatie voor het verwijderen van afval met de D10-handeling. In bijlage II van de Kra is in de voetnoot bij handeling R1 opgenomen dat afvalverbrandingsinstallaties die primair zijn ontworpen voor het verwerken van vast stedelijk afval toch kunnen worden aangemerkt als installaties voor nuttige toepassing mits zij voldoende energie-efficiënt zijn. Indien een installatie voldoet aan de voorwaarden is dit een AVI met de R1-status. Op het onderscheid tussen R1 en D10 wordt ingegaan in paragraaf A.4.4.

Het toekennen en intrekken van de R1-status aan installaties is voorbehouden aan de minister van IenW. De R1-status geldt dan ook alleen voor installaties waarvoor de minister van IenW dat heeft vastgesteld.

De Europese Commissie heeft met de publicatie van de [Guidelines R1-formule](#)⁶⁷ in juni 2011 een eenduidige lijn voorgesteld voor de berekening van de energie-efficiëntie. Bij de toepassing van de R1-formule in Nederland wordt de Guidelines R1-formule gevolgd. Jaarlijks wordt getoetst of de installaties nog voldoen aan de voorwaarden voor de R1-status. De vaststelling van de status van een installatie wordt gepubliceerd op de LAP-site.

De status van een AVI is onder andere van belang voor het grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen en leidt daar onder andere tot andere administratieve regels (zie hiervoor hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'). Daarnaast is de status van een AVI ook van belang voor de monitoring van doelstellingen en de minimumstandaarden.

Een R1-status betekent niet dat alle afvalstoffen die verwerkt worden in een AVI met de R1-status ook nuttig worden toegepast, dit is beschreven in paragraaf A.4.4.7.1.

In de volgende subparagrafen wordt nader ingegaan op aspecten die samenhangen met het aanvragen, toetsen en verkrijgen van de R1-status.

B.10.4.1 [Aanvraag van de R1-status](#)

Om in aanmerking te komen voor een R1-status voor een AVI moet een exploitant een aanvraag indienen bij RWS-Leefomgeving. Met het indienen van deze aanvraag:

- verplicht de exploitant zich tot het aanleveren van de gegevens om te toetsen of de installatie voldoet aan de voorwaarden voor de R1-status;
- stelt de exploitant documentatie ter beschikking aan RWS ter onderbouwing van de gegevens voor de beoordeling van de aanvraag;
- gaat de exploitant akkoord met een jaarlijkse toets of de installatie nog voldoet aan de voorwaarden voor de R1-status en verplicht zich tot het ter beschikking stellen van gegevens en onderbouwing daarvoor;
- gaat de exploitant akkoord dat andere bronnen geraadpleegd kunnen worden ter controle van gegevens.

De aanvraag voor een R1 status staat alleen open voor installaties die zich bevinden op Nederlands grondgebied.

RWS-Leefomgeving beoordeelt de aanvraag (zie paragraaf B.10.4.2) en geeft advies aan de minister van IenW. Op basis van het advies stelt de minister van IenW vast of een installatie een AVI is met de R1-status. Bij de vaststelling van de status van een installatie neemt de minister het advies van Rijkswaterstaat en ook een eventueel schrijven van de exploitant mee in de overweging.

B.10.4.2 [Toetsen of een installatie de R1-status krijgt](#)

In bijlage II van de Kaderrichtlijn is bij de R1-handeling een voetnoot opgenomen waarin staat bij welke energie-efficiëntie een AVI in aanmerking komt voor de R1-status. Deze voetnoot wordt

⁶⁷ Guidelines on the interpretation of the R1 energy efficiency formula for incineration facilities dedicated to the processing of municipal solid waste according to annex II of directive 2008/98/EC on waste, van de Europese Commissie van juni 2011.

verder de R1-formule genoemd. Bij de toepassing van de R1-formule in Nederland wordt de Guidelines R1-formule zo veel mogelijk gevolgd. Dit geldt in ieder geval voor de reikwijdte van de R1-formule en voor de wijze van berekenen van de energie-efficiëntie van een AVI.

Bij het toetsen van een aanvraag voor een R1-status, worden drie vragen doorlopen:

1. Valt de installatie binnen de reikwijdte van de R1-formule?
2. Is de installatie vergund voor of vanaf 1 januari 2009?
3. Wat is de waarde van de energie-efficiëntie van een installatie?

Ad 1

Een installatie valt binnen de reikwijdte van de R1-formule als de installatie vast stedelijk afval kan en mag verwerken en zelfstandig operationeel kan zijn. Feitelijk wordt hiermee vastgesteld of het gaat om een AVI in de zin van de R1-formule. Uit de vergunning van een installatie moet blijken of het gaat om een AVI. Volgens de Guidelines R1-formule moet een installatie vallen binnen categorie 5.2 van Annex I van de Richtlijn industriële emissies.

Ook wordt gekeken of vast stedelijk afval mag worden verwerkt volgens het acceptatiebeleid. Voor de toepassing van de R1-formule wordt met vast stedelijk afval bedoeld 'huishoudelijk afval en vergelijkbaar afval van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om waterig afval'. In eerste instantie wordt gekeken naar de Euralcodes die mogelijk betrekking hebben op vast stedelijk afval. De Euralcodes die hierbij worden meegenomen, staan in het document [uitgangspunten toepassing R1-formule](#).

Voor delen van een installatie, zoals aparte lijnen, mag ook zelfstandig een aanvraag worden ingediend. Hierbij moet dit deel wel zelfstandig als een AVI kunnen functioneren. Het installatiedeel moet minimaal beschikken over een eigen ketel met eigen rookgasreiniging.

Ad 2

De datum waarop een installatie voor het eerst een vergunning heeft gekregen bepaalt welke drempelwaarde geldt voor de energie-efficiëntie om in aanmerking te komen voor de R1-status. Het gaat hierbij om de vergunning om een AVI in werking te hebben. Indien de installatie een eerste definitieve vergunning heeft gekregen voor 1 januari 2009 is de drempelwaarde 0,60. In alle andere gevallen is de drempelwaarde 0,65.

Wijziging van de vergunning van een installatie kan leiden tot een aanpassing van de van toepassing zijnde drempelwaarde van 0,60 naar 0,65. Dit speelt echter alleen wanneer het gaat om een wezenlijke verandering van de installatie. Hiervan is in ieder geval sprake wanneer de thermische capaciteit van de installatie wijzigt. Alleen een wijziging in de capaciteit in tonnen per jaar waarbij de thermische capaciteit niet wijzigt is geen wezenlijke verandering.

Ad 3

Hierbij geldt het volgende:

- De R1-waarde wordt bij alle AVI's op dezelfde wijze en met dezelfde mate van nauwkeurigheid vastgesteld.
- Voor de berekening van de R1-waarde wordt gebruik gemaakt van onderbouwde gegevens van de exploitant. De R1-waarde wordt berekend op 2 cijfers achter de komma en deze waarde van de energie-efficiëntie wordt getoetst aan de drempelwaarde.
- De R1 waarde wordt door de volgende parameters bepaald:
 - 1 Ew: energietoevoer door afval
 - 2 Ef: energietoevoer fossiele brandstoffen met stoomproductie
 - 3 Ei: import energie zonder stoomproductie
 - 4 Ep el: geproduceerde elektriciteit
 - 5 Ep heat exp: geleverde warmte/stoom
 - 6 Ep heat int use: nuttig eigen gebruik warmte/stoom

q) Parameters 2 tot en met 5 worden gemeten of kunnen eenduidig op basis van een massa- en energiebalans worden vastgesteld. Parameter 1, de energietoevoer door afval, wordt niet direct gemeten. Wel kan deze waarde via de zogeheten "indirecte methode" worden bepaald.
- De indirecte methode wordt ook toegepast in het zogeheten AVI meetprotocol, zoals beschreven in bijlage 2A van de Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare bronnen en HR-WKK elektriciteit.
- Door Rijkswaterstaat worden de gegevens gecontroleerd. Dit gebeurt deels op basis van de

onderbouwing van een exploitant, maar ook op basis van andere bronnen die toegankelijk zijn voor Rijkswaterstaat.

- De gegevens die gebruikt worden voor de berekening van de R1-waarden betreffen de jaargegevens van een installatie voor een heel kalenderjaar. Ook indien een installatie gedurende een periode (gedeeltelijk) buiten bedrijf is moet die periode wel meegenomen worden in het totaal van de gegevens.
- De berekende waarde wordt gecorrigeerd met de klimaat correctie factor (CCF). Deze factor wordt bepaald conform Richtlijn 2015/112768. Voor de toepassing van de CCF wordt één factor voor heel Nederland berekend. De reden hiervoor is dat er geen significante verschillen zijn in het klimaat binnen Nederland.
- De met de R1 formule berekende waarde gecorrigeerd met de CCF geeft de R1-waarde. Om de R1-status te krijgen moet de R1-waarde van een AVI gelijk of groter zijn dan de drempelwaarde.
- Bij een installatie die nog niet in bedrijf is, nog niet in bedrijf is voor een representatieve periode of omgebouwd wordt, kan op basis van ontwerpgegevens een aanvraag worden gedaan voor de R1-status. Indien de installatie voldoet aan de voorwaarden voor de R1-status en dit ook wordt toegekend door de minister geldt deze R1-status pas vanaf het moment dat de installatie in bedrijf wordt genomen.

Tot slot

In de Guidelines R1-formule is opgenomen dat om de maximaal vijf jaar een volledige herberekening moet worden gedaan. Dit houdt in dat een verificatie moet plaatsvinden of de gebruikte uitgangspunten voor de indirecte methode nog kloppen. De meeste AVI's hebben in het kader van de SDE+ regeling en de bijbehorende Garanties van Oorsprong een AVI-meetprotocol geïmplementeerd die gebaseerd is op de indirecte methode. Dit AVI-meetprotocol wordt gecontroleerd door een erkend meetbedrijf. Voor de volledige herberekening wordt aangesloten bij de controle door het erkend meetbedrijf⁶⁹. Dit betekent dat om de maximaal vijf jaar voor een AVI een verificatierapport en bijbehorende verklaring moet worden afgegeven.

Bij het toetsen van een aanvraag wordt ook meegenomen of de onderbouwing van de gegevens voldoende is. Indien de aanvraag onvoldoende is onderbouwd, zal RWS-Leefomgeving de minister adviseren een installatie niet (langer) de R1-status te geven.

B.10.4.3 Wijze waarop jaarlijks de status wordt getoetst

Voor alle installaties die de R1-status hebben gekregen vindt jaarlijks een toetsing plaats of de installatie nog voldoet aan de eisen voor de R1-status. Aan de hand van een advies van RWS-Leefomgeving stelt de minister vast of een AVI de R1-status houdt of krijgt. De resultaten van de toetsing en de vaststelling door de minister worden gepubliceerd op de website van het LAP.

De exploitant moet voor de jaarlijkse toetsing gegevens aan RWS-Leefomgeving ter beschikking stellen die vergelijkbaar zijn aan de gegevens die bij de aanvraag voor de R1-status zijn gebruikt. Ook hier is de onderbouwing van de gegevens belangrijk. Indien

- gegevens niet worden geleverd,
- onderbouwing van de gegevens niet beschikbaar worden gesteld, of
- onderbouwing van de gegevens onvoldoende wordt geacht

zal RWS-Leefomgeving de minister adviseren de installatie de D10-status te geven.

Bij significante veranderingen in de gegevens wordt de exploitant om een uitleg gevraagd. Deze uitleg wordt gezien als een onderdeel van de onderbouwing van de gegevens en worden dus ook meegenomen in de advisering.

Indien voor een AVI op basis van de berekende R1-waarde de status van R1 naar D10 gaat hoeft dit niet direct te leiden tot een advies voor de D10-status. Aan de exploitant wordt een uitleg gevraagd over deze daling en of maatregelen genomen (gaan) worden om een herhaling te

⁶⁸ De Richtlijn 2015/1127 is per 31 juli 2016 geïmplementeerd door middel van bestaande wetgeving (Staatscourant 2016-17573)

⁶⁹ Of een ander bedrijf dat kan aantonen dat het beschikt over de nodige kennis en kunde om een verificatie te kunnen uitvoeren

voorkomen. Ook wordt gekeken naar de prestaties van de AVI in eerdere jaren. In het advies van RWS-Leefomgeving aan de minister wordt de reactie van de exploitant meegenomen.

B.10.4.4 Publicatie van status van AVI's

De status van alle installaties die een aanvraag hebben ingediend wordt gepubliceerd op de LAP-site. Hierbij wordt de capaciteit en de meest actuele status (bepaald op basis van de jaarlijkse toets) weergegeven. Daarnaast worden voor alle installaties ook de geldende drempelwaarde en alle berekende R1-waarden gegeven.

Doel van R1-formule is de bepaling of een installatie de R1-status kan krijgen voor verwerking van afval. De mate van zekerheid van de berekende waarde is hieraan ook gerelateerd. Er moet een redelijk grote mate van zekerheid zijn dat de berekende R1-waarde klopt. In de Guidelines R1-formule worden geen eisen gesteld aan de nauwkeurigheid. De op de LAP-site gepubliceerde status en scores zijn dan ook alleen hiervoor bedoeld. Als deze gegevens door derden voor andere doeleinden worden gebruikt is dit de eigen keus van die derden.

B.10.5 **Invulling bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid/importplafond**

De landsgrenzen voor het verbranden van brandbaar afval als energierugwinning en vorm van verwijderen zijn in beginsel open. Dit kan gevolg hebben voor het Nederlandse afvalbeheer. Op het moment dat Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen als gevolg van overbrenging van buitenlands brandbaar afval naar Nederland en daardoor meer Nederlands brandbaar afval moet worden gestort, is sprake van een ongewenst gevolg. Het importplafond is de uitwerking van de mogelijkheid die in art 16 lid 1 van de Kra wordt geboden om het netwerk van installaties die gemengd stedelijk afval verwerken te beschermen.

Dit ongewenste gevolg, zijnde de verdringing, wordt tot een bepaalde hoeveelheid acceptabel geacht zolang:

- voor het verbranden van buitenlands brandbaar afval in ieder geval een hoeveelheid AVI-capaciteit wordt gebruikt die overeenkomt met 5% van de op 1 januari 2007 bestaande AVI-capaciteit plus 10% van de na 1 januari 2007 gerealiseerde capaciteitsuitbreidingen (=importgrens), en
 - de hoeveelheid Nederlands brandbaar afval (*) die wordt gestort, afneemt met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe AVI-capaciteit per 1 januari 2007 (=stortgrens).
- (*) Met Nederlands brandbaar afval wordt voor het importplafond bedoeld: afvalstoffen die via R1 of D10 kunnen worden verwerkt in AVI's.

Om ongewenste gevolgen door overschrijding van deze grenzen te voorkomen geldt een flexibel importplafond, waarvan de hoogte afhankelijk is van de bestaande AVI-capaciteit per 1 januari 2007 en sindsdien gerealiseerde uitbreidingen. Eventuele uitbreiding van de verbrandingscapaciteit leidt dus enerzijds tot een hoger (= flexibel) toegestaan importgrens maar zorgt er anderzijds voor dat er minder verdringing naar stortplaatsen is toegestaan (stortgrens). Dit betekent dat, op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de beschikbare capaciteit voor het verbranden van buitenlands brandbaar afval mag stijgen met een hoeveelheid die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

In de systematiek van het flexibel importplafond wordt rekening gehouden met alle AVI's, dus zowel installaties die de R1-status hebben als die de D10-status hebben worden meegenomen bij de bepaling van het importgrens.

De genoemde 5 en 10% van de importgrens mogen overal in Nederland worden ingevuld. De 5% is niet direct gekoppeld aan de bestaande installaties en de 10% is niet direct gekoppeld aan een specifieke nieuwe verbrandingslijn of installatie. Het kan dus zijn dat een nieuwe lijn/installatie totaal geen buitenlands brandbaar afval verbrandt, maar dat een of meerdere bestaande installaties een hoeveelheid buitenlands brandbaar afval gaan verbranden die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit. Ook is het mogelijk dat de bestaande

installaties totaal geen buitenlands brandbaar afval verbranden, maar dat een nieuwe lijn of installatie volledig wordt gevuld met buitenlands brandbaar afval.

Bovenstaande houdt ook in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de hoeveelheid Nederlands brandbaar afval die mag worden gestort (stortgrens) afneemt met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe capaciteit. Op basis hiervan kan worden bepaald hoeveel Nederlands brandbaar afval in een bepaalde periode had mogen worden gestort⁷⁰. Het referentiekader (startpunt) is de gemiddelde hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar afval per maand in het jaar 2006. Deze hoeveelheid die gestort mag worden kan afnemen tot 0 kton per half jaar.

Bij capaciteitsvermindering van de AVI's blijft gelden dat voor het verbranden van buitenlands brandbaar afval een hoeveelheid AVI-capaciteit kan worden gebruikt die overeenkomt met 5% van de op 1 januari 2007 bestaande AVI-capaciteit plus 10% van de na 1 januari 2007 gerealiseerde capaciteitsuitbreidingen. Echter de hoeveelheid Nederlands brandbaar afval die gestort mag worden, mag niet toenemen ten opzichte van het halfjaar voorafgaand aan de capaciteitsvermindering. Dit betekent dat de hoeveelheid die gestort mag worden alleen kan afnemen tot 0 kton per half jaar.

Als op een monitoringmoment wordt geconstateerd dat in de zes maanden voorafgaand aan dat monitoringmoment het importgrens is overschreden én als in die periode meer is gestort dan volgens de stortgrens had mogen plaatsvinden, dan is sprake van een ongewenst gevolg, zijnde de verdringing. Vervolgens zal worden gekeken naar toekomstige ontwikkelingen. Als namelijk de verwachting is dat binnen zes maanden na het monitoringmoment nieuwe verbrandingscapaciteit in gebruik wordt genomen en daardoor de hoeveelheid die maandelijks wordt gestort, daalt tot onder de waarde die volgens de stortgrens is toegestaan, dan kan worden afgezien van ingrijpen. Bestaat echter geen gereede verwachting dat het storten als gevolg van nieuw in gebruik te nemen capaciteit zal afnemen, dan zullen tot het volgende monitoringmoment (zes maanden later) geen beschikkingen door het ministerie van IenW worden verleend voor de overbrenging van brandbaar afval naar Nederland.

Werking samengevat

- Per jaar worden twee monitoringmomenten ingesteld, met een tussenperiode van zes maanden.
- Op een monitoringmoment wordt berekend hoeveel verbrandingscapaciteit in de zes maanden vóór het monitoringmoment voor buitenlands brandbaar afval had mogen worden ingezet (= de importgrens).
- Ook wordt gezien hoeveel buitenlands brandbaar afval in die periode daadwerkelijk naar Nederland is overgebracht.
- Als de importgrens in de zes maanden vóór het monitoringmoment is overschreden, wordt gezien hoeveel Nederlands brandbaar afval in die periode had mogen worden gestort (= de stortgrens).
- Ook wordt gezien hoeveel Nederlands brandbaar afval daadwerkelijk in dat half jaar is gestort.
- Als meer is gestort dan toegestaan, wordt gezien of in de zes maanden die gaan volgen op het monitoringmoment nieuwe verbrandingscapaciteit in bedrijf zal gaan.
- Als in de zes maanden na het monitoringmoment inderdaad nieuwe capaciteit bij gaat komen en de verwachting is dat die capaciteit er voor zal zorgen dat de overschrijding van de stortgrens en de overschrijding van de importgrens zal eindigen, dan wordt in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) in beginsel positief beschikt op kennisgevingen voor invoer van brandbaar afval.
- Als in de zes maanden na het monitoringmoment echter geen ontwikkelingen gaan plaatsvinden die naar verwachting de overschrijding van de stortgrens en de overschrijding van de importgrens zullen beëindigen, dan wordt in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) met beroep op nationale zelfvoorziening voor verbranden als energieteerugwinning en als vorm van verwijderen negatief

⁷⁰ Voor het storten van brandbaar afval geldt voor de meeste afvalstoffen wel een stortverbod (Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen). Om deze afvalstoffen te mogen storten moet dan een ontheffing worden gegeven.

beschikt op nieuwe invoerkennisgevingen voor brandbaar afval dat moet worden verbrand in Nederlandse AVI's.

- Op een monitoringmoment is nog enige tijd nodig om de benodigde gegevens over grensoverschrijdend transport van afvalstoffen en over stortten te verzamelen en analyseren. Het moment waarop wordt besloten om al dan niet een beroep op nationale zelfvoorziening voor verbranden als vorm van verwijderen in te stellen of op te heffen, ligt daarom telkens na het monitoringmoment. In de periode tussen het monitoringmoment en het moment dat het beleid voor de nieuwe periode bekend wordt gemaakt, wordt het beleid van de voorgaande periode voortgezet.

Per 1 januari 2015 is voor het flexibel importplafond de importgrens van 263 kton brandbaar restafval per half jaar en is de stortgrens voor Nederlands brandbaar afval dat per half jaar mag worden gestort op 0 kton gekomen. Deze grenzen zijn bepaald op basis van de capaciteit van de AVI's per 31 december 2014 zoals opgenomen in Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2014. Dit betekent concreet dat iedere verdringing van Nederlands brandbaar afval uit een AVI naar een stortplaats aanleiding kan zijn tot het beperken van de import. Dit blijft ook zo als in de toekomst eventueel Nederlandse AVI-capaciteit zou gaan afnemen.

De berekening van de importgrens en stortgrens is gebaseerd op capaciteiten van AVI's zoals opgenomen in de jaarlijkse rapportages van de Werkgroep Afvalregistratie. De capaciteit van de ZAVIN, de installatie die bestemd is voor specifiek ziekenhuisafval wordt hierbij niet meegenomen. De capaciteit op 1 januari van een jaar is steeds gelijk gesteld met de capaciteit van 31 december van het jaar daarvoor.

Importgrens:

- *De bestaande AVI capaciteit op 1-1-2007 is 5.852 kton. De capaciteit van de per 1-1- 2010 gesloten installatie AVR Rotterdam, 390 kton, wordt hier van af gehaald. Dit geeft een capaciteit van 5.462 kton als referentiewaarde.*
- *Per 1-1-2015 is de capaciteit 8.000 kton. Dit is een toename met 2.538 kton ten opzichte van de referentiewaarde.*
- *Voor de importgrens geldt 5% van de bestaande capaciteit, dit is 273 kton, plus 10% van de toename van capaciteit, dit is 254 kton. Samen geeft dit per half jaar een importgrens van 263 kton.*

Stortgrens:

- *De hoeveelheid brandbaar afval dat gestort is in 2006 is gelijk gesteld aan de hoeveelheid met ontheffing gestort afval voor dat jaar en is 2070 kton.*
- *Voor de stortgrens geldt dat de hoeveelheid brandbaar afval dat gestort mag worden moet afnemen met 90% van de toename van de capaciteit. Dit is dan 2.070 minus 2.284 en dit geeft per half jaar een stortgrens van -107kton. Omdat een negatieve hoeveelheid niet kan, komt de stortgrens op 0 kton per half jaar.*

B.10.6 Productie van vloeibare brandstoffen uit afval

Voor diverse afvalstoffen is opwerken of verwerken tot vloeibare brandstoffen mogelijk. Dit kunnen dan brandstoffen zijn die nog steeds een afvalstof zijn, maar ook brandstoffen die voldoen aan de voorwaarden voor einde-afval (zie hoofdstuk B.6) en dus geen afvalstof meer zijn. Hiermee kan de inzet van primaire brandstoffen worden uitgespaard.

B.10.6.1 Beleidslijn productie vloeibare brandstoffen uit afval

Voorkomen moet worden dat de uit afvalstoffen geproduceerde brandstoffen bij gebruik leiden tot significant hogere emissies van schadelijke stoffen. Daarom is het *niet toegestaan* om dergelijke vloeibare brandstoffen die niet voldoen aan de voorwaarden voor einde-afval in te zetten in motoren van voer- en vaartuigen, andere mobiele toepassingen of vormen van inzet buiten locaties waar een of meer milieubelastende activiteiten plaatsvinden. Relevant voor deze beleidslijn is ook de brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2011 (TK 30 872, nr. 80). Voor afvalstoffen waarvoor deze beperking geldt, is dit expliciet in de minimumstandaard van de betreffende sectorplannen opgenomen.

Deze beperking geldt dus niet voor het produceren van brandstoffen uit afvalstoffen die vallen onder een sectorplan waarin deze beperking niet expliciet is opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de plantaardige en dierlijke oliën en vetten die worden opgewerkt tot brandstof. Deze beperking geldt ook niet voor uit afvalstoffen opgewerkte brandstoffen die voldoen aan de voorwaarden voor einde-afval en daarmee dus geen afvalstof meer zijn. De betreffende sectorplannen zijn dan namelijk niet meer van toepassing, en de daarin opgenomen beperking dus ook niet. Wel is één van de voorwaarden voor een einde-afval status dat er geen grotere risico's mogen zijn voor milieu en de menselijke gezondheid bij de inzet van de brandstof in vergelijking tot de inzet van primaire brandstoffen. Dit houdt in dat er ook geen significante hogere emissies van schadelijke stoffen mogen zijn. Deze analyse moet worden betrokken bij de beoordeling tot einde-afvalstof (zie verder B.6).

Voor afvalstoffen waarvoor de beperking geldt, is opwerken tot een brandstof zoals gezegd niet verboden, maar kent als cumulatieve voorwaarden dat:

- geen zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in de afvalstoffen aanwezig zijn waarvoor een vanuit (inter)nationale regelgeving een vernietigingshandeling verplicht is; en
- de betreffende uit-afval-geproduceerde brandstof wordt ingezet op een locatie waarin emissiebeperking is gereguleerd in specifieke regelgeving en/of in een omgevingsvergunning waarin waarborgen voor mens en milieu kunnen worden vastgelegd; en
- de betreffende uit-afval-geproduceerde brandstof, net als reguliere brandstoffen, voldoet aan het [Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen](#).

B.10.6.2 [Het mengbeleid t.a.v. productie van vloeibare brandstoffen](#)

Het mengbeleid van het LAP richt zich - mede gelet op het in artikel 10.1 van de Wet milieubeheer opgenomen voorzorgsbeginsel - op het uitsluiten van potentiële 'nadelige gevolgen voor het milieu'. Ook hanteert het LAP als uitgangspunt dat de kwaliteit van eindproducten, dan wel emissies bij de productie of de emissies bij de inzet van de geproduceerde producten worden gereguleerd in specifieke regelgeving (zoals het Besluit activiteiten leefomgeving, het [Besluit bodemkwaliteit](#), de [Meststoffenwet](#) en daar onder hangende besluiten, etc.) en/of in vergunningen.

Echter, in het geval van verwerking van afvalstoffen tot of in vloeibare brandstoffen voor motoren van voer- en vaartuigen (van benzine voor personenauto's tot stookolie voor zeeschepen) of andere mobiele toepassingen of vormen van inzet buiten locaties waar milieubelastende activiteiten plaatsvinden ontbreekt specifieke regelgeving in het geval voor de productie van de vloeibare brandstof afvalstoffen zijn gebruikt.

- Regels rond kwaliteit en samenstelling van deze brandstoffen bestaan namelijk voor een groot deel uit technische eisen die met name zijn ingegeven vanuit de bescherming van de motoren. Dit omdat bij het opstellen van deze regels en normen er vanuit is gegaan dat deze brandstoffen worden samengesteld uit ruwe aardolie. De regels en normen richten zich verder slechts op een beperkt aantal parameters (zoals het zwavelgehalte). Bij het formuleren van deze regels is in ieder geval geen rekening gehouden met de allerhande verontreinigingen die in afvalstoffen kunnen voorkomen en die kunnen leiden tot ongewenste emissies bij de inzet in motoren. Als gevolg daarvan zijn dergelijke motoren bovendien niet altijd voorzien van een bijpassende of adequate reiniging van de uitlaatgassen.
- Bij inzet van uit afval geproduceerde vloeibare brandstoffen in motoren van voer- en vaartuigen, andere mobiele toepassingen of vormen van inzet buiten locaties waar een of meer milieubelastende activiteiten plaatsvinden ontbreken bovendien vaak instrumenten om emissies op een andere wijze te reguleren of om eisen te formuleren ter bescherming van de gezondheid van mensen die met dergelijke brandstoffen in aanraking komen. Dergelijke instrumenten bestaan uitsluitend voor de inzet binnen locaties waar milieubelastende activiteiten plaatsvinden (emissie-eisen, omgevingsvergunning).
- Er ontbreekt dus regelgeving om te borgen dat verontreinigde afvalstoffen op een verantwoorde wijze worden toegepast in of als brandstof voor motoren van vaar- en voertuigen, andere mobiele toepassingen of vormen van inzet buiten locaties waar een of meer milieubelastende activiteiten plaatsvinden.

B.10.6.3 Emissie-eisen brandstoffen, een internationaal speelveld

Voor zover er wel emissie-gerelateerde eisen zijn, is de werkingssfeer van dergelijke regelgeving in het algemeen beperkt en lastig te verruimen vanwege het internationale karakter van de transportsector en van de brandstofmarkt. Nederland zet zich in internationaal verband in om dergelijke regelgeving op een hoger niveau te brengen.

B.10.7 Kern van het beleid ten aanzien van 'andere nuttige toepassing'

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.

Algemeen

Vorbereiding voor hergebruik en recycling van afvalstoffen hebben de voorkeur boven 'andere nuttige toepassing'. Het beleid voor afvalstoffen die niet kunnen worden voorbereid voor hergebruik of kunnen worden gerecycled, is erop gericht om de in dat afval aanwezige materialen of energie, ingeval van brandbare afvalstoffen, zoveel mogelijk te benutten. Indien afvalstoffen voor andere nuttige toepassing worden ingezet, moet duidelijk zijn vastgesteld dat primair materiaal of een primaire energiebron door die toepassing wordt vervangen, hetzij in die installatie hetzij in de bredere economie.

Andere nuttige toepassing in de vorm van energieteerugwinning

- In het afval aanwezige energie moet zoveel mogelijk worden benut. Hiermee kunnen primaire brandstoffen worden vermeden en draagt de in het afval aanwezige biomassa bij aan de productie van hernieuwbare energie en CO₂-reductie. De wijze waarop en soort installatie waar de afvalstoffen worden ingezet voor terugwinning van energie als vorm van andere nuttige toepassing wordt aan de markt overgelaten.
- De verbrandingscapaciteit voor niet-gevaarlijk afval wordt niet gereguleerd en de landsgrenzen zijn open. Echter, op het moment dat Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen als gevolg van overbrenging van brandbaar afval naar Nederland en daardoor meer Nederlands brandbaar afval moet worden gestort, is sprake van een ongewenst gevolg. Om deze gevolgen te beperken geldt een flexibel importplafond, waarvan de hoogte afhankelijk is van de bestaande AVI-capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen. De verdringing van Nederlands brandbaar afval wordt tot een bepaalde hoeveelheid acceptabel geacht zolang:
 - o Voor het verbranden van buitenlands brandbaar afval in ieder geval een hoeveelheid AVI-capaciteit wordt gebruikt die overeenkomt met 5% van de op 1 januari 2007 bestaande AVI-capaciteit plus 10% van de na 1 januari 2007 gerealiseerde capaciteitsuitbreidingen (=importgrens), en
 - o De hoeveelheid Nederlands brandbaar afval die wordt gestort, afneemt met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe AVI-capaciteit per 1 januari 2007 (=stortgrens).

Verdere ontwikkelingen rond het importplafond

In de zomer van 2019 is het importplafond voor het eerst daadwerkelijk ingezet. Daarbij opgedane ervaringen zijn aanleiding om de werking van het instrument nader te beschouwen. In een volgende aanpassing van het LAP kan dit mogelijk gevolgen hebben voor de tekst behorende bij de paragraaf over het importplafond.

R1-status AVI's

- Voor de bepaling of een AVI de R1-status volgens de formule zoals die opgenomen is bij de R1-handeling in bijlage II van de Kra kan hebben wordt de Guidelines van de EC gevolgd.
- De R1-status van een AVI wordt vastgesteld door de minister van IenW en geldt voor een jaar. Ieder jaar wordt de status dus opnieuw getoetst
- Alleen voor installaties waarvoor door de exploitant een aanvraag is ingediend wordt bepaald

- of het de R1-status kan krijgen.
- De aanvrager moet voldoende en verifieerbare gegevens overleggen. Indien benodigde gegevens niet worden geleverd, onderbouwing van de gegevens niet beschikbaar wordt gesteld of onderbouwing van de gegevens onvoldoende wordt geacht, zal een installatie in beginsel niet in aanmerking komen voor de R1-status.
 - Uitsluitend een installatie
 - [1] die staat op Nederlands grondgebied,
 - [2] waarvoor uit de vergunning en uit het geldende acceptatiebeleid van de installatie blijkt dat zij vast stedelijk afval kan en mag verwerken, en
 - [3] die zelfstandig operationeel kan zijn (minimaal beschikt over een eigen ketel met eigen rookgasreiniging),kan in Nederland de R1-status aanvragen.
 - De gegevens die gebruikt worden voor de berekening van de R1-waarden betreffen de jaargegevens van een installatie voor een heel kalenderjaar. Ook indien een installatie gedurende een periode (gedeeltelijk) buiten bedrijf is moet die periode wel meegenomen worden in het totaal van de gegevens.
 - De berekende waarde wordt gecorrigeerd met de klimaat correctie factor (CCF). Deze factor wordt bepaald conform Richtlijn 2015/1127⁷¹. Voor de toepassing van de CCF wordt één factor voor heel Nederland berekend. De reden hiervoor is dat er geen significante verschillen zijn in het klimaat binnen Nederland.
 - De met de R1 formule berekende waarde gecorrigeerd met de CCF geeft de R1-waarde. Om de R1-status te krijgen moet de R1-waarde van een AVI gelijk of groter zijn dan de drempelwaarde.
 - o Voor een installatie die een eerste definitieve vergunning heeft gekregen vóór 1 januari 2009 is de drempelwaarde 0,60. In alle andere gevallen is de drempelwaarde 0,65⁷².
 - o Wijziging van de vergunning van een installatie kan leiden tot een aanpassing van de van toepassing zijnde drempelwaarde van 0,60 naar 0,65. Dit speelt echter alleen wanneer het gaat om een wezenlijke verandering van de installatie. Hiervan is in ieder geval sprake wanneer de thermische capaciteit van de installatie wijzigt. Alleen een wijziging in de capaciteit in tonnen per jaar waarbij de thermische capaciteit niet wijzigt is geen wezenlijke verandering.
 - Indien voor een AVI op basis van de berekende R1-waarde de status van R1 naar D10 gaat hoeft dit niet direct te leiden tot een advies voor de D10-status. Aan de exploitant wordt een uitleg gevraagd over deze daling en of maatregelen genomen (gaan) worden om een herhaling te voorkomen. Ook wordt gekeken naar de prestaties van de AVI in eerdere jaren.
 - Bij een installatie die nog niet in bedrijf is, nog niet in bedrijf is voor een representatieve periode of omgebouwd wordt, kan op basis van ontwerpgegevens een aanvraag worden gedaan voor de R1-status. Indien de installatie voldoet aan de voorwaarden voor de R1-status en dit ook wordt toegekend door de minister geldt deze R1-status pas vanaf het moment dat de installatie in bedrijf wordt genomen.

Productie van vloeibare brandstoffen uit afval

- Het is *niet toegestaan* om uit afvalstoffen geproduceerde vloeibare brandstoffen die niet voldoen aan de voorwaarden voor einde-afval in te zetten in motoren van voer- en vaartuigen, andere mobiele toepassingen of vormen van inzet buiten locaties waar milieubelastende activiteiten plaatsvinden, voor zover deze beperking expliciet in de minimumstandaard van de betreffende sectorplannen is opgenomen.
- Om dit te waarborgen neemt het bevoegd gezag in vergunningen van verwerkers zo nodig sturingsvoorschriften op om afzet als brandstof voor motoren van voer- en vaartuigen, andere mobiele toepassingen of vormen van inzet buiten locaties waar voorzieningen aanwezig zijn om emissies tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, te vermijden.
- Nederland zet zich in internationaal verband in om regelgeving op het gebied van emissies van gebruik van brandstoffen op een hoger niveau te brengen.

⁷¹ De Richtlijn 2015/1127 is per 31 juli 2016 geïmplementeerd (Staatscourant 2016, 17573)

⁷² In Nederland geldt voor alle AVI's grenswaarde 0,60, met uitzondering van één installatie waarvoor 0,65 geldt als grenswaarde)
