Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021

Naar een materiaalketenbeleid

Datum 3 december 2014

Tekst na tweede wijziging

In werking vanaf 5 januari 2015

Colofon

Contact

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Directie Duurzaamheid

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021

- Het LAP is vastgesteld op 11 november 2009 en op 24 december 2009 in werking getreden (25 november 2009, Staatscourant 2009, 17866).
- De eerste wijziging van het LAP is vastgesteld op 16 februari 2010 en op 25 maart 2010 in werking getreden (24 februari 2010, Staatscourant 2010, 2730).
- De tweede wijziging van het LAP is vastgesteld op 3 december 2014 en op 5 januari 2015 in werking getreden (Staatscourant 8 december 2014, Nr 31258).

Landelijk afvalbeheerplan in relatie tot 'Van Afval Naar Grondstof'

In de periode waarin de tweede wijziging van het LAP plaatsvindt, wordt ook de uitvoering van het programma 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG) opgepakt.

De wijziging van het LAP sluit aan bij de doelstellingen en invulling van VANG. De wijziging kan niet worden uitgesteld en volledig in VANG worden ingepast, omdat de wijziging tot doel heeft om de Kaderrichtlijn te implementeren en deze implementatie aan een termijn is gebonden.

Bovendien start in de loop van 2014 de voorbereiding van een nieuw LAP, dat in 2015 in werking moet treden. Het opstellen van dat LAP3 en het uitvoeren van VANG lopen gelijk op en zijn onderling verweven. Daardoor kunnen resultaten van VANG, nieuwe minimumstandaarden en mogelijke accentverschuivingen of nieuwe speerpunten in het afvalbeleid worden opgenomen in het nieuwe Nederlandse afvalbeheerplan.

Inhoud

0	Samenvatting	7
0.1	Inleiding	7
0.2	Terugblik op een kwart eeuw afvalbeleid	7
0.3	Van afvalbeleid naar materiaalketenbeleid	8
0.4	Ambities en doelstellingen voor de komende 12 jaar	9
0.5	Organisatie en marktwerking	10
0.6	Sturing	11
0.7	De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen	13
0.8	Overige onderwerpen	13
1	Inleiding	16
1.1	Waarom een tweede Landelijk afvalbeheerplan?	16
1.2	Leeswijzer	16
2	Terugblik	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Het eerste Landelijk afvalbeheerplan	19
2.3	Afvalaanbod en verwerking	19
2.4	Benutting energie-inhoud van afval	21
2.5	Meer marktwerking	22
2.6	Evaluatie van het gebruik van het eerste LAP	22
2.7	Ketenbeleid	23
3	Status	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Vaststelling	24
3.3	Status	24
3.4	Geldingsduur	25
3.5	Reikwijdte	25
3.6	Doorwerking	26
3.7	Wijzigen en afwijken	26
3.8	Wederzijdse erkenning	28
4	Termen, definities en begripsafbakeningen	30
4.1	Inleiding	30
4.2	De belangrijkste termen en definities	30
4.3	Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof	32
4.3.1	Voorwaarden voor bijproduct	32
4.3.2	Voorwaarden voor vervallen van de afvalstofstatus	33
4.3.3	Beoordeling van de status van een materiaal in praktijk	33
4.3.4	Beoordeling van afgedankte goederen en auto’s	35
4.3.5	Nadere toelichting	35
4.4	Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing	35
4.4.1	Achtergronden en uitgangspunten bij het onderscheid verwijdering - nuttige toepassing	35
4.4.1.1	*Achtergronden en bij het onderscheid verwijdering - nuttige toepassing*	*35*
4.4.1.2	*Uitgangspunten bij verwerking indelen naar handelingen*	*37*
4.4.2	Onderscheid maken tussen R- of D-handelingen	38
4.4.2.1	*Onderscheid één of meer handelingen*	*38*
4.4.2.2	*Voorlopige handelingen (R12, R13 en D13 t/m D15) en handelingen D8 en D9*	*39*
4.4.2.3	*Handeling voorafgaand aan einde afvalstofstatus*	*42*
4.4.2.4	*Recycling/terugwinning van materialen en stoffen*	*42*
4.4.2.5	*Thermisch verwerken van afvalstoffen*	*44*
4.4.2.6	*Op of in de bodem brengen*	*47*
4.4.2.7	*Overige handelingen*	*48*
4.4.2.8	*Monitoring*	*48*
4.5	De relatie met REACH	49
4.5.1	Doel en reikwijdte van de verordening	49
4.5.2	Terugwinning volgens REACH	49
5	Uitgangspunten	52
5.1	Inleiding	52
5.2	Afvalhiërarchie	52
5.2.1	De hiërarchie als uitgangspunt	52
5.2.2	Het gebruik van de hiërarchie	52
5.2.3	Kosteneffectiviteit	53
5.3	Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid en hernieuwbare energie	53
5.4	Nutsfunctie en marktactiviteiten	56
5.4.1	Storten en inzameling huishoudelijk afval zijn nutstaken	56
5.4.2	Marktactiviteiten door overheden	56
5.5	Capaciteitsplanning	57
5.5.1	Storten	57
5.5.2	Verbranden van specifiek ziekenhuis afval	57
5.6	Geografische begrenzingen	58

5.6.1 Verbranden als vorm van verwijderen 58
5.6.2 Storten 59
5.7 Producentenverantwoordelijkheid 59
5.8 Marktwerking 61
5.9 Groene Groei - Van Afval Naar Grondstof - LAP 63
6 Ketengericht afvalbeleid 65
6.1 Inleiding 65
6.2 Ketenaanpak in relatie tot het traditionele afvalstoffenbeleid 66
6.3 Wat houdt een ketenaanpak in het afvalbeleid in? 66
6.4 Relatie ketenaanpak en Cradle to Cradle 67
6.5 Doelstellingen afvalbeleid vanuit de ketenbenadering 67
6.6 Start ketenbenadering in 2007 – 2008 68
6.7 Opzet programma Ketengericht afvalbeleid 2009 – 2012 68
6.7.1 Leren van voorbeelden 69
6.7.2 Aan de slag met prioriteiten 71
6.7.3 Aansluiten van instrumenten 75
6.7.4 Verbreden naar een integraal materiaalketenbeleid 78
7 Afvalbeheerscenario's 81
7.1 Inleiding 81
7.2 Afvalbeheer in cijfers tot en met 2010 82
7.3 Totale afvalaanbod van 2006 tot en met 2021 84
7.4 Nuttige toepassing en verwijdering van 2006 tot en met 2021 87
8 Doelstellingen 91
8.1 Inleiding 91
8.2 Algemene afvaldoelstellingen 91
8.3 Kwantitatieve doelstellingen 91
8.4 Kwalitatieve doelstellingen 93
9 Organisatie 94
9.1 Inleiding 94
9.2 Taken en bevoegdheden van het rijk 94
9.3 Taken en bevoegdheden van provincies 94
9.4 Taken en bevoegdheden van gemeenten 95
9.5 De positie van RUD's 95
9.6 Taken op het gebied van zwerfafval 96
9.7 Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven 96
9.8 Verantwoordelijkheden van de burger 97
9.9 De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid 97
10 Instrumentarium 99
10.1 Inleiding 99
10.2 Overwegingen en uitgangspunten 99
10.3 Communicatie 100
10.4 Financiële instrumenten 100
10.4.1 Belasting op milieugrondslag 101
10.4.2 Producentenverantwoordelijkheid 101
10.4.3 Tariefdifferentiatie 102
10.5 Stimulerende instrumenten 102
10.6 Regulerende instrumenten 103
10.6.1 Verplichtingen voor afvalbedrijven 103
10.7 Deregulering 104
11 Minimumstandaard 107
11.1 Inleiding 107
11.2 Relatie tussen minimumstandaard en de Richtlijn industriële emissies (RIE)/BREF's 107
11.3 Vergunningverlening 108
11.3.1 Toetsen aan de minimumstandaard 108
11.3.1.1 Soorten minimumstandaard en de betekenis voor vergunningverlening 109
11.3.1.2 De minimumstandaard en het instrument LCA 110
11.3.1.3 Toetsen van een initiatief aan het LAP in schema 110
11.3.1.4 Het uitvoeren van een LCA en het beoordelen daarvan 111
11.3.1.5 De positie van de R1-AVI 113
11.3.2 De minimumstandaard bestaat uit meerdere stappen 114
11.3.3 Bewerkingsstappen die niet tot de minimumstandaard behoren 114
11.3.4 Een (nog) niet in Nederland operationele techniek als minimumstandaard 115
11.4 De minimumstandaard in internationaal perspectief 115
12 Toetsingskader grensoverschrijdend transport van afval 116
12.1 Inleiding 116
12.2 De EVOA 116
12.2.1 Toepassingsgebied 116
12.2.2 Lijsten van afvalstoffen 117
12.2.3 Algemeen procedureel kader 117
12.3 Procedure van algemene informatieverplichting 117
12.4 Procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming 117
12.4.1 Juiste indeling van de overbrenging 118
12.4.2 Algemene kennisgeving 118
12.5 Specifiek beleid voor overbrengingen van afvalstoffen 119
12.5.1 Overbrenging voor verwijdering binnen de EU 119

12.5.2 Overbrenging voor storten (D1), al dan niet na voorbewerking 119
12.5.3 Overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering (D10) 120
12.5.4 Overbrenging voor nuttige toepassing binnen de EU 121
12.5.5 Invoer naar en uitvoer uit de Europese Unie 123
12.6 Vooraf goedgekeurde inrichtingen 124
13 Preventie 125
13.1 Inleiding 125
13.2 Preventie tot en met 2010 126
13.3 Preventie in de periode tot en met 2021 127
13.4 Preventieprogramma 127
14 Afvalscheiding 130
14.1 Inleiding 130
14.2 Wanneer afvalscheiding aan de bron? 130
14.3 Afvalscheiding door huishoudens 131
14.3.1 Te scheiden componenten door huishoudens in het algemeen 131
14.3.2 Bronscheiding van huishoudelijk afval 132
14.3.3 Rolverdeling bij scheiding van afval van huishoudens 132
14.3.4 De rol van gemeentelijke milieustraten 133
14.4 Afvalscheiding door bedrijven 134
14.5 Kosten van afvalscheiding aan de bron 136
14.6 Bronscheiding versus nascheiding 136
15 Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen 139
15.1 Inleiding 139
15.2 Definities en afbakeningen 139
15.3 Inzamelvergunningen en registratie 140
15.3.1 Inzamelvergunningen 140
15.3.2 Registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB) 141
15.4 Inzamelen 142
15.4.1 Huishoudelijk afval 142
15.4.1.1 algemene uitgangspunten 142
15.4.1.2 naar meer recycling van huishoudelijk afval 142
15.4.2 Bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen 146
15.5 Vervoer van afvalstoffen 146
15.6 Handelen in afvalstoffen 147
15.7 Bemiddelen in afvalstoffen 147
16 Aspecten voor vergunningverlening 148
16.1 Inleiding 148
16.2 Acceptatie- en verwerkingsbeleid 148
16.3 Administratieve organisatie en Interne controle (AO/IC) 150
16.4 Leidraden voor acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC 150
16.4.1 Leidraden 150
16.4.2 Afwijken van de leidraden en maatwerk door bevoegd gezag 151
16.4.3 Geen striktere regels voor uniformering vergunningbeoordeling 151
16.4.4 Reikwijdte 152
16.4.5 Grondslag 153
16.5 Overige vergunningsaspecten 153
16.5.1 Eural 153
16.5.2 Recycling als minimumstandaard in praktijk niet mogelijk 153
17 Overslaan en opslaan 155
17.1 Inleiding 155
17.2 Overslaan 155
17.3 Opslaan 156
18 Mengen 158
18.1 Inleiding 158
18.2 Mengen en opbulken 158
18.3 Algemene uitgangspunten 158
18.3.1 Mengen mag niet, tenzij… 158
18.3.2 Algemene uitgangspunten bij vergunningverlening 159
18.3.3 Wettelijke achtergrond 162
18.3.4 Uitwerking van het wettelijk kader in dit LAP 162
18.4 Specifieke bepalingen 163
18.4.1 Mengen en storten 164
18.4.2 Mengen ten behoeve van afvalwaterzuivering 164
18.4.3 Bouwstoffen, grond en baggerspecie 164
18.4.4 Meststoffen 167
18.4.5 De productie van vloeibare brandstoffen uit afval 167
18.4.6 Immobilisatie t.b.v. productie van een bouwstof 168
19 Nuttige toepassing 170
19.1 Inleiding 170
19.2 Vormen van nuttige toepassing 170
19.3 Nuttige toepassing tot en met 2010 171
19.4 Voorbereiden voor hergebruik en recycling 172
19.5 Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel van energieopwekking 172
19.5.1 AVI's met R1-status 173
19.5.1.1 Aanvraag van de R1-status 174

19.5.1.2	*Toetsen of een installatie de R1-status krijgt*	*174*
19.5.1.3	*Wijze waarop jaarlijks de status getoetst wordt*	*176*
19.5.1.4	*Publicatie van status van AVI's*	*177*
19.6	Nuttige toepassing op de stortplaats	177
19.7	Deregulering voor nuttige toepassing	178
20	Verbranden als vorm van verwijdering	180
20.1	Inleiding	180
20.2	Onderscheid tussen R1 en D10	180
20.3	Brandbaar niet-gevaarlijk restafval	181
20.3.1	Opslag brandbaar afval	181
20.3.2	Meer energie uit afval	181
20.3.3	Capaciteitsregulering	182
20.3.4	Geografische begrenzingen	182
20.3.5	Bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid	182
20.4	Brandbaar gevaarlijk restafval	185
20.5	Afval met een infectierisico afkomstig van de gezondheidszorg bij mens en dier	185
20.6	Europese regelgeving voor het verbranden van afval	186
21	Storten	187
21.1	Inleiding	187
21.2	Stortverboden	187
21.3	Geografische begrenzing	188
21.4	Capaciteitsregulering	189
21.5	Toekomst van de stortsector	193
21.6	Opslag van afval	194
21.6.1	Opslag van brandbaar restafval	194
21.6.2	Opslag van afvalstoffen en materialen met tijdelijke afzetproblemen	195
21.7	Richtlijn storten	195
21.8	Afval dat niet aan de grenswaarden voldoet	196
21.9	Zeer laag radioactief afval	196
21.10	Winningsafval	196
21.11	Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en Stortbesluit bodembescherming	197
21.12	Technisch noodzakelijke toepassing van afvalstoffen in stortplaatsen	197
21.13	Duurzaam stortbeheer	198
21.14	Nazorg	199
21.15	Voormalige stortplaatsen	200
21.16	Opbergen van afval in de ondergrond	200
21.16.1	Afbakening	200
21.16.2	Uitgangspunten	201
21.16.3	Nuttige toepassing van afval in de diepe ondergrond	201
21.16.4	Storten van afval in de (diepe) ondergrond	203
21.16.5	Uitvoer naar buitenlandse ondergrondse deponie	203
21.16.6	Injecteren van afval in de diepe ondergrond	204
21.16.7	Injectieactiviteiten bij olie en gaswinning	205
21.16.8	Injectieactiviteiten bij de winning van zouten	206
22	Monitoring	207
22.1	Inleiding	207
22.2	Uitgangspunten	207
22.3	Organisatie	208
22.4	Nationale rapportage	208
22.5	Internationale rapportage	208
23	Handhaving	210
23.1	Inleiding	210
23.2	Herstel, ontmoediging en straf	210
23.3	Slim handhaven	211
23.4	Instrumentarium	211
23.5	Waarop wordt toezicht gehouden?	212
23.6	Internationale samenwerking handhaving	212
24	Milieueffectrapportage van plannen	213
24.1	Inleiding	213
24.2	Het LAP en de planMER verplichting	213

0 Samenvatting

0.1 Inleiding

De Wet milieubeheer en diverse internationale richtlijnen verplichten Nederland om periodiek een of meerdere afvalbeheerplannen op te stellen. Op 03-03-'03 is het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in werking getreden. De geldingsduur van dat plan was van 2003 tot en met 2009.
Het tweede LAP is op 24 december 2009 in werking getreden.
De eerste wijziging is op 25 maart 2010 in werking getreden.
De tweede wijziging is op 5 januari 2015 in werking getreden.
De geldingsduur is van 2009 tot en met 2015, met een doorkijk tot 2021.

Het eerste LAP is in 2007 geëvalueerd. Daaruit is gebleken dat het plan werkbaar is gebleken voor vergunningverlening, een goed overzicht geeft van een groot deel van het afvalveld en heeft bijgedragen aan uniformering van de uitvoering van afvalbeleid. Tijdens die evaluatie zijn door alle betrokkenen diverse voorstellen en wensen naar voren gebracht over hoe het LAP nog beter, duidelijker en vollediger kan worden gemaakt. Daarmee is bij het opstellen van dit tweede LAP rekening gehouden, maar het spreekt voor zich dat niet alle voorstellen en wensen zijn gehonoreerd.

In het LAP wordt het algemene afvalbeheerbeleid aangegeven, met in een bijlage een uitwerking van dat beleid voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen. De 'traditionele' activiteiten als afvalscheiding, inzamelen, nuttige toepassing, verbranden en storten komen aan de orde, maar ook overkoepelende onderwerpen als definities, scenario's, monitoring en handhaving. Uiteraard worden ook de uitgangspunten en de doelstellingen gepresenteerd.
Een belangrijk onderdeel van dit LAP is het ketengericht afvalbeleid. Daarmee wordt de reikwijdte van het plan verruimd van de afvalstoffase naar de gehele (materiaal)keten. In paragraaf 3 van deze samenvatting wordt daar kort op ingegaan.

0.2 Terugblik op een kwart eeuw afvalbeleid

De jaarlijkse productie aan afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) is vanaf 1985 gestegen van 47 Mton naar 63 Mton in 2000, om vervolgens te dalen naar 60 Mton in 2010. Tussen 1985 en 2010 is dit een stijging van zo'n 27%. Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in dezelfde periode met zo'n 82% is gestegen.

Als het totale afvalaanbod tussen 1985 en 2010 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2010 circa 85 Mton afval zijn ontstaan. Dit betekent dat tussen 1985 en 2010 54% preventie is bereikt.

De cijfers in dit LAP tonen aan dat er tot 2000 sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei, want het afvalaanbod is minder snel gegroeid dan het BBP. Vanaf 2000 is zelfs sprake van een absolute ontkoppeling, gezien de toename van het BBP en de afname van het afvalaanbod. De ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz.

Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het tot stand komen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren. Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid.

Tussen 1985 en 2010 heeft binnen het afvalbeheer een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van verwijdering naar nuttige toepassing, wat geresulteerd heeft in een stijging van het aandeel nuttige toepassing van 50% naar 88%. Voor enkele procentpunten wordt dit overigens verklaard door toekenning van de status "nuttige toepassing" aan een aantal AVI's in 2010. Het percentage storten, de minst gewenste wijze van afvalbeheer, is in die periode gedaald van bijna 35% naar ongeveer 2,3%.

0.3 Van afvalbeleid naar materiaalketenbeleid

Het afvalbeleid heeft zich tot nu toe voornamelijk gericht op de eindfase van materiaalketens, namelijk het afvalstadium. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is met dit afvalbeleid veel milieuwinst geboekt.
Langzamerhand lopen we tegen de grens aan van de mogelijkheden om met het sectorale afvalbeleid een verdere vermindering van de milieudruk door afvalbeheer te bereiken. Toch is een verdere vermindering van die milieudruk nog wel nodig, want de milieudruk van materiaalketens is nog veel te hoog om te kunnen spreken van een duurzame samenleving. Zo slagen we er maar in beperkte mate in om de uitputting van energiebronnen en grondstoffen terug te dringen.

De meest effectieve stappen in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik zijn te realiseren wanneer deze plaatsvinden vanuit het perspectief van de hele keten. En met ‘keten’ wordt hier niet bedoeld de afvalketen van inzameling tot en met verwijdering, maar het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. Dat is dan ook de richting waarin het afvalbeleid zich zal moeten en gaan ontwikkelen. Met een ketenaanpak in het afvalbeleid wordt een verdere vermindering van de milieudruk door afval beoogd. Er wordt gezocht naar aangrijpingspunten eerder in de keten, zoals productontwerp, waarbij er voor moet worden gezorgd dat er geen milieudruk naar andere fases van de materiaalketen wordt afgewenteld. Het meer denken in ketens leidt bovendien tot meer innovatie en slimmere samenwerking tussen bedrijven. In de context van grondstofschaarste gaat het vergroten van de innovativiteit en internationale concurrentiekracht van bedrijven hand in hand met de vermindering van de milieudruk door energie- en materiaalgebruik.

In dit tweede LAP heeft de hiervoor genoemde ketenaanpak onder de noemer ‘ketengericht afvalbeleid’ een belangrijke plaats gekregen. En misschien heeft dat beleid wel tot gevolg dat er geen derde afvalbeheerplan meer komt, maar een materiaalbeleidsplan. Vandaar de uitdagende ondertitel van dit LAP: “Naar een materiaalketenbeleid”.

In de periode tot en met 2010 heeft deze ketenaanpak vaste voet gekregen binnen het afvalbeleid. Op het moment van vaststelling van de tweede wijziging van het LAP is de uitvoering van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) net gestart. Dit programma omvat acties zowel gericht op duurzaam produceren en duurzaam consumeren als op meer en betere recycling. Met een samenhangende aanpak van deze drie terreinen in één programma wordt een belangrijke volgende stap gezet in de transitie van apart afvalbeleid naar integraal grondstoffen en materialenbeleid.

0.4 Ambities en doelstellingen voor de komende 12 jaar

Milieubeleid heeft tot doel het scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de instandhouding en verbetering van de milieukwaliteit, om op die manier een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling.
Dit algemene milieudoel betekent dat het afvalstoffenbeleid zich richt op het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer' en het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens.

Als hoofddoel moet het afvalbeleid zoals verwoord in het LAP vanzelfsprekend bijdragen aan de realisatie van de doelen van het hiervoor genoemde programma VANG. Hoewel de echte integratie van de doelen van VANG in het LAP pas zal plaatsvinden bij het opstellen van het volgende LAP (tweede helft 2014 en de loop van 2015), is bij het vaststellen van de tweede wijziging van het LAP vanzelfsprekend al gekeken naar de inhoudelijke relatie tussen beide zaken. Hierbij is vastgesteld dat het beleid uit dit LAP – met de daarin voorgenomen wijzigingen - uitstekend past onder de bredere paraplu van VANG.

Specifieke afvalgerelateerde kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen die in dit LAP zijn opgenomen zijn:

1. Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat het totaal afvalaanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 74 Mton.
2. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 83% in 2006 naar 95% in 2015. Van de 95% nuttige toepassing dient minimaal 83%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 76%-punt)
3. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 99% in 2015. Van de 99% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 47%-punt)
4. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval van 46% in 2006 naar 95% in 2015. Van de 95% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 wat dit 48%-punt)
5. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% nuttige toepassing van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte forse toename in de productie van deze afvalstroom in de komende jaren (van 23 Mton in 2006 naar 31 Mton in 2021).
6. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstroom van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021. Van de 90% nuttige toepassing dient minimaal 85%-punt door recycling te worden gerealiseerd.
7. Reduceren van storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012. Deze doelstelling is – op hele kleine hoeveelheden specifieke en lastige stromen na – gerealiseerd en dient de rest van de planperiode vastgehouden te worden.
8. Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk in 2015 voor elk van de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
9. Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden gerecycled.
10. Beter benutten van de restwarmte van afvalverbranding.
11. Realiseren van een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer.
12. Vormgeven van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor storten.

13. Gebruiken van het Cradle-to-Cradle (C2C) concept als inspiratiebron bij de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
14. Bijdragen aan de kabinetsambities voor "groene groei" in het algemeen en het programma "van afval naar grondstof" en het dichterbij brengen van een circulaire economie in het bijzonder. Dit betekent onder meer het stimuleren van
    - zuinig omgaan met grondstoffen (resource efficiency),
    - slim ontwerpen van producten (eco-design en substitutie van niet duurzame materialen),
    - voorwerpen langer en meermaals gebruiken (hergebruik en reparatie), en
    - optimaal benutten van reststromen.

0.5 Organisatie en marktwerking

Taken en verantwoordelijkheden overheden

Met dit tweede LAP worden geen veranderingen aangebracht in de taken en verantwoordelijkheden van de overheden. Het rijk houdt de centrale rol in het afvalbeheer en de taken van provincies en gemeenten blijven gericht op met name preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval.

Bijzondere verantwoordelijkheid voor storten

In de afvalbeheerketen 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. Dat geldt zowel voor het restafval dat niet nuttig kan worden toegepast of kan worden verbrand als het afval dat normaliter wel nuttig wordt toegepast of wordt verbrand, maar waarvan die verwerking (al dan niet tijdelijk) stagneert. 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.
De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor deze vorm van afvalbeheer. In 2010 en 2013 is onderzoek gedaan naar de financieel-economische situatie van de Stortsector. Hieruit blijkt dat de stortsector zich in een steeds zorgelijker financieel-economische situatie bevindt, vanwege onder meer het succesvolle stortreductie beleid van het ministerie. Het ministerie zal over de inhoud van het rapport in overleg treden met IPO en branche over de invulling van de verantwoordelijkheid van het Rijk inzake het veiligstellen van de noodzakelijk stortcapaciteit.

Marktwerking

Het eerste LAP heeft op verschillende manieren de op bepaalde onderdelen nog niet optimale efficiëntie in het afvalbeheer aangepakt en de marktwerking in de afvalmarkt verder doen toenemen. Zo is in 2003 de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen opgeheven en in 2007 zijn de landsgrenzen voor deze vorm van afvalbeheer open gegaan. Ook bij het verwerken van gevaarlijke afvalstoffen is meer vrijheid ontstaan, onder meer door het sluiten van de draaitrommelovens voor gevaarlijk afval en het sluiten van de C2-deponie.

In dit tweede LAP wordt vooralsnog de in het eerste LAP ingezette lijn voortgezet. Er worden dus geen maatregelen genomen om de eerder in gang gezette versterking van de marktwerking terug te draaien of in te perken.

Dat betekent dat alleen voor storten en de inzameling van huishoudelijk afval nog sprake is van inperking van de marktwerking. Voor deze twee onderwerpen worden vooralsnog geen maatregelen genomen om daar verandering in aan te brengen. Voor storten blijft de capaciteitsregulering en het beginsel van de zelfvoorziening in stand, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Dat betekent dat er nog geen vrije toe- en uittreding op de stortmarkt komt en dat de geografische (lands)begrenzing niet wordt opgeheven. Bij de inzameling van huishoudelijk afval mogen gemeenten nog steeds zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen.

0.6 Sturing

Ketengericht afvalbeleid

Zoals in paragraaf 3 van deze samenvatting is aangegeven, wordt in het kader van ketengericht afvalbeleid gezocht naar aangrijpingspunten eerder in de keten van grondstof tot afvalstof. Waar mogelijk moet de extra milieuwinst die via een ketenbenadering is te behalen ook via reguliere beleidsinstrumenten de juiste kant op worden gestuurd. In het project wordt dan ook nadrukkelijk aan sturing, met name het in te zetten instrumentarium, aandacht besteed.
Indien nieuwe instrumenten of aanvullende sturing gewenst is, dan gaat de voorkeur uit naar het inzetten van sturingsinstrumenten die eerder in de keten ingrijpen en een omslag in denken/ontwerpen/produceren kunnen bereiken.

Minimumstandaarden

Voor een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer zijn in een bijlage van het LAP minimumstandaarden opgenomen. De minimumstandaard geeft aan wat de minimale hoogwaardigheid van be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen is en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is. De standaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afzonderlijke afvalstoffen en wordt zoveel mogelijk geformuleerd als doelvoorschrift. Het vormt op die manier een referentiepunt bij de vergunningverlening. Vergunningen voor be-/verwerken van afvalstoffen mogen dan ook alleen maar worden verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de voor de betreffende afvalstoffen in dit LAP vastgelegde minimumstandaard. Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

In- en uitvoer

Het LAP vormt het toetsingskader voor de in- en uitvoer van afvalstoffen in het kader van de EG-verordening Overbrenging van Afvalstoffen ((EG) 1013/2006). In het LAP wordt aangegeven welke overwegingen van belang zijn bij in- en uitvoer voor nuttige toepassing en voor verwijdering. Een belangrijk aspect daarbij is waar bij bepaalde handelingen het onderscheid tussen de twee genoemde vormen voor afvalbeheer ligt.

Inzamelvergunningen

De inzameling van een drietal afvalstromen op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen, blijft vergunningplichtig. Het gaat daarbij om de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie in bulk (cat I en II) en scheepsafvalstoffen. Wel zal een aantal wijzigingen in de systematiek worden doorgevoerd. Het gaat hierbij om:

- een vergunningverlening voor onbepaalde duur (in plaats van voor 5 jaar),
- het laten vervallen van de limitering van het aantal vergunninghouders en
- het loslaten van de plichtgebieden-systematiek.

Deze wijzigingen zijn doorgevoerd om verschillende redenen. Zo is een limitering van het aantal vergunninghouders niet in lijn te brengen met de Europese Dienstenrichtlijn, omdat voor een limitering geen afdoende milieuhygiënisch argument aanwezig is.
Mede door het loslaten van de limitering, is ook het stellen van plichtgebieden niet zinvol meer. Verder wordt met deze wijzigingen een verlichting van de regeldruk en een reductie van de lasten voor bedrijven bereikt.
Van het volledig afschaffen van deze vergunningplicht is afgezien, omdat gebleken is dat de inzamelvergunning van met name scheepsafvalstoffen in andere regelgeving (onder andere het ministerie van Verkeer en Waterstaat) eveneens een rol vervult

Beperkte aanvullende sturing voor nascheiding
In dit LAP is de minimumstandaard voor bijna al het brandbaar restafval verbranden als vorm van verwijderen. Alleen voor grof huishoudelijk restafval wordt de minimumstandaard in het LAP gezet op meer scheiden aan de bron (d.w.z. op de milieustraat) al dan niet gecombineerd met sorteren of anderszins bewerken en het vervolgens verwerken van de daarbij ontstane monostromen conform de daarvoor geldende minimumstandaarden. De minimumstandaard voor de residuen van sorteren of anderszins bewerken van grof huishoudelijk restafval is verbranden. Dat betekent dus dat er geen deelstromen na sorteren mogen worden gestort.

Een tweede voorbeeld van sturing is dat met ingang van de tweede wijziging meer expliciet is aangegeven dat recycling van gemengde stromen zich als uitgangspunt moet richten op een breed pakket aan componenten. Doel is om de effectiviteit van nascheiding te verhogen en te voorkomen dat alleen de meest profijtelijke componenten voor recycling beschikbaar komen. Door aan te sluiten bij de Regeling Bouwbesluit 2012 wordt ook hier overigens ingezet op een combinatie van bronscheiding en nascheiding.

Dit LAP gaat niet verder aanvullend sturen in de verwerking van integraal restafval. Het is dus niet zo dat de minimumstandaard voor al het brandbaar restafval wordt aangepast en nascheiding wordt dus niet voor alle reststromen voorgeschreven. Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven, wil dit LAP zich meer richten op activiteiten eerder in de keten en met ketengericht afvalbeleid een omslag in denken/ontwerpen/produceren bereiken.
Verder wordt er al nadrukkelijk gestuurd als het gaat om verwijdering en de afvalstromen die daar in terecht komen. Een andere reden is dat veel gemeenten via langlopende contracten zijn gebonden aan AVI's en/of eigenaar/aandeelhouder van AVI's zijn, waardoor het maar beperkt mogelijk is om door aanvullende sturing huishoudelijk restafval uit de AVI's weg te halen.

Afvalstoffenbelasting
Van 1995 t/m 2011 werd in Nederland belasting geheven op het storten van afvalstoffen. Deze zogenoemde stortbelasting is op 1 januari 2012 opgeheven in het kader van het vereenvoudigen van het belastingstelsel.
In de tweede helft van 2013 is besloten om in 2014 een afvalstoffenbelasting in te voeren, die wordt geheven op het storten van afvalstoffen. Vanwege de vele reacties van met name het bedrijfsleven op het besluit tot het instellen van een nieuwe stortbelasting, heeft de Staatssecretaris van Financiën aangegeven dat hij in overleg met alle betrokkenen in de eerste helft van 2014 de herinvoering van de

afvalstoffenbelasting nader zal onderzoeken. Het onderzoek moet medio 2014 leiden tot een voorstel aan de Tweede Kamer hoe de afvalstoffenbelasting wordt vorm gegeven en welk tarief wordt gehanteerd.
Gelet op deze ontwikkeling wordt in de tweede wijziging van het LAP geen uitspraak gedaan over eventuele toekomstige belastingen op afvalverwerking.

0.7 De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen

Op 19 november 2008 is de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) gepubliceerd. Voor een deel is deze richtlijn al geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en met de tweede wijziging is ook het LAP in lijn gebracht met de nieuwe richtlijn en zijn overblijvende zaken geïmplementeerd.

Vooruitlopend hierop is begin 2010 door de eerste wijziging van het LAP de bepaling over de R1- of D10-status van AVI's uit de nieuwe Kaderrichtlijn in het LAP geïmplementeerd. In bijlage II van die richtlijn wordt namelijk onder meer aangegeven dat een verbrandingsinstallatie die specifiek is bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, kan worden aangemerkt als een installatie voor nuttige toepassing (R1-installatie), mits de installatie ten minste een bepaalde energie-efficiëntie behaald. Met de tweede wijziging is dit nog eens uitgebreider in de tekst van het LAP verankerd.

0.8 Overige onderwerpen

Het gaat te ver om in deze samenvatting alle aspecten van het LAP uitgebreid te behandelen. Daarom worden hieronder, aanvullend aan de hiervoor staande paragrafen, de onderwerpen gepresenteerd die nieuw, uitgebreid of gewijzigd zijn ten opzichte van het eerste LAP.

1. De doelstellingen voor hernieuwbare energie en voor CO_2-reductie vragen een maximale inzet van niet voor recycling geschikt afval voor energieproductie, aangezien de in het afval aanwezige biomassa voldoet aan de eisen om mee te tellen als hernieuwbare energie. Het beleid voor het brandbaar restafval blijft er dan ook op gericht om de in het niet recyclebaar afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten. Het brandbaar restafval wordt verbrand in AVI's. De energieprestatie van de huidige AVI's is de laatste jaren toegenomen. Nederlandse AVI's scoorden verhoudingsgewijs hoog op de productie van elektriciteit, maar laag in de benutting van warmte. De laatste jaren is de warmtelevering sterk toegenomen, waardoor er in verhouding even veel energie in de vorm van elektriciteit als in de vorm van warmte wordt geleverd. De verwachting is dat warmtelevering nog verder gaat toenemen..
2. Voor het opstellen van de afvalbeheerscenario's is aangesloten bij de toekomstverwachtingen van het Centraal Planbureau. In 2003 heeft het CPB via de publicatie van 'Four futures of Europe' (CPB 2003) via vier scenario's een toekomstbeeld geschetst van Europa (tot 2040). Deze inzichten zijn vervolgens in 2004 vertaald naar vier scenario's voor Nederland 'Vier vergezichten op Nederland' (CPB 2004).
   Op basis van deze beelden van de toekomst zal Nederland zich op een bepaalde manier ontwikkelen, met daaraan gekoppeld een bepaalde verwachting van de productie van het afvalaanbod. Het scenario 'Strong Europe' met een te verwachten afvalaanbod van ongeveer 69 Mton in 2015 en 74 Mton in 2021 is als beleidsscenario voor dit LAP gekozen.
3. Het ministerie van IenM is voorstander van het schrappen van de Wet milieubeheer vergunning voor afvalverwerkende inrichtingen voor bepaalde termijn. Daarmee worden administratieve en bestuurlijke lasten bespaard en

diverse problemen bij het verlengen van aflopende vergunningen worden voorkomen. Een vergunning voor bepaalde termijn is niet meer nodig, gelet op de actualiseringsplicht die in het vergunningenstelsel is opgenomen. Die plicht geeft namelijk voldoende zekerheid dat het gebruik van andere technieken voor be- en verwerken van afvalstoffen op een bepaald moment wordt ingevoerd. Gedurende de looptijd van dit LAP is de betreffende wetgeving op dit punt inmiddels aangepast. Hierdoor kunnen afvalverwerkende inrichtingen een vergunning voor onbepaalde tijd krijgen.

4. Met het van kracht worden van dit tweede LAP vervalt het rapport 'De verwerking verantwoord'. Delen van de kaders van het rapport zijn in dit LAP opgenomen, met inachtneming van een aantal aanbevelingen uit de evaluatie van het rapport en jurisprudentie. In hoofdstuk 16 Aspecten van vergunningverlening wordt aandacht besteed aan de onderdelen acceptatie- en verwerkingsbeleid en administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).
5. In dit LAP wordt als richtlijn gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2009-2015) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht. Op het moment van vaststellen van de tweede wijziging is de aanwezige restcapaciteit voor storten nog steeds voldoende om gedurende 12 jaar jaarlijks zo'n 3 Mton afval te storten. Een dergelijk jaarlijks stortaanbod is erg ruim. In de planperiode van dit LAP wordt rekening gehouden met een scenario waarbij het jaarlijks stortaanbod van niet herbruikbaar en niet brandbaar restafval tussen 2006 en 2015 afneemt van 2,6 Mton naar 1,4 Mton. Daarnaast zal het storten van brandbaar restafval rond 2012 geminimaliseerd zijn door de uitbreiding van de AVI-capaciteit. Dit betekent dat het moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit blijft gehandhaafd en er gedurende de planperiode geen extra stortcapaciteit mag worden gerealiseerd of in procedure mag worden gebracht.
6. Mocht gedurende de planperiode van het LAP blijken dat, ondanks de grote restcapaciteit, er toch binnen 6 jaar een tekort aan stortcapaciteit dreigt te ontstaan, dan wordt uitbreiding van de capaciteit alleen toegestaan door uitbreiding van de bestaande stortplaatsen of door heropenen van gesloten stortplaatsen die voldoen aan de eisen van het Stortbesluit Bodembescherming en de nazorgregeling stortplaatsen uit de Wet Milieubeheer. Het realiseren van nieuwe stortlocaties is niet aan de orde.
7. Storten van afval in de ondergrond. In de stortregelgeving is specifiek voor ondergrondse stortplaatsen een risicobeoordeling voorgeschreven, die moet aantonen dat een voorgenomen stortplaats op de lange termijn veilig is en geen negatieve effecten zal hebben op de biosfeer.
   Daarnaast is veel wet- en regelgeving die geldt voor bovengrondse stortplaatsen ook van toepassing op ondergrondse stortplaatsen, zoals de stortverboden Bssa en de stortbelasting Wbm. In Nederland zijn enkele gebieden aan te wijzen waar de onderaardse zout- en zeekleilagen mogelijk geschikt zijn voor het inrichten van een ondergrondse stortplaats.
   Momenteel wordt er in Nederland niet in de ondergrond gestort en dit zal in de komende planperiode om de volgende redenen gehandhaafd blijven.
   De verwijdering van afvalstoffen door storten is de minst gewenste vorm van afvalbeheer. Dit komt tot uiting in het Nederlandse stortbeleid dat gericht is op het beperken de hoeveelheid afval dat wordt gestort.
   Als gevolg van dit beleid is het aanbod van afvalstoffen op stortplaatsen in de laatste jaren flink afgenomen en is momenteel nog maar een beperkt aantal stortplaatsen in exploitatie. Ondergronds storten is een onbekende en mogelijk dure vorm van afvalverwijdering. In een krimpende stortmarkt lijkt het daarom niet lonend een dergelijk initiatief te ondernemen. Daarnaast is het op basis van de capaciteitsregulering niet mogelijk een ondergrondse stortplaats te realiseren. Met de huidige (bovengrondse) stortcapaciteit is gedurende elk jaar

in de planperiode van het LAP er minimaal voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit beschikbaar. Het moratorium voorkomt als beleidsinstrument dat er extra stortcapaciteit wordt gerealiseerd of in procedure wordt gebracht. Het moratorium geldt onverkort ook voor het creëren van stortcapaciteit in de diepe ondergrond.

8. Wanneer oude mijnschachten of zoutcavernes wegens instortingsgevaar of stabiliteitsproblematiek met afvalstoffen worden opgevuld, is geen sprake van verwijdering maar van nuttige toepassing. De instabiliteit maakt namelijk het opvullen noodzakelijk en door afvalstoffen te gebruiken worden primaire grondstoffen gespaard.
   Voor het opvullen van instabiele cavernes is tot op heden, geheel in lijn met het LAP beleid, gebruik gemaakt van de afvalstoffen die vrijkomen bij de zoutwinning en zoutproductie en overwegend uit de ondergrond afkomstig zijn. De beschikbaarheid van deze afvalstoffen is echter beperkt. Zeker wanneer meerdere cavernes tegelijkertijd moeten worden opgevuld, zal de inzet van andere stabiliseringmaterialen moeten worden bezien. Naast primaire grondstoffen kan dan de inzet van afvalstoffen die niet (ter plekke) uit de ondergrond afkomstig zijn worden overwogen.
   Op dit moment is er nog geen ervaring opgedaan met het gebruik van afvalstoffen voor stabiliseringsdoeleinden die niet afkomstig zijn van het eigen winnings- of productieproces. Gedurende de planperiode kan in afstemming met het Ministerie van IenM, Staatstoezicht op de mijnen en de bevoegde gezagen (Min EZ, provincie) door de winningsvergunninghouder van de betreffende cavernes een pilotproject gestart worden met als doel te bepalen welke niet bodemeigen afvalstoffen onder welke voorwaarden zonder milieuhygiënisch risico’s in principe toegepast kunnen worden voor het stabiliseren van (potentieel) instabiele cavernes.

1 Inleiding

1.1 Waarom een tweede Landelijk afvalbeheerplan?

Het antwoord op deze vraag kan heel simpel zijn: omdat Europa en de Wet milieubeheer daartoe verplichten. Maar dat antwoord zou te makkelijk zijn en geen recht doen aan wat met het eerste LAP is bereikt. De evaluatie van het eerste LAP heeft namelijk geleerd dat 'Nederland' redelijk tot goed tevreden is over het plan. Het is werkbaar gebleken voor vergunningverlening, geeft een goed overzicht van een groot deel van het afvalveld en heeft bijgedragen aan uniformering van de uitvoering van afvalbeleid.

Maar het kan altijd beter, duidelijker en vollediger. En dat is dan meteen de belangrijkste reden voor een tweede LAP. Tijdens de evaluatie van het eerste LAP zijn door alle betrokkenen diverse voorstellen en wensen naar voren gebracht over hoe het beter, duidelijker en vollediger kan. Daarmee is bij het opstellen van dit LAP rekening gehouden, maar het spreekt voor zich dat niet alle voorstellen en wensen zijn gehonoreerd.

Een andere reden voor een tweede LAP is de groeiende aandacht voor het keten-denken. En met 'keten' wordt hier niet bedoeld de afvalketen van inzameling tot en met verwijdering, maar het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. De idee van het keten-denken is dat een verdere vermindering van de milieudruk in de afvalfase kan worden bereikt door het nemen van maatregelen eerder in de keten. En een milieudruk vermindering in de afvalfase betekent natuurlijk ook dat de milieudruk in de hele keten van een materiaal vermindert. Deze ketenaanpak heeft een belangrijke plaats in dit tweede LAP gekregen en heeft misschien zelfs tot gevolg dat er geen derde LAP meer komt. Vandaar de uitdagende ondertitel van het LAP: "Naar een materiaalketenbeleid".

2006 blijft referentiejaar bij tweede wijziging LAP

In het tweede LAP, dat in december 2009 in werking is getreden, is 2006 als referentiejaar genomen. De scenario's die destijds voor het tweede LAP zijn opgesteld, hebben daarom 2006 als startpunt.
Bij de tweede wijziging van het LAP is er voor gekozen om 2006 als referentiejaar te behouden en de eerder opgestelde scenario's niet te herzien. In paragraaf 7.1 wordt dit toegelicht.
Waar mogelijk zijn ter informatie wel nieuwere cijfers over afvalproductie en –beheer opgenomen.

1.2 Leeswijzer

Het LAP bestaat uit een hoofdtekst, verder 'beleidskader' genoemd, en bijlagen. Daarnaast is achtergrondinformatie opgesteld. Deze achtergrondinformatie is géén onderdeel van het LAP.

Beleidskader
Het beleidskader bevat het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer. In het beleidskader komen niet alleen traditionele afval-activiteiten als inzamelen, verbranden en storten aan de orde, maar ook onderwerpen als ketengericht afvalbeleid, sturing, marktwerking, vergunningverlening en capaciteitsregulering. En

natuurlijk bevat het beleidskader de doelstelling van het afvalbeleid, worden definities en begripsafbakeningen behandeld en wordt inzicht gegeven in scenario's, monitoring en handhaving.

Bijlagen

De bijlagen bevatten onder meer een referentielijst, een lijst van afkortingen en een lijst van termen en definities. Ook is een bijlage opgenomen met 84 sectorplannen. Per sectorplan wordt onder meer een afbakening van de sector gegeven, is de minimumstandaard vastgesteld, wordt het verwerkingsbeleid voor de betreffende afvalstoffen beschreven (minimumstandaard) en worden specifieke aandachtspunten van grensoverschrijdend transport van afvalstoffen behandeld.

De minimumstandaarden geven aan wat de minimale hoogwaardigheid is van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen.
Ze zijn bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt dan wenselijk is en vormen op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer.

De bijlagen zijn integraal onderdeel van het LAP.

Achtergrondinformatie

De achtergrondinformatie bevat verder een toelichting bij de sectorplannen met ondermeer een motivering van de minimumstandaard, monitoring gegevens, wettelijke regelingen, jurisprudentie, nadere uitwerking van verwerkingstechnieken, enz.

De achtergrondinformatie is géén onderdeel van het LAP.

Waarom een LAP en aparte achtergrondinformatie die geen deel uitmaakt van dat LAP?

De Minister van IenM stelt het LAP en elke wijziging van dat plan vast. Daaraan is op grond van de Wet milieubeheer een uitgebreide procedure verbonden. Die procedure voorziet in het overleg voeren met andere bestuursorganen, instellingen en organisaties, het toezenden van de betreffende documenten aan de beide kamers der Staten-Generaal en een terinzagelegging, waarbij iedereen kan inspreken.

Het spreekt voor zich dat een dergelijke zorgvuldige procedure noodzakelijk is voor het vaststellen en wijzigen van een plan waarmee alle bevoegde gezagen rekening moeten houden bij het uitoefenen van hun bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen. Het LAP is daardoor namelijk bepalend bij onder meer vergunningverlening aan bedrijven en grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.

Er is bij dit tweede LAP voor gekozen om een scheiding aan te brengen tussen informatie waarvan een wijziging zorgvuldig en volgens de uitgebreide procedure moet gebeuren en informatie die zonder uitgebreide procedure kan en mag worden aangepast. De eerst genoemde informatie is opgenomen in het LAP, de tweede in de achtergrondinformatie.

Dat betekent bijvoorbeeld dat de minimumstandaard voor het verwerken van een bepaalde afvalstof wél onderdeel is van het LAP, want die standaard is van direct belang voor de vergunningverlening.

Zaken die niet direct van invloed zijn op de dagelijkse praktijk van vergunningverlening enz., zoals de voortgang/afronding van acties, het gereedkomen van bepaalde regelgeving en het beschikbaar komen van nieuwe cijfers over afvalbeheer, zijn geen onderdeel van het LAP. Voordeel hiervan is dat deze zaken continu actueel kunnen worden gehouden zonder daarbij de uitgebreide wijzigingsprocedure in het LAP te hoeven volgen.

2 Terugblik

2.1 Inleiding

Op 03-03-03 is het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in werking getreden. In dat LAP wordt onder meer terug geblikt op de periode die aan het plan vooraf ging, waarbij onderwerpen als het wettelijk kader, het instellen van nationale planning en de sturingsfilosofie voor afvalbeheer aan de orde komen.
"De toekomst wordt bepaald door het herinnerde verleden" is een uitspraak van de Nederlandse schrijver Louis Ferron. Gehoor gevend aan die wijze woorden, wordt in dit hoofdstuk het verleden (het eerste LAP) herinnerd, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij het bepalen van de toekomst van het afvalbeheer in het tweede LAP.

2.2 Het eerste Landelijk afvalbeheerplan

De aanleiding voor het opstellen van het eerste LAP was de verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor afvalbeheer van provinciaal naar rijksniveau. Die verschuiving was in 1996 voorgesteld door de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering en daarna overgenomen door de toenmalige regering (VROM 1996).

Door die verschuiving kwam de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen centraal te liggen, namelijk bij de Minister van VROM (nu IenM). Om te voldoen aan die verantwoordelijkheid heeft de Minister het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 opgesteld, dat betrekking heeft op bijna al het gevaarlijk en niet-gevaarlijk afval en van toepassing is op de gehele afvalbeheerketen. Belangrijke doelen van het LAP waren het geven van een totaalbeeld van het afvalbeleid in Nederland en het harmoniseren en uniformeren van de uitvoering van dat afvalbeleid.

Om zicht te houden op de inhoudelijke uitvoering van het LAP, zijn drie voortgangsrapportages over de voortgang van die uitvoering uitgebracht (VROM 2004, VROM 2005 en VROM 2007). De rapportages bevatten een kwantitatief en kwalitatief overzicht van de uitvoering van het LAP en geven onder meer aan in welke mate de in het LAP opgenomen beleidsdoelen worden gehaald. In de paragrafen 2.3 t/m 2.5 wordt hier verder op ingegaan.

Daarnaast is in 2007 een evaluatie van het LAP uitgevoerd, die met name tot doel had om te bezien of het plan een bruikbaar instrument is geweest bij vergunningverlening en handhaving, of het harmoniserend heeft gewerkt, welke problemen er zijn opgetreden bij het gebruik ervan, enz. In paragraaf 2.6 zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van die evaluatie opgenomen.

2.3 Afvalaanbod en verwerking

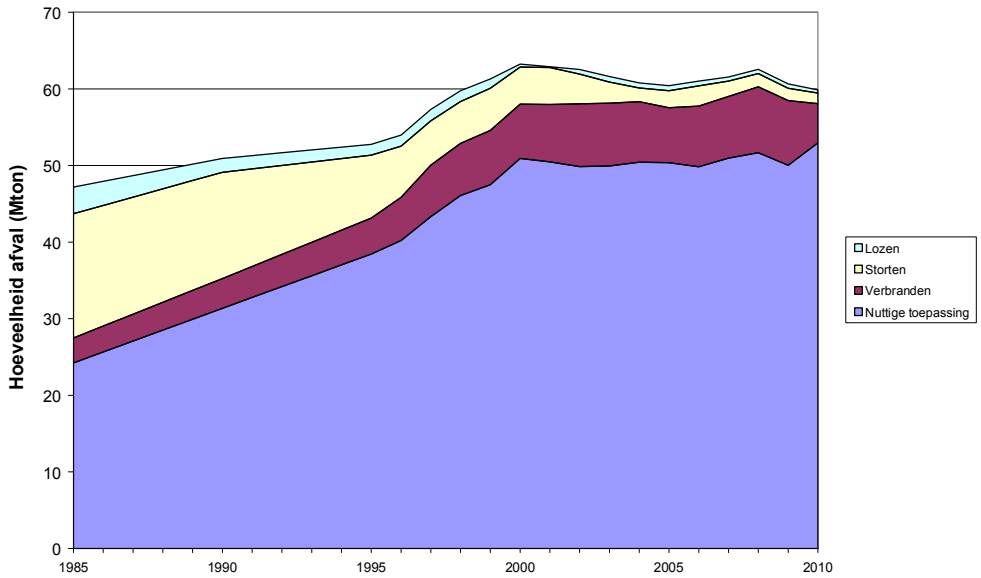
Het totale afvalaanbod in de periode 2000-2006 is gedaald met ongeveer 5,5%, terwijl het BBP in die jaren jaar is gegroeid. Dit houdt in dat in die periode de beoogde ontkoppeling tussen de groei van het totaal afvalaanbod en de economische groei is gerealiseerd. Tussen 2006 en 2008 is het afvalaanbod weer gestegen om in 2009 en 2010 af te nemen tot het niveau van 1998. Dat betekent dat ook voor de periode 2000 tot 2010 kan worden gesproken van ontkoppeling.

De beoogde ontkoppeling voor de in het LAP als aandachtstromen genoemde 'afval van consumenten' en 'afval uit de handel, diensten en overheid' is over de periode 2000-2006 nog niet gerealiseerd. Bij diverse andere doelgroepen, zoals de bouw, de industrie, rioolwaterzuivering, verkeer, landbouw en energie is wel ontkoppeling opgetreden.

Tussen 2006 en 2010 is wel sprake van ontkoppeling voor 'afval van consumenten'.

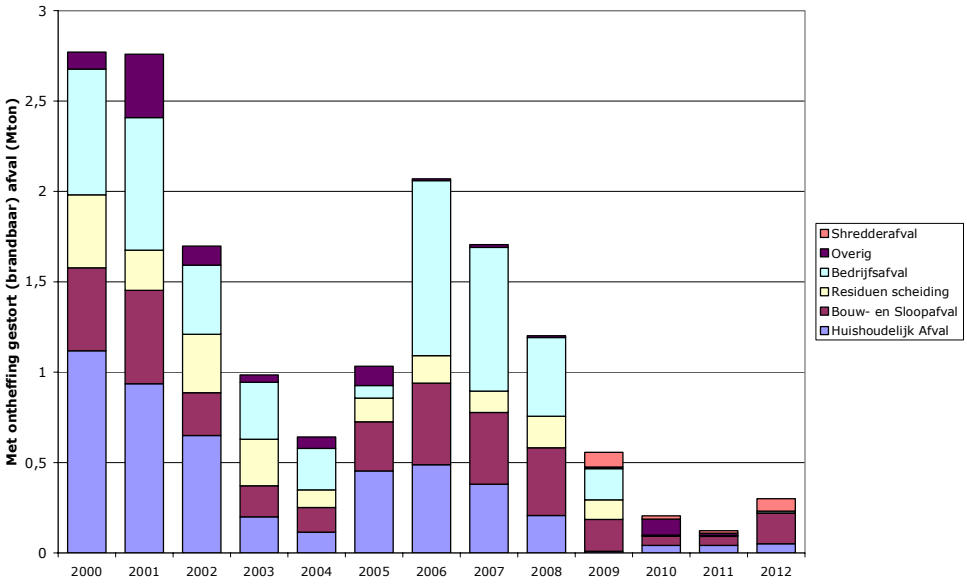
De doelstelling om het nuttig toepassen van afvalstoffen verder te stimuleren heeft beperkt resultaat gehad. In 2006 werd namelijk ruim 82% van al het afval nuttig toegepast, tegen ruim 80% in 2000. Met de toekenning van de R1-status aan meerdere afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) in 2010 is het aandeel nuttige toepassing in 2010 toegenomen tot 88%.

Figuur 2.1
Afvalbeheer in de periode 1985 tot en met 2010.



Tot half 2005 was er sprake van een daling van het storten van afval. De LAP doelstelling om het storten van brandbaar afval eind 2006 te beëindigen, leek haalbaar. Na het van kracht worden van een stortverbod voor onbehandeld afval in Duitsland op 1 juni 2005 kwam er nagenoeg een eind aan de verwerking van Nederlands brandbaar afval in Duitsland en bleef dat afval daadwerkelijk in Nederland. Door het ontbreken van voldoende verwerkings- en verbrandingscapaciteit in Nederland nam het storten van brandbaar afval in de tweede helft van 2005 en in 2006 toe. Vanaf 2007 is het storten van brandbaar afval echter weer gaan dalen als gevolg van het in gebruik nemen van nieuwe verbrandingscapaciteit en meer nuttige toepassing (zie figuur 2.2 en paragraaf 2.4).

Figuur 2.2
Storten van met ontheffing gestort (brandbaar) afval in de periode 2000 tot en met 2012.



2.4 Benutting energie-inhoud van afval

Afvalbeheer levert een bijdrage aan de productie van hernieuwbare energie in Nederland. Het LAP had onder meer als doel om die bijdrage aanzienlijk te verhogen door het stimuleren van het produceren van hoogcalorische (sorteer)fracties die als brandstof kunnen worden ingezet in elektriciteitscentrales, cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking. De markt voor deze sorteerfracties komt echter niet goed op gang, onder meer omdat er hoge eisen aan het ingangsmateriaal worden gesteld. Afval lijkt daarbij niet te kunnen concurreren met de inzet van schone biomassa. Ook in het eerste deel van de beleidsperiode van dit LAP (tot en met 2010) is de productie van hoogcalorische fracties niet echt op gang gekomen.

Positief is dat er sinds 2006 daadwerkelijk wordt gebouwd aan uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit (AVI's), waarin (ongesorteerd) brandbaar restafval kan worden verbrand met energie terugwinning. Hierdoor hoeft er minder brandbaar restafval te worden gestort en kan de energie-inhoud van het betreffende afval worden benut. De hoeveelheid Nederlands afval dat wordt verbrand is hierdoor toegenomen van 10,1 Mton in 2006 tot 11,4 Mton in 2010[1].

Sinds 2006 zijn er meerdere uitbreidingsplannen en nieuwe plannen voor AVI’s gerealiseerd. Met de bouw van nieuwe en uitbreiding van bestaande AVI’s is de benutting van de energie-inhoud van afval bij AVI’s in het algemeen verbeterd. Ook bij bestaande AVI-lijnen zijn er echter projecten gerealiseerd om de energie-inhoud

1 De 11,4 miljoen ton die verbrand is in 2010 is de hoeveelheid Nederlands afval dat verbrand wordt als energieterugwinning (nuttige toepassing) en als verbranden (verwijderen) zoals gerapporteerd in “Nederlands afval in cijfers, gegevens 2006-2010, Rijkswaterstaat 2013”. Hierbij worden alle soorten verbranding meegenomen waarbij het niet meespeelt in welk land het afval wordt verwerkt. De hoeveelheden in “Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2010” (WAR 2010) geeft de hoeveelheid verbrand afval in een aantal specifieke verbrandingsinstallaties die gevestigd zijn in Nederland en waarbij de herkomst van het afval niet meespeelt bij de totale hoeveelheid.

van het afval beter te benutten. De verwachting is dat deze trend zich voortzet, met name door realisatie van nog bestaande plannen op het gebied van levering van restwarmte.

2.5 Meer marktwerking

De bemoeienis van de overheid met het beheer van afvalstoffen was in de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk sturend en ordenend. Mede door de schaalvergroting bij het beheer van afvalstoffen en het algemene streven om meer ruimte te geven aan marktwerking, is die bemoeienis in de jaren negentig verminderd.

Het eerste LAP heeft de lijn van een terugtredende overheid en versterking van de marktwerking in het afvalbeheer verder doorgezet. Zo is in 2003 de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen opgeheven en zijn op 1 januari 2007 de landsgrenzen voor deze wijze van afvalbeheer opengesteld.
Wel is door de vierde wijziging van het eerste LAP een systeem van een flexibel importplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, heeft het openen van de landsgrenzen geleid tot het daadwerkelijk uitbreiden van de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland.
Verder is sinds 1 januari 2005 de overbrenging van en naar Nederland van te verbranden gevaarlijke afvalstoffen toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven. Door het sluiten van de C2-deponie eind 2005 zijn de mogelijkheden verruimd om C2-afvalstoffen over te brengen naar het buitenland.

Het eerste LAP heeft er dan ook toe geleid dat minder afval en minder afvalbeheervormen onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid vallen en meer afval aan de vrije markt wordt overgelaten.

2.6 Evaluatie van het gebruik van het eerste LAP

In 2007 is aan de gebruikers van het LAP onder meer gevraagd in hoeverre het plan volledig is, of het een bruikbaar instrument is bij vergunningverlening en handhaving, of het harmoniserend werkt en welke problemen er optreden bij het gebruik van het plan.
Het algemene beeld dat uit die evaluatie (SenterNovem, 2007) naar voren komt, is dat het LAP werkbaar is voor vergunningverlening, een goed overzicht geeft van een groot deel van het afvalveld en heeft bijgedragen aan uniformering van de uitvoering van afvalbeleid. Ook het feit dat met de komst van het LAP al het afvalbeleid in één document is samengebracht, wordt breed gewaardeerd. Hierdoor is samenhang en overzicht ontstaan, dat met het juiste detailniveau is gepubliceerd.

Er zijn echter wel dingen die beter kunnen. Bij de LAP-doelen "Het stimuleren van preventie van afvalstoffen" en "Het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt" was het algemene gevoel dat ondersteuning van deze doelen met een goed instrumentarium te wensen over laat. Verder wordt bij vergunningverlening de relatie tussen het LAP en het rapport 'De verwerking verantwoord' als niet duidelijk ervaren, mede omdat bij diverse mensen niet duidelijk is wat de status van beide documenten is. Ook is tijdens de evaluatie vaak genoemd dat het begrip 'afval' een strak harnas vormt en tot diverse ongewenste consequenties leidt, zoals meer administratieve lasten en een negatief imago.

Er zijn tijdens de evaluatie ook diverse wensen voor het tweede LAP naar voren gebracht. Allereerst natuurlijk het oppakken en oplossen van de in het vorige tekstblok genoemde zaken die beter kunnen. Verder zou volgens bijna alle tijdens de evaluatie geraadpleegde personen de reikwijdte van het LAP moeten worden uitgebreid met ten minste baggerspecie, maar het liefste met alle afvalstoffen die nu nog zijn uitgezonderd. Ook zou de relatie tussen de minimumstandaarden in het LAP en de BREF's (Best available techniques REFerence documents) van de IPPC (inmiddels is dit bijlage 1 van de Richtlijn industriële emissies) moeten worden uitgewerkt, zouden alle Euralcodes een plaats in het LAP moeten krijgen en zou het plan meer toegankelijker moeten zijn, bijvoorbeeld door het plan elektronisch te ontsluiten.

2.7 Ketenbeleid

Het LAP en de afzonderlijke afvalplannen die vóór het LAP hun werk hebben gedaan, hebben zich met name gericht op de eindfase van materiaalketens, namelijk het afvalstadium. Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, is daarmee veel milieuwinst geboekt.

Het wordt echter steeds moeilijker om met het sectorale afvalbeleid de milieudruk die wordt veroorzaakt door afvalbeheer, verder te verminderen, bijvoorbeeld door minder afval te produceren of meer hergebruik en recycling te realiseren. Toch is een verdere vermindering van die milieudruk wel nodig. Want ondanks de goede resultaten van het afvalbeleid, is de milieudruk van materiaalketens namelijk nog veel te hoog om te kunnen spreken van een duurzame samenleving. Zo slagen we er slechts in beperkte mate in om de uitputting van grondstoffen, waaronder energiebronnen, terug te dringen.
Verder is het vanwege het zuinig omgaan met grondstoffen ook economisch gezien erg aantrekkelijk om efficiënter met grondstoffen en energie om te gaan, bijvoorbeeld door materiaalketens verder te sluiten.

Gedurende de laatste jaren van de geldingsduur van het eerste LAP is de roep sterker geworden om meer aan het sluiten van ketens te gaan doen. Daarom is een van de uitdagingen van het tweede LAP om de ketenaanpak in het afvalstoffenbeleid vorm te geven. Het doel daarvan is om een aanpak te ontwikkelen, waarmee de vermindering van de milieudruk in de afvalfase wordt beïnvloed door maatregelen eerder in de keten. Daardoor wordt dan ook de milieudruk in de hele keten verminderd. Het idee is namelijk dat eerder in een materiaalketen aangrijpingspunten aanwezig kunnen zijn voor sturing op afvalaspecten én andere milieuaspecten. En dat daar bovendien vaak een grotere milieuwinst te halen valt. Daar hoort onder meer bij dat reeds bij een productontwerp wordt nagedacht over de materialen en over de afvalfase van het product.

3 Status

3.1 Inleiding

Het LAP heeft een expliciete basis in de Wet milieubeheer. Dit tweede LAP vervangt het eerste LAP, dat op 3 maart 2003 in werking is getreden. Het eerste LAP is vier keer gewijzigd en was geldig tot 3 maart 2009.
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vaststelling, status, geldingsduur, reikwijdte, doorwerking, wijzigen en afwijken van het LAP.

3.2 Vaststelling

Het ontwerp van dit tweede LAP heeft van 10 december 2008 tot en met 21 januari 2009 een openbare inspraakprocedure doorlopen. De inspraakreacties en de antwoorden daarop zijn opgenomen in 'Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP), Nota van aanpassing' (VROM 2009).
Het ontwerp LAP is op 15 december 2008 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (kennisgeving 2008/0571/NL), zoals voorgeschreven in Richtlijn 98/34/EG.
De toenmalige Minister van VROM heeft het LAP op 11 november 2009 vastgesteld en op 25 november 2009 gepubliceerd in de Staatscourant (Staatscourant 2009, 17866). Het LAP is in werking getreden op 24 december 2009.

De eerste wijziging van het LAP is vastgesteld op 16 februari 2010 en is op 25 maart 2010 in werking getreden (24 februari 2010, Staatscourant 2010, 2730).
De tweede wijziging van het LAP is vastgesteld op 3 december 2014 en is op 5 januari 2015 in werking getreden (Staatscourant 8 december 2014, Nr, 31258).

3.3 Status

Het LAP is het afvalbeheerplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikelen 10.3 tot en met 10.14) van de Wet milieubeheer. Het plan moet volgens de wet de onderwerpen bevatten die ingevolge voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in een dergelijk plan.

In het plan moet in ieder geval worden aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt, wat de benodigde capaciteit van bepaalde afvalbeheervormen is en wat het beleid is voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Met het opstellen van een afvalbeheerplan wordt ook uitvoering gegeven aan de volgende E(E)G-richtlijnen:

- de Richtlijn betreffende afvalstoffen (2008/98/EG), beter bekend als en verder in dit LAP te noemen de Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen één of meer afvalbeheerplannen vast te stellen. De afvalbeheerplannen moeten een analyse van de bestaande situatie inzake afvalbeheer in het betrokken geografisch gebied bevatten, als ook de maatregelen die moeten worden genomen voor voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere vormen van nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen op een milieuvriendelijkere wijze en een evaluatie van de vraag hoe het plan de uitvoering van de doelstellingen en de bepalingen van de richtlijn zal ondersteunen;
- de Richtlijn 2004/12/EG tot wijziging van de Richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen

om in hun afvalbeheerplannen een speciaal hoofdstuk op te nemen over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval;
- de Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen een strategie te ontwikkelen voor vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen.

3.4 Geldingsduur

De Wet milieubeheer verplicht de Minister van IenM tot het ten minste eenmaal in de zes jaar vaststellen van een afvalbeheerplan. Het plan moet onder meer de hoofdlijnen van het afvalstoffenbeleid ter uitvoering van de Wet milieubeheer in de betrokken periode van zes jaar bevatten en, voor zover mogelijk, in de daarop volgende zes jaar. Dat betekent dat de beleidsperiode van dit tweede LAP de periode 2009-2015 beslaat, met waar mogelijk een doorkijk tot 2021. De Minister kan de geldingsduur van het plan eenmaal met ten hoogste twee jaar verlengen.

3.5 Reikwijdte

Het LAP is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Zonder de reikwijdte van de Wet milieubeheer in te willen perken, vallen de volgende stoffen niet onder het LAP:
1. Gasvormige effluenten die in de atmosfeer worden uitgestoten, alsmede kooldioxide dat wordt afgevangen en getransporteerd met het oog op geologische opslag en dat geologisch is opgeslagen overeenkomstig het bepaalde in van toepassing zijnde EG-richtlijnen.
2. Radioactief afval: hierop zijn de Kernenergiewet en de nota Radioactief afval van toepassing.
3. Baggerspecie: hierop zijn de Waterwet en het Nationaal Waterplan van toepassing. Daarnaast is hierover het nodige geregeld in het Besluit bodemkwaliteit.
4. Mestoverschotten: hierop is de Meststoffenwet van toepassing.
5. Stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk land- of bosbouwmateriaal dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen; deze combinaties van stromen en toepassingen zijn vrijgesteld van een deel van de afvalregelgeving.
6. Dierlijk afval: hierop ziet de Verordening (EG) nr. 1069/2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. Deze verordening is geïmplementeerd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, het Besluit dierlijke bijproducten en de Regeling dierlijke bijproducten 2008.
   Onder deze uitsluiting van de reikwijdte vallen ook kadavers van niet door slachting gestorven dieren.
7. Communaal afvalwater (rioolwater): het beleid voor deze afvalstof is opgenomen in onder meer het Nationaal Waterplan. Daarnaast wordt hierover veel geregeld in het Activiteitenbesluit.

Ter informatie is in de bijlagen en met name in de achtergrondinformatie van LAP wel opgenomen wat het bestaande beleid is van de afvalstoffen die staan genoemd onder 3 en 6.

3.6 Doorwerking

Ingevolge artikel 10.14 van de Wet milieubeheer moet ieder bestuursorgaan bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Dit artikel richt zich zowel tot het bestuursorgaan dat het LAP vaststelt (horizontale binding voor de Minister van IenM) als de bestuursorganen die medeverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het LAP (verticale binding voor andere bestuursorganen).

Rijksoverheid
Voor de Minister van IenM is het LAP het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen grensoverschrijdend transport van afvalstoffen op grond van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (1013/2006) en voor het afgeven van inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van gevaarlijke afvalstoffen.

Andere ministeries dienen in het kader van de Wet milieubeheer bij het opstellen van beleidsplannen en het afgeven van beschikkingen rekening te houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP als referentiekader.

Andere overheden
De provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders dienen het LAP te gebruiken als toetsingskader bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer waar afvalaspecten aan de orde zijn. Dit betekent dus niet alleen de vergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt. Ook kan het gaan om de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (ook wel: Activiteitenbesluit) voor zover hierbij afvalaspecten aan de orde zijn.

Aandachtspunt bij de vergunningverlening aan inrichtingen die (categorieën van) afvalstoffen willen verwerken, is de minimumstandaard die in hoofdstuk 11 (Minimumstandaard) en in bijlage 6 is opgenomen. Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Daarnaast is het LAP kaderstellend voor het beleid van provincies en gemeenten voor invoering en stimulering van afvalpreventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en bedrijfsafval.

3.7 Wijzigen en afwijken

In artikel 10.13 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het LAP tussentijds kan worden gewijzigd en dat met betrekking tot die wijziging de artikelen 10.4 tot en met 10.11 en 10.12, eerste lid, van overeenkomstige toepassing zijn.
Een tussentijdse wijziging kan nodig zijn door wijziging van EG-regelgeving, de jurisprudentie of technische omstandigheden met betrekking tot het afvalbeheer, waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, dient elk bestuursorgaan rekening te houden met het LAP bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen. Dit komt de duidelijkheid ten goede en er wordt mee bereikt dat in

Nederland op uniforme manier de vergunningverlening en handhaving voor afvalverwerkende inrichtingen plaatsvindt. Afwijken van het plan moet dan ook worden voorkomen.

Als een bestuursorgaan wil afwijken van het LAP, bijvoorbeeld omdat men van mening is dat er zwaarwegende redenen zijn die dit wenselijk of nodig maken, dient de volgende procedure te worden gevolgd:

1. Wanneer een bestuursorgaan het voornemen heeft om af te wijken van het LAP, wordt dit voornemen schriftelijk medegedeeld aan de Minister van IenM.
2. In de mededeling wordt nauwkeurig beschreven van welk onderdeel van het LAP men wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en wat de inhoudelijke argumenten zijn van het bevoegd gezag om af te wijken van het LAP.
   Indien het gaat om vergunningverlening, kan de schriftelijke mededeling eventueel plaatsvinden in de vorm van het voorleggen van de ontwerp-vergunning inclusief motivering.
3. De Minister van IenM beoordeelt of afstemming of overleg met andere overheden gewenst dan wel noodzakelijk is.
4. Als afstemming/overleg met andere overheden gewenst/noodzakelijk is,
   * brengt de Minister van IenM het voornemen tot afwijken in in de begeleidingscommissie-LAP,
   * beoordeelt de begeleidingscommissie-LAP het voornemen tot afwijken en stelt een advies op aan de Minister van IenM,
   * beslist de Minister van IenM na ontvangst van het advies van de begeleidingscommissie of het wenselijk is het voornemen voor te leggen aan het Directeuren Overleg Milieu (DUIV) en/of het Bestuurlijk Overleg Milieu.
5. Als afstemming/overleg met andere overheden niet gewenst/noodzakelijk is, beoordeelt de directeur Duurzaamheid van het ministerie van IenM het voornemen tot afwijken in overleg met de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat Leefomgeving.
6. De Minister van IenM neemt na ontvangst van het advies van de begeleidingscommissie-LAP en/of het DUIV en/of het Bestuurlijk Overleg Milieu (punt 4) of na de gezamenlijke beoordeling van de directeur Duurzaamheid van het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat Leefomgeving (punt 5) een standpunt in over de afwijking en deelt dat standpunt binnen zes weken na ontvangst van de mededeling mede aan het betreffende bestuursorgaan.
7. Als de Minister van IenM het niet eens is met het voornemen om af te wijken, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het LAP af te wijken. Het bestuursorgaan deelt dat dan mede aan de Minister van IenM. In dat geval beslist de Minister van IenM, als degene die het LAP heeft vastgesteld, of het definitieve besluit een reden is om een beroepsprocedure te starten.
8. Als de Minister van IenM – of namens deze de ILT - het voornemen heeft om zelf van het LAP af te wijken, zal hij dit ook in de begeleidingscommissie-LAP en/of het DUIV en/of het Bestuurlijk Overleg Milieu inbrengen als afstemming/overleg met andere overheden gewenst/noodzakelijk is.
9. De uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat Leefomgeving zorgt voor het informeren van alle betrokken bestuursorganen over de voorgenomen afwijking, het advies aan de minister, het definitieve besluit van het bestuursorgaan en het besluit van de minister.

Afwijken van het LAP kan zich bijvoorbeeld voordoen bij vergunningverlening voor afvalverwerkende inrichtingen, in het bijzonder ten aanzien van de in bijlage 6 vastgestelde minimumstandaarden. In hoofdstuk 11 (Minimumstandaard) wordt aangegeven dat een vergunningaanvraag kan worden ingediend voor een andere wijze van beheer dan de minimumstandaard die voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen is vastgesteld. In de aanvraag moet dan worden aangetoond dat de

aangevraagde beheerwijze minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Afwijken van het LAP is pas aan de orde als het bevoegd gezag vergunning wil verlenen voor een beheerwijze die minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard.

Het is niet uitgesloten dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag behoefte heeft aan ondersteuning, bijvoorbeeld omdat de resultaten van een levenscyclusanalyse (LCA) moeten worden beoordeeld of omdat twijfel bestaat of er voldoende informatie door de aanvrager is verstrekt. In dat stadium kan een beroep worden gedaan op de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat Leefomgeving voor het verstrekken van of verwijzen naar informatie, advies, enz. Zo kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld beschikken over alle (achtergrond)gegevens, berekeningen en ingreeptabellen die voor het MER-LAP zijn verzameld en opgesteld. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een inhoudelijke ondersteuning van het bevoegd gezag door de uitvoeringsorganisatie. Dit heeft geen consequenties voor een eventuele latere advisering aan de minister van IenM over een voornemen tot afwijking van het LAP.

3.8 Wederzijdse erkenning

Het beginsel van wederzijdse erkenning is een algemeen beginsel van EG-recht. Het beginsel houdt in dat goederen die rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie (EU), dan wel rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die voldoen aan eisen die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd, ook in andere lidstaten moeten worden toegelaten. Het beginsel van wederzijdse erkenning dient ter bevordering van het vrij verkeer van goederen binnen de EU.

Afval moet krachtens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG worden gekwalificeerd als ‘goed’ in de zin van het EG-recht (zie arresten 172/82 Syndicat National des Fabricants Raffineurs d’Huile de Graissage en C-02/90 Commissie tegen België). Het Hof motiveert dit door te stellen dat goederen geen positieve waarde hoeven te hebben en zelfs een negatieve waarde mogen vertegenwoordigen, zolang ze het voorwerp zijn van handelstransacties. Met betrekking tot afval is aan dit vereiste voldaan als afvalverwerkings, -inzamelings, -opslag of -verwijderingsinstallaties worden betaald om het afval te verwerken.

Afval dat voorwerp is van een handelstransactie bevindt zich, zodra het rechtmatig in de handel is gebracht in een lidstaat van de EU, in het vrije verkeer. Het beginsel van wederzijdse erkenning is dan van toepassing.

In relatie tot het LAP betekent dit, voor zover EVOA of andere Europese regelgeving niet in een beperkingsmogelijkheid voorziet, dat afval dat in een andere lidstaat, die gelijkwaardige eisen stelt, rechtmatig in de handel is gebracht voor doeleinden van:
- inzameling;
- opslag;
- verwerking door middel van:
  - nuttige toepassing; of
  - verwijdering

op de Nederlandse markt zal worden toegelaten om deze handeling te ondergaan. Aan deze toelating op de Nederlandse markt mogen geen specifieke of aanvullende nationale eisen of voorschriften verbonden worden. Evenmin mag een extra controle

worden opgelegd om vast te stellen of het afval inderdaad geschikt is de voorgenomen handeling te ondergaan.

4 Termen, definities en begripsafbakeningen

4.1 Inleiding

Eenduidige termen, definities en begripsafbakeningen zijn noodzakelijk om een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven. In de Wet milieubeheer en het LAP worden mede daarom dezelfde termen en definities gebruikt als in de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG).[2]

In dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste termen en definities van het LAP besproken. Vervolgens wordt ingegaan op twee belangrijke begripsafbakeningen, waarover zowel nationaal als internationaal reeds lang discussie gaande is: het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof en het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering.

4.2 De belangrijkste termen en definities

In bijlage 3 van het LAP is een volledige lijst van termen en definities opgenomen. De belangrijksten daarvan worden hier apart gepresenteerd, omdat een goed begrip van deze termen en definities van belang is bij het lezen van het LAP. Voor de volledigheid worden ook de Engelse termen genoemd, zodat in internationale discussies duidelijk is waar het precies om gaat. De opgenomen definities komen waar mogelijk overeen met de definities uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen en/of de Wet milieubeheer.

1. Afvalbeheer of beheer van afvalstoffen (waste management):
   Inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars.

2. Afvalstoffen (waste):
   Alle stoffen, preparaten of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

   De interpretatie van deze definitie leidt soms tot discussies of een stof een afvalstof is of niet. Ook vinden discussies plaats wanneer een afvalstof ophoudt afvalstof te zijn. In paragraaf 4.3 wordt hierop nader ingegaan.

3. Hergebruik (re-use):
   Elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld.

   Deze definitie betekent een belangrijk verschil met wat hiervoor als hergebruik werd beschouwd. Hiervóór was hergebruik een handeling die met afvalstoffen werd uitgevoerd, maar nu is het een handeling die juist niet met afvalstoffen wordt uitgevoerd.

2 In specifieke AMvB's kunnen afwijkende termen en definities worden gebruikt dan opgenomen in de Wm en LAP. Dit heeft dan betrekking op specifieke afvalstromen. Het gaat om de afvalstromen die staan in sectorplannen 13, 41, 51, 52 en 71. Zie hiervoor verder deze sectorplannen.

4. Minimumstandaard:
   De minimale hoogwaardigheid van verwerking van afzonderlijke afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen. De minimumstandaard vormt een referentie voor de maximale milieudruk die verwerking van (een categorie van) afvalstoffen mag opleveren. De standaard is een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Tevens betreft het een uitwerking van de artikelen 3 en 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

5. Nuttige toepassing (recovery):
   Elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

6. Nuttige toepassing, andere (other recovery)
   Nuttige toepassing niet zijnde 'voorbereiden voor hergebruik' of 'recycling'.
   Voorbeelden (niet limitatief en niet in hiërarchische volgorde) zijn:
   - hoofdgebruik als brandstof
   - opvulling (*)
   - inzet als reductiemiddel in hoogovens (*)
   - inzet als flocculatiemiddel (*)
   - inzet als DeNOx-middel (*)
   - detoneren (**),
   - etc.

   (*) mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden
   (**) mits inzet van andere explosieven wordt vermeden - komt voor in mijnbouw

   Essentieel voor het onderscheid tussen 'recycling' en 'andere nuttige toepassing' is vaak 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 DeNOx-middel' en 'detoneren' niet onder recycling. Dit wijkt dus af van de periode van vóór de nieuwe Kaderrichtlijn. Toen vielen dit soort verwerkingsvormen en veel verwerkingen die nu onder recycling vallen wel onder één en hetzelfde begrip (toen 'materiaalhergebruik') en dus ook op hetzelfde niveau van de afvalhiërarchie (toen 'voorkeursvolgorde'). De wijziging van de Kaderrichtlijn heeft dus niet alleen geleid tot andere terminologie, maar op specifieke punten ook tot verschuivingen in de hiërarchie.

7. Preventie (prevention):
   Maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:
   a. de hoeveelheden afvalstoffen, al dan niet via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten;
   b. de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid, of
   c. het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten.

Hieruit blijkt dat een deel van de handelingen die in Nederland altijd onder hergebruik vielen, nu onder preventie vallen.

8. Recycling (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 verwerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energieterugwinning en het opnieuw verwerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.

9. Verwerking (treatment):
   Het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen.

10. Verwijdering (disposal):
    Elke handeling met afvalstoffen die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Hiertoe behoren in ieder geval de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

    De belangrijkste verwijderingshandelingen die in dit LAP worden behandeld, zijn verbranden als vorm van verwijderen en storten.

11. Voorbereiding voor hergebruik (preparing for re-use):
    Nuttige toepassing bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten, die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze zullen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is.

4.3 Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof

De vraag, of een materiaal (stof of voorwerp) is aan te merken als een afvalstof of niet, doet zich voor bij productieresiduen die elders in productieprocessen toepasbaar zijn en bij afvalstoffen die na een behandeling stoffen opleveren die weer nuttig kunnen worden toegepast. In de Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, hierna de Kaderrichtlijn afvalstoffen, zijn voorwaarden vastgesteld, waaraan een productieresidu moet voldoen om geen afvalstof te zijn en zijn voorwaarden vermeld om aan te geven onder welke criteria een behandelde afvalstof niet langer een afvalstof behoeft te zijn. Deze voorwaarden zijn geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.

4.3.1 Voorwaarden voor bijproduct

Als een materiaal bewust is geproduceerd, dan is het te kwalificeren als een product. Over het algemeen zijn er bij een productieproces één of meerdere 'primaire' producten aan te wijzen als bewust geproduceerd resultaat van het proces op grond van technische keuzes in dat proces.

Als het materiaal niet bewust is geproduceerd, maar onbedoeld vrijkomt bij een productieproces, dan wordt gesproken van een productieresidu. In lijn met artikel 5 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en op basis van de Wet milieubeheer (zie

ondermeer art 1.1, leden 6 en 12) kunnen productieresiduen worden aangemerkt als bijproducten als (cumulatief) wordt voldaan aan de volgende voorwaarden[3]:

1. het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
2. de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
3. de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
4. verder gebruik is rechtmatig, dat wil zeggen dat de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en leidt niet tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Wordt niet aan al deze voorwaarden voldaan, dan wordt het productieresidu beschouwd als een afvalstof.

4.3.2 Voorwaarden voor vervallen van de afvalstofstatus

In de Kaderrichtlijn afvalstoffen is artikel 6 gewijd aan de einde-afvalfase. Dit is in nationale wetgeving overgenomen, onder meer in art. 1.1 Wet milieubeheer (de leden 6 en 12). In dit artikel wordt bepaald dat specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en voldoen aan criteria die zijn opgesteld op basis van de volgende voorwaarden (cumulatief):

1. de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
2. er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
3. de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
4. het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Voor het toetsen of er sprake is van een einde afval status dient ten eerste nagegaan te worden of er Europese criteria zijn voor deze stof. Als dat niet het geval is zal nagegaan moeten worden of er een nationale regeling is voor de betrokken stof. Is hiervan ook geen sprake dan wordt op initiatief van de houder getoetst aan bestaande jurisprudentie of sprake is van een einde afval status.

4.3.3 Beoordeling van de status van een materiaal in praktijk

De producent van een productieresidu die het als bijproduct op de markt brengt, en de houder van een afvalstof die het als eerste als een niet-afvalstof op de markt brengt, is er verantwoordelijk voor dat daarbij aan de gestelde voorwaarden van de Kaderrichtlijn is voldaan.

<u>Europese criteria</u>
Voor het vaststellen van een bijproduct- of een einde-afvalstatus kunnen voor specifieke productieresiduen en afvalstromen op Europees niveau toetsingscriteria in verordeningen worden vastgelegd. Voor bijproducten zijn nog geen verordeningen vastgesteld. Voor enkele afvalstoffen zijn inmiddels Europese toetsingscriteria ontwikkeld of nog in ontwikkeling, waarmee de houder kan toetsen of aan de voorwaarden voor de einde-afvalstatus is voldaan. Door middel van een zogenaamde conformiteitsverklaring geeft de houder aan de eerste en

3 Onderstaande criteria zijn een exacte weergave van de tekst van de Kaderrichtlijn artikel 5, eerste lid. In de Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on Waste wordt nadere uitleg aan deze criteria gegeven.

daaropvolgende afnemers van het materiaal te kennen dat aan de vereiste criteria is voldaan. Er zijn inmiddels Europese toetsingscriteria vastgelegd voor:

- IJzer-,staal- en aluminiumschroot - Verordening (EU) Nr. 333/2011 van 31 maart 2011;
- Kringloopglas - Verordening (EU) Nr. 1179/2012 van 10 december 2012;
- Koperschroot – Verordening (EU) Nr. 715/2013 van 25 juli 2013;
- In ontwikkeling zijn toetsingscriteria voor:
  - Kringlooppapier
  - Bio-afval
  - Kunststof

Nationale criteria

Wanneer er op Europees niveau voor een bepaalde afvalstof geen toetsingscriteria voor een einde-afvalstatus zijn vastgesteld of voorzien, kan elke lidstaat hiervoor zelf toetsingscriteria opstellen en vastleggen in een regeling. Die toetsingscriteria zijn dan alleen binnen dat land toepasbaar. Een dergelijke regeling moet worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

Voor toepassing binnen Nederland is een nationale regeling met toetsingscriteria voor recyclinggranulaat in de maak.

Casusspecifieke beoordeling

Uit bovenstaande blijkt dat er voor een beperkt aantal afvalstoffen toetsingscriteria ontwikkeld worden. Dit betekent dat voor de meeste afvalstoffen en voor alle productieresiduen geen toetsingscriteria beschikbaar zijn. Hier moet dan van geval tot geval worden geoordeeld.

Om een producent van een productieresidu en een houder van een afvalstof in staat te stellen een beoordeling uit te voeren, kan gebruik worden gemaakt van een toetsingstool (hierna: E-tool) die in de loop van 2014 online beschikbaar zal zijn op de website van Rijkswaterstaat. De E-tool is alleen bedoeld voor de producent/houder van een materiaal. Op basis van de antwoorden op de vragen en de aangeleverde (casus-specifieke) informatie genereert de E-tool een toetsingsrapport waaruit de status van het materiaal wordt afgeleid. Op basis van dit rapport kan de producent/houder van het materiaal laten zien dat aan de voorwaarden voor bijproduct of de einde-afvalstatus is voldaan.

De producent/houder van het materiaal kan aan de overheid verzoeken om het resultaat van een beoordeling te verifiëren. Omdat bij iedere beoordeling casus-specifieke omstandigheden in acht worden genomen, is een beoordeling voor een bepaalde casus niet zonder meer breed toepasbaar, zelfs niet als het om dezelfde materialen gaat.

Bij de beoordeling wordt het Kennisnetwerk Afval geraadpleegd. Dit netwerk bestaat uit experts van de betrokken overheden, zoals ILT, RWS, provincies, ministerie van IenM en RIVM. Doel van het netwerk is het landelijk bundelen van de expertise en de informatie over de specifieke verzoeken per geval.

Grensoverschrijdend vervoer

In geval van grensoverschrijdend vervoer is primair de mening van de bevoegde autoriteit in het land van verzending over de status van het materiaal van belang. Op basis van deze mening kan de bevoegde autoriteit in het land van bestemming worden verzocht ook een oordeel te geven. Indien bijvoorbeeld de autoriteit in het land van bestemming het materiaal wel aanmerkt als afval, dient de producent/ houder de bepalingen van de Verordening (EG)1013/2006 betreffende de

Overbrenging van Afvalstoffen te volgen. De strengste bevoegde autoriteit bepaalt immers de te volgen overbrengingsprocedure.

4.3.4 Beoordeling van afgedankte goederen en auto's

Soms wordt de vraag gesteld of een voorwerp, zoals afgedankte nog werkzame goederen die al dan niet na reparatie als tweedehands producten voor hetzelfde doel nog verder gebruikt kunnen worden, wel of geen afvalstof is. De voorwaarden om deze goederen ook verder als product aan te kunnen blijven merken zijn te vinden op de website van Rijkswaterstaat.

Op 7 maart 2007 (200605553/1) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een partij kapotte televisietoestellen als afvalstoffen is aan te merken, omdat het hergebruik van deze toestellen op vergelijkbare wijze niet zonder voorafgaande bewerking mogelijk is.

Voor de beoordeling of een afgedankte auto bij een voorgenomen export nog tweedehands op de markt gebracht kan worden is een Europese handreiking opgesteld, die eveneens op deze website is te vinden.

4.3.5 Nadere toelichting

In de LAP achtergrondinformatie is een notitie over de aanwijzingen afvalstof of niet-afvalstof opgenomen. In deze notitie wordt ingegaan op de hiervoor genoemde onderwerpen, wordt relevante jurisprudentie samengevat en wordt een handvat gegeven dat kan worden gebruikt bij een juiste interpretatie van de definitie van een afvalstof en het gebruik van de voorwaarden.

4.4 Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing

4.4.1 Achtergronden en uitgangspunten bij het onderscheid verwijdering - nuttige toepassing

4.4.1.1 Achtergronden en bij het onderscheid verwijdering - nuttige toepassing

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid tussen verwijderingshandelingen (D-handelingen, een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage I van de Kaderrichtlijn) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen, een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage II van de Kaderrichtlijn).

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing bij de verwerking van een afvalstof is in de praktijk in een aantal gevallen lastig. De begripsafbakening is echter van groot belang, onder andere bij
[a] de overbrenging van afvalstoffen,
[b] het wel of niet voldoen aan de minimumstandaard bij verschillende sectorplannen, en
[c] de monitoring van afvaldoelstellingen.

Ad a
De Verordening EG 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (verder te noemen: de EVOA) bevat voor overbrenging voor verwijdering en voor overbrenging voor nuttige toepassing bijvoorbeeld verschillende gronden op basis waarvan een lidstaat bezwaar kan maken tegen overbrenging. Ook heeft de indeling als nuttige toepassing respectievelijk als verwijderen bijvoorbeeld

consequenties voor de procedure. In hoofdstuk 12 (Toetsingskader grensoverschrijdend transport van afval) wordt daarop nader ingegaan.

Ad b
In veel sectorplannen (zie bijlage 6) is de minimumstandaard een vorm van nuttige toepassing. Indien een afvalstroom onder een dergelijk sectorplan valt, moet duidelijk zijn of een verwerking hieraan voldoet.

Ad c
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.

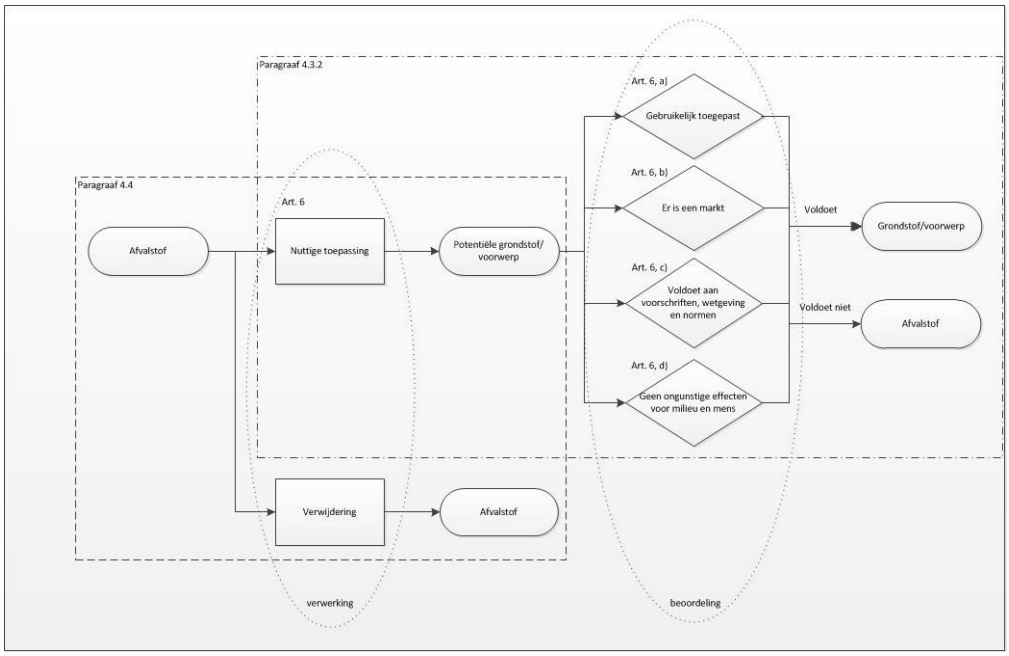
Afhankelijk van het doel kan de wijze van indeling (deels) verschillen. Voor de besluitvorming op een aanvraag om omgevingsvergunning, onderdeel milieu, is de installatie als geheel van belang. Voor toepassing van de EVOA is de eerste handeling na overbrenging van een afvalstof bepalend en voor de monitoring de uiteindelijke verwerking van een afvalstof.

Op basis van Europese jurisprudentie moeten alle bevoegde autoriteiten die de kennisgeving ontvangen, controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de EVOA beantwoordt. Dat lidstaten hierdoor uiteenlopende kwalificaties aan een overbrenging kunnen geven, is volgens het HvJ inherent aan het door de EVOA ingevoerde stelsel. Ook is het HvJ van mening dat ieder geval apart dient te worden beoordeeld en dat het aan de nationale rechter is om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering.

Het hiervoor staande ondersteunt de lijn dat Nederland als lidstaat bepaalde aspecten zelf uitwerkt. Bij de interpretatie worden primair de Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsplannen als uitgangspunt genomen. De interpretatie is dus niet gebaseerd op dan wel afhankelijk van het standpunt in het buitenland. Dit betekent dat Nederland in ieder concreet geval zelfstandig oordeelt welke handeling het betreft. In de volgende paragrafen is daarom een nadere uitwerking van het onderscheid nuttige toepassing / verwijdering opgenomen.

Het onderscheid tussen subparagraaf 4.3.2 en paragraaf 4.4 is als schema opgenomen in figuur 4.1. Er is een overlap tussen beide delen omdat om te voldoen aan art. 6 van de Kaderrichtlijn (onderwerp van paragraaf 4.3.2) er een handeling van nuttige toepassing moet hebben plaatsgevonden. Of een handeling een handeling voor nuttige toepassing is, wordt beschreven in paragraaf 4.4.

Figuur 4.1
Samenhang tussen vervallen van de status als afvalstof (4.3.2) en indeling naar verwerking (4.4).



In bijlage 5 van het LAP zijn voorbeelden opgenomen waarin hetgeen in onderstaande subparagrafen is vermeld nader is uitgewerkt en toegelicht.

4.4.1.2 *Uitgangspunten bij verwerking indelen naar handelingen*

Bij de verdere uitwerking van dit hoofdstuk zijn ondermeer de volgende uitgangspunten aangehouden (grotendeels slechts een weergave van bestaande inzichten en geen specifiek LAP-beleid):

- Hergebruik heeft alleen betrekking op niet-afvalstoffen. "Voorbereiding voor hergebruik" gaat wel over afval.
- Bij de indeling van verwerking onder een handeling als bedoeld in de bijlagen I en II bij de kaderrichtlijn wordt gekeken per afvalstof. Dit betekent dat afvalstoffen in dezelfde installatie verschillend verwerkt kunnen worden en kan betekenen dat in één installatie zowel een handeling van nuttige toepassing als een handeling van verwijdering kan plaatsvinden.
- Bij dezelfde afvalstof kunnen bij een verwerkingsstap alleen óf handelingen van nuttige toepassing óf verwijderingshandelingen plaatsvinden.
- Er zijn voorlopige handelingen en handelingen. De handeling waarmee verwerking wordt voltooid, is geen voorlopige handeling.
- Voor het vervallen van de afvalstofstatus moet tevens zijn voldaan aan alle vier de voorwaarden van art. 6 van de kaderrichtlijn.
- Na voorbereiding voor hergebruik of voltooide recycling vervalt voor een materiaal in mogelijk de status van afvalstof. Hiervoor is wel noodzakelijk dat de stof, materiaal of product voldoet aan alle voorwaarden van art. 6 van de Kaderrichtlijn en er geen afval gerelateerde bewerkingen op de stof, materiaal of product meer te gedaan hoeven te worden.
- Het mogelijk controleren of een materiaal voldoet aan de voorwaarden voor het vervallen van de status als afvalstof is onderdeel van een handeling. Dit wordt dus niet als een aparte handeling aangemerkt en de voorgaande handeling hoeft dus geen voorlopige handeling te zijn. Bij voorbereiden voor hergebruik kan het wel zijn dat controle een handeling is waarmee de verwerking ook wordt voltooid.
- Bij einde-afval (art. 6 van Kaderrichtlijn) is de handeling die is uitgevoerd voorafgaand aan het moment dat de status van afvalstof vervalt geen

voorlopige handeling. Met de handeling wordt de verwerking voltooid en dit is een vorm van nuttige toepassing.
- Voor het vervallen van de status van afvalstof moet dit per specifieke casus apart worden bekeken, tenzij er een Europese of nationale regeling is.
- Als energieterugwinning (R1) is voltooid, dan is de verwerking voltooid en is de afvalstof niet meer aanwezig. De residuen van de afvalstof zijn nieuwe afvalstoffen met een eigen verwerking.
- Als opvulling is voltooid, dan is de verwerking voltooid. De afvalstof is er dan nog en heeft de toepassing van primaire grondstoffen voorkomen.
- Als verbranding (D10) is voltooid, dan is de verwerking voltooid en is de afvalstof niet meer aanwezig. De residuen van de afvalstof zijn nieuwe afvalstoffen met een eigen verwerking.
- Als storten is voltooid, dan is de verwerking voltooid. De afvalstof is er dan nog.
- Als lozen is voltooid, dan is de verwerking voltooid. De afvalstof is er dan niet meer, maar omdat er geen primaire grondstoffen zijn vervangen is dit geen nuttige toepassing.

4.4.2 Onderscheid maken tussen R- of D-handelingen

In de subparagrafen hierna wordt het onderscheid tussen nuttige toepassing of verwijdering uitgewerkt voor de volgende aspecten:
4.4.2.1 Onderscheid één of meer handelingen
4.4.2.2 Voorlopige handelingen (R12, R13 en D13 t/m D15) en handelingen D8 en D9
4.4.2.3 Handeling voorafgaand aan einde afvalstofstatus
4.4.2.4 Recycling/terugwinning van materialen en stoffen
4.4.2.5 Thermisch verwerken van afvalstoffen
4.4.2.6 Op of in de bodem brengen
4.4.2.7 Overige handelingen
4.4.2.8 Monitoring

4.4.2.1 Onderscheid één of meer handelingen

Indelen als nuttige toepassing of verwijdering kan alleen voor zelfstandige afgeronde handelingen. Daarvoor moet dus duidelijk zijn wanneer sprake is van één handeling of meerdere handelingen (hierbij kan het ook gaan om voorlopige handelingen). Dit is van belang bij grensoverschrijdend transport van afval. Het HvJ stelt (o.a. uitspraak 3 april 2003, zaak C-116/01) dat voorbewerkingen als zelfstandige handelingen moeten worden ingedeeld en dat de eerste handeling die een afvalstof na de overbrenging ondergaat bepalend is voor de indeling van een verwerkingsstap als handeling van nuttige toepassing of verwijdering. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit zich hierbij aan (o.a. in uitspraken van 14 juni 2006, zaaknr. 200510500/1 en 10 oktober 2007, zaaknr.200608176/1).

Een handeling is een verwerkingsproces dat zelfstandig en integraal wordt uitgevoerd. Meerdere processtappen zijn, mits die volgtijdelijk zijn, elkaar direct opvolgen en een duidelijke samenhang vertonen, dus als één verwerkingsproces aan te merken. Om alle stappen die binnen één installatie worden gedaan als één handeling te kunnen beoordelen, is het in ieder geval noodzakelijk dat de stappen horen bij een proces dat als geheel is ontworpen om een afvalstroom te verwerken. Het feit dat alle stappen binnen één installatie plaatsvinden is dus niet direct doorslaggevend om te concluderen dat het om één handeling gaat. Het moet gaan om samenhangende stappen die in redelijkheid niet naar tijd en plaats gescheiden kunnen worden. Andersom is het feit dat processtappen in verschillende installaties en/of naar tijd gescheiden plaatsvinden wel een indicatie dat het om verschillende handelingen gaat.

We spreken dus niet van één handeling wanneer sprake is van een apart uitgevoerde of uitvoerbare voorbewerking die wordt gevolgd door de feitelijke inzet van het verkregen materiaal elders of na opslag. Ook spreken we van meerdere handelingen wanneer een bewerkingsstap zich specifiek richt op het verwijderen van een bepaalde component, en wanneer uitvoeren en afronden van die stap noodzakelijk is, voordat bepaalde andere verwerkingen kunnen of mogen worden gestart.

Het feit dat afvalstoffen bij een verwerkingsinrichting eerst in opslag worden genomen wordt als zodanig niet als zelfstandige handeling meegenomen. De afvalstoffen zijn namelijk niet specifiek overgebracht om te worden opgeslagen maar om te worden verwerkt. Ook de controle (monstername / analyse) of een afvalstof voldoet aan bepaalde criteria is geen aparte handeling. Hiermee wordt de afvalstof niet bewerkt. Dit is een onderdeel van een handeling waarmee gecontroleerd wordt of het proces goed verlopen is. Alleen als controle wordt uitgevoerd bij voorbereiding voor hergebruik kan dit een zelfstandige handeling zijn. In de definitie van voorbereiden voor hergebruik is opgenomen dat controleren onderdeel kan zijn van deze verwerkingswijze.

4.4.2.2 Voorlopige handelingen (R12, R13 en D13 t/m D15) en handelingen D8 en D9

De handelingen R12, R13, en D13 t/m D15 betekenen dat de verwerking van de afvalstof niet is voltooid. Deze handelingen zijn in de EVOA aangemerkt als 'voorlopige handelingen'. Na deze handelingen moeten in ieder geval nog volgende handelingen plaatsvinden om de verwerking van de afvalstoffen te voltooien. Het onderscheid nuttige toepassing / verwijdering bij een voorlopige handeling hangt er vanaf of de handeling waarmee de verwerking wordt voltooid nuttige toepassing of verwijdering is. Dit betekent dat de vervolghandelingen relevant zijn voor de juiste indeling van de voorlopige handeling.

Bepalend voor de vraag of sprake is van een voorlopige handeling is niet zozeer of er nog een residu ontstaat dat verder moet worden verwerkt, maar of met de handeling zoals omschreven in de bijlagen van de Kaderrichtlijn de verwerking van een afvalstof wel of niet geheel is voltooid. Dit blijkt ook uit de omschrijvingen van de handelingen R12, R13, en D13 t/m D15 in de Kaderrichtlijn. Deze handelingen leggen een expliciete link met bijbehorende vervolghandelingen (R12, R13, en D13 t/m D15 zijn dus zelf geen handelingen waarmee de verwerking wordt voltooid), waar dat bij andere handelingen wel het geval is.

Voorlopige handelingen zijn regelmatig aan de orde wanneer sprake is van meerdere stappen in een proces en wanneer fracties van een afvalstroom bij een derde bedrijf verder zullen worden verwerkt (zie paragraaf 4.4.2.1). De eerste handeling is dan vaak een voorlopige handeling - denk aan sorteren, scheiden, drogen, etc. - en afhankelijk van de vervolghandeling is deze voorlopige handeling nuttige toepassing (vaak R12) of verwijdering (vaak D13).

Het kan voorkomen dat een voorlopige handeling leidt tot meerdere deelfracties waarvan een deel vervolgens nuttig wordt toegepast en een ander deel wordt verwijderd. Of de voorlopige handeling dan een handeling van nuttige toepassing is hangt af van het oogmerk ervan. In het geval de verwerking als geheel duidelijk gericht is op het nuttig kunnen toepassen van betreffende deelfractie(s), dan betreft de voorlopige handeling ook een nuttige toepassing. Is echter duidelijk dat het (of een) hoofddoel van de inzet in redelijkheid niet het nuttig toepassen van betreffende component(en) kan zijn dan is het verwijderen. Dit kan dus van geval tot geval

verschillen en hier is dus geen algemeen kader te geven. De aard en mate van nuttige toepassing moet voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen.

Wel of geen voorlopige handeling

- Het verbranden van een afvalstof valt onder D10 (of R1; dit onderscheid komt in paragraaf 4.4.2.5 aan de orde). Nadat het verbrandingsproces als handeling heeft plaatsgevonden zoals omschreven in de bijlagen bij de Kaderrichtlijn is deze verwerking geheel voltooid. Dat er bij de verwerking residuen ontstaan die verder moeten worden verwerkt, betekent niet dat er daardoor sprake is van een voorlopige handeling. Kwalificatie als D10 (of R1) is dus juist. Als de verwerking met de handeling is voltooid, blijven de vervolghandelingen buiten beeld voor de indeling van de uitgevoerde handeling.
- Wanneer metaal wordt afgescheiden uit een mengsel om later te worden ingezet in een staalfabriek, is handeling R4 pas aan de orde bij de inzet in de staalfabriek (pas daar wordt metaal geschikt gemaakt voor een nieuwe toepassing, wordt primair materiaal uitgespaard en is de recycling voltooid). Het uitsorteren van metaal is dus geen R4, maar een voorlopige handeling (R12) die later wordt gevolgd door R4 (zie verder paragraaf 4.4.2.4)[4].

Volgens de in de EVOA opgenomen definitie van 'voorlopige verwijdering' zijn handelingen D8 en D9 geen voorlopige handelingen. De omschrijving in de Kaderrichtlijn geeft echter wel aan dat ook het maken van onderscheid nuttige toepassing - verwijdering afhangt van de aard van de vervolghandelingen. Er is immers alleen sprake van D8 of D9 wanneer de gevormde residuen in een vervolgstap worden verwijderd volgens één van de andere D-handelingen van de lijst uit de Kaderrichtlijn. Om die reden worden ze in het LAP ook in deze paragraaf besproken en worden dan ook niet gezien als handelingen waarmee de verwerking wordt voltooid. Voor het al of niet van toepassing zijn van aanvullende voorschriften bij overbrenging voor voorlopige handelingen (art. 15 EVOA) blijft vanzelfsprekend de verordening zelf bepalend.

Scheiden en sorteren van mengsels van afval

In de meeste gevallen is scheiden en sorteren een losstaand proces en vindt de daadwerkelijke inzet van de vrijkomende deelfracties later en/of elders plaats. In dat geval is sprake van een voorlopige handeling[5]. Deze voorlopige handeling is aan te merken als nuttige toepassing (R12), als

- de scheiding/sortering als hoofddoel heeft het afscheiden van fracties die uiteindelijk nuttig worden toegepast, **<u>en</u>**
- aannemelijk is gemaakt (bij overbrenging op basis van de gegevens in het kennisgevingsdossier) dat ten minste een deel van deze componenten of fracties uiteindelijk ook nuttig wordt toegepast.

Indeling als R12 is dus bijvoorbeeld **niet** aan de orde wanneer:

* het gaat om scheiden/sorteren gevolgd door verwijderen door verbranding van een deel en storten van het restant. In dit geval gaat de voorbewerking immers niet vooraf aan nuttige toepassing. Dan gaat het om D13.
* er slechts sprake is van het - in het kader van de acceptatiecontrole - afscheiden van bepaalde componenten uit het aangevoerde afval om bijvoorbeeld het verbrandingsproces in een AVI soepel te laten verlopen of omdat bepaalde

4 Er kan voor het metaal zelf al iets eerder al sprake zijn van – in dit geval – R4 dan bij verwerking in de staalfabriek, namelijk wanneer het metaal zo wordt opgewerkt dat het voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn. Zie hiervoor paragraaf 4.4.2.3.

5 Dit kan anders zijn wanneer het product van de handeling voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn. Zie hiervoor paragraaf 4.4.2.3.

componenten niet in betreffende installatie mogen worden verbrand. In een dergelijk geval is het hoofddoel van de sortering immers niet het afscheiden van fracties voor opnieuw gebruik, ook niet wanneer een dergelijke ongewenste component uiteindelijk wel voor nuttige toepassing wordt afgevoerd. Het betreft slechts een incidentele actie.

* het noodzakelijk is dat eerst een bepaalde, duidelijk aanwijsbare en tot de afvalstroom behorende component of fractie moet worden afgescheiden die daarna wordt verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen (zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 februari 2007, nr. 200606331/1). Er is in dit geval sprake van D13. Voorbeeld hiervan is het verwijderen van asbest[6] uit sloopschepen. Dit betekent onder meer dat sloopschepen die in Nederland zijn ontdaan van het noodzakelijk te verwijderen asbest, bij uitvoer wel als R12 kunnen worden ingedeeld als ze in het buitenland worden gesloopt en de daarbij vrijkomende componenten en fracties nuttig worden toegepast.
* Handelingen die leiden tot materiaal dat wordt aangemerkt als 'einde-afval'; zie hiervoor paragraaf 4.4.2.3.

Voorbewerking gericht op latere verwijdering
In bepaalde gevallen worden afvalstoffen voorbewerkt alvorens deze worden verwijderd. Het gaat dan bijvoorbeeld om (niet limitatief)

- biologisch drogen/stabiliseren alvorens een afvalstroom te verwijderen door storten,
- het mechanisch-fysisch afscheiden van een waterlaag (die wordt geloosd) om de andere deelfractie te kunnen verbranden als vorm van verwijdering,
- omvormen tot een monoliet voorafgaand aan storten,
- etc.

Dit soort handelingen worden ingedeeld als D8, D9 of D13 wanneer wordt voldaan aan de volgende kenmerken

- De voorbereiding betreft een aparte afgeronde handeling die wordt gevolgd door een verwijderinghandeling, **en**
- Het oogmerk van de handeling is om een doelmatige verwijdering van de afvalstoffen mogelijk te maken. Dat betekent dat er geen deelfracties nuttig worden toegepast of dat die nuttige toepassing in redelijkheid niet het doel van de verwerking van de afvalstof kan zijn.

Of

- De voorbereiding betreft een aparte afgeronde handeling die wordt gevolgd door een verwijderinghandeling, **en**
- Het is noodzakelijk dat eerst een bepaalde, duidelijk aanwijsbare en tot de afvalstroom behorende component of fractie moet worden afgescheiden die daarna wordt verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen (zie hiervoor onder "*Indeling als R12 is dus bijvoorbeeld **niet** aan de orde wanneer*")

Mengen of verdunnen
Het gaat hierbij om mengen of verdunnen als een zelfstandige handeling. Hieronder valt ook het mengen en verdunnen doordat partijen afvalstoffen worden samengevoegd in opslagtanks of op opslaglocaties worden opgebulkt. Indien het mengen of verdunnen een stap is van een proces met daar direct mee

6 Het hier genoemde asbest is slechts een voorbeeld. Het kan ook gaan om andere gevaarlijke afvalstoffen zoals oliën en gevaarlijke ladingrestanten die als eerste (moeten) worden weggenomen om daarna te worden verwijderd.

samenhangende vervolgstappen dan is het mengen of verdunnen geen aparte handeling en niet bepalend voor de indeling.

- Bij zelfstandig mengen of verdunnen is sprake van nuttige toepassing (R12) als een afvalstof wordt gemengd of verdund ten behoeve van latere verwerking of verwerking elders, wanneer de verwerking later/elders van het afval in de samenstelling vóór het mengen of verdunnen wordt aangemerkt als handeling van nuttige toepassing. In het kader van grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is dus de samenstelling van het afval zoals dit wordt overgebracht bepalend.
- In andere gevallen wordt mengen of verdunnen aangemerkt als een verwijderingshandeling, in het algemeen D13.

In hoeverre mengen of verdunnen is toegestaan wordt in hoofdstuk 18 behandeld.

Reinigen en/of drogen
Afscheiden van een verontreiniging uit een afvalstof of mechanisch, biologisch of thermisch drogen kan een stap zijn in een geïntegreerd proces, maar kan ook als losstaande (voor)stap worden uitgevoerd. In het laatste geval is sprake van een aparte handeling en is indeling als voorlopige handeling aan de orde.

Voorbewerken gericht op terugwinning
Indeling als voorlopige nuttige toepassing (R12) kan aan de orde zijn als de eerste stap een processtap is met als doel volumeverkleining en/of (het verbeteren van) de ontsluiting van terug te winnen componenten. Voorwaarde is wel dat deze stap ook daadwerkelijk wordt gevolgd door een terugwinningshandeling.
Is de eerste stap een thermische behandeling (verbranden teneinde daarna componenten terug te winnen) dan geldt hierbij een nuancering. Vindt deze eerste stap namelijk plaats in een installatie die primair is opgericht met oog op de vernietiging/omzetten/verbranding van afval, dan betreft het R1 of D10 (handeling waarmee de verwerking is voltooid). Indeling als R12 is niet aan de orde, ook niet wanneer de verbranding als neveneffect heeft dat uit de residuen bepaalde componenten efficiënter (kunnen) worden teruggewonnen. Zie voor de uitwerking van indeling van een thermische installatie ook paragraaf 4.4.2.5.

4.4.2.3 Handeling voorafgaand aan einde afvalstofstatus

Een handeling die voorafgaat aan het moment dat een afvalstof voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn, te weten op basis van; <u>óf</u> de criteria voor einde afvalstof, vastgesteld op Europees niveau, <u>óf</u> vastgelegd in een ministeriele regeling (voor een afvalstroom met een bepaalde toepassing) <u>óf</u> in een oordeel van een bevoegd gezag[7] (in een bepaald geval) is een handeling van nuttige toepassing. Het soort handeling van nuttige toepassing wordt bepaald door de wijze waarop het materiaal, als het geen afvalstof meer is, uiteindelijk wordt ingezet. Wanneer een afvalstof voldoet aan de einde-afvalstatus, is toegelicht in paragraaf 4.3.

Een handeling die voorafgaat aan het moment dat een afvalstof voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn is geen voorlopige handeling maar een handeling waarmee de verwerking is voltooid.

4.4.2.4 Recycling/terugwinning van materialen en stoffen

Een afvalstof is gerecycled als duidelijk is dat het een product, materiaal of stof is die opnieuw gebruikt gaat worden en daarmee primaire stoffen vervangt. Wordt

7 Inclusief een rechterlijke uitspraak hierover n.a.v. een genomen besluit.

bovendien ook voldaan aan art. 6 van de Kaderrichtlijn, dan kan er vanaf dat moment sprake zijn van een grondstof (zie hiervoor paragraaf 4.3).

Op basis van Nederlandse jurisprudentie (Raad van State, 21 juni 2006, zaak 200507728) geldt dat handelingen waarvan het belangrijkste doel nuttige toepassing van de afvalstof of van delen van de afvalstof is, als een handeling van nuttige toepassing moet worden benoemd. Om van nuttige toepassing te kunnen spreken moet het wel gaan om terugwinning van componenten of fracties die bij het toepassen in de plaats komen van andere materialen die voor die functie hadden moeten worden gebruikt. De omvang van de terug te winnen fractie in relatie tot de totale afvalstof of de wijze van verwerken van eventuele restfracties speelt bij het kwalificeren als nuttige toepassing echter in beginsel geen rol, tenzij de omvang van de component waaraan de handeling wordt opgehangen zo minimaal is dat het hoofddoel van de verwerking van de afvalstof in redelijkheid[8] niet het nuttig toepassen van betreffende afvalstof kan zijn. Dit kan dus van geval tot geval verschillen en hier is dus geen algemeen kader te geven. De aard en mate van nuttige toepassing moet voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen.

Het hiervoor staande betekent het volgende:

- Er is sprake van respectievelijk R3, R4 of R5 als een afvalstof direct (d.w.z. zonder als aparte handeling aan te merken voorbewerking) wordt ingezet met als hoofddoel recycling/terugwinning, waarbij sprake is van vervanging[9] van primaire
  (a) organische stoffen niet zijnde oplosmiddelen,
  (b) metalen of metaalverbindingen, of
  (c) anorganische materialen.
  Zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1.

  Er is geen sprake van R3, R4 of R5 als geen sprake is van feitelijke vervanging van primaire materialen, maar van het beschikbaar krijgen van de materialen voor latere nuttige toepassing of nuttige toepassing elders (zie onder meer uitspraak 200404406/1). In dit geval is wel sprake van een voorbewerking die als aparte handeling wordt aangemerkt en feitelijke inzet als R3, R4 of R5 vindt later en/of elders plaats. De handeling wordt dan aangemerkt als R12.[10]

  Ook is er geen sprake van R3, R4 of R5 als er geen recycling plaatsvindt. Dit kan voorkomen als bijvoorbeeld anorganische afvalstoffen worden ingezet voor opvulling van groeves of mijnen.

- Er is sprake van een handeling als bedoeld onder respectievelijk R2, R6, R7, R8 of R9 als een afvalstof direct (d.w.z. zonder als aparte handeling aan te merken voorbewerking) wordt ingezet in een proces dat primair is gericht op het terugwinnen uit het afval van:
  (a) oplosmiddelen,
  (b) zuren of basen,

8 Bij deze 'redelijkheidsbeoordeling' gaat het niet alleen om het percentage nuttige toepassing; het oogmerk van de handeling, de verhouding nuttige toepassing/verwijdering en de kosteneffectiviteit kunnen ook meespelen. Bij grensoverschrijdend afvaltransport spelen volgens de EVOA onder meer een rol:
- de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen,
- de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of
- de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte.

9 Onder voorwaarden kan – in plaats van daadwerkelijk vervangen - het al voldoende zijn dat het materiaal geschikt is om primaire materialen te vervangen. Zie hiertoe ook paragraaf 4.4.2.3.

10 Is van het geproduceerde materiaal de status van afvalstof vervallen dan kan toch sprake zijn van een handeling waarmee de verwerking is voltooid. Zie hiertoe ook paragraaf 4.4.2.3.

(c) bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan,
(d) bestanddelen uit katalysatoren, of
(e) olie.

Onder terugwinnen valt hierbij zowel het beschikbaar krijgen van componenten zodat deze elders kunnen worden ingezet en daar primair materiaal kunnen vervangen, als het direct in een proces gebruiken van de afvalstof en daarmee uitsparen van primair materiaal. Zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 juni 2006, nr. 200507728/1. Hierbij is dus geen sprake van R12.

Terugwinnen van een component om deze vervolgens te verwijderen valt niet onder R2, R6, R7, R8 of R9.

Ook handelingen die leiden tot een stof/materiaal dat nog niet geschikt is om te worden ingezet als secundaire stof zonder verdere bewerkingen te ondergaan die vergelijkbare primaire grondstoffen niet behoeven te ondergaan, valt niet onder R2, R6, R7, R8 of R9.

- Er is sprake van R10 als een afvalstof direct (d.w.z. zonder als aparte handeling aan te merken voorbewerking) wordt uitgereden ten behoeve van landbouwkundige of ecologische verbetering, mits wordt voldaan aan de op de plaats van inzet geldende toepassingsnormen en andere wet- en regelgeving. Is wel sprake van een aparte voorbewerking die nodig is om de afvalstof te kunnen/mogen uitrijden, dan betreft het eerder R12 (zie ook paragraaf 4.4.2.2).

- Er is sprake van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 als een afvalstof zonder voorbehandeling op of in de bodem wordt gebracht. Het onderscheid tussen D1 en R3 respectievelijk R5 is in paragraaf 4.4.2.6 nader uitgewerkt.

4.4.2.5 Thermisch verwerken van afvalstoffen

Bij het thermisch verwerken van afvalstoffen moet een onderscheid gemaakt worden tussen
[a] inzet met als primair oogmerk iets anders dan vernietigen/omzetten/verbranden van een afvalstof,
[b] inzet met als primair oogmerk het vernietigen/omzetten/verbranden van een afvalstof, al dan niet met terugwinning van energie.

[a] inzet met als primair oogmerk iets anders dan vernietigen/omzetten/verbranden
Het is mogelijk om bij thermische verwerking niet uit te komen op verbranden (Onderscheid R1-D10; zie onder [b]) maar op andere vormen van nuttige toepassing. Het gaat dan vaak om het verkrijgen van inerte materialen die na (of door middel van) de thermische behandeling nuttig kunnen worden toegepast. Hierbij gelden (cumulatief) de volgende voorwaarden om inderdaad te kunnen spreken van nuttige toepassing:

a. De inzet vindt niet plaats in een installatie die primair is opgericht om afvalstoffen te vernietigen, om te zetten of te verbranden; het hoofddoel van de installatie is het produceren of terugwinnen van een component en het vermijden van primair materiaal mag geen neveneffect zijn van een als verwijdering bedoelde handeling.
b. Het eerste oogmerk van de inzet van de afvalstof is niet het vernietigen/omzetten/ verbranden in een thermische installatie, maar de inzet is bedoeld om primaire grondstoffen te besparen.
   Er is sprake van een handeling van nuttige toepassing (veelal R4 of R5), als afvalstoffen niet primair ten behoeve van verbranding in de thermische installatie worden gebracht, maar met het oog op het terugwinnen van componenten uit het afval of het verwerken in het eindproduct. Zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1.
c. Er worden ook daadwerkelijk primaire grondstoffen bespaard in het proces zelf of bij een latere toepassing. Indien hieraan niet wordt voldaan is er sprake van verwijdering.

d. Er wordt gestuurd op de selectie van (afval)stoffen die worden ingezet om er zeker van te zijn dat aan de achterkant inderdaad een nuttig toepasbaar en voldoende schoon product ontstaat.

Er kan hierbij (niet limitatief) gedacht worden aan
- Processen als thermische reiniging van grond of teerhoudend asfalt.
- Inzet van olie/actief-kool/kunststof in hoogovens als reductiemiddel.
- Het verglazen van inert materiaal tot een toepasbare bouwstof in een speciaal daarvoor opgerichte installatie.
- De inzet van afvalstoffen in een bijvoorbeeld een cementoven waarbij het niet gaat om de energie-inhoud, maar om het benutten van het inerte deel als vulstof in cement
  Hierbij dient – uit het aandeel inert materiaal en het wel of niet aanwezig zijn van componenten die daadwerkelijk bijdragen aan het product (i.c. cement) – wel aannemelijk te zijn dat de verwerking inderdaad primair het gebruik van het inerte deel als oogmerk heeft.
- Het verbranden van geselecteerde afvalstoffen ten behoeve van het terugwinnen van componenten (vaak Chloor of Zwavel) in een speciaal voor die terugwinning opgericht installatie of een installatie die bij gebrek aan afval primaire grondstoffen zou inzetten.

In de voorbeelden van bijlage 5 komt dit in meer detail aan de orde.

[b] inzet met als primair oogmerk het vernietigen/omzetten/verbranden
Als een afvalstof wordt ingezet in een thermische installatie met primair het doel het vernietigen/omzetten/verbranden (dit zal veelal oxidatie van de afvalstof zijn) kan het gaan om inzet als vervanging van primaire brandstoffen of om het verwijderen van afvalstoffen. Voor het maken van het onderscheid tussen verbranden als vorm van verwijdering (D10) en verbranden als vorm van nuttige toepassing (inzet als brandstof, R1) is in eerste instantie het doel waarvoor de verbrandingsinstallatie is ontworpen bepalend. In sommige gevallen is voor het onderscheid R1-D10 ook het gehalte organische stof in het afval relevant.

Een verbrandingsinstallatie die primair is ontworpen om afvalstoffen te verwijderen/vernietigen is altijd een installatie waar D10 plaatsvindt. De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt hierop één uitzondering. In bijlage II van die richtlijn is namelijk aangegeven 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 (R1-installatie). Voor de uitwerking hiervan, zie hoofdstuk 19 (Nuttige toepassing).

Vast stedelijk afval bij R1-AVI's

Naast het algemene begrip 'stedelijk afval' hanteert het LAP ook de begrippen 'vast stedelijk afval' en 'gemengd stedelijk afval'. Deze hebben alle een verschillende betekenis en hiervoor wordt verwezen naar bijlage 3 van het LAP (de begrippenlijst).

AVI's die vast stedelijk afval mogen en kunnen verwerken komen in aanmerking voor de R1-status op basis van bijlage II van de Kaderrichtlijn. Het vast stedelijk afval dat in R1-AVI's wordt verwerkt wordt ook altijd nuttig toegepast (overweging 20 bij de Kaderrichtlijn).

Een duidelijke omschrijving wat onder vast stedelijk afval valt is niet gegeven in de Kaderrichtlijn. In de 'Guide Lines on the R1 energy efficiency formule in Annex II of Directive 2008/98/EC' van de EC wordt ingegaan wat verstaan kan worden onder vast stedelijk afval. Hierin wordt voor stedelijk afval verwezen naar hoofdstuk 20 van EU-beschikking 2000/532/EG. In de vervallen Richtlijn betreffende verbranding van afval is opgenomen dat ongesorteerd stedelijk afval is "huishoudelijk afval,

alsmede bedrijfs-, industrieel en institutioneel afval dat qua aard en samenstelling te vergelijken is met huishoudelijk afval, behoudens de in de bijlage van Beschikking 94/3/EG (2) onder 2001 genoemde fracties die afzonderlijk aan de bron worden ingezameld en de onder 2002 van die bijlage genoemde andere afvalstoffen". Een duidelijke omschrijving van vast stedelijk afval wordt dus ook hier niet gegeven.

Voor de toepassing van de R1-formule wordt hier voor vast stedelijk afval aangehouden "huishoudelijk afval en vergelijkbaar afval van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om waterig afval".

Over het onderscheid tussen verbranden op land (D10, verwijdering) en het nuttig toepassen van afval als brandstof (R1, nuttig toepassen) heeft het HvJ op 13 februari 2003 twee uitspraken gedaan, te weten het Duitsland-arrest (C-228/00) en het Luxemburg-arrest (C-458/00). Deze uitspraken houden het volgende in:

V1. Er is sprake van 'verbranding op land' (D10, verwijdering) als afvalstoffen worden verbrand in een installatie die speciaal is ontworpen met het oog op de verwijdering (thermische vernietiging) van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen (HvJ C-458/00, rechtsoverweging 41).
Zoals hiervoor is aangegeven, kunnen verbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, worden aangemerkt als een installatie voor nuttige toepassing (R1-installatie) als ze boven een bepaalde energie-efficiëntie uitkomen.
Het verbranden van vast stedelijk afval in een R1-AVI is nuttige toepassing (R1). Die status krijgen ze alleen voor het verbranden van vast stedelijk afval. Als in een R1-AVI ook ander afval dan vast stedelijk afval wordt verbrand, zal hiervoor moeten worden voldaan aan hetgeen onder V2 is opgenomen. Het zou immers vreemd zijn als het verbranden van een bepaalde afvalstof (anders dan vast stedelijk afval) in een R1-AVI wel als nuttige toepassing zou worden aangemerkt, terwijl het verbranden van diezelfde afvalstof in een elektriciteitscentrale niet wordt aangemerkt als nuttige toepassing.

V2. Het verbranden van afvalstoffen kan worden aangemerkt als 'hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking' (R1, nuttige toepassing) als
- er geen sprake is van een installatie die speciaal is ontworpen ten behoeve van het verwijderen van afvalstoffen, **en als**
- het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking (uitspraak HvJ C-228/00, rechtsoverweging 41). De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden aangewend (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 46).

Dit betekent dat verbranden van afvalstoffen in een elektriciteitscentrale, cementoven, enz. als R1 wordt aangemerkt, mits aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

a. bij de verbranding moet meer energie worden opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie moet daadwerkelijk worden gebruikt, hetzij onmiddellijk, in de vorm van warmte, hetzij na omzetting in de vorm van elektriciteit (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 42);
b. het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand bij de handeling en het merendeel van de vrijgekomen energie moet worden teruggewonnen en gebruikt (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 43). Omdat het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand, dienen de afvalstoffen voor meer dan 50% te bestaan uit organische stof. Bij het bepalen van het aandeel organische stof wordt ook in het afval aanwezig water in beschouwing genomen, ofwel het gaat om het

percentage organische stof betrokken op de totale hoeveelheid afval (natte basis) en niet op basis van het droge stofgehalte. In het afval aanwezig water wordt hierbij meegeteld bij de niet-organische fractie. Het gehalte op het moment van invoer in de verbrandingsinstallatie is bepalend, ofwel ook via separate droging vooraf (voorbehandeling) - voor of na de overbrenging - kan aan deze voorwaarde worden voldaan.

Wanneer niet aan de hiervoor onder a. en b. genoemde voorwaarden wordt voldaan, is sprake van verbranding op land (D10, verwijdering), ook wanneer de installatie niet specifiek is ontworpen ten behoeve van de verwerking van afvalstoffen (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 52).

Bij het onderscheid tussen V1 en V2 zijn aanwijzingen dat een handeling voornamelijk de nuttige toepassing van afvalstoffen tot doel heeft (HvJ C-458/00, rechtsoverweging 44):

1. het feit dat de installatie, indien deze niet door afvalstoffen wordt bevoorraad, gebruik maakt van een primaire energiebron om haar activiteiten voort te zetten;
2. het feit dat de exploitant van de verwerkingsinstallatie de producent of houder van de afvalstoffen een betaling verschuldigd is bij de levering van de afvalstoffen.

In het algemeen is het feit dat de installatie niet zou zijn opgericht wanneer er geen afval te verwerken zou zijn geweest een sterke aanwijzing dat in zo'n installatie alleen verwijderingshandelingen mogelijk zijn. Latere aanpassingen van de installatie gericht op (betere) warmteterugwinning, productie van elektriciteit, afzetbaarheid van reststoffen, enz. betekenen niet zonder meer dat het doel waarvoor de installatie is opgericht verandert.
Slechts wanneer het ontwerp van de installatie zodanig wordt aangepast dat zij nu geschikt is om ook te draaien op pure primaire grond- of brandstoffen en bij het wegvallen van afval dan ook daadwerkelijk zou doordraaien op primaire materialen of brandstoffen, kan een installatie haar waardering als "installatie die primair is ontworpen ter vernietiging van afvalstoffen" verliezen.

4.4.2.6 Op of in de bodem brengen

Bij het op of in de bodem brengen van afval kan sprake zijn van D1, R3, R5 of R-handeling zonder nummer[11].

1. Tijdens de exploitatie van een stortplaats moeten voor een goede bedrijfsvoering en om aan bodembeschermende en milieuhygiënische eisen te voldoen, diverse voorzieningen worden aangebracht, zoals onder- en bovenafdichting, de steunlaag voor de bovenafdichting, drainagelagen voor de ligging van stortgasleidingen en percolaatdrains, tussentijdse afdeklagen, stortwallen en stortwegen. In het Stortbesluit bodembescherming zijn criteria opgenomen waaraan de voorzieningen moeten voldoen met betrekking tot de bescherming van het milieu. Voor de onder- en bovenafdichting gelden hierbij met name specifieke eisen.
   Beleidsmatig uitgangspunt voor de andere voorzieningen is dat deze zoveel mogelijk moeten worden aangebracht met ter verwijdering aangeboden afvalstoffen. Immers, deze voorzieningen zullen blijvend deel uit maken van het stortlichaam en het is daarom gewenst afvalstoffen te gebruiken die sowieso op de betreffende stortplaats zouden worden gestort. Alhoewel deze afvalstoffen als bijvoorbeeld steunlaag of als tussentijdse afdeklaag een nuttige functie vervullen, is toch sprake van storten (D1), omdat de afvalstoffen met die intentie door de ontdoener zijn aangeboden en ook als zodanig op de stortplaats zijn geaccepteerd. Tevens tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit.
2. Het kan voorkomen dat voorzieningen niet met het voorhanden zijnde stortmateriaal kunnen worden gerealiseerd. Dan moet een exploitant secundaire

11 Dit speelt ondermeer bij 'back-filling'

bouwstoffen of grond aantrekken of verwerven. Het kan hierbij gaan om primair materiaal of om afvalstoffen. In beide gevallen geldt dat het materiaal moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Dit betekent onder meer dat het materiaal moet zijn voorzien van een geldige milieuhygiënische verklaring.
Vanuit beleidsmatig oogpunt is het gewenst afvalstoffen volgens de regels van het Besluit bodemkwaliteit toe te passen om zo gebruik van primaire materialen te verminderen. Deze handeling wordt op basis van een arrest van het Europese Hof (27 februari 2002 C-6/00) aangemerkt als het nuttig toepassen van afval, omdat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt. (Bij deze toepassing van afval in het buitenland is het Bbk niet van toepassing. Voor de bepaling of het gaat om nuttige toepassing moet dit verklaard worden door de bevoegde buitenlandse autoriteit).

3. Bij toepassing in mijnen/groeves wordt voor het onderscheid D1 - R-handeling zonder nummer, conform uitspraken van de Raad van State, het toepassen van afvalstoffen bij de vervaardiging van mortels die gebruikt worden als opvulling in mijnen om instorten tegen te gaan, aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing voor zover de afvalstoffen daarbij in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt.
   Dit geldt ook voor het gebruik van afvalstoffen als vulstof in zoutkoepels. Volgens bestaande jurisprudentie moet hier sprake zijn van een opvulplicht om aangemerkt te worden als nuttige toepassing. Indien niet kan worden aangetoond dat er een opvulplicht is, wordt er uitgegaan van storten en is het een verwijderingshandeling.
4. In overige gevallen wordt bij het maken van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 gesproken van nuttige toepassing als het hoofddoel van de inzet van deze specifieke afvalstof is om componenten of fracties uit het afval nuttig toe te passen en de afvalstoffen daarbij in de plaats te laten komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt.

4.4.2.7 Overige handelingen

Wanneer uit bovenstaande stappen geen indeling volgt, wordt van geval tot geval een oordeel geveld, maar ligt indeling onder één van de hiervoor niet genoemde D-handelingen (D2 t/m D7, D11, D12, D14 of D15) voor de hand. Daarnaast kunnen in specifieke gevallen aparte regels gelden. Zo is bij het vernietigen van PCB's altijd sprake van verwijdering (zie sectorplan 24).

4.4.2.8 Monitoring

Zoals in de inleiding van paragraaf 4.4 al gemeld is, is het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering van belang bij de monitoring van de doelstellingen van het LAP en specifieke (product)besluiten.

Bij monitoring worden alleen handelingen waarmee de verwerking wordt voltooid beschouwd. Dit betekent dat de handelingen die bij EVOA als voorlopige handelingen zijn aangemerkt (R12-R13 en D13-D15) hierbuiten vallen. Maar ook de D8- en D9-handelingen vallen hierbuiten. Uit de omschrijving van deze handelingen blijkt dat er nog een vervolghandeling moet plaatsvinden.

Voor de monitoring wordt - zo nodig - per deel van een afvalstof bezien volgens welke handeling het wordt verwerkt. Het kan dus dat een deel van een afvalstof wordt gerecycled en een deel wordt toegepast voor energieterugwinning. Uit uitspraken van het HvJ en de ABRS blijkt wel dat eenzelfde verwerkingsstap niet tegelijkertijd als een handeling van verwijdering en als een handeling van nuttige toepassing kan worden gekwalificeerd.

Bij specifieke besluiten kunnen definities voor verwerking afwijken van de definities zoals opgenomen in de Wm. Door deze afwijkende definities kan de indeling naar soort verwerking in het kader van het betreffende besluit ook afwijken van indeling op basis van de Wm.

4.5 De relatie met REACH

4.5.1 Doel en reikwijdte van de verordening

REACH (1907/2006/EG) is de verordening over de Registratie en Evaluatie, Autorisatie en beperking van CHemische stoffen. Het doel van de verordening is om mens en milieu te beschermen tegen de gevaren en risico's van chemische stoffen, terwijl het concurrentievermogen van de Europese industrie behouden blijft. Fabrikanten en importeurs van chemische stoffen moeten alle stoffen die ze in de EU produceren of importen in volumes vanaf 1 ton/jaar registreren. Met stof wordt bedoeld een zuivere stof, stof verwerkt in een mengsel of voorwerp. Volgens het REACH-systeem moeten individuele ondernemingen die chemische stoffen produceren en invoeren de risico's beoordelen die het gebruik van deze stoffen oplevert en de nodige maatregelen treffen om elk vastgesteld risico te beheren. Dit geldt voor elke individuele toepassing of gebruik (REACH noemt dit "geïdentificeerd gebruik"). De bewijslast over de veiligheid van chemische stoffen die in de handel zijn gebracht ligt bij de industrie.

REACH is niet van toepassing op afvalstoffen (artikel 2, lid 2). Dat betekent echter niet dat stoffen in afval volledig zijn vrijgesteld van REACH. Fabrikanten en importeurs moeten bij het invullen van hun verplichtingen voor REACH wel rekening houden met de hele levenscyclus van een stof. Dus ook met de afvalfase van de stoffen die ze in de handel brengen of gebruiken. Een teruggewonnen chemisch stof valt formeel wel onder REACH.

4.5.2 Terugwinning volgens REACH

De fase van de verwerking van afval waarin de verplichtingen van REACH van toepassing zijn, is afhankelijk van het moment dat het materiaal de status van afval verliest. Voor de toepassing van REACH moeten teruggewonnen stoffen uitsluitend worden gezien als stoffen die, na onderdeel te zijn geweest van afvalmaterialen, volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet langer afval zijn.

Materialen die het eind van de terugwinningsfase hebben bereikt, kunnen vervolgens als een stof als zodanig, in een mengsel of in een voorwerp verder worden verwerkt in het productieproces. De bestanddelen van de teruggewonnen stof kunnen als zodanig aanwezig zijn geweest in de afvalstroom. Ook kunnen ze tijdens het terugwinningsproces door chemische modificatie uit de afvalstroom zijn verkregen.

Terugwinningsprocessen vinden vaak plaats in verschillende stappen en dan resulteert alleen de laatste stap in een materiaal dat volgens de (Europese) afvalstoffenwetgeving niet langer kan worden aangemerkt als afval. Daarnaast zijn er gevallen waarin slechts een bepaalde fractie van het materiaal na het terugwinningsproces geen afval meer is. Alle terugwinningsstappen die niet leiden tot 'niet-afvalmateriaal', zijn onderdeel van het afvalverwerkingsproces en vallen onder de afvalstoffenwetgeving. Bovendien worden afvalmaterialen, waaronder afvalstoffen die ontstaan tijdens het terugwinningsproces, volgens REACH (artikel 2, lid 2) niet beschouwd als stoffen, mengsels of voorwerpen.

Materialen die niet langer afval zijn, worden in het kader van REACH beschouwd als een stof als zodanig, als een mengsel bestaande uit twee of meer stoffen, of als een voorwerp. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen:

- terugwinning waarbij het gaat om een voortzetting van het gebruik van een oorspronkelijk geregistreerde stof of,
- terugwinning als productieproces[12] waarbij het afval weer wordt omgezet in één of meerdere stoffen als zodanig, in een mengsel of in een voorwerp.

De levenscyclus en de toeleveringsketen van de oorspronkelijke stof eindigen met de afvalfase. Wanneer afval niet langer afval is, begint een nieuwe levenscyclus van de stof. Het terugwinningsproces concentreert zich op terugwinning van die stof uit het afval. Terugwinning valt niet onder de definitie van "gebruik"[13].

Stoffen die tijdens de afval- en terugwinningsfase een chemische verandering hebben ondergaan (bijvoorbeeld bepaalde slakken, zoals verweerde staalslakken of de productie van kleine organische moleculen tijdens recycling van polymeren) vallen dus onder deze definitie en dus onder REACH.

In bepaalde terugwinningsprocessen verandert de chemische samenstelling van de teruggewonnen stoffen niet. Dit geldt met name bij mechanische verwerking, zoals sortering, scheiding, verwijdering van gevaarlijke stoffen, homogenisering, en behandeling om de macrostructuur van het materiaal te veranderen, zoals het vermalen (toeslagmaterialen), snijden, shredden (schroot), granuleren (plastic afval) en verbrijzelen van materialen, waarna ze zonder chemische verandering worden hergesmolten. Zolang deze stoffen volgens de afvalregelgeving afvalstoffen blijven vallen zij niet onder REACH.

Volgens artikel 2, lid 7d van REACH is de registratie van teruggewonnen stoffen niet nodig als:

1. De teruggewonnen chemische stof hetzelfde is als een chemische stof die al eerder is geregistreerd;
2. De inrichting die de terugwinning doet de benodigde informatie heeft over veilig gebruik van de chemische stof om door te geven aan zijn afnemers (REACH noemt die downstream gebruikers). Concreet betekent dit dat het bedrijf moet beschikken over:
   - een volledig en juist veiligheidsinformatieblad over de chemische stof;
   - overige informatie die voldoende is om de gebruikers in staat te stellen beschermende maatregelen te nemen voor de geregistreerde stof indien een juist veiligheidsinformatieblad niet verplicht is; of
   - het registratienummer, indien beschikbaar, de status van de stof volgens een eventuele autorisatie, details van een eventueel geldende beperking en informatie die het vaststellen en toepassen van passende risicobeheersmaatregelen mogelijk maakt.

Zolang de stof niet door een andere actor in de keten is geregistreerd, zijn de voorwaarden van artikel 2, lid 7 d, van REACH niet vervult. In dat geval gelden de registratieverplichtingen van REACH voor recyclingbedrijven die deze stof produceren. Dat betekent dat deze bedrijven de teruggewonnen stof niet legaal kunnen produceren of in de handel brengen totdat zij of een andere actor de stof

12 REACH spreekt over vervaardiging en bevat daarvoor de volgende definitie: "productie of extractie van stoffen in natuurlijke toestand" (artikel 3, lid 8)

13 Gebruik is elke vorm van verwerking, formulering, verbruik, opslag, bewaring, behandeling, overbrenging in recipiënten, overbrenging van de ene recipiënt naar de andere, vermenging, vervaardiging van een voorwerp of elke andere gebruikmaking"(Artikel 3, .lid 24).

heeft geregistreerd, tenzij het onder het afvalregime of onder de drempelwaarde voor registratie blijft. Onder in de handel brengen wordt ook de invoer in Europa verstaan.

Naast de registratiebepalingen hebben bedrijven die stoffen terugwinnen (bijvoorbeeld uit afval, ofwel ook afvalverwerkende bedrijven) ook te maken met de bepalingen voor autorisatie (vergunning) en beperkingen onder REACH. Bedrijven die bepaalde stoffen terugwinnen die op een speciale lijst (bijlage XIV van REACH) staan, moeten een aanvraag voor een vergunning indienen bij ECHA voordat ze deze stoffen in een specifieke toepassing gebruiken of in de handel brengen. REACH noemt deze stoffen, Substances of Very High Concern (SVHC's). Daarnaast geldt ook dat, als een SVHC wordt gebruikt in een voorwerp en in Europa op de markt wordt gebracht, het bedrijf in sommige gevallen de stof in Helsinki moet melden aan Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA). Bijlage XVII van REACH bevat de stoffen waarvoor een beperking op het gebruik, de productie of het in de handel brengen geldt. Wel is het mogelijk dat de stof is opgenomen in bijlage IV of V van REACH en daarmee is vrijgesteld van registratie. Nu staan glas, compost en biogas in bijlage V.

De Europese Commissie heeft een richtsnoer ("Richtsnoer voor afval en teruggewonnen stoffen") opgesteld voor het omgaan met teruggewonnen stoffen onder REACH. Deze is te downloaden van de website van het Europees Agentschap voor Chemicaliën (ECHA) Meer informatie over REACH is te vinden op de website van de Nederlandse Helpdesk (http://www.reach-helpdesk.nl) of de website van het ECHA.

5 Uitgangspunten

5.1 Inleiding

Het ongecontroleerd verspreiden van afvalstoffen kan leiden tot schadelijke gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid. Het is om die reden dat de overheid het als haar taak ziet zorg te dragen voor een milieuhygiënisch verantwoord afvalbeheer en voor de continuïteit daarvan. In dit hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten beschreven die de overheid hanteert bij het vorm geven en uitvoeren van die taak. Bij diverse uitgangspunten wordt verwezen naar andere hoofdstukken van het LAP, omdat daar de nadere uitwerking plaatsvindt.

5.2 Afvalhiërarchie

5.2.1 De hiërarchie als uitgangspunt

In dit LAP wordt de volgende afvalhiërarchie aangehouden:
a. preventie;
b. voorbereiding voor hergebruik;
c. recycling;
d. andere nuttige toepassing, waaronder energieterugwinning;
e1. verbranden als vorm van verwijdering
e2. storten of lozen

De stappen b, c en d vallen samen onder 'nuttige toepassing' en e1 en e2 vallen samen onder 'verwijdering'

In artikel 10.4 van de Wet milieubeheer is de volgende hiërarchie opgenomen:
a. preventie;
b. voorbereiding voor hergebruik;
c. recycling;
d. andere nuttige toepassing, waaronder energieterugwinning;
e. veilige verwijdering

Deze versie is overgenomen van de Kaderrichtlijn en heeft een iets hoger abstractieniveau dan de versie die we in het LAP aanhouden. Er wordt in dit LAP bewust met een iets meer gedetailleerde versie gewerkt om expliciet te maken dat verbranden beleidsmatig de voorkeur heeft boven storten.

5.2.2 Het gebruik van de hiërarchie

Deze afvalhiërarchie is leidend voor het afvalbeheerbeleid zoals dat in dit LAP is beschreven, maar is geen dogma. Er kan voor specifieke afvalstoffen van worden afgeweken indien dat op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is. Een dergelijke afwijking moet daarom solide worden onderbouwd. Mede daarom is in het milieueffectrapport (MER-LAP) dat voor het eerste LAP is opgesteld (VROM, 2002) voor diverse afvalstoffen in kaart gebracht wat de milieudruk van verschillende verwerkingsmethoden is.

Het MER-LAP is gebruikt om minimumstandaarden voor afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen vast te stellen. Deze standaarden geven aan wat de minimale

hoogwaardigheid is voor de verwerking. De minimumstandaard is dus een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen. De standaard wordt gebruikt als referentiepunt bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Dit houdt in dat het bevoegd gezag bij het beoordelen van aanvragen of initiatieven voor stromen waarvoor een minimumstandaard in het LAP is opgenomen, primair toetst aan deze minimumstandaard als invulling van de hiërarchie. Hoofdstuk 11 van het LAP is gewijd aan de minimumstandaard.

Voor stromen waarvoor het LAP geen minimumstandaard kent, toetsen bevoegde gezagen zelf direct aan de afvalhiërarchie. Bij het toetsen aan de hiërarchie is relevant dat recycling als hoogwaardiger wordt aangemerkt dan 'andere nuttige toepassing'. Onder dit laatste valt niet alleen 'inzetten als brandstof', maar ook 'opvulling van mijnen en groeves', 'inzet als reductiemiddel in hoogovens', 'inzet als flocculatiemiddel', 'inzet als DeNOx-middel' en andere vormen van nuttige toepassing waarbij het afval niet terugkomt in een materiaal, product of stof die kunnen worden ingezet voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel (niet zijnde energieterugwinning of brandstof). Voor afvalstromen waarvoor recycling mogelijk is heeft dit dus in beginsel de voorkeur boven andere nuttige toepassing.

5.2.3 Kosteneffectiviteit

Behalve milieuhygiënische redenen (zie paragraaf 5.2.2) kunnen ook kosten een reden zijn om van de hiërarchie af te wijken. In het LAP is hiervoor een tarief van € 175,- per ton als uitgangspunt genomen. Dit bedrag is 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.

In een aantal sectorplannen (bijlage 6) wordt - wanneer de ontdoener meer zou moeten betalen voor recycling dan dit bedrag - de route naar andere verwerkingsvormen die lager op de hiërarchie staan mogelijk gemaakt (let wel: niet verplicht gesteld - recycling blijft ook tegen hogere kosten toegestaan). Hetzelfde kostenniveau kan reden zijn om af te zien van scheiding aan de bron (paragraaf 14.4). Verder speelt het tarief een rol bij het al dan niet instellen van een nieuw stortverbod (paragraaf 21.2). Tot slot kan het tarief een rol spelen bij de vraag of Nederland een beroep doet op nationale zelfverzorging bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen (paragraaf 21.3).

Wanneer dit tarief in het LAP wordt gebruikt betreft het altijd alleen het tarief voor de verwerking zoals de ontdoener (= degene die op dat moment houder is van het afval en het voor verwerking wil afgeven) dat bij aanlevering aan de poort van een recycler zou moeten betalen. Transportkosten en eventuele inzamelkosten zijn dus niet inbegrepen en een eventuele opbrengst van bij de verwerking gevormde afzetbare secundaire grondstoffen wordt geacht in dit verwerkingstarief te zijn verwerkt. Ook eventuele kosten eerder in de keten zijn niet relevant; het gaat om de kosten die de huidige houder moet maken voor recycling.

5.3 Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid en hernieuwbare energie

Het kabinet wil in 2020 een aandeel duurzame energie van 16%. Dit is in het regeerakkoord van Rutte II van 29 oktober 2012 opgenomen.

Daarnaast heeft Nederland zich verbonden aan het Kyoto Protocol (onderdeel van het Klimaatverdrag). Deze overeenkomst uit 1997 bepaalt dat 37 industrielanden gemiddeld 5% minder broeikasgassen uit mogen stoten in de periode 2008–2012

(in vergelijking met 1990). De EU als geheel moet de emissie met 8% verlagen. De doelstelling is voor elk EU-land weer anders, afhankelijk van de fase van economische ontwikkeling en de reductiemogelijkheden van het land. Voor Nederland is de doelstelling 6%. Nederland ligt op schema om deze doelen te halen.

Afvalbeheer draagt bij aan het behalen van deze doelstellingen, met name vanuit de afvalhiërarchie. In zijn algemeenheid geldt immers dat hoe hoger op de afvalhiërarchie, des te lager zal het energieverbruik zijn en des te lager ook de bijbehorende broeikasgasemissies.
Zo zal het voorkomen van afval (preventie) door bijvoorbeeld levensduurverlenging, kunnen leiden tot minder grondstofverbruik en de daarmee samenhangende milieubelasting.
Voor afval dat ondanks preventie wel ontstaat, levert voorbereiding voor hergebruik of recycling het meeste op. Voor bijvoorbeeld papier- en kunststofrecycling geldt dat recycling leidt tot ongeveer 2 ton minder CO_2-emissie per ton gerecycled papier of kunststof op de hele keten ten opzichte van verbranden van de genoemde materialen met het restafval.

Een verdere bijdrage aan het klimaatbeleid wordt bereikt door zoveel mogelijk energie te winnen uit de afvalstoffen die niet worden gerecycled. Het gaat daarbij niet alleen om het produceren van elektriciteit, maar ook om het zoveel mogelijk benutten van de warmte die ontstaat bij de verbranding van afvalstoffen. Dat vergroot de energieprestatie van installaties die afval verbranden.

Bij energiecentrales wordt in zeer beperkte mate brandbaar afval bijgestookt. Het is niet te verwachten dat dit sterk zal toenemen, aangezien de huidige energiecentrales minder geschikt zijn om afvalstoffen te verwerken. Het blijft echter nog steeds een gewenste verwerkingsroute van afval dat niet wordt gerecycled en daar ook niet voor geschikt is, gelet op het rendement van energiecentrales.

De inzet van brandstoffen uit afval in speciale installaties ten behoeve van industriële stoom of warmteproductie kan bij de huidige energieprijzen nog wel groeien. Voor de energieopbrengst verschilt dit weinig met AVI's die direct stoom leveren aan de industrie.

Met de energieproductie uit afval in AVI's wordt de inzet van fossiele brandstoffen voor de productie van elektriciteit en warmte verminderd. De emissie van de AVI's aan fossiele CO_2 is ongeveer gelijk aan de emissie die door de energieproductie wordt vermeden. Deze prestatie wordt geleverd bij een gemiddeld netto elektriciteitsrendement van 16% en een netto warmterendement van 19%.Dit levert een reductie van circa 3 miljoen ton CO_2 op.

Zoals al aangegeven, is de verwachting dat het rendement van een afvalverbrandingsinstallatie verder toeneemt door meer afzet van warmte.

De bio-energiecentrales die in 2008 operationeel zijn of komen, leveren gezamenlijk een bijdrage van ongeveer 0,3 Mton aan vermeden CO_2 emissies.

Een andere belangrijke bijdrage van het afvalbeheer aan het klimaatbeleid wordt geleverd door het tegengaan van de uitstoot van methaan bij stortplaatsen. Het stortgas methaan is namelijk een broeikasgas dat ongeveer 20 keer zo schadelijk is dan CO_2. Door de sterke terugloop in het storten van biodegradeerbaar afval in de afgelopen jaren en het treffen van maatregelen op stortplaatsen om de emissies van stortgas te beperken, is ook de stortgasemissie terug gelopen. Tussen 1990 en 2006 is de jaarlijkse emissie van stortgas al met meer dan 350 kton methaan

afgenomen, van 572 kton methaan in 1990 naar 205 kton in 2010. Dit komt overeen met zo'n 8 Mton CO_2-equivalent.
Voor de reductie van emissies in Nederland is niets zo succesvol geweest als het beleid voor het terugdringen van het storten van organische afvalstoffen.

Hernieuwbare energie
De met het verbranden van afvalstoffen opgewekte energie is voor een deel hernieuwbare energie. Voor AVI's is dit gerelateerd aan het gedeelte van het afval dat kortcyclisch is, wat ongeveer 50% van de input is.
De productie van hernieuwbare energie met afval vermeed in 2011 de inzet van 20 PJ fossiele brandstoffen

Vergisten van GFT-afval en andere organische afvalstromen levert ook een bijdrage aan de hernieuwbare energie productie. Deze bijdrage kan bij een gelijkblijvende hoeveelheid gescheiden ingezameld GFT-afval worden vergroot door meer GFT-afval te vergisten, het gas als (bio)brandstof te gebruiken en het digestaat in te zetten als veenvervanger. De bijdrage kan dan oplopen van 0,15 Mton CO_2 nu tot 0,7 Mton CO_2 op jaarbasis.

Biomassa en afvalstoffen die uit biomassa bestaan: kortcyclisch en duurzaam

Onder biomassa vallen stoffen met een organisch karakter, van plantaardige of dierlijke oorsprong. Bij het verbranden van biomassa ontstaat een hoeveelheid CO_2 die gelijk is aan de hoeveelheid CO_2 die tijdens de groeiperiode van de biomassa uit de atmosfeer is opgenomen. De productie van energie uit biomassa is daarom over een periode van circa 25 jaar gezien CO_2-neutraal. De CO_2-emissie bij de verbranding van biomassa wordt daarom kortcyclisch genoemd en levert geen bijdrage aan het ontstaan van het broeikaseffect. De op deze wijze geproduceerde energie heeft een duurzaam karakter.
Veel afvalstoffen bestaan geheel of gedeeltelijk uit biomassa, zoals GFT-afval, snoeiafval, organisch bedrijfsafval en papier/karton. Door de inzet van de biomassa-fractie uit afvalstoffen bij de energieproductie wordt duurzame energie geproduceerd.
Huishoudelijk restafval in Nederland bestaat voor ongeveer 50% uit biomassa (GFT-afval, papier, karton, enz.). De bij verbranding met dit restafval opgewekte energie geldt dan ook voor de helft als duurzame energie.

Fossiele brandstoffen en afvalstoffen die daarvan zijn gemaakt: langcyclisch en niet duurzaam

Bij de productie van energie uit fossiele brandstoffen als kolen, olie en gas komt ook CO_2 vrij. Opname van deze CO_2 uit de atmosfeer heeft miljoenen jaren geleden plaatsgevonden. De CO_2 die bij het verbranden van fossiele brandstoffen vrijkomt, wordt daarom langcyclisch genoemd. Deze vorm van CO_2 levert de grootste bijdrage aan het ontstaan van het broeikaseffect: er wordt immers CO_2 geëmitteerd, terwijl er geen recente opname tegenover staat.
Afvalstoffen bestaan voor een deel uit producten die zijn gemaakt van fossiele brandstoffen. Bekendste voorbeeld daarvan is kunststof. Bij de productie van energie uit deze afvalstoffen is dan ook geen sprake van duurzame energie. Wel betekent de inzet van de afvalstoffen voor verbranden dat het verbranden van fossiele brandstoffen kan worden verminderd.

Aangezien in veel Europese landen nog veel afval wordt gestort, zijn Europese programma's vooral gericht op het terugdringen van dat storten, omdat daar de grootste winst te behalen is. Een volgende stap is vaak pas het opzetten van een infrastructuur voor de energie-afzet. Voorbeelden uit Zweden en Denemarken laten echter zien dat als er vooraf al actief nagedacht wordt over energielevering er gemakkelijker hoge rendementen uit het afval kunnen worden gehaald.

5.4 Nutsfunctie en marktactiviteiten

5.4.1 Storten en inzameling huishoudelijk afval zijn nutstaken

In de afvalbeheerketen 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. Dat geldt zowel voor het restafval dat niet nuttig kan worden toegepast of kan worden verbrand als 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. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 9 (Organisatie).

Een andere voorziening die maatschappelijk onmisbaar is en waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, is de inzameling van huishoudelijk afval. Ook hier geldt dat het niet goed regelen van deze activiteit kan leiden tot het op een ongewenste manier verspreiden van afval in het milieu. In de hoofdstukken 9 (Organisatie) en 15 (Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen) wordt hierop nader ingegaan.

5.4.2 Marktactiviteiten 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 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 dienen zodanige prijzen voor economische activiteiten vast te stellen 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 zijn 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.

5.5 Capaciteitsplanning

5.5.1 Storten

Zoals in paragraaf 5.4.1 is aangegeven, is storten een nutstaak. De overheid heeft daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit. Belangrijk daarbij is de capaciteit die nodig is om die nutstaak te kunnen uitvoeren.
Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland voor storten zelfvoorzienend wil blijven. Afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast of niet kan worden verbrand, moet in Nederland worden gestort, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Hierbij wordt niet uitgegaan van een krappe capaciteitsplanning. Het kan immers voorkomen dat voor nuttig toepasbaar of te verbranden afval een al dan niet tijdelijke stagnatie van de nuttige toepassing of de verbranding optreedt en dat tijdelijke opslag van de betreffende afvalstoffen niet mogelijk is. Voor de opvang van die afvalstoffen, ook wel achtervang genoemd, dient voldoende stortcapaciteit beschikbaar te zijn.
Als harde richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2009-2015) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht.
In hoofdstuk 21 (Storten) wordt de capaciteitsplanning verder uitgewerkt.

5.5.2 Verbranden van specifiek ziekenhuis afval

De ZAVIN is de enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval. Bij het in werking treden van het eerste LAP was de beschikbare capaciteit van de ZAVIN groter dan het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval. Dit werd toen terecht gezien als een moeilijkheid om de continuïteit van de basisvoorziening te waarborgen en daarom werd capaciteitsuitbreiding voor het verbranden van deze afvalstof in Nederland niet toegestaan.

Door de derde wijziging van het eerste LAP hebben ontdoeners vanaf 2007 de mogelijkheid gekregen om hun specifiek ziekenhuisafval zodanig te verwerken dat het als gewoon bedrijfsafval kan worden afgevoerd. Dit zou kunnen leiden tot minder aanbod aan de ZAVIN. Uitbreiding van de capaciteit voor de verbranding van specifiek ziekenhuisafval zou het waarborgen van de continuïteit van de ZAVIN alleen maar moeilijker maken en zou zelfs het bestaansrecht van ZAVIN in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit werd daarom ook na de derde wijziging van het eerste LAP niet toegestaan. Er is toen wel in het LAP opgenomen dat de

voorkeurspositie van de ZAVIN nog maar voor een periode van 3 jaar in stand zou worden gehouden. Dat betekent dat sinds 1-1-2010 de verbranding van specifiek ziekenhuisafval aan de markt wordt overgelaten en er geen capaciteitsregulering meer is. Vanaf die datum is het dus toegestaan om nieuwe verbrandingscapaciteit voor specifiek ziekenhuisafval te realiseren. Ook wordt grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland voor verbranden van specifiek ziekenhuisafval in beginsel toegestaan (zie ook paragraaf 5.6.1). Dit beleid is verder uitgewerkt in sectorplan 19 van het LAP.

5.6 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 provincie- of regiogrenzen.

Bij afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing is al lang 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 van de OESO.
Op de geografische grensaspecten van verbranden als vorm van verwijderen en storten wordt hierna kort ingegaan.

5.6.1 Verbranden als vorm van verwijderen

Op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland van al het niet-gevaarlijk restafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan, ook als dit leidt tot een bepaalde hoeveelheid verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI’s. Met de vierde wijziging van het eerste LAP is een systeem van een flexibel importplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI’s mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort. Uiteraard moeten bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.
Door de eerste en tweede wijziging van het tweede LAP hebben de Nederlandse AVI’s de status van nuttige toepassing gekregen. Jaarlijks wordt beoordeeld of alle AVI's of AVI-lijnen deze status ook behouden. In de systematiek van het flexibel importplafond wordt echter rekening gehouden met alle AVI’s, dus ook met de installaties die op enig moment de R1-status hebben.

Vanaf 1 januari 2005 beschikt Nederland niet meer over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verbranden van DTO-afvalstoffen. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland voor verbranden van gevaarlijk afval, met uitzondering van specifiek ziekenhuis afval, als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan.

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven wordt vanaf 1-1-2010 het verbranden van specifieke ziekenhuisafval aan de markt overgelaten. Dat betekent dat na die datum 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. Dit beleid is verder uitgewerkt in sectorplan 19 van het LAP.

5.6.2 Storten

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van de zelfvoorziening. Dat betekent dat er 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 van Nederland voor storten als overbrenging naar Nederland voor storten wordt niet toegestaan. Dit met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn.

5.7 Producentenverantwoordelijkheid

Producentenverantwoordelijkheid in het afvalstoffenbeleid houdt in dat producenten of importeurs (mede) verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van de producten die door hen op de markt zijn of worden gebracht. Concreet betekent dit dat de producenten en importeurs verantwoordelijk worden gesteld om een logistiek op te zetten voor het afvalbeheer en hiervan ook de financiering te organiseren. Bij dit principe is sprake van een ketenverantwoordelijkheid, omdat ook andere schakels in de keten (zoals gemeenten en detaillisten) verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld. Dat houdt in dat er, zolang men binnen de gestelde kaders blijft, geen of slechts een minimale rol voor de rijksoverheid is bij de invulling van de inzamel- en verwerkingssystemen.

Er worden verschillende instrumenten ingezet om aan producentenverantwoordelijkheid invulling te geven. Op grond van de artikelen 10.17 en 15.32 van de Wet milieubeheer kan producentenverantwoordelijkheid wettelijk worden ingevoerd. Momenteel is dit voor vijf afvalstromen geregeld. De betreffende regelingen worden ook wel ‘productbesluiten afvalbeheer’ genoemd. In tabel 5.2 is een overzicht opgenomen.

Daarnaast kan de Minister van IenM, indien een belangrijke meerderheid binnen een branche daarom verzoekt, een overeenkomst over het instellen van een afvalbeheerbijdrage (voorheen verwijderingsbijdrage) algemeen verbindend verklaren (artikel 15.36 Wet milieubeheer). Deze overeenkomst moet voldoen aan de eisen welke zijn gesteld in de Regeling verzoek afvalbeheerbijdrage en in de Leidraad Algemeen verbindend verklaring afvalbeheerbijdrage. Voor enkele afvalstromen is een algemeen verbindend verklaring (avv) verleend (zie tabel 5.2). Instrumenten ter bevordering van producentenverantwoordelijkheid worden doorgaans in combinatie met andere instrumenten ingezet, zoals het instellen van stortverboden.

Het inzetten van instrumenten om producentenverantwoordelijkheid te realiseren, blijkt met name meerwaarde te hebben als:

1. Nuttige toepassing van een product een ketendeficit met zich meebrengt dat kan worden overbrugd door de kosten voor afvalbeheer op een andere plaats in de keten te leggen.
2. Een regierol van producenten en importeurs in de keten noodzakelijk is om de (gescheiden) inzameling en/of nuttige toepassing van een product in voldoende mate van de grond te krijgen.

In vrijwel alle gevallen waar tot nu toe producentenverantwoordelijkheid is ingevoerd, zijn door producenten en importeurs collectieve systemen opgezet om te voldoen aan hun verplichtingen.
In veel gevallen financieren de producenten en importeurs het afvalbeheer door het instellen van een afvalbeheerbijdrage die in rekening wordt gebracht bij de verkoop van een nieuw product. Deze bijdrage kan, binnen de grenzen van de

(mededingings)wetgeving, worden verdisconteerd in de prijs van het product (internalisatie) of voor de consument zichtbaar in rekening worden gebracht bij de verkoop van het product.

Het principe van producentenverantwoordelijkheid is ook uitgangspunt in Europees afvalstoffenbeleid. Met uitzondering van het besluit voor autobanden zijn alle Nederlandse productbesluiten afvalbeheer zijn op Europese richtlijnen gebaseerd.

Tabel 5.2
Overzicht van instrumenten die invulling geven aan producentenverantwoordelijkheid en de afvalstoffen die het betreft

Instrument	**Afvalstoffen**	**Uitwerking instrument**
Regelgeving	Verpakkingen	Besluit beheer verpakkingen en papier en karton
	Autobanden	Besluit beheer autobanden
	Elektrische en elektronische apparatuur (inclusief spaarlampen)	Besluit beheer elektr(on)ische apparatuur Regeling beheer elektr(on)ische apparatuur
	Batterijen	Besluit beheer batterijen en accu's 2008 Regeling beheer batterijen en accu's 2008
	Autowrakken	Besluit beheer autowrakken
Algemeen verbindend verklaring	Oud-papier/karton	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage 2010 voor toepassingen van papier en karton
	Vlakglas	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor vlakglas (2012)
	Verpakkingen	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage verpakkingen (2012)
	Verlichting	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor verlichting (2014)

In het eerste LAP waren acht (groepen van) producten opgenomen waarvoor tijdens de planperiode zou worden bezien of de introductie van producentenverantwoordelijkheid zou kunnen bijdragen aan een beter afvalbeheer. In de voortgangsrapportage LAP van oktober 2005 (VROM, 2005) is aangegeven dat voor geen van de (groepen van) producten producentenverantwoordelijkheid in Nederland zal worden ingevoerd.

Evaluatie van producentenverantwoordelijkheid

In 2007 is door het ministerie van IenM (toen nog VROM) een evaluatie van het instrument producentenverantwoordelijkheid uitgevoerd, waarbij onder meer de neveneffecten van de introductie van het instrument zijn beschouwd. Aanleiding daarvoor was de vraag of er verbeteringen mogelijk zijn van het betreffende instrument en de politieke en maatschappelijke belangstelling voor de omvang van de financiële fondsen bij een aantal collectieve producentenorganisaties.
In het onderzoek zijn 11 effecten van producentenverantwoordelijkheid naar voren gekomen, waarvan de volgende als ongewenst neveneffect zijn beoordeeld:

1. Door de invoering van producentenverantwoordelijkheid is weliswaar een hoge efficiency bereikt in de uitvoering, maar er is geen prikkel ontstaan voor design for recycling, hoewel dit wel een van de doelstellingen is geweest bij introductie van het instrument. Het ontbreken van de prikkel is vooral het gevolg van de collectieve uitvoering van de regelgeving door de producenten en importeurs. Het bereiken van dit effect wordt niet langer nagestreefd door producentenverantwoordelijkheid, omdat er inmiddels andere instrumenten zijn ingezet die hetzelfde doel nastreven, zoals de Europese richtlijn eco-design (Richtlijn 2009/125/EG) en daaruit voortvloeiende maatregelen. Daarnaast zijn er verschillende direct werkende preventievoorschriften die ook hun doorwerking hebben op de recyclebaarheid van producten, zoals een verbod op het toepassen van lood en andere gevaarlijke stoffen in elektronische producten. Verwacht wordt dat met name de nieuwe Europese wetgeving voor ecodesign de gewenste preventie effecten wél zullen ontstaan.
2. Er is geen verplichting tot openbaarmaking van jaarcijfers van uitvoeringsorganisaties en de cijfers van afzonderlijke organisaties zijn niet zonder meer vergelijkbaar vanwege ongelijke organisatorische en financiële opzet. Hierdoor is er geen of onvoldoende zicht op de bestedingen van de gelden.
   In 2007 en 2008 is met de betrokken organisaties afgesproken dat ze zich voortaan vrijwillig aan de regels voor commerciële stichtingen houden (BW 2, titel 9, met name Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 640)). Ook is met de collectieve organisaties afgesproken dat zij hun jaarcijfers op internet zullen plaatsen, zodat deze voor een ieder toegankelijk zijn.
3. Er zijn bij een aantal collectieve producentenorganisaties fondsen gevormd met een aanzienlijke omvang.
   In het verleden waren hiervoor geen eisen gesteld, met uitzondering van de avv-systemen, waarvoor een eis is opgenomen in de Leidraad. Wel zijn in sommige productbesluiten bepalingen opgenomen die van invloed zijn op de fondsen, zoals de verantwoordelijkheid voor het beheer van de zogenoemde historische voorraad en een garantstelling voor het opruimen van de nieuwe voorraad in geval men ophoudt te bestaan als fabrikant. In de periode 2007 tot en met 2009 zijn met alle collectieve organisaties afzonderlijk op vrijwillige basis afspraken gemaakt over maximering van de fondsvorming en de eventuele afbouw van de bestaande fondsen.
4. Er zijn geen regels over de vereffening van een eventueel batig saldo bij liquidatie van de uitvoeringsorganisaties. In de praktijk bleek dat niet in alle gevallen afdoende was geregeld dat een eventueel batig saldo bij liquidatie wordt besteed aan een doel dat in lijn ligt met producentenverantwoordelijkheid. Zodoende is er een risico dat een dergelijk saldo niet wordt ingezet voor het doel waarvoor het is geïnd.
   In 2007 en 2008 is met de afzonderlijke collectieve producentenorganisaties afgesproken om, voorzover het nog niet geregeld was, dit alsnog te regelen in de statuten. Daarbij wordt een bestemming vastgelegd die in lijn ligt met de doelstellingen van producentenverantwoordelijkheid.

5.8 Marktwerking

In een in 1999 door de Erasmus Universiteit uitgevoerde studie (OCFEB, 1999) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van het Nederlandse afvalbeheer goed is: het percentage hergebruik (nu: recycling) is hoog en de hoeveelheid afval die volgens de minst gewenste wijze van afvalbeheer wordt verwerkt (storten) is beperkt. Met betrekking tot de efficiëntie wordt gesteld dat al ongeveer 80% van het Nederlandse afval op marktconforme manier wordt ingezameld en verwerkt.

Bij de resterende 20%, te weten de markten rond het inzamelen van huishoudelijk afval, verbranden als vorm van verwijdering en storten, kan de efficiëntie mogelijk worden verbeterd.
Er zijn drie redenen waarom de efficiëntie mogelijk niet optimaal is:

1. Er is geen vrije toe- en uittreding. De drie overheden reguleren namelijk de capaciteit voor verbranden en storten en de gemeenten reguleren de toetreding bij het inzamelen van huishoudelijk afval.
2. Er zijn geografische begrenzingen door zowel provincie- als landsgrenzen.
3. Er is geen vrije afstemming tussen vraag en aanbod. Dit komt doordat er veel langjarige contracten bestaan tussen gemeenten en verwijderingsinrichtingen en financiële risico's van veel afvalverbrandingsinstallaties worden afgedekt door gemeenten.

Het eerste LAP heeft fors ingezet op een verdere versterking van de marktwerking om een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer te bevorderen:

- met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 zijn de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval;
- de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen is op 1 juli 2003 opgeheven;
- door het sluiten van de draaitrommelovens voor gevaarlijk afval zijn ontdoeners vanaf 1 januari 2005 niet meer verplicht om hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval. Grensoverschrijdend transport van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen is vanaf 1 januari 2005 toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven;
- op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 grensoverschrijdend transport van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Wel is door de vierde wijziging van het eerste LAP een systeem van een flexibel importplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort;
- door het sluiten van de C2-deponie eind 2005 zijn de mogelijkheden om deze afvalstoffen uit te voeren, verruimd;
- het eerste LAP heeft geleid tot een inperking van de omvang van de afvalstromen waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Dit betekent dat minder afval onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid valt en dus meer afval aan de vrije markt wordt overgelaten;
- het eerste LAP richtte zich op een verdere deregulering en het bereiken van het gewenste afvalbeheer werd met name door de inzet van marktconforme instrumenten (zoals financiële instrumenten) gestimuleerd. Daarbij speelt het aspect belonen (bijvoorbeeld VAMIL-regeling) een belangrijke rol. Uiteraard zijn ook instrumenten ingezet om minder gewenst afvalbeheer tegen te gaan, zoals de stortbelasting;
- tenslotte zijn door stimuleringsmaatregelen technische innovaties die de marktposities van bedrijven kunnen versterken, mogelijk gemaakt.

Het hiervoor staande geeft aan dat het eerste LAP veel van de door de Erasmus Universiteit genoemde oorzaken van een nog niet optimale efficiëntie heeft aangepakt en dat gedurende de looptijd van het eerste LAP de marktwerking in het afvalbeheer verder is toegenomen. In dit tweede LAP wordt vooralsnog de in het eerste LAP ingezette lijn voortgezet. Er worden dus geen maatregelen genomen om

de eerder in gang gezette versterking van de marktwerking terug te draaien of in te perken.

Het resultaat van het eerste LAP is dat vanaf 1 januari 2007 alleen voor storten en de inzameling van huishoudelijk afval nog sprake is van inperking van de marktwerking. Voor deze twee onderwerpen worden vooralsnog geen maatregelen genomen om daar verandering in aan te brengen. Voor storten blijft dus de capaciteitsregulering en het beginsel van de zelfvoorziening in stand, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Dat betekent dat er nog geen vrije toe- en uittreding op de stortmarkt komt en dat de geografische (lands)begrenzing niet wordt opgeheven.

Bij de inzameling van huishoudelijk afval mogen gemeenten nog steeds zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen.

5.9 Groene Groei - Van Afval Naar Grondstof - LAP

In haar brief van 28 maart 2013 (kamerstuk 33 043, nr. 14) zet het kabinet haar ambitie voor deze "groene groei" uiteen. Het kabinet wil het concurrentievermogen van Nederland versterken en tegelijkertijd de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie terugdringen.

Het kabinetsbeleid gericht op groene groei leunt op vier pijlers (slimme inzet op marktprikkels, stimulerende wet- en regelgeving, innovatie en de overheid als netwerkpartner) en het kabinet ziet binnen acht domeinen belangrijke uitdagingen en kansen. Eén van deze acht domeinen is "van afval naar grondstof". De beweging van afval naar grondstof moet leiden tot een meer circulaire economie. Dit vergt het duurzaam omgaan met natuurlijke bronnen (sustainable sourcing), het zuinig omgaan met onze grondstoffen (resource efficiency), het slim ontwerpen van producten (eco-design en substitutie van niet duurzame materialen), voorwerpen langer en meerdere keren gebruiken (hergebruik en reparatie) en het optimaal benutten van reststromen.

In haar brief van 20 juni 2013 (IenM/BSK-2013/104405) heeft staatsecretaris Mansveld - als coördinerend bewindspersoon van dit programma - de kamer geïnformeerd over de aanpak. De kern van het beleid is het slimmer, efficiënter en zorgvuldiger omgaan met grondstoffen en het streven naar een circulaire economie. Een circulaire economie is hier gedefinieerd als "een economisch systeem dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardecreatie in iedere schakel van het systeem nastreeft" en komt neer op (1) optimaal gebruik van grondstoffen, (2) geen afval, geen emissies en (3) duurzaam brongebruik.

In de brief onderkent de staatssecretaris dat een volledige circulaire economie voorlopig een ideaal blijft, maar wel worden expliciet kansen onderkend en worden diverse fasen in de transitie van de huidige lineaire economie naar een circulaire economie onderscheiden. Nadrukkelijk wordt ingezet op zowel

- het ondersteunen van initiatieven van ‘koplopers’ voor sociale, economische en technische innovatie gericht op het optimaliseren van het gehele systeem dat grondstoffen gebruikt; als
- het optimaliseren, uniformeren en moderniseren van het bestaande afval- en milieubeleid en specifieke inzet op ketens waar kansen voor grote milieuverbetering en economische besparingsmogelijkheden liggen. Hiermee

wordt het ‘peloton’ gestimuleerd de bestaande ‘good practices’ te volgen en uit te bouwen.

Het programma Van Afval Naar Grondstof kent 8 operationele doelstellingen:
1. Bestaand afvalbeleid richten op circulaire economie en innovatie.
2. Aanpak specifieke ketens en afvalstromen.
3. Verbetering van de afvalscheiding en inzameling.
4. Het ontwikkelen van financiële en andere marktprikkels.
5. Verduurzaming consumptiepatronen.
6. Verduurzamen aan de voorkant van de keten.
7. Vereenvoudigen en uniformeren van doelen, criteria, beoordelingsmethoden, indicatoren en keurmerken.
8. Kennis en onderwijs verbinden aan circulaire economie.

Op het moment dat de tweede wijziging van het LAP wordt vastgesteld worden deze doelstellingen nog uitgewerkt in concrete beleidsacties. Het is dan ook niet mogelijk om het LAP nu al in lijn te brengen met de inhoud van het programma Van Afval Naar Grondstof. Omdat al veel afstemming met marktpartijen heeft plaatsgevonden en het ook al in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, worden de contouren van het programma Van Afval Naar Grondstof wel langzaam duidelijk. Hieruit volgt in ieder geval dat het huidige afvalbeleid (LAP) niet op gespannen voet staat met de te verwachten inhoud van het programma. Ook de brief van 20 juni 2013 onderkent dat we met het huidige beleid al aardig op weg zijn en dat de bestaande 'good practices' niet overboord gezet moeten worden. Er is dus geen reden om de wijziging van het LAP hierom aan te houden.

Aangezien de wijziging van het LAP deels tot doel heeft delen van de Kaderrichtlijn te implementeren en deze implementatie aan een termijn is gebonden, is het zelfs ongewenst om de wijziging langer aan te houden. In de loop van 2014 start bovendien de voorbereiding van een nieuw afvalbeheerplan. Omdat de Kamer naar verwachting nog in het eerste kwartaal van 2014 debatteert over de verdere uitwerking van het programma Van Afval Naar Grondstof, zal bij de voorbereiding van het volgende Afvalbeheerplan ongetwijfeld duidelijk zijn welke accentverschuivingen of nieuwe speerpunten in het afvalbeleid - en dus in het LAP - moeten worden aangebracht om het LAP een passende bijdrage aan het programma Van Afval Naar Grondstof te laten leveren.

6 Ketengericht afvalbeleid

Het programma 'ketengericht afvalbeleid' krijgt tezijnertijd een vervolg in het programma 'Van Afval Naar Grondstof' (zie paragraaf 5.9). Ten tijde van het opstellen van de tweede wijziging van het LAP was dat programma nog echter in ontwikkeling en onvoldoende concreet om de plaats van het ketengericht afvalbeleid goed te kunnen weergeven.

Daarnaast wordt het programma 'ketengericht afvalbeleid' uitgebreid geëvalueerd, maar was de uitkomst hiervan nog niet beschikbaar ten tijde van het formuleren van de tweede wijziging van het LAP.

Beide zaken zijn reden geweest om dit hoofdstuk uit het LAP inhoudelijk niet te actualiseren bij de tweede wijziging, maar dit uit te stellen tot het volgende beleidsplan. Enige uitzonderingen zijn de tekstblokken over Ecodesign (waar wat tekst uit het geschrapte deel van hoofdstuk 13 aan is toegevoegd) en Duurzaam Inkopen (wat in lijn is gebracht met paragraaf 10.5).

Hoewel onderstaand hoofdstuk niet op alle onderdelen meer actueel is blijft dit dus ongewijzigd onderdeel van het LAP.

6.1 Inleiding

Het afvalbeleid richtte zich tot en met het eerste LAP met name op de eindfase van materiaalketens, het afvalstadium. In de afgelopen decennia is met dit afvalstoffenbeleid veel milieuwinst geboekt; zo wordt inmiddels meer dan 80% van het afval nuttig toegepast. Langzamerhand lopen we nu tegen de grens van de mogelijkheden tot verdere vermindering van de milieudruk door afval (zoals het verder verminderen en het beter recyclen van afval) via het sectorale afvalbeleid. Toch is een verdere vermindering van die milieudruk nog wel nodig. Ondanks de goede resultaten van het afvalbeleid is de milieudruk van materiaalketens namelijk nog veel te hoog om te kunnen spreken van een duurzame samenleving. Zo slagen we er slechts in beperkte mate in om de uitputting van energiebronnen en grondstoffen terug te dringen. Verder is het vanwege het zuinig omgaan met grondstoffen ook economisch gezien erg aantrekkelijk om efficiënter met grondstoffen en energie om te gaan, bijvoorbeeld door materiaalketens verder te sluiten.

De meest effectieve stappen in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik zijn te realiseren wanneer deze plaatsvinden vanuit het perspectief van de hele keten. Dat is dan ook de richting waarin het afvalstoffenbeleid zich zal moeten en gaan ontwikkelen. Met een ketenaanpak in het afvalbeleid wordt een verdere vermindering van de milieudruk door afval beoogd. Er wordt gezocht naar aangrijpingspunten eerder in de keten (zoals productontwerp) en er wordt voorkomen dat milieudruk naar andere fases van de materiaalketen wordt afgewenteld. Het meer denken in ketens leidt bovendien tot meer innovatie en slimmere samenwerking tussen bedrijven. In de context van grondstofschaarste gaat het vergroten van de innovativiteit en internationale concurrentiekracht van bedrijven hand in hand met de vermindering van de milieudruk door energie- en materiaalgebruik.

6.2 Ketenaanpak in relatie tot het traditionele afvalstoffenbeleid

De afvalhiërarchie is geen dogma. Het is een concreet streven dat in grote lijnen bijdraagt aan de vermindering van de milieudruk. Van afval, maar ook van de hele keten. Echter, op onderdelen veroorzaakt een hoger niveau van de afvalhiërarchie niet altijd minder milieudruk en kan het (verder) voorkomen van afval op andere milieuaspecten een grotere belasting geven, zodat de totale milieudruk er juist groter door wordt. Het hanteren van een levenscyclusanalyse(LCA)-methode voor het vaststellen van en vergelijken met de minimumstandaarden (zie hoofdstuk 11), betekent al meer een invulling van de feitelijke milieudruk. Het is een verfijning of nuancering van de afvalhiërarchie. Met een ketenbenadering worden afvalkeuzes nog verder in perspectief gebracht en wordt zorg gedragen voor een integrale beschouwing van mogelijke milieuverbeteringen.

Ter illustratie
Met het verder doorvoeren van het sectorale afvalstoffenbeleid bestaat het gevaar van afwenteling van milieudruk naar een andere fase in de keten (of een ander beleidsterrein), waardoor de facto in de hele keten geen milieuwinst wordt behaald. Maatregelen tot beter te recyclen afvalstromen zouden bijvoorbeeld kunnen leiden tot producten die uit materialen bestaan die met meer verlies van biodiversiteit gewonnen zijn of die met meer energieverbruik en derhalve een grotere bijdrage aan het broeikaseffect geproduceerd moeten worden. Een ander gevaar is dat maatregelen om de ketenmilieudruk te verminderen niet altijd worden genomen op de plaats waar dit het meeste (kosten)efficiënt is. Het kan veel goedkoper zijn om een toxische stof bij het productontwerp eruit te laten dan om die stof er steeds in het afvalstadium uit te moeten halen.

6.3 Wat houdt een ketenaanpak in het afvalbeleid in?

Bij de ketenaanpak in het afvalstoffenbeleid gaat het om een aanpak waarbij de vermindering van de milieudruk in de afvalfase wordt beïnvloed door maatregelen eerder in de keten. Daarbij wordt dan ook de milieudruk in de hele keten verminderd. Het idee is namelijk dat ook veel eerder in de materiaalketen aangrijpingspunten aanwezig kunnen zijn voor sturing op afvalaspecten én andere milieuaspecten. En dat daar bovendien vaak een grotere milieuwinst te halen valt. Daar hoort onder andere bij dat reeds bij een productontwerp wordt nagedacht over de materialen en over de afvalfase van het product. Dit ketenbeleid behelst als het ware de "materialenkant" van het milieubeleid: duurzaam gebruik van materialen naast een duurzaam energiegebruik.
De elementen van een ketenaanpak in het afvalbeleid zijn:

- voor aanknopingspunten voor vermindering van milieudruk in de afvalfase wordt de gehele keten in beschouwing genomen.
- de inzet op vermindering van de milieudruk in de afvalfase brengt geen afwenteling op andere fases in de keten met zich mee.
- activiteiten ter vermindering van de milieudruk in de keten worden ingezet daar waar de grootste milieuwinst (het meest efficiënt) te halen valt.
- er wordt specifiek ingezet op stromen die er in de hele materiaalketen "toe doen".
- alle relevante milieuthema's worden in beschouwing genomen bij het identificeren van milieuproblemen en oplossingen.

Ter illustratie: de keten van autowrakken
Vanuit het oogpunt van milieudruk van de gehele keten scoort de auto- of autowrakkenketen hoog. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de emissies die gebonden zijn aan het gebruik van auto's. Het grootste deel van de milieudruk ontstaat dus in de gebruiksfase. De meest effectieve aangrijpingspunten om de ketenmilieudruk te verminderen liggen dus in de fase van productontwerp en gebruik. Het lijkt weinig zinvol om naar extra maatregelen in het afvalbeleid te zoeken. Het recyclingspercentage is momenteel al zeer hoog en de invloed van denkbare varianten van afvalverwerking op de milieudruk over de hele keten is klein. Uiteraard is het wel belangrijk om bij verbeteringen in de energie-efficiëntie van auto's rekening te houden met de effecten die eventuele veranderingen in materiaalgebruik kunnen hebben op de milieudruk in de afvalfase.

De gedachten achter de ketenbenadering in het afvalbeleid zijn grotendeels dezelfde als die van het concept "Cradle to Cradle".

6.4 Relatie ketenaanpak en Cradle to Cradle

Cradle to Cradle (van wieg tot wieg) is een ontwerpconcept van architect William McDonough en chemicus Michael Braungart op basis van eco-effectiviteit. Het principe voor hun ontwerpen ontlenen McDonough en Braungart aan de werking van ecosystemen, waarin het ene organisme een functie heeft voor andere organismen. Hierbij staan kenmerken als samenwerking (symbiose), het dienen als voedsel en onderlinge verrijking centraal. Cradle to Cradle (C2C) betekent dat producten dusdanig moeten zijn ontworpen dat zij na gebruik op een hoogwaardige manier kunnen worden hergebruikt in een nieuw product of een voedende functie moeten hebben ("afval is voedsel"). McDonough en Braungart maken hiervoor primair onderscheid in twee soorten grondstoffen: biologische en technische. Om grondstoffen na het afdanken van een product te kunnen inzetten als voeding voor nieuwe producten of terug te brengen in de (biologische) kringloop dient een product te bestaan uit zo min mogelijk componenten (of uit componenten van één soort, bijvoorbeeld alleen uit hout).

De grote kracht van het C2C-concept ligt in het innovatieve, mobiliserende en inspirerende karakter. C2C gaat uit van een positieve benadering, van het slim ontwerpen vanaf het begin: "being good instead of being less bad". Het is bovendien een concept dat uitgaat van samenhang en integraliteit van (eco)systemen. Het is een breed begrip. Het gaat niet alleen om ketens (kringloop van natuurlijke hulpbronnen, via ontwerpen van producten en fabricage, naar een hoogwaardig hergebruik en dan weer naar grondstoffen), maar ook om systemen (sleutelvoorraden: ecosystemen, ruimte en energie) en om de sturing (sturing via geld, regels, ruimtelijke ordening).

Het C2C-concept sluit nauw aan bij het werk dat binnen het milieubeleid in de afgelopen 15 jaar is verricht in het kader van integraal ketenbeheer, ecodesign en eco-efficiency. De C2C aanpak leidt tot verbreding en verdieping van dit eerdere werk. Het ministerie van IenM stimuleert en integreert C2C op diverse manieren. Het programma "Ketengericht afvalbeleid" is er daar één van. In de eerste plaats is in de zes ketenpilots C2C gebruikt als leidend motief. Ook in het vervolg van de ketenaanpak, bij de aanpak van de prioritaire stromen, zal C2C een rol spelen als inspiratiebron.

6.5 Doelstellingen afvalbeleid vanuit de ketenbenadering

- De algemene doelstelling voor het milieubeleid is het beperken van de totale milieubelasting van producten en activiteiten op een zo efficiënt mogelijke manier.
- De algemene doelstelling van het afvalstoffenbeleid is: de totale milieudruk van een keten (vanaf grondstofwinning tot productie en gebruik en uiteindelijk de afvalfase inclusief recycling) dient zo beperkt mogelijk te zijn en vanuit het afvalstoffenbeleid wordt daaraan een zo optimaal mogelijke bijdrage geleverd.
- Deze hoofddoelstelling wordt praktisch ingevuld door het beperken van de milieubelasting van afvalbeheer door preventiemaatregelen (o.a. ecodesign), het stimuleren van meer nuttige toepassing van afvalstoffen, het beter benutten van de energie-inhoud van niet voor recycling geschikt afval en het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval (milieuthema "finaal afval").
- Daarnaast draagt het afvalstoffenbeleid, met het oog op een integrale ketenbenadering, bij aan de volgende beleidsambities :
    - in 2020 is de CO_2-uitstoot met 30% verminderd t.o.v. 1990 (thema "klimaatverandering");
    - in 2020 bestaat er geen gevaar meer voor mens en milieu als gevolg van de verspreiding van gevaarlijke stoffen (thema "verspreiding");
    - in 2010 is het verlies van biodiversiteit gestopt (thema "landgebruik").

6.6 Start ketenbenadering in 2007 – 2008

De basis voor een ketenbenadering in het afvalstoffenbeleid is gelegd in het begin van de planperiode van het vorige LAP. Als eerste stap is samen met de markt een lange termijnvisie voor het afvalbeleid opgesteld. Belangrijke elementen van die lange termijnvisie zijn onder andere dat in 2050 de markt voor vrijwel alle afval een nuttige, eco-efficiënte toepassing vindt, dat gedetailleerde afvalwetgeving en sturing niet meer nodig is en dat onder andere Europese kaders ervoor zorgen dat afvalbeleid onderdeel is geworden van industrie-, producten- en energiebeleid. Vervolgens zijn in het programma "Toekomstig afvalbeleid" de doelen en instrumenten verkend die moeten leiden tot het bereiken van deze lange termijnvisie, vanuit de drie speerpunten "versterking innovatiekracht", "internalisering milieukosten" en "ketenbenadering".

Vanaf 2007 is de versterking en invulling van de ketenaanpak via twee complementaire sporen in gang gezet. Ten eerste zijn voor zes afvalstromen ketenpilots uitgevoerd. In deze pilots is ervaring opgedaan met de werking van een ketenaanpak in de praktijk en is inzicht verkregen in de randvoorwaarden die de overheid moet scheppen opdat bedrijven dit op een succesvolle manier kunnen vormgeven. Ten tweede is, uitgaande van de LAP-afvalstromen, de totale milieudruk van ketens in beeld gebracht. De milieudruk in de afvalfase is tegen die van de gehele keten afgezet én de milieudruk in de afvalfase van de stromen zijn onderling vergeleken. Dit vormt de basis voor het vaststellen van prioritaire stromen voor een brede ketenaanpak.
Voortbouwend op beide onderdelen (pilots en milieudrukstudie) is een ketenprogramma voor de komende periode opgesteld.

6.7 Opzet programma Ketengericht afvalbeleid 2009 – 2012

In de planperiode van dit tweede LAP wordt de ketenaanpak in het afvalstoffenbeleid verder ingevuld en verbreed. Daarvoor wordt onder andere gewerkt met nieuwe prioriteiten voor de beleidsinzet, die zijn ingegeven door het belang van de milieudruk in de hele keten en de mogelijke aangrijpingspunten voor het behalen van milieuwinst. Tegelijkertijd wordt met een bezinning op het

instrumentarium gestreefd naar een algemene, brede basis voor het sturen op ketenoplossingen voor milieuproblemen.
Waar nodig en mogelijk worden de beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan toegespitst op een ketenaanpak, zodat er de gewenste sturing vanuit gaat. Het uiteindelijke doel is één geïntegreerd beleidskader voor de gehele materiaalketen.

De activiteiten die in de planperiode worden uitgevoerd voor het vormgeven van de ketenaanpak in het afvalbeleid, worden samengebracht in het zogenaamde programma "Ketengericht afvalbeleid". Het programma bevat de volgende elementen, die in de volgende paragrafen worden uitgewerkt:
1. leren van voorbeelden
2. aan de slag met prioriteiten
3. aansluiten van instrumenten
4. verbreden naar integraal materiaalketenbeleid

Dit ketenprogramma is tevens een van de manieren waarop invulling wordt gegeven aan de stimulerende rol die het ministerie van IenM voor het concept Cradle to Cradle wenst te vervullen.

6.7.1 Leren van voorbeelden

Eind 2007 is een concrete ketenaanpak begonnen met het project "Naar een ketenaanpak in het afvalbeleid". Er zijn zes ketenpilots gestart, met als doel het opdoen van ervaring met een ketenaanpak als werkwijze en het realiseren van een substantiële verlaging van de (afvalgerelateerde) milieudruk in de pilotketen. Zo zijn bedrijven uit zes materiaal- of productketens, te weten gips, zink, tapijt, voedsel, EPS en textiel, aan de slag gegaan om de milieudruk in hun keten terug te brengen. De zeer gemotiveerde bedrijven onderzochten hoe ze op een innovatieve manier de materiaalkringloop (verder) kunnen sluiten. In mei 2008 zijn de plannen van aanpak van bedrijven uit deze ketens en de eerste inspirerende resultaten gepresenteerd. Veel plannen zullen de komende periode worden uitgevoerd, waarbij sommige in de uitvoering worden ondersteund door de overheid.

De pilots hebben oplossingen en projecten opgeleverd op onder andere het gebied van kringloopsluiting en het verankeren van duurzame afwegingen. In onderstaande tabel worden de projecten genoemd die uit de pilots zijn voortgekomen.

Pilot	**Projecttitel**	**Doel**
Gips	Convenant voor sluiten van kringloop van gips in bouwsector	Verdubbeling van recycling van gips uit bouw- en sloopafval van 20% in 2008 tot 40% in 2010 en realiseren dat Nederland in 2015 Europees koploper is op het gebied van gipsrecycling.
Zink	Ontzinken van schroot	Verder sluiten van zinkkringloop door terugwinnen van zink uit afgedankt verzinkt materiaal (schroot).
	Ontzinken en renoveren van vormgegeven materiaal	Via ontzinken het zink in de kringloop houden en zorgen dat de vormgegeven producten na herverzinking weer worden gebruikt in dezelfde toepassing.

Tapijt	Duurzaamheid als thema van het digitale scholingshuis	Scholing voor winkelpersoneel en adviseurs in woning- en interieurbranche om de vraag naar duurzaam tapijt te stimuleren.
	Update bevindingen Europees samenwerkingsproject RECAM	Ontwikkeling van een economisch en technisch haalbaar systeem voor recycling van post-consumerafval.
Voedsel	Stichting Good Food Alliance	Via o.a. good foodkit en benchmarking bevorderen van transparantie in de voedselketen vanuit de horecasector en daarmee zorg dragen voor duurzaam voedsel op de menukaart
	Kwaliteitsbepaling vlees en toepassing in de keten	Ontwikkelen, uitproberen en invoeren van een methodiek ter bepaling van kwaliteit van vlees om minder vlees te verspillen
	Nuttige toepassing voedselresten	Stimuleren hoogwaardiger verwerking van voedselresten door meer informatie over nuttige toepassingsmogelijkheden
	Nieuw concept voor aanbieden verswaren in de catering	Verminderen verwachte voedselverspilling door innovatie in aanbieden van verswaren in de catering
EPS	BioFoam	Ontwikkelen van piepschuim met vergelijkbare eigenschappen als EPS op basis van materiaal van natuurlijke oorsprong
	Effectieve inzamellogistiek	Toename van inzameling en recycling van EPS van MKB en consumenten (via milieustraten)
	Selectief slopen	Toename van selectief slopen van EPS uit de bouw door opstellen van een handreiking over verwerkingsmogelijkheden
	Onderzoek toepassing gerecycled EPS als wegfundering	Toename van de inzet van gerecycled EPS in wegfundering
Textiel	Jeans for Jeans	Milieubelasting van jeans-textielketen verminderen door nieuwe jeans uit (vezels van) afgedankte jeans te maken.
	Verduurzamen mainstream kledingketen	Door integreren van milieucriteria in BSCI auditing systeem (bestaand systeem voor sociale aspecten kledingketen) verduurzamen

		van kledingketen.

De eerste fase van de ketenpilots, waarin plannen van aanpak zijn opgesteld, heeft reeds enkele leerervaringen met de ketenaanpak in het afvalbeleid opgeleverd, zoals:

- Het actief betrekken van meer schakels in de keten levert resultaten op die via een sectorale aanpak niet tot stand zouden zijn gekomen.
- Het succes van de pilots is grotendeels te danken aan de motivatie van partijen en de actieve rol van koplopers binnen de pilotgroepen.
- Ook de aanjagende en faciliterende rol van de overheid, evenals de erkenning en de positieve publiciteit die daarmee gepaard gaat, zijn belangrijk en versnellen het opstarten van ketenprojecten.
- Het ontwikkelen van onderling vertrouwen is vaak (tijds)intensief.
- Voor het uitvoeren van acties kijken partijen vaak naar de overheid voor financiële ondersteuning.

Bij de uitvoering van de plannen van aanpak van de pilots (zeker die waarbij de overheid voor financiële ondersteuning zorgt) wordt eveneens gelet op algemene leerpunten voor een ketenaanpak. Wat maakt dat een project, een nieuwe aanpak succesvol is? Welke belemmeringen in de regelgeving en andere kaders ondervinden bedrijven die samen met ketenpartners een oplossing voor milieuproblemen willen zoeken?

De eerste lessen, evenals de lessen die worden getrokken uit de daadwerkelijke uitvoering van de ketenprojecten, worden vertaald naar een structureel ketenbeleid, inclusief het bijbehorende instrumentarium. Zo worden de leerervaringen gebruikt in de ketenaanpak voor de geselecteerde prioritaire stromen (zie 6.2.) en bij het zorgen voor relevante ketengerichte beleidsinstrumenten (nieuwe instrumenten of aanvulling van bestaande, zie 6.3.).

6.7.2 Aan de slag met prioriteiten

Waarom nieuwe prioriteiten?

Het besef dat met het traditionele afvalstoffenbeleid de grootste verbeterslagen gemaakt zijn, vraagt om bezinning op de beleidsinzet voor de toekomst. Die dient te worden toegespitst op die stromen waarbij nog relatief veel milieuwinst te behalen valt (zie ook inleiding ketenaanpak). Nieuwe prioriteiten zijn daarom vastgesteld voor een nieuwe fase, die tevens een nieuwe uitstraling verdient. De uitdagingen waar we op dit moment voor staan zijn namelijk geen kwestie van bedrijven die eenvoudigweg betere milieuprestaties zouden kunnen leveren. Er is meer nodig dan een duurzame individuele bedrijfsvoering (al dan niet in sectorverband ondersteund) om de volgende slag naar een duurzame materiaalketen te kunnen maken. Samenwerking in de keten is daarbij het trefwoord. Dát is een weg die nieuwe oplossingen kan opleveren en die radicale innovaties teweeg kan brengen. Tegelijkertijd is het een weg van onzekerheden, die nog niet of nauwelijks door (wettelijke) kaders wordt ondersteund. Bedrijven en sectoren die die weg nu reeds willen inslaan zijn met recht koplopers te noemen. Deze profilering in maatschappelijke verantwoordelijkheid en duurzaamheid kan en zal worden ondersteund met het programma Ketengericht afvalbeleid. Binnen de prioritaire stromen wil de overheid in gezamenlijkheid op zoek gaan naar samenwerking, innovaties, een groen bedrijfsimago én naar kostenbesparingen. De gezamenlijke ideeën voor milieuwinst zullen immers hand in hand gaan met economische voordelen. Pas wanneer ergens een “business case” van is te maken, is het een daadwerkelijk duurzame oplossing.

Selectie van prioritaire stromen

Als een van de bouwstenen voor een ketenaanpak in het afvalbeleid is een studie uitgevoerd naar mogelijke prioriteiten op grond van milieudruk. Daarin is voor de LAP-afvalstromen gekeken naar de milieudruk in de hele keten, naar de milieudruk van de afvalfase en naar de kosten van de afvalverwerking. De rangschikking van stromen op genoemde aspecten heeft een lijstje van afvalstromen opgeleverd waarvoor de milieudruk in de keten hoog is en/of de milieudruk in de afvalfase hoog is en/of de kosten van afvalverwerking hoog zijn.

Naast een aantal stromen die traditioneel belangrijk zijn in het afvalbeleid (zoals bouw- en sloopafval en afval van huishoudens) komen er uit deze ketenverkenning ook stromen naar voren met een grote energievraag tijdens de gebruiksfase (zoals autowrakken, tl-buizen, textiel en tapijt). Verder scoren stromen met een relatief grote milieudruk als gevolg van de materiaalproductie hoog (o.a. dierlijk of organisch afval en metalen), waarbij de score grotendeels onafhankelijk is van de gekozen weging van milieuaspecten.
De studie betreft een verkenning. De resultaten zijn gebruikt als startpunt voor de vraag waar, met het oog op een ketenbenadering, de komende jaren in het afvalbeleid de accenten gelegd zouden kunnen worden. Daarvoor is de groslijst van stromen langs de volgende criteria gehouden:

- de milieudruk in de keten is relatief groot t.o.v. andere stromen (al dan niet in combinatie met een grote milieudruk in de afvalfase);
- een vermindering van de milieudruk lijkt haalbaar;
- vanuit de invalshoek van het afvalbeleid (in brede zin) zijn aanknopingspunten voor aanpak aanwezig;
- een keteninvalshoek, het betrekken van de keten, biedt mogelijkheden voor verbetering;
- in de betreffende keten bevinden zich bedrijven/branches die hebben laten zien hun eigen verantwoordelijkheid niet uit de weg te gaan en waarmee naar verwachting constructieve samenwerkingsvormen mogelijk zijn.

Op grond van de studie en de genoemde criteria zijn uiteindelijk de volgende zeven stromen geselecteerd als prioritair voor de ketenaanpak in het afvalbeleid in de komende planperiode:

1. papier en karton
2. textiel
3. bouw- en sloopafval
4. organisch afval / voedselresten
5. aluminium
6. PVC
7. grof huishoudelijk afval

Toelichting selectie en oplossingsrichtingen per stroom

Hierna wordt per stroom toegelicht om welke redenen ze als prioritair voor de komende LAP-periode zijn geselecteerd en, daarmee samenhangend, in welke richting de eerste gedachten over oplossingen in de keten gaan. Dit laatste is nadrukkelijk indicatief, omdat de aanpak juist hetgeen is dat binnen het programma in gezamenlijkheid met de ketenpartners wordt ontwikkeld.
De noemers waaronder de stromen hier worden aangewezen zijn zeer algemeen. Ook onderdeel van (een van de eerste stappen van) het programma is dat per stroom wordt verkend en vervolgens afgebakend op welke subketen of ketens van deze materialen de aanpak wordt gericht.

Voor wat betreft de argumentatie van de keuze voor deze afvalstromen geldt, aanvullend op hetgeen hieronder wordt toegelicht, voor alle zeven dat het een stroom betreft waarbinnen zich bedrijven en branches bevinden die aan de weg timmeren. Naar verwachting zijn hier partijen te vinden die, ondersteund door de overheid, met ketenpartners naar duurzame materiaalstromen willen streven.

Papier en karton
Uit de CE-studie blijkt dat de milieudruk van de papier- en kartonketen relatief hoog scoort en dat tevens de afvalgerelateerde milieudruk hoog is. Het gaat daarbij in het bijzonder om de milieuaspecten landgebruik en broeikaseffect.

Gemaakte keuzes voor toedeling van milieueffecten en voor weging van milieuaspecten (materiaalgebruik versus energiegebruik) bepalen mede waar in de keten de milieuwinst het best kan worden gezocht. Gezien de totale milieudruk van papier, die mede wordt veroorzaakt door de grote omvang van de stroom, is het in ieder geval de moeite waard om ervoor te zorgen dat papier duurzamer gebruikt gaat worden.

Met het sturen op de afvalfase van papier is in de afgelopen decennia veel bereikt. Om verdere milieuwinst te behalen – hetgeen gezien de omvang van de stroom de moeite waard is – kan worden gekeken naar aangrijpingspunten eerder in de keten om het gewenste effect achterin de keten te bereiken. Hier is derhalve sprake van kansen door een ketenbenadering, waarmee verdergaande winst kan worden behaald dan door de inspanning te richten op een fine-tuning binnen het sectorale afvalbeleid.

De papier- en kartonsector timmert op diverse terreinen aan de weg van duurzaamheid. Zo worden ambitieuze doelen voor energiebesparing nagestreefd en bestaan er reeds initiatieven voor een verduurzaming van de keten samen met alle stakeholders. De aanpak in het kader van het programma Ketengericht afvalbeleid kan hiermee waar wenselijk worden geïntegreerd. Naast duurzamer productie en meer kringloopsluiting zou ook preventie (papierbesparing) voor deze keten de aandacht moeten krijgen, omdat dat aangrijpt op de omvang van de stroom. Er zal nog worden bezien hoe voor deze keten een relatie met de houtketen gelegd kan worden.

Textiel
Voor textiel geldt dat de milieudruk van de gehele keten relatief hoog is, de verwerking van afval (als het eenmaal afval is) levert echter weinig milieudruk op. De milieudruk ontstaat eerder in de keten: met name bij de katoenteelt en door het hoge energiegebruik bij productie en gebruik (reiniging). Daar valt milieuwinst te behalen, waardoor deze stroom een goed voorbeeld is van mogelijke milieuwinst door een ketenbenadering.
De voorziene oplossingsrichting in de keten van deze stroom heeft verschillende elementen. In de eerste plaats kan worden gekeken naar een milieuvriendelijkere productie van katoen (bijvoorbeeld bij de teelt en reiniging). Ten tweede biedt het beter sluitend maken van de textielkringloop kansen voor milieuwinst: verhoging van de gescheiden inzameling, waarna door een hoogwaardiger hergebruik een deel van de milieubelastende primaire productie kan worden vermeden. Binnen de afvalketenpilot textiel zijn al projecten in deze richting gestart ("Jeans for jeans").

Bouw- en sloopafval
Bouw- en sloopafval is een afvalstroom van grote omvang die uit diverse componenten bestaat, zoals steenachtig materiaal, gips en vlakglas. Uit de verkennende studie blijkt dat de totale milieudruk van steenachtig materiaal (de

grootste component van BSA) relatief hoog scoort en dat tevens de afvalgerelateerde milieudruk hoog is. Met name de voorketen van steenachtig materiaal is belastend (thema klimaatverandering). Bij de huidige toepassingen van steenachtige materiaal als grindvervanger compenseert het daarbij uitsparen van zand en grind de vrij milieu-intensieve voorketens nog onvoldoende. In het gedetailleerder kijken naar het verschil in hoogwaardigheid tussen verwerkingsopties ligt dus mogelijke milieuwinst.

Oplossingsrichtingen voor minder milieudruk in de keten zouden gezocht kunnen worden in hoogwaardige toepassingen, waarbij energie-intensievere primaire materialen worden uitgespaard. Zo blijkt voor gips een hoogwaardiger toepassing dan de huidige verzatsbau (opvulling in Duitse mijnen) forse milieuwinst in de keten op te kunnen leveren.
In de ketenpilot gips is een convenant getekend om de gescheiden inzameling en nuttige toepassing van gips de komende jaren drastisch te verhogen. Ook (vlak)glas kan een interessante keten zijn, omdat door nuttige toepassingen grote milieuwinst in de keten kan worden behaald.
Bouw- en sloopafval is overigens ook in onze buurlanden een prioritaire stroom. Samenwerking en informatie-uitwisseling is reeds gestart.

Organisch afval
Ook voor organisch afval (GFT) geldt dat de milieudruk van de hele keten relatief hoog scoort en dat tevens de afvalgerelateerde milieudruk hoog is. Binnen organisch afval gaat het dan met name om vlees en zuivel (dierlijke eiwitten). De milieudruk ontstaat vooral in de voorketen, met name op de milieuaspecten landgebruik en de bijdrage aan het broeikaseffect.
Gezien de milieudruk van organisch afval, zowel in de gehele keten als in de afvalfase, is het zinvol om de inzet erop te richten dat in zijn totaliteit minder afval vrijkomt. Ook hier is dus sprake van een mogelijke winst door een ketenbenadering. In plaats van de inspanning te richten op een fine-tuning binnen het sectorale afvalbeleid (sterkere sturing richting de meest gewenste verwerkingsmethode), wordt ervoor gezorgd dat afvalverwerking zo weinig mogelijk aan de orde is. Met name preventie (tegengaan van voedselverspilling) biedt kansen voor milieuwinst, omdat dat aangrijpt op de omvang van de stroom. De eerste projecten in de ketenpilot voedsel zetten al stappen in die richting.

Aluminium
De milieudruk van de keten van metalen is relatief hoog, metalen hebben een flinke milieudruk bij winning en productie. Hierbij moet vooral worden gedacht aan energiegebruik (bijdrage aan het broeikaseffect), afval bij mijnen en toxische emissies. Aluminium heeft in vergelijking met andere metalen een laag percentage recycling. Meer recycling kan substantiële milieuwinst opleveren, omdat daarmee een deel van de milieubelastende primaire productie kan worden vermeden. Mogelijkheden voor milieuwinst in de aluminiumketen lijken dan ook aanwezig te zijn met de inzet op een hoger recyclingpercentage (meer kringloopsluiting) en op een hoogwaardige recycling. Bovendien kan op een innovatieve manier worden gekeken naar de toepassingen van aluminium.

PVC
PVC (toegepast in onder meer kozijnen, regenpijpen, elektra, kantoorartikelen) is een component van de kunststoffractie in de afvalstromen huishoudelijk afval, HDO-afval en bouw- en sloopafval. De milieudruk in de gehele keten van deze afvalstromen scoort relatief hoog, evenals de afvalgerelateerde milieudruk. De relatief laagwaardige energietoepassing van onder meer kunststoffen leidt tot een hoge impact van de afvalverwerking. Kunststofstromen zijn ook goed voor een groot

deel van de milieudruk van de voorketen van het restafval. Uit onderzoek blijkt dat vooral het inzetten op het verhogen van de hoeveelheid te recyclen PVC binnen de kunststoffractie milieukundig gezien een goede optie is. Tegelijkertijd lijken de hoeveelheden ingezameld en gerecycled PVC de laatste jaren achter te blijven bij de verwachtingen. De kansen voor deze LAP-periode zouden voor deze prioritaire stroom dan ook vooral gezocht moeten worden in het verder sluiten van de kringloop. Daarnaast kan worden nagedacht over manieren waarop innovaties op het gebied van de functies en toepassingen van PVC kunnen worden gestimuleerd.

Grof huishoudelijk afval
Grof huishoudelijk afval (tapijt, matrassen, meubilair, enz.) scoort relatief laag op de milieudruk van de gehele keten, maar hoog op de afvalgerelateerde milieudruk, uitgaande van verbranding in een AVI. Verhoging van het aandeel recycling of toepassing als secundaire brandstof kan hierin verbetering brengen. Voor deze prioritaire afvalstroom bestaat de eerste stap uit het meer inzicht verkrijgen in de deelstromen waarvoor de grootste winst valt te behalen. Denkrichtingen voor het boeken van milieuwinst zijn de inzet op meer gescheiden inzameling en op een hoogwaardiger toepassing van deelstromen die goed kunnen worden hergebruikt of toegepast als secundaire brandstof. Ook productontwerp (ecodesign) kan een rol spelen. Binnen de ketenpilot tapijt zijn al ervaringen opgedaan.
De aangegeven invulling van de richtingen waarin de oplossingen worden gezocht is slechts indicatief. Het draait uiteindelijk om de mate waarin de milieudruk kan worden verminderd. De markt zelf kan daarvoor het best de meest kansrijke denkrichtingen aangeven. In hoeverre die mogelijke denkrichtingen bijdragen aan een vermindering van de milieudruk wordt in het kader van de aanpak van de stromen doorgerekend. Daarbij kunnen ook meer vernieuwende manieren voor het omgaan met de functies van de betreffende materialen een rol spelen. Dit alles gebeurt gezamenlijk met stakeholders in een iteratief proces van het vaststellen van de mix van activiteiten in het ketenprogramma.

Doelstelling
In kwantitatieve zin wordt voor dit onderdeel van het ketenprogramma een richtinggevende doelstelling gehanteerd van een milieuwinst van 20% in 2015. Dat wil zeggen dat ernaar wordt gestreefd om met de extra inspanningen voor de zeven prioritaire stromen in het kader van de ketenaanpak, in de planperiode van LAP2, voor elk van deze stromen minimaal 20% vermindering van de milieudruk te realiseren.

Uiteindelijk wordt binnen het programma aan de slag gegaan met meer concrete doelstellingen, die aansprekend en meetbaar zijn, zoals percentages gescheiden inzameling, preventie e.d. Op dit moment kunnen voor dat type doelstellingen mogelijke richtingen worden aangegeven, maar nog geen invulling. Dat komt juist pas later, na het vaststellen van de milieudruk in de keten en de optimale verbeteropties. Dit om recht te doen aan het streven om daadwerkelijk een reductie van de milieudruk te verwezenlijken op de meest (kosten)efficiënte manier. Dit wordt in samenspraak met alle betrokkenen opgepakt. Bij de ene stroom zal het om besparing gaan, bij de ander meer om kringloopsluiting. Het zal ook vaak een combinatie van oplossingsrichtingen en doelen zijn.

6.7.3 Aansluiten van instrumenten

Bezinning op instrumentarium
Waar mogelijk moet de extra milieuwinst die via een ketenbenadering (in aanvulling op de succesvolle kanten van de sectorale benadering) is te behalen ook via reguliere beleidsinstrumenten in algemene zin – dus niet alleen voor de gekozen

prioritaire stromen – de juiste kant op worden gestuurd. Bestaande instrumenten, die uiteraard over het algemeen (zo niet altijd) als aangrijpingspunt het individuele bedrijf hebben, zouden een ketenaanpak niet mogen belemmeren en moeten deze liefst zelfs stimuleren. Het is nodig hiervoor aandacht te hebben omdat bij een ketenbenadering de situatie kan zijn dat het milieuresultaat van een ingreep die het ene bedrijf doet (alleen of ook) bij een ander bedrijf zichtbaar wordt.

Uit de ketenpilots en uit de aanpak van prioritaire stromen komen knelpunten en oplossingen naar voren voor wat betreft het huidige instrumentarium. Los van deze signalen uit de praktijk wordt voorzien dat diverse bestaande instrumenten een rol zouden kunnen spelen bij een meer ketengerichte aanpak van het milieubeleid. Nagegaan wordt of en, zo ja, hoe deze instrumenten meer "ketenproof" kunnen worden gemaakt. Zo zou bij bestaande subsidieregelingen bijvoorbeeld als positief selectiecriterium of als voorwaarde de betrokkenheid van een minimum aantal ketenpartners kunnen worden opgenomen.

Overigens wordt ook voor het afvalbeleid in brede zin (inclusief de "traditionele" elementen van het afvalbeleid, zoals sturing op verwerkingsroutes) het instrumentarium in beschouwing genomen.

In 2008 is opdracht gegeven voor een verkennend onderzoek naar de effectiviteit van diverse typen en uitwerkingen van economische instrumenten voor het afvalstoffenbeleid. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan instrumenten die zouden kunnen sturen op een ketenaanpak. De resultaten van dit onderzoek worden in het programma Ketengericht afvalbeleid gebruikt.

Rol van de overheid

Zoals eerder aangegeven is om nieuwe grote slagen in milieuwinst te kunnen maken een andere benadering nodig, namelijk via de keten. Die ketenbenadering vraagt tevens om een andersoortige inzet van beleidsinstrumenten. Een optimalisatie van het bestaande instrumentarium is tot op zekere hoogte nuttig, maar de verwachting is niet dat daarmee grootschalige nieuwe oplossingen kunnen worden gestimuleerd of afgedwongen. Daadwerkelijke vernieuwing is te verwachten van impulsen in de keten, zoals het met elkaar in contact brengen van minder voor de hand liggende combinaties van bedrijven en het betrekken van afnemers bij productontwerp. Vanuit dit soort nieuwe partnerschappen en platforms kunnen de benodigde innovaties worden verwacht. Het gaat dus voor een groot deel om het tot stand brengen van een proces, waarbij de overheid een belangrijke rol kan vervullen. Bovendien past zo'n aanjagende en faciliterende rol bij de fase van beleidsontwikkeling, waarin de ketenbenadering in het afvalbeleid zich bevindt. Deze rol vervult de overheid bij de aanpak van de zeven prioritaire stromen.

Welke instrumenten?

Op grond van de eerste pilotbevindingen en een eerste globale inventarisatie wordt in elk geval gedacht aan een verkenning van de beperkingen en mogelijkheden van de volgende (typen) instrumenten:

- Stimuleringsprogramma's: o.a. milieusubsidies zoals Programma Milieu & Technologie (ProMT), innovatiesubsidies zoals WBSO, innovatievouchers
- Fiscale regelingen: o.a. MIA/Vamil, vergroening van het belastingstelsel, groen beleggen
- Producentenverantwoordelijkheid
- Vrijwillige afspraken: o.a. MJA's, MVO
- Overige beleidskaders: o.a. duurzaam inkopen, ecodesign, EU-actieplan SCP

<u>Vrijwillige afspraken</u>

De te kiezen afstemmings- en samenwerkingsstructuren voor de ketenaanpak vanuit het afvalstoffenbeleid, zowel voor de prioritaire stromen als voor het instrumentarium, worden afgestemd op de wijze waarop overheid en bedrijfsleven in den brede in de toekomst (na afloop van de DMI-convenanten) het overleg over vrijwillige afspraken willen vormgeven.

Voor wat betreft de Meerjarenafspraken energie-efficiency 2001-2020 (MJA's) is onder 6.2. al aangegeven dat bij de uitvoering van de ketenbenadering voor de prioritaire stromen waar relevant en mogelijk zal worden samengewerkt met het MJA-programma. Dit geeft efficiencywinst in de uitvoeringskosten aan de kant van zowel de overheid als de betrokken bedrijven. Reeds sinds 2000 is aan de MJA's een ketencomponent toegevoegd: een deel van de energiebesparing (die daarbij vaak een verbetering op andere milieuaspecten met zich meebrengt) kan in samenwerking met ketenpartners worden gerealiseerd. Er wordt nagegaan in hoeverre de samenwerking bij de uitvoering van beide programma's op dit punt, dus ook inhoudelijk gezien, extra winst zou kunnen opleveren.
In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) vraagt de overheid het bedrijfsleven méér verantwoordelijkheid te nemen voor de (milieu)effecten van hun activiteiten dan hen wordt opgelegd met wet- en regelgeving.
In het kader van het programma Ketengericht afvalbeleid zal worden gezocht naar mogelijkheden voor stimulering van de ketenaanpak bij het midden –en kleinbedrijf via MVO-Nederland.

Duurzaam inkopen
Met Duurzaam Inkopen beogen de overheden, die zelf jaarlijks voor bijna 60 miljard euro aan producten en diensten inkopen, een bijdrage te leveren aan het realiseren van duurzaamheiddoelstellingen. Als overheden duurzaam gaan inkopen, krijgt de markt voor duurzame producten een stevige impuls. Zie hiervoor verder paragraaf 10.5 van het LAP.

Beleid voor duurzaam produceren en consumeren
Het Actieplan duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid (SCP/SIP) beschrijft de integrale strategie waarmee de Europese Commissie vorm wil geven aan duurzame consumptie en productie en het omzetten van uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu in economische kansen. De kern van het actieplan wordt gevormd door het ontwikkelen van een dynamisch raamwerk dat moet leiden tot het verbeteren van de energie- en milieuprestatie van producten en het bieden van een aantrekkelijke marktpositie daarvoor. Deze nieuwe aanpak versterkt de samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten en maakt het mogelijk om proactief op de ontwikkelingen in de markt in te spelen.
De uitdaging is om de cirkel sluitend te maken: het verbeteren van de milieuprestatie van producten gedurende hun hele levenscyclus, het promoten en stimuleren van de vraag naar betere producten en productietechnologiën (bijvoorbeeld door als overheid zelf duurzaam in te kopen) en het door coherente labeling ondersteunen van de consument om een duurzamere keuze te maken. Dit wordt verder versterkt door acties gericht op slimmer produceren en het adresseren van internationale aspecten. Tot slot is er aandacht voor het concurrentievermogen van de Europese eco-industrie.

Ecodesign
Ecodesign is een bruikbaar instrument om de doelen die ten grondslag liggen aan de ketenaanpak te bereiken. In 2005 is de EU-Richtlijn ecodesign vastgesteld. Door middel van grotendeels nog vast te stellen uitvoeringsmaatregelen gaat deze

richtlijn energie- en milieu-eisen stellen aan het ontwerp van energieverbruikende producten, zoals televisies, CV-ketels en verlichting.

De Richtlijn ecodesign gaat overigens niet alleen over energie. De richtlijn kan namelijk eisen stellen aan het ontwerp van producten voor alle milieu-aspecten en gedurende de hele levenscyclus van een product. De richtlijn richt zich dus ook op het zodanig ontwerpen van een product dat het later makkelijker uit elkaar kan worden gehaald en de afzonderlijke componenten nuttig kunnen worden toegepast. Ook het kiezen voor milieuvriendelijkere materialen, het lichter maken van producten en de levensduur van het product verlengen, vallen onder de richtlijn. Het idee achter de eisen in de richtlijn is dat hoe eerder in de productketen met het milieu rekening wordt gehouden, hoe beter. De ontwerpfase is dus essentieel. Meer dan 80 procent van de milieubelasting van een product wordt namelijk bepaald bij het ontwerp ervan. Door producten slim te ontwerpen en te produceren, kunnen diverse problemen worden voorkomen.

Nederland is voorstander van ambitieuze en dynamische standaarden, inclusief het opnemen van benchmarks. Door regelmatige aanscherping van minimumeisen en door benchmarks ontstaat namelijk een continu proces van productverbetering, waarbij de koplopers van nu de norm voor het peloton van morgen vormen.
De Nederlandse inzet bij de totstandkoming van de uitvoeringsmaatregelen is dat de focus niet alleen op energie komt te liggen, maar dat waar relevant ook eisen aan andere milieuaspecten worden gesteld, waaronder het gebruik van materialen. Thans wordt voorgesteld om bij de herziening van de Richtlijn ecodesign de scope te verbreden naar energiegerelateerde producten. Nederland zet zich in internationaal verband in om ook afvalaspecten mee te nemen in de eisen die aan producten worden gesteld.

Verder lopen binnen Nederland diverse initiatieven om de toepassing van het instrument ecodesign te stimuleren, met name bij het midden- en kleinbedrijf (MKB). Zo is er bijvoorbeeld het ondersteuningsprogramma Ecodesign. Daarnaast hebben de Minister van IenM en de technologische industrie (FME-CMW) een intentieverklaring ondertekend om de toepassing van ecodesign te stimuleren. Ook is een project gestart met de Beroepsorganisatie Nederlandse Ontwerpers (BNO) om productontwerpers actief kennis te laten maken met ecodesign en om inspirerende voorbeeldprojecten te genereren voor de Nederlandse ontwerp-branche

De Kaderrichtlijn afvalstoffen geeft aan dat lidstaten passende maatregelen kunnen nemen die stimuleren om producten zodanig te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden verminderd. Ook kunnen de maatregelen ervoor zorgen dat de nuttige toepassing en verwijdering van producten die afval zijn geworden, geschieden overeenkomstig andere artikelen van de richtlijn. Dergelijke maatregelen kunnen onder meer aanmoedigen tot het ontwikkelen, vervaardigen en in de handel brengen van producten die geschikt zijn voor meervoudig gebruik, technisch duurzaam zijn en, eenmaal afval geworden, geschikt zijn voor een passende en veilige nuttige toepassing en milieuvriendelijke verwijdering.

6.7.4 Verbreden naar een integraal materiaalketenbeleid

Steeds meer wordt gepoogd de milieudruk van produceren en consumeren te vatten in de milieudruk die een materiaal, grondstof, natuurlijke hulpbron, (consumptie)product of afvalstof door de hele keten genereert. Immers, ook al benadert het productenbeleid de keten vanuit het product, het afvalbeleid vanuit de

afvalstroom en het hulpbronnenbeleid vanuit de grondstof, het blijven natuurlijk dezelfde ketens. Naast de pijler rondom klimaat en energie zou de samenhangende benadering van een materiaalketenbeleid een tweede pijler van het milieubeleid kunnen vormen, die recht doet aan het maatschappelijke vraagstuk van grondstofschaarste en aan de noodzaak om te zorgen voor duurzame productie- en consumptiepatronen. De term materiaalketenbeleid is in dit verband grotendeels inwisselbaar voor termen als grondstoffenbeleid of ketenbeleid.

Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt in materialen van biotische en van abiotische oorsprong. Biotische materialen zijn materialen die ecosystemen ons leveren (zoals voedsel, hout en vezels) en zijn veelal hernieuwbaar. Abiotische materialen zijn veelal niet-hernieuwbaar, hierbij kan worden gedacht aan metalen, mineralen en fossiele brandstoffen. Preventie en recycling van deze materialen in het afvalstadium kunnen klimaat- en afvalproblemen helpen verminderen en tegelijkertijd leiden tot afname van de winning van primaire grondstoffen, waarmee negatieve effecten op biodiversiteit en ecosystemen worden voorkomen en bovendien kosten worden bespaard.

Voor al deze fases van de keten bestaat (sectoraal) beleid: beleid voor grondstoffen/natuurlijke hulpbronnen, productenbeleid, beleid gericht op gebruikers/consumenten en afvalbeleid. Binnen hulpbronnenbeleid ligt de focus op de winning- of extractiefase en op biotische ketens als soja, vis, biomassa, palmolie en hout. Binnen productenbeleid ligt de focus op de productie- en gebruiksfase en op abiotische ketens als energieverbruikende apparaten. De consumptieproducten binnen het domein voeding (vlees en zuivel), verwarming van huizen en transport worden vanuit milieuoogpunt binnen het Europese productenbeleid als prioritair gezien. Waar binnen het afvalbeleid de focus als vanzelfsprekend altijd lag op de afvalfase, wordt in dit LAP een ketenbenadering als uitgangspunt gekozen.

Gesteld kan worden dat op alle genoemde beleidsterreinen grote slagen zijn gemaakt. Bij sectoraal beleid bestaat echter altijd het gevaar van afwenteling van milieudruk van de ene fase van de keten (of het beleidsterrein) naar een andere fase, waardoor de facto de milieudruk van de hele keten niet minder wordt. Maatregelen voor beter te recyclen afvalstromen zouden bijvoorbeeld kunnen leiden tot producten die uit materialen bestaan die met meer verlies van biodiversiteit gewonnen zijn of tot producten die met meer energieverbruik, en zodoende meer bijdrage aan het broeikaseffect, geproduceerd dienen te worden.
Een ander gevaar is dat maatregelen om de milieudruk in de keten te verminderen niet altijd genomen worden op de plaats waar dit het meeste (kosten)efficiënt is. Het is veel goedkoper om een voor de functie van een product niet-essentiële toxische stof al bij productontwerp eruit te laten dan om die stof steeds in het afvalstadium eruit te moeten halen.

Voor het boeken van verdere milieuwinst is een meer integrale aanpak, zoals die vanuit de ketenbenadering, nodig: zoeken naar de meest (kosten)efficiënte plaats en manier om de milieudruk te verminderen, zonder afwenteling op andere milieuaspecten en op andere plaatsen in de keten. Het beleid voor de beleidsvelden uit die hele materiaalketen moet een duidelijke samenhang hebben. Voor een deel is dit reeds het geval.
Voor een ander deel kan juist een belangrijke stap worden gezet door van het materiaalketenbeleid één verhaal te maken, zowel nationaal (voornamelijk in de uitwerking en uitvoering) als internationaal (waar het regelgeving betreft).

Voor een krachtig, samenhangend beleid voor het duurzaam gebruik van materialen moeten zoals gezegd bovenstaande onderwerpen alle in samenhang worden

beschouwd en uitgevoerd. Het beleid kan versterkt worden door te opereren vanuit één integrale visie op het materiaalketenbeleid met een gezamenlijke probleemanalyse en doelstelling. Ook moet gedacht worden aan het afstemmen van prioriteiten. Welke materiaalketens zijn vanuit milieuoogpunt belangrijk voor Nederland? Vervolgens gaat het ook om een integrale benadering bij de aanpak van die prioritaire materialen. In welke fase van zo'n prioritaire keten wordt de meeste milieudruk gegenereerd? Waar in de keten liggen de beste, de meest effectieve en meest (kosten)efficiënte aangrijpingspunten om de milieudruk van de gehele keten te verminderen?

Ter illustratie

Een voorbeeld van mogelijke synergie door een integrale keuze en aanpak van prioritaire stromen is veen/compost. Veen is vanuit het biodiversiteitsbeleid een prioriteit vanwege de negatieve effecten van veenwinning op de biodiversiteit. Vanuit het afvalbeleid wordt een hoogwaardige toepassing van compost gestimuleerd, bijvoorbeeld als veenvervanger. Een integrale beschouwing van deze materiaalketen kan nieuwe inzichten voor oplossingen geven.

Een dergelijke integrale ketenbenadering in het milieubeleid vraagt ook om bezinning op het instrumentarium. Dit vraagt om meer dan de screening, en waar zinvol en mogelijk bijstelling, van het bestaande instrumentarium zoals behandeld onder 3., voor de relatief korte termijn. Om te bereiken dat écht de verantwoordelijkheid in de keten ontstaat voor het beperken van de milieudruk, zonder afwenteling, op de plaats waar dat het meest efficiënt is, zou een instrument als producentenverantwoordelijkheid of ketenverantwoordelijkheid breder moeten worden beschouwd. Een benadering waaraan ook kan worden gedacht om het mechanisme te bewerkstelligen dat de markt, de keten, geprikkeld wordt om de milieudruk van producten te verbeteren, is het zorgen voor transparantie en voor de beschikbaarheid en openbaarheid van milieu-informatie. Dit maakt dat afnemers cq. gebruikers keuzes kunnen maken op grond van de milieubezwaarlijkheid, integraal gezien, van een product. Wanneer een bedrijf wordt aangesproken op informatie die verder reikt dan zijn eigen bedrijf heeft hij zijn ketenpartners nodig. Dit zou aansluiten bij de informatieverplichting die bedrijven hebben in het kader van de Europese stoffenregelgeving.

Gezien het bovenstaande heeft dit LAP de ondertitel "Naar een materiaalketenbeleid" gekregen. Het streven is om het volgende afvalbeheerplan in een materialenbeleidsplan te integreren. Als eerste stap in die richting wordt voor eind 2009 de invulling van het materiaalketenbeleid in een notitie vastgelegd. Daarin hebben in elk geval een plaats de beleidsvisie op het integrale materiaalketenbeleid, de integraal gekozen prioriteiten en de eerste resultaten van de milieuwinst in materiaalketens op grond van de bestaande beleidskaders, waaronder dit LAP.

7 Afvalbeheerscenario's

7.1 Inleiding

Om het toekomstig afvalstoffenbeleid te kunnen formuleren en uitvoeren, is het noodzakelijk dat inzicht bestaat in het te verwachten afvalaanbod en afvalbeheer in de komende jaren. Op basis daarvan kan bijvoorbeeld worden bezien welke beleidsmaatregelen nodig zijn om het gewenste niveau van preventie en nuttige toepassing te bereiken en kan de stortcapaciteit worden geprogrammeerd.

Om schattingen te kunnen maken over het toekomstig afvalaanbod en -beheer, is het noodzakelijk om de voorbije jaren goed in beeld te hebben: hoeveel afval is er in het verleden ontstaan, welke preventie- en recyclingresultaten zijn bereikt en hoe effectief waren de verschillende beleidsmaatregelen? Voor het LAP is een prognosedocument opgesteld, waarin de verwachtingen zijn opgenomen over de omvang, de samenstelling en het beheer van het afval dat naar verwachting gedurende de planperiode van het LAP ontstaat. Daarbij is rekening gehouden met het afvalbeheer zoals dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. De meeste cijfers, prognoses en dergelijke uit dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het prognosedocument, met die kanttekening dat het prognosedocument niet is aangepast aan de definities uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De informatie in dit hoofdstuk is daar wel aan aangepast. Ook het onderscheid R1-D10 bij AVI's volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen is in dit hoofdstuk verwerkt.

In het LAP van december 2009 is 2006 als referentiejaar genomen. De scenario's die voor het tweede LAP zijn opgesteld, hebben daarom 2006 als startpunt. Bij de tweede wijziging van het LAP (medio 2014) is er voor gekozen om 2006 als referentiejaar te behouden en de eerder opgestelde scenario's niet te herzien. Belangrijkste reden daarvoor is dat het niet zinvol en consistent is om de scenario's ook tussentijds aan te passen. Bovendien is dat ook niet nodig, zoals blijkt uit het rapport 'Bestendigheid van de WLO-scenario's' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2010). WLO staat voor Welvaart en Leefomgeving en is de titel van een scenariostudie voor Nederland in 2040 die in 2006 is uitgebracht door onder meer het Centraal Planbureau. Genoemde scenariostudie is gebruikt om de LAP-scenario's op te stellen.

Het PBL heeft in haar studie in 2010 bezien hoe bestendig de WLO nog is. Men heeft daarvoor onderzocht of de ontwikkelingen in de demografie, mobiliteit en economie forse schommelingen vertonen en daarmee afwijken van de WLO-scenario's. Die forse schommelingen blijken er inderdaad te zijn, maar de bandbreedtes van de scenario's bieden over het algemeen voldoende ruimte voor die forse schommelingen. De ontwikkelingen op de drie deelterreinen geven volgens het PB: "dan ook geen aanleiding om de WLO-scenario's als gepasseerd station te beschouwen."

De LAP-scenario's worden bij de tweede wijziging van het LAP dus niet aangepast. Wel worden, waar mogelijk, ter informatie nieuwe cijfers toegevoegd.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 7.2 een korte cijfermatige terugblik op de periode tot en met 2010 gegeven. In paragraaf 7.3 worden scenario's gepresenteerd voor het totale afvalaanbod van 2006 tot en met 2021, waarna

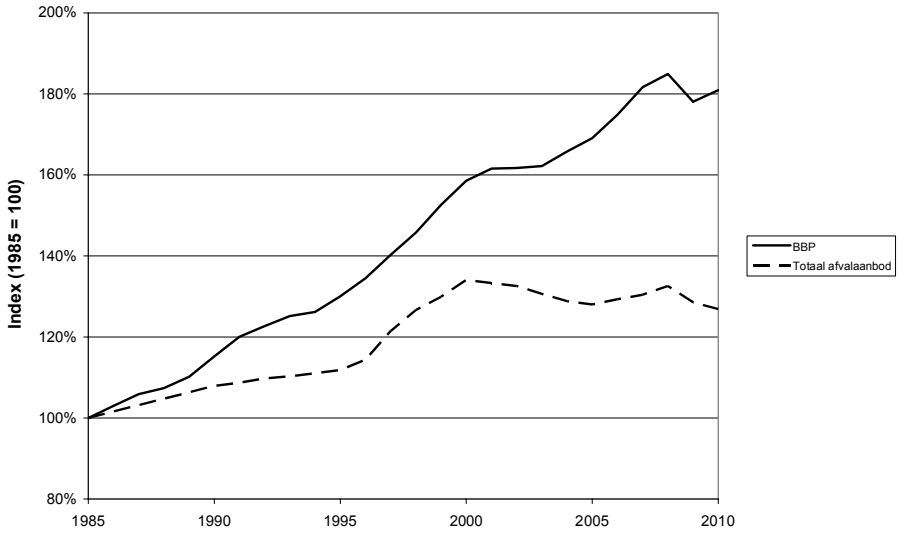
tenslotte in paragraaf 7.4 de onderverdeling in nuttige toepassing en verwijdering wordt gemaakt.

7.2 Afvalbeheer in cijfers tot en met 2010

De jaarlijkse productie aan afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) is vanaf 1985 gestegen van 47 Mton naar 63 Mton in 2000, om vervolgens te dalen naar 61 Mton in 2006, weer te stijgen naar 63 Mton in 2008 en te dalen naar 60 Mton in 2010. Tussen 1985 en 2006 is dit een stijging van zo'n 32% en tussen 1985 en 2010 van 27%. Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in de periode 1985-2006 met zo'n 75% is gestegen en in de periode 1985-2010 met 81%. Als het totale afvalaanbod vanaf 1985 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2006 circa 82 Mton afval zijn ontstaan en in 2010 85 Mton.

De cijfers tonen aan dat er tot 2000 sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei, want het afvalaanbod is minder snel gegroeid dan het BBP. Vanaf 2000 tot 2010 was zelfs sprake van een absolute ontkoppeling, gezien de toename van het BBP en de afname van het afvalaanbod (zie ook figuur 7.1). De ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het tot stand komen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren. Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid.

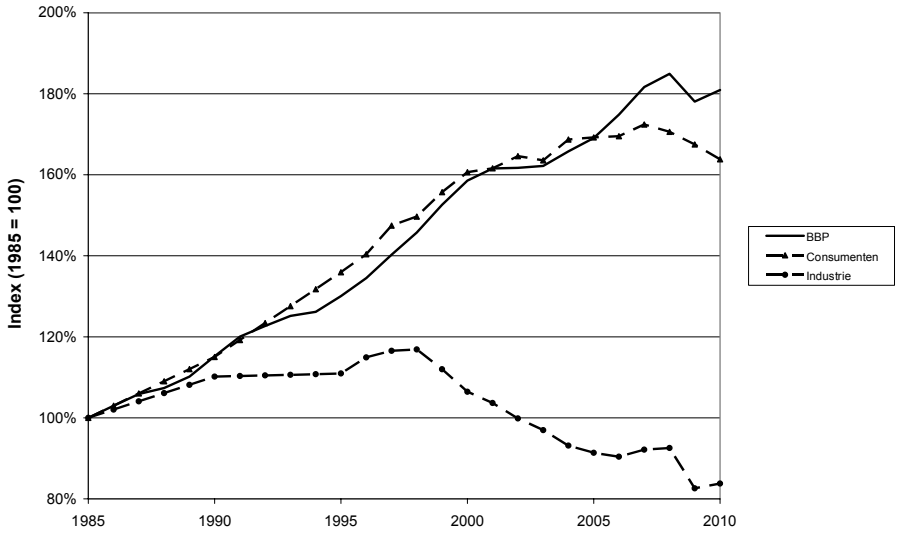
Figuur 7.1
Ontwikkeling BBP en totaal afvalaanbod in de periode 1985 tot en met 2010 (1985 = 100%).



De ontwikkelingen in afvalaanbod verschillen per afvalstroom. De groei van de hoeveelheid industrieel afval blijft meer achter bij de groei van het BBP dan de groei van het totale aanbod. Voor industrieel afval is dan ook een duidelijke (relatieve of zelfs absolute) ontkoppeling zichtbaar. De groei van huishoudelijk afval is tot en met 2007 vergelijkbaar geweest met de economische groei, ofwel daar is van

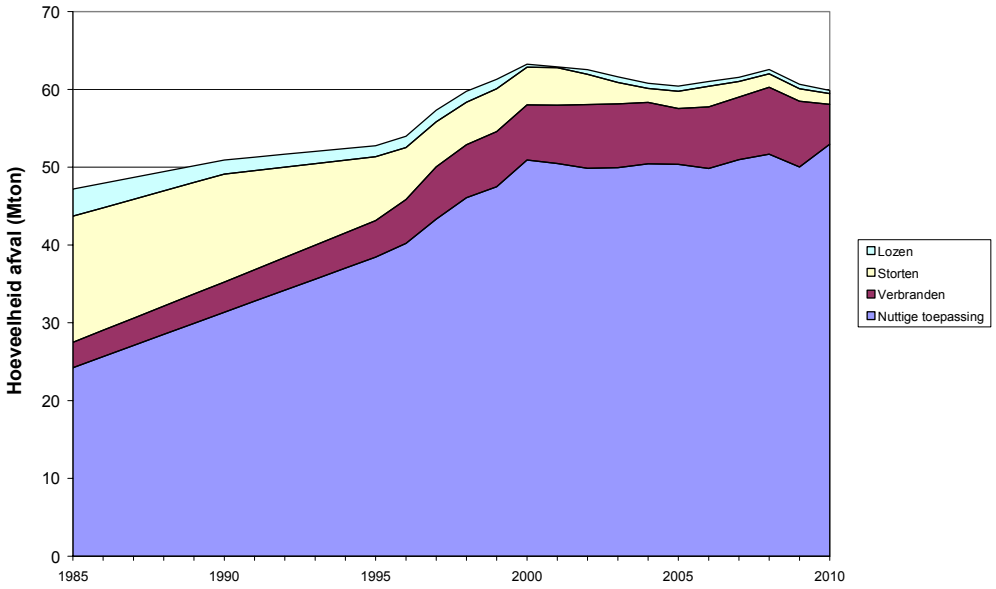
ontkoppeling geen sprake. Tussen 2007 en 2010 is het BBP netto gelijk gebleven en is de hoeveelheid huishoudelijk afval wel afgenomen. Zie figuur 7.2 voor deze twee afvalstromen. Deze twee ontwikkelingen vormen de uitersten in relatie tot het BBP. De ontwikkelingen in het aanbod van andere afvalstromen bewegen zich tussen deze uitersten. In het prognosedocument is ook de ontwikkeling van het afvalaanbod in andere doelgroepen ten opzichte van het BBP weergegeven.

Figuur 7.2
Ontwikkeling BBP, huishoudelijk afval en industrieel afval in de periode 1985 tot en met 2010 (1985 = 100%).



Tussen 1985 en 2010 heeft binnen het afvalbeheer een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van verwijdering naar nuttige toepassing, wat geresulteerd heeft in een stijging van het aandeel nuttige toepassing van 50% naar 82% in 2006. Door de toekenning van de R1-status aan meerdere AVI's in 2010 was het aandeel nuttige toepassing in dat jaar 88%. Het percentage storten, de minst gewenste wijze van afvalbeheer, is gedaald van bijna 35% naar ongeveer 4% in 2008 en 2% in 2010 (zie ook figuur 7.3). Het lozen in figuur 7.3 betreft tot en met 2000 hoofdzakelijk het lozen van fosforzuurgips en vanaf 2000 de gezuiverde waterfractie die vrijkomt na verwerking van waterige afvalstoffen.

Figuur 7.3
Afvalbeheer in de periode 1985 tot en met 2010



In tabel 7.1 is voor de vier grootste afvalcategorieën aangegeven hoe de hoeveelheid nuttige toepassing is opgebouwd in 2006 door onderscheid te maken in recycling plus gebruik als opvulmateriaal en verbranden als vorm van nuttige toepassing. Deze vier afvalcategorieën zijn gezamenlijk goed voor bijna 90% van de geproduceerde hoeveelheid afval en ook voor 90% van de hoeveelheid nuttige toepassing.

Tabel 7.1
Opbouw nuttige toepassing voor de vier grootste afvalcategorieën in 2006

	Recycling plus gebruik als opvulmateriaal (Mton)	Verbranden als vorm van nuttige toepassing (Mton)	Totaal nuttige toepassing (Mton)
Consumentenafval	4,3	0,3	4,6
Handel-, diensten- en overheidafval	2,4	0,4	2,8
Industrieel afval	13,8	1,0	14,8
Bouw- en sloopafval	22,3	0,4	22,7

7.3 Totale afvalaanbod van 2006 tot en met 2021

De hoeveelheid afval die ontstaat in de periode 2006 tot en met 2021 wordt geschat op basis van de hoeveelheden en samenstelling van het afval in de jaren voorafgaand aan die periode, de verwachtingen over toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkelingen (groei van de bevolking, groei van de economie,

consumptiepatronen, enz.) en de effectiviteit van de inspanningen op het gebied van bijvoorbeeld preventie.

Gelet op de ontwikkeling van de afvalmonitoring en de nauwkeurigheid van de afvalcijfers in de afgelopen jaren is, net als in het eerste LAP, gekozen om voor de prognoses gebruik te maken van de gegevens vanaf 1993. Vanaf dat jaar worden de afvalcijfers als het meest betrouwbaar, consistent en bruikbaar beschouwd voor het maken van prognoses.

In het eerste LAP zijn voor de LAP-scenario's voor wat betreft de totale afvalproductie tussen 2000 en 2012 drie verschillende scenario's uitgewerkt en gepresenteerd:

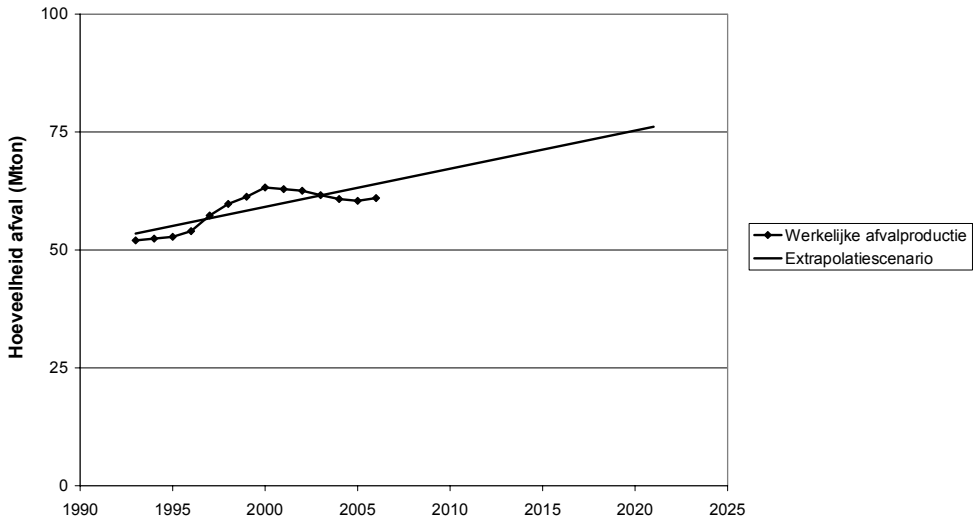
- Het BBP-scenario: de aanname in dit scenario was dat het afvalaanbod vanaf 2000 zou groeien met hetzelfde percentage als het BBP, ofwel dat tussen 2000 en 2012 een toename in de hoeveelheid afval van 38% te verwachten zou zijn. Dit scenario ging er vanuit dat het bereikte resultaat van preventie van afvalstoffen stabiliseert. Het benadert de situatie dat de overheid vanaf 2000 geen preventiebeleid meer zou ontwikkelen en preventie niet meer zou stimuleren, dat het bedrijfsleven zou stoppen met de inspanningen gericht op efficiënter produceren en dat de invloed van meer autonome ontwikkelingen (zoals structuurverandering van economie, verandering in bestedingspatronen) op het afvalaanbod nihil zou zijn. Volgens dit scenario zou de hoeveelheid afval groeien tot ongeveer 80 Mton in 2012.
- Het extrapolatiescenario: de aanname in dit scenario was dat de trend in de relatieve ontkoppeling tussen BBP en het afvalaanbod zoals die tussen 1993 en 2000 is opgetreden zich tussen 2000 en 2012 zou doorzetten. Dit scenario veronderstelde dat preventie zich verder zou ontwikkelen volgens de lijn die tussen 1993 en 2000 was bereikt. Het benaderde daarmee de situatie dat het bestaande beleid van de overheid en de bestaande inspanningen van overheid en bedrijfsleven verder voortgezet zou worden. Daarmee werd voorbijgegaan aan toekomstige veranderingen in structuur- en bestedingspatronen. Volgens dit scenario zou de hoeveelheid afval groeien tot ongeveer 70 Mton in 2012.
- Het beleidscenario: de aanname in dit scenario was dat de mate van relatieve ontkoppeling tussen BBP en afvalaanbod tussen 2000 en 2012 toeneemt ten opzichte van de ontkoppeling die tussen 1993 en 2000 is opgetreden. Dit scenario ging uit van extra inspanningen van overheid, bedrijfsleven en consumenten op het gebied van preventie, met name bij een aantal prioritaire stromen. Daarnaast hield dit scenario rekening met de invloed van structuureffecten, zoals de ontwikkeling naar een diensteneconomie, verandering van bestedingspatronen en dematerialisatie. Bij het kwantificeren van dit scenario is gebruik gemaakt van zogenoemde afval-verklarende-variabelen. Deze variabelen zijn afgeleid van CPB-schattingen over de ontwikkeling van productie- en consumptiesectoren en ze geven een indicatie van de ontwikkeling van het afvalaanbod van de verschillende doelgroepen. Volgens dit scenario zou de hoeveelheid afval groeien tot ongeveer 66 Mton in 2012.

Op een vergelijkbare wijze is voor het tweede LAP voor de inschatting van het afvalaanbod tot en met 2021 een verkenning uitgevoerd van mogelijke scenario's. Daarbij is besloten dat een uitwerking van een nieuw BBP-scenario niet zinvol is. Uit figuur 7.1 blijkt immers dat het afvalaanbod sinds 1985 niet is gegroeid conform het BBP. De verwachting is dat de ontwikkelingen die hier aan ten grondslag liggen, zoals de ontwikkeling naar een diensteneconomie en dematerialisatie, zich in meer of mindere mate blijven manifesteren in de planperiode van het tweede LAP en

derhalve altijd voor een ontkoppeling zullen zorgen. Voor het tweede LAP is derhalve geen BBP-scenario uitgewerkt.

In figuur 7.4 is het extrapolatiescenario uitgewerkt voor de ontwikkeling van het totale afvalaanbod tot en met 2021. Hiervoor is de ontwikkeling in het afvalaanbod tussen 1993 en 2006 gebruikt als maatstaf voor de situatie van 2006 tot en met 2021. Op basis van deze extrapolatie is de inschatting dat de hoeveelheid afval in 2021 ongeveer 76 Mton zal bedragen.

Figuur 7.4
Ontwikkeling afvalproductie tot en met 2021 op basis van het extrapolatiescenario (op basis van de ontwikkeling in de periode van 1993 tot en met 2006)



Tot slot is net als in het eerste LAP voor het beleidsscenario aangesloten bij een van de toekomstverwachtingen van het Centraal Planbureau. In 2003 heeft het CPB via de publicatie van 'Four futures of Europe' (CPB, 2003) via vier scenario's een toekomstbeeld geschetst van Europa (tot 2040). Deze inzichten zijn vervolgens in 2004 vertaald naar vier scenario's voor Nederland in 'Vier vergezichten op Nederland' (CPB, 2004). Op basis van deze beelden van de toekomst zal Nederland zich op een bepaalde manier ontwikkelen, met daaraan gekoppeld een bepaalde verwachting van de productie van het afvalaanbod. In figuur 7.5 is het verloop van deze vier CPB-scenario's geschetst voor de periode 2006-2021. Ze resulteren in de volgende verwachtingen voor de totale productie van afval in 2021:

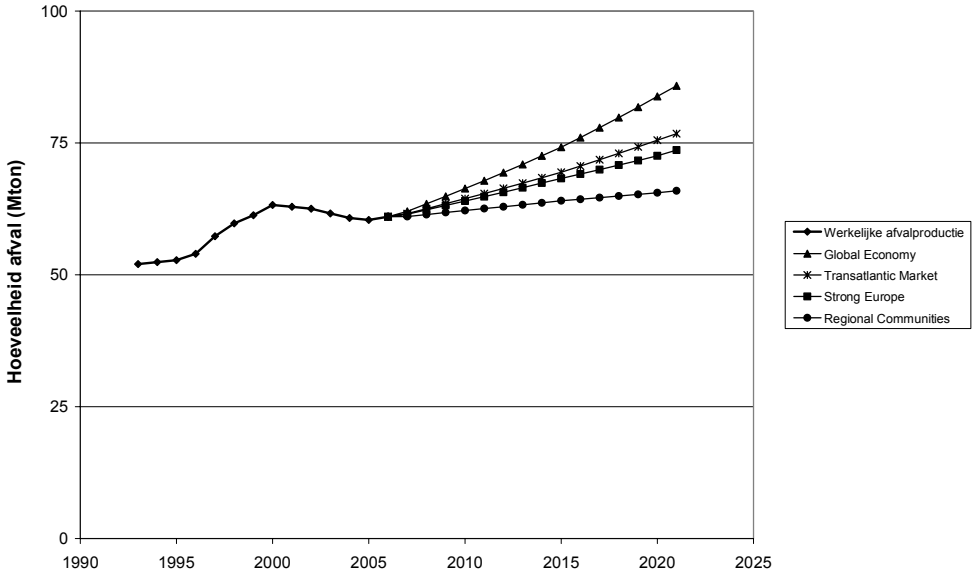
- Regional Communities: 66 Mton
- Strong Europe: 74 Mton
- Transatlantic Market: 77 Mton
- Global Economy: 86 Mton.

De geschetste scenario's zijn allemaal even waarschijnlijk. Het is dan ook niet mogelijk om op voorhand een van deze vier scenario's te kiezen als de meest waarschijnlijke. Het totale Nederlandse afvalaanbod zal daarom in 2021 tussen de 66 tot 86 Mton bedragen.

Voor de verdere uitwerking van de afvalbeheerscenario's is het wel noodzakelijk om te komen tot een beleidsscenario voor de periode tot en met 2021. Gegeven de ontwikkelingen binnen de vier CPB-scenario's en het in figuur 7.4 geschetste

extrapolatiescenario, is gekozen voor Strong Europe als het 'gemiddelde scenario' dat als basis dient voor beleidsscenario in het tweede LAP.
Bij de verdere uitwerking van het beleidsscenario zijn de andere CPB-scenario's gebruikt om inzicht te krijgen in de mogelijke bandbreedtes bij een andere ontwikkeling van Nederland, Europa en/of de wereld. Het prognosedocument bevat de getalsmatige uitwerking van alle vier de CPB-scenario's.

Figuur 7.5
Ontwikkeling afvalproductie tot en met 2021 op basis van de vier CPB-scenario's



7.4 Nuttige toepassing en verwijdering van 2006 tot en met 2021

De verdeling van het afvalaanbod over nuttige toepassing en verwijdering wordt met name bepaald door:
- de mate van succes van het 'traditionele' afvalbeleid, met name voor afvalscheiding en hoogwaardige milieuverantwoorde verwerking;
- de mate van succes van het ketengericht afvalbeleid;
- de kosten van verwijdering (verbranden en storten) en nuttige toepassing.

Zoals in paragraaf 7.3 is aangegeven, wordt in het tweede LAP het Strong Europe-scenario gebruikt als basis voor het beleidsscenario. Binnen het Strong Europe-scenario is de aandacht voor het milieu groot, is er zowel economisch als politiek veel internationale samenwerking, met als gevolg dat de invloed vanuit de EU op het afvalbeleid sterk toeneemt. Er wordt nieuwe technologie ingezet en het nuttig toepassen van afval wordt verder gestimuleerd. Naar verwachting zal het BBP met 1,2% per jaar toenemen.
De sterke aandacht voor het milieu en de bijbehorende invloed vanuit de EU op het milieu- en afvalbeleid zal binnen Europa leiden tot een verschuiving van het storten van afval naar op z'n minst het verbranden van afval. Deze in Nederland al jaren ingezette ontwikkeling zal zich verder voortzetten.

Voor de vier eerder genoemde afvalstromen/doelgroepen die tezamen ongeveer 90% van het totale afvalaanbod omvatten, gelden de volgende verwachtingen:
- de sterk toenemende verstedelijking leidt tot minder afvalscheiding door consumenten. Nieuwe ontwikkelingen maken echter het nuttig toepassen van

meer afvalstoffen mogelijk. Het afvalstoffenbeleid is er op gericht om in de beleidsperiode van het tweede LAP het aandeel recycling van huishoudelijk afval te verhogen van 47% in 2006 naar 60% in 2015.

- de aanzienlijke groei in de productie van bouw- en sloopafval (van 23 Mton in 2006 naar 31 Mton in 2021 (bandbreedte van de vier CPB-scenario's: 27 tot 37 Mton)) leidt niet tot problemen in de afzet van dit materiaal voor nuttige toepassing. De inschatting is zelfs dat het huidige niveau van meer dan 95% recycling gehandhaafd zal blijven. Dit houdt dus in dat de absolute hoeveelheid bouw- en sloopafval die gerecycled wordt zal stijgen van ongeveer 22 Mton in 2006 naar 27 Mton in 2015.
- in het beheer afval uit de KWD-sector zal een verschuiving optreden van storten van brandbaar restafval naar het verbranden van dit restafval. Verder zal het aandeel recycling toenemen naar 60% in 2015.
- er zal een groei ontstaan in de productie van afval vanuit de industrie (van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021). De verwachting is dat deze groei niet leidt tot minder nuttige toepassing. Dit betekent dat het percentage nuttige toepassing ten minste gelijk zal blijven aan de 90% in 2006. Dit percentage is opgebouwd uit 85% recycling en 5% andere nuttige toepassing. Verder zal het afval uit die bedrijfstakken dat nog een deel wordt gestort voor 50% een verschuiving maken van storten naar verbranden van afval.

In tabel 7.2 is de totale productie van afval en het beheer voor de afzonderlijke doelgroepen weergegeven voor 2006. De hier aangegeven hoeveelheden afval hebben betrekking op de productie exclusief het beheer van verontreinigde grond, baggerspecie en mest. Bij het opstellen van deze tabel zijn alle Nederlandse AVI's aangemerkt als verwijderingsinstallatie (zoals het ook was in 2006).

In tabel 7.3 is de ontwikkeling weergegeven in de productie van het afval per doelgroep en het beheer ervan in 2015 (einde beleidsperiode) en in 2021. Hierbij is aangenomen dat 100% van de huidige AVI's de R1-status heeft. Dit is de situatie sinds 2012. Ter vergelijk is ook het basisjaar 2006 in deze tabel opgenomen met het uitgangspunt dat 100% van de AVI-capaciteit de R1-status heeft.
Verder is aangenomen dat het storten van afvalstoffen wordt beperkt tot met name inerte afvalstromen. Rekening houdend met de niet meegenomen afvalstoffen die wel op reguliere stortplaatsen worden gestort, is de inschatting dat nog ongeveer 1 Mton stort aan verontreinigde grond, baggerspecie en reststromen als AVI-reststoffen te verwachten is, bovenop hetgeen in tabel 7.3 is aangegeven.

De scenario's en prognoses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op schattingen over de ontwikkeling van de groei en samenstelling van de bevolking, veranderingen in bestedingspatronen, de ontwikkeling naar een diensteneconomie, inzet van technologieën gericht op efficiënter produceren enz. Deze ontwikkelingen en het afvalbeheer in de LAP-planperiode worden jaarlijks gemonitord en vergeleken met de afvalaanbodscenario's. Mocht de ontwikkeling van de genoemde aspecten aanzienlijk anders worden dan nu is verondersteld, dan vindt bijstelling van de afvalaanbodscenario's plaats.

Tabel 7.2
Afvalbeheer in 2006

	Afval uit de doelgroep	Totale productie (Mton)	Nuttige toepassing (Mton)	Verbranden (Mton)	Storten (Mton)	Lozen (Mton)
Situatie 2006	Consumenten	9,1	4,7	3,5	0,9	0,0
	Verkeer en vervoer	0,9	0,5	0,1	0,1	0,2
	Landbouw	2,5	2,4	0,0	0,0	0,0
	Industrie	16,4	14,8	1,0	0,5	0,1
	HDO	5,4	2,8	2,2	0,3	0,1
	Bouw	23,4	22,7	0,1	0,7	0,0
	Energievoorziening	1,5	1,3	0,0	0,1	0,1
	RWZI's	1,6	0,3	1,2	0,1	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
	Totaal	60,9	49,7	8,0	2,6	0,6

Tabel 7.3
Afvalbeheer in 2015 en 2021 bij 100% AVI's met een R1-status
(2006 ter vergelijking bijgevoegd; werkelijke situatie 2006 in tabel 7.2)

	Afval uit de doelgroep	Totale prod. (Mton)	Recycling (Mton)	Nuttige toep. overig (Mton)	Ver-branden (Mton)	Storten (Mton)	Lozen (Mton)
2006	Consumenten	9,1	4,3	3,8	0,0	0,9	0,0
	Verkeer en vervoer	0,9	0,4	0,2	0,0	0,1	0,2
	Landbouw	2,5	2,1	0,4	0,0	0,0	0,0
	Industrie	16,4	13,8	2,0	0,0	0,5	0,1
	HDO	5,4	2,4	2,5	0,0	0,3	0,1
	Bouw	23,4	22,3	0,5	0,0	0,7	0,0
	Energievoorziening	1,5	1,3	0,0	0,0	0,1	0,1
	RWZI's	1,6	0,3	0,0	1,2	0,1	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	60,9	47,1	9,4	1,2	2,6	0,6
2015	Consumenten	10,9	6,6	4,2	0,0	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	0,9	0,4	0,1	0,0	0,1	0,3
	Landbouw	2,2	1,8	0,3	0,0	0,0	0,0
	Industrie	17,4	14,9	2,0	0,0	0,5	0,1
	HDO	5,7	3,3	2,2	0,0	0,2	0,1
	Bouw	27,7	26,6	0,5	0,0	0,6	0,0
	Energievoorziening	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	RWZI's	1,9	0,6	0,0	1,2	0,1	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	68,3	55,7	9,4	1,2	1,4	0,5
2021	Consumenten	12,3	7,5	4,7	0,0	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	0,9	0,4	0,1	0,0	0,1	0,3
	Landbouw	2,1	1,8	0,3	0,0	0,0	0,0
	Industrie	18,2	15,6	2,1	0,0	0,4	0,1
	HDO	5,8	3,3	2,2	0,0	0,2	0,1
	Bouw	30,9	29,7	0,5	0,0	0,6	0,0
	Energievoorziening	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	RWZI's	2,2	0,7	0,0	1,4	0,1	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	73,7	60,2	10,0	1,4	1,5	0,6

8 Doelstellingen

8.1 Inleiding

De officiële missie van het milieubeleid is: "Met het scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de instandhouding en verbetering van de milieukwaliteit een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling".
In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat deze milieudoelstelling betekent voor het afvalbeleid.

8.2 Algemene afvaldoelstellingen

De in de vorige paragraaf opgenomen algemene milieudoelstelling wordt vertaald in de volgende algemene doelstellingen voor het afvalstoffenbeleid:

- het beperken van het ontstaan van afvalstoffen.
  Dit betekent dat de groei van het totale afvalaanbod moet zijn ontkoppeld van de economische groei;
- het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer'.
  Dit betekent dat in principe zoveel mogelijk afval nuttig moet worden toegepast, dat alleen afval dat niet nuttig kan worden toegepast mag worden verwijderd en dat alleen het onbrandbaar afval mag worden gestort;
- het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens (grondstofwinning, productie, gebruik en afvalbeheer, inclusief recycling).
  Dit betekent onder meer dat voor vermindering van milieudruk in de afvalfase de gehele keten in beschouwing wordt genomen en dat de inzet op vermindering van de milieudruk in de afvalfase niet mag resulteren in afwenteling van milieudruk op andere fases in de keten.

8.3 Kwantitatieve doelstellingen

De in de vorige paragraaf opgenomen algemene afvaldoelstellingen resulteren in de volgende kwantitatieve en meetbare doelstellingen:

1. Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2006 bereikte ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en de ontwikkeling van het totale afvalaanbod wordt versterkt. Dit houdt in dat het totaal afvalaanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 74 Mton.

De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat geen kwantitatieve doelstellingen voor afvalpreventie. Wel zegt de richtlijn dat lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten vaststellen, waarin onder meer afvalpreventiedoelstellingen worden vastgesteld. De doelstellingen moeten erop gericht zijn economische groei los te koppelen van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen. Verder is opgenomen dat de Europese Commissie tegen einde 2014 voorstellen zal doen voor loskoppelingsdoelstellingen voor 2020. Met de in Nederland al bereikte ontkoppeling (zie paragraaf 7.2) en een Nederlandse doelstelling voor preventie wordt voldaan aan de verplichting die in de Kaderrichtlijn afvalstoffen op dit punt is opgenomen.

2. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 82% in 2006 naar 95% in 2015. Van de 95% nuttige toepassing dient minimaal 83%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 76%-punt materiaalhergebruik). Dit kan met name worden bereikt door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen.

3. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 99% in 2015. Van de 99% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 47%-punt materiaalhergebruik).
   In diverse besluiten zijn doelstellingen opgenomen voor te bereiken percentages nuttige toepassing van afzonderlijke afvalstoffen, zoals verpakkingen, batterijen en elektr(on)ische apparatuur. Er worden aanvullend aan deze wettelijke vastgelegde doelstellingen geen andere doelstellingen voor afzonderlijke afvalstoffen vastgelegd. Dat betekent dat gemeenten een bepaalde mate van vrijheid hebben bij het invullen van het behalen van de doelstelling van 60%.

   De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende doelstellingen voor huishoudelijk afval:
   ”tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik en recycling van afvalstoffen zoals tenminste papier, metaal, kunststof en glas uit huishoudens en eventueel uit andere bronnen, voorzover deze afvalstromen vergelijkbaar zijn met die van huishoudelijk afval, verhoogd tot minimaal in totaal 50 gewichtsprocent.”
   Met de hiervoor opgenomen LAP-doelstellingen van 60% gaat Nederland dus verder dan de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

4. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval van 52% in 2006 naar 95% in 2015. Van de 95% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 wat dit 48%-punt materiaalhergebruik).

   Zoals bij het vorige punt is aangegeven, geldt in de Kaderrichtlijn afvalstoffen ook voor afvalstromen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijk afval de volgende doelstelling:
   ”tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik en recycling van afvalstoffen zoals tenminste papier, metaal, kunststof en glas ... verhoogd tot minimaal in totaal 50 gewichtsprocent.”
   Met de hiervoor opgenomen LAP-doelstellingen van 60% gaat Nederland dus verder dan de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

5. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% recycling van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte forse toename in de productie van deze afvalstroom in de komende jaren (van 23 Mton in 2006 naar 31 Mton in 2021).

   De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende doelstellingen voor niet-gevaarlijk bouw- en sloopafval:
   ”tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassingen van materiaal, met inbegrip van opvulactiviteiten waarbij afval ter vervanging van ander materiaal gebruikt wordt, van niet-gevaarlijk bouw- en sloopafval met uitzondering van in de natuur voorkomende materialen zoals omschreven in categorie 17 05 04 van de lijst van afvalstoffen, verhoogd tot een minimum van 70 gewichtsprocent.”
   Met de hiervoor opgenomen LAP-doelstellingen van 95% gaat Nederland dus ruim verder dan de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

6. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstroom van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021. Van de 90% nuttige toepassing dient minimaal 85%-punt door recycling te worden gerealiseerd.

7. Reduceren van het storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012 en deze situatie in de rest van de planperiode bestendigen.

8. Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk in 2015 voor elk van de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid (zie paragraaf 6.7.2) worden opgepakt.

8.4 Kwalitatieve doelstellingen

Naast kwantitatieve en meetbare doelstellingen, bevat het LAP in diverse hoofdstukken voornemens die (nog) niet of minder goed meetbaar zijn, dus (nog) niet zijn uit te drukken in tonnen of procenten. Deze kwalitatieve doelstellingen zijn:

9. Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden gerecycled. Hiertoe wordt gestreefd naar meer inzet van afval als brandstof in installaties met een hoog energierendement.

10. Beter benutten van de restwarmte van afvalverbranding. Samen met het ministerie van Economische Zaken en het bedrijfsleven zal worden bezien hoe in lokale situaties de potenties voor het benutten van restwarmte beter kunnen worden benut.

11. Realiseren van een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer. Zowel nationaal als internationaal wordt gestreefd naar het realiseren van gelijkwaardige condities en het gebruik van gelijkwaardige instrumenten in met name de EU-lidstaten.

12. Vormgeven van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor storten.. In 2010 en 2013 is onderzoek gedaan naar de financieel-economische situatie van de Stortsector. In het eindrapport Modernisering en Verduurzaming Stortsector van 15 november 2013, dat is opgesteld door de Erasmus Universiteit en onderzoeksbureau FFact, wordt geconcludeerd dat de stortsector zich in een steeds zorgelijker financieel-economische situatie bevindt. Het rapport reikt een aantal oplossingen aan voor de aanpak van de gerezen problemen. Het ministerie zal over de inhoud van het rapport in overleg treden met IPO en branche.

13. Gebruiken van het Cradle-to-Cradle (C2C) concept als inspiratiebron bij de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.

14. Bijdragen aan de kabinetsambities voor "groene groei" in het algemeen en het programma "van afval naar grondstof" en het dichterbij brengen van een circulaire economie in het bijzonder. Dit betekent onder meer het stimuleren van
    - zuinig omgaan met grondstoffen (resource efficiency),
    - slim ontwerpen van producten (eco-design en substitutie van niet duurzame materialen),
    - voorwerpen langer en meermaals gebruiken (hergebruik en reparatie), en
    - optimaal benutten van reststromen.

9 Organisatie

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wettelijke en niet-wettelijke taken en bevoegdheden van rijk, provincies, gemeenten, bedrijfsleven en de burgers. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van de afvalmarkt en op een aantal specifieke aspecten van de organisatie, zoals de nutsfunctie van verwijderingsinrichtingen, de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk en het toezicht op de afvalmarkt.

9.2 Taken en bevoegdheden van het rijk

Het rijk, zijnde de Minister van IenM voor het onderwerp afvalbeheer, heeft onder meer de volgende wettelijke taken en bevoegdheden:

1. Het opstellen en vaststellen van het LAP. Het plan dient als toetsingskader voor de uitvoering van het afvalstoffenbeleid door rijk, provincies en gemeenten. Na vaststelling zijn de overheden gehouden om bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening te houden met het afvalbeheerplan. Daarom worden provincies, gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nauw betrokken bij het opstellen van het plan.
2. Het zorgdragen voor implementatie van internationale regelgeving, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de Richtlijn industriële emissies en diverse richtlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen of afvalbeheerwijzen.
3. Het stellen van regels voor preventie en nuttige toepassing. Dit betreft de regelingen en besluiten over het beheer van specifieke afvalstromen, zoals batterijen, elektr(on)ische apparatuur, verpakkingen en autobanden.
4. Het aansturen van de gemeenten voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en afvalwater.
5. Het verlenen van vergunningen voor het inzamelen van enkele afvalstoffen.
6. Het opstellen en bijhouden van lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars.
7. Het afgeven van verklaringen voor ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen.
8. Het zorgdragen voor een adequate handhaving.
9. Het zorgdragen voor monitoring van en rapportage over de uitvoering van het LAP.
10. Het uitvoeren van de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen (EVOA).

9.3 Taken en bevoegdheden van provincies

De (wettelijke) taken en bevoegdheden van provincies zijn onder meer:

1. Vergunningverlening en behandeling van meldingen op grond van het Activiteitenbesluit en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en verwerkt (waaronder verbranden als vorm van verwijderen en storten).
2. Het in nauw omschreven gevallen verlenen van ontheffingen voor het storten buiten inrichtingen en het handhaven van dat storten.
3. Het zorgdragen dat de regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij inrichtingen waarvoor de provincies het bevoegd gezag zijn.

4. Het uitvoeren van stimulerende activiteiten, zowel voor inrichtingen waarvoor zijzelf bevoegd gezag zijn als voor inrichtingen waarvoor gemeenten dat zijn.
5. Het ondersteunen van gemeenten bij het bevorderen van afvalpreventie en afvalscheiding van huishoudelijke afvalstoffen.

Provincies kunnen aanvullend beleid formuleren als dat voor specifieke locale situaties gewenst is. Daarbij houden ze echter nadrukkelijk rekening met de kaders van het LAP en de uniformiteit waarnaar in het LAP wordt gestreefd.

9.4 Taken en bevoegdheden van gemeenten

Gemeenten hebben onder meer de volgende (wettelijke) taken en bevoegdheden:

1. Vergunningverlening en behandeling van meldingen op grond van het Activiteitenbesluit en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en verwerkt.
2. Het zorgdragen voor (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval.
3. Het treffen van maatregelen om afvalpreventie en -scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren.
4. Het inzamelen en transporteren van afvalwater (rioolwater) dat vrijkomt bij de binnen de gemeente gelegen percelen.
5. Het verlenen van ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen en het handhaven van dat verbranden.
6. Het zorgdragen dat regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij de inrichtingen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. Naast vergunningverlening en handhaving zijn hier ook van belang de inrichtingen die onder algemene regels vallen (Activiteitenbesluit). Het grootste deel van de inrichtingen in Nederland vallen onder deze regels en gemeenten zijn daarvoor in de regel het bevoegd gezag. In de eerste jaren van de beleidsperiode van dit tweede LAP is het aantal afvalgerelateerde activiteiten dat valt onder de reikwijdte van dit besluit bovendien sterk uitgebreid.
7. Het ondernemen van stimulerende activiteiten om aan het regulerende spoor een adequate invulling te geven.

9.5 De positie van RUD's

Naar aanleiding van onder andere het advies van de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving in 2008 heeft de toenmalige Minister van VROM op 19 juni 2009 een nader kabinetsstandpunt uitgebracht over onder meer de met het IPO en de VNG afgesloten ‘package deal‘ om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving te moderniseren. Kern van de package deal is het verbeteren van de kwaliteit van toezicht, vergunningverlening en handhaving en het bundelen van een aantal taken in regionale uitvoeringsdiensten (RUD’s). Per 1 januari 2013 zijn al 28 omgevingdiensten opgericht. In de komende tijd volgen er nog meer. De omgevingsdiensten zijn belast met uitvoeringstaken op het gebied van omgevingsrecht en nemen in dat kader (een deel van) vergunningverlening en handhaving van de provincies en gemeenten op basis van mandaat over.

In ieder geval worden de taken genoemd in de zgn. basistakenlijst (resultaat van het bestuurlijk overleg dat op 24 juni 2010 is gevoerd tussen het IPO, de VNG, de UvW en de ministers van Justitie en van VROM) overgedragen aan de RUD’s. De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie,

die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieutaken.

9.6 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 met deze bepaling is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de overheid de in het artikel genoemde onderwerpen tot haar takenpakket moet rekenen. De bepaling is zo ruim dat voorkomen en opruimen van zwerfafval er onder valt.

In praktijk zijn het met name de gemeenten die de zorg voor de openbare ruimte tot hun takenpakket mogen rekenen. Om gemeenten ook instrumenten te geven om deze taak te kunnen uitvoeren, heeft de Rijksoverheid in artikel 10.25 Wet milieubeheer bepaald dat gemeenten in hun afvalstoffenverordening regels kunnen te stellen ten aanzien van voorkomen en opruimen van zwerfafval. De meeste gemeenten hebben in hun afvalstoffenverordening verbodsbepalingen opgenomen ter voorkoming van zwerfafval.
Ook worden gemeenten door het Rijk ondersteund bij hun activiteiten op het gebied van bestrijden van zwerfafval, ondermeer via het programma Gemeente Schoon dat onderdeel is van Rijkswaterstaat Leefomgeving. Dit programma wordt ook de komende jaren voortgezet.

In artikel 10.1 van de Wet milieubeheer is een zorgplichtbepaling opgenomen. Hiermee wordt het voorkomen van zwerfafval feitelijk een taak voor iedereen binnen de Nederlandse samenleving.
Ten slotte geldt er op grond artikel 2.13 van het Activiteitenbesluit 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.

9.7 Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en een juist beheer daarvan. Dat vloeit voort uit voor hen geldende bepalingen op grond van de Wet milieubeheer, waaronder de zorgplicht, specifieke regelgeving en vergunningen. Voor afvalscheiding gelden bijvoorbeeld de rechtstreeks werkende bepalingen van het Activiteitenbesluit.

Naast het voldoen aan wettelijke voorschriften en voorschriften gebaseerd op een vergunning, wordt van het bedrijfsleven verwacht dat zij de mogelijkheden benutten om afvalpreventie en afvalbeheer zo goed mogelijk vorm te geven. Mogelijkheden daartoe zijn bijvoorbeeld (gecertificeerde) bedrijfsinterne milieuzorg, maatregelen in de keten en calamiteitsplannen.

Voor verschillende producten hebben producenten op basis van regelgeving of vrijwillige afspraken een rol bij het beheer van hun producten in het afvalstadium. Dit betreft onder meer elektr(on)ische apparatuur, verpakkingen en autowrakken. Het leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd. Zeker voor producten waar het betalen bij afdanken een risico vormt dat de producten op een ongewenste dan wel illegale wijze worden beheerd, is deze internalisering van belang.

Verder is het bedrijfsleven nauw betrokken bij het opstellen van dit LAP en de uitvoering ervan.

9.8 Verantwoordelijkheden van de burger

Net als voor het bedrijfsleven en de overheid, geldt ook voor de burger de zorgplicht uit de Wet milieubeheer. De burger is dus ook als consument verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en voor het mogelijk maken van een verantwoord afvalbeheer.
De burger moet zich bewust zijn van de milieuconsequenties van zijn consumptiegedrag en streven naar een consumptiegedrag dat tot zo weinig mogelijk afval leidt. Kritisch consumeren is dus vereist ten einde de milieudruk van het beheer van (grof) huishoudelijk afval te verminderen.
Daarnaast dienen burgers het afval gescheiden te houden en gescheiden voor inzameling aan te bieden op de wijze die in hun gemeente is vastgesteld.
Tenslotte heeft de burger een belangrijke rol bij het tegengaan van het ontstaan van zwerfafval. Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en zorgt voor negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving. Daarom is het van belang het ontstaan van zwerfafval te voorkomen.

9.9 De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Nutsfunctie
Een nutsfunctie heeft betrekking op 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. Dit betekent dat de overheid de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de capaciteit voor de inzameling van huishoudelijk afval en voor storten dient te 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.

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 2012 waren er ongeveer 7,5 miljoen huishoudens) afzonderlijke contracten afsluiten met inzamelaars van afvalstoffen.

Het spreekt voor zich dat ook de inzameling van bedrijfsafval goed moet zijn geregeld om ongewenste gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu te vermijden. Voor deze afvalstroom gelden echter niet de overwegingen die bij de inzameling van huishoudelijk afval pleiten voor een zorgplicht voor de gemeenten, zoals een zeer groot aantal ontdoeners, risico van dumping en te veel verkeersbewegingen. Bovendien behoort afvalbeheer een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te zijn. Er is daarom in het verleden besloten om de verantwoordelijkheid voor een adequate inzameling van bedrijfsafval te leggen bij de ontdoener, zijnde het bedrijf waar het afval ontstaat. Het bedrijf dient daarvoor een contract met een inzamelaar, vervoerder, handelaar of bemiddelaar af te sluiten. Er zijn geen redenen om dit in het verleden genomen besluit te veranderen.

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 restafval dat (tijdelijk) niet nuttig wordt toegepast of niet wordt verbrand als vorm van verwijdering.

De hiervoor genoemde activiteiten die onder de nutsfunctie voor afvalbeheer vallen, worden door zowel de publieke als de private sector uitgevoerd. Zo werd in 2012 in 30% van de gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval in opdracht van de gemeente door private partijen uitgevoerd. Verder is ongeveer 13% van de restcapaciteit voor storten in private handen.

In het verleden zijn de noodzakelijke voorzieningen voor het uitvoeren van de nutsfunctie verwijdering gerealiseerd door overheden en bedrijfsleven, meestal na overleg tussen de overheden onderling en na overleg tussen overheden en bedrijfsleven. Daarbij ging het met name om de afstemming tussen afvalaanbod en benodigde capaciteit en de locatie waar verwijderingscapaciteit gewenst was.

Bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

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. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld financieel van aard zijn, waardoor een zodanig investeringsklimaat ontstaat dat andere overheden of het bedrijfsleven bereid zijn de bestaande capaciteit in stand te houden of van anderen over te nemen of nieuwe capaciteit te realiseren. Ook maatregelen die voorzien in snellere en/of eenvoudiger vergunningprocedures of in een soepeler beleid voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen behoren tot de mogelijkheden.

De maatregelen gelden voor de totale stortcapaciteit, dus op macro-niveau. Ze kunnen incidenteel ook gelden voor individuele bedrijven, bijvoorbeeld als stortplaatsen als gevolg van beleidsveranderingen in de problemen komen.

Een stortplaatsexploitant heeft een zekere hoeveelheid afval per jaar nodig om de kosten van exploitatie en nazorg, te financieren. Te veel landelijke capaciteit kan leiden tot exploitatieproblemen bij stortplaatsen, omdat er dan te weinig afval is om de exploitatiekosten te dekken. Te weinig capaciteit kan leiden tot het in gevaar komen van de noodzakelijke achtervang die storten vormt in het beheer van afvalstoffen.
Door een onevenwichtige verhouding tussen vraag naar en aanbod van capaciteit, kunnen stortplaatsen in financiële problemen komen. Als hierdoor capaciteit wegvalt, zou dit er toe kunnen leiden dat de noodzakelijke restcapaciteit niet meer wordt bereikt en de verwerking stagneert van afval dat alleen kan worden gestort. Het ministerie van IenM heeft daarom in 2010 als invulling van haar bijzondere verantwoordelijkheid de economische situatie van de stortsector in een onafhankelijk onderzoek in kaart laten brengen[14]. Daarbij zijn ook de nazorgfondsen, de beschikbare restcapaciteit en de exploitatieduur van stortplaatsen meegenomen. In paragraaf 21.5 wordt hier verder op ingegaan.

14 De toekomst van de stortsector: op weg naar 2030, SEOR, FFACT, november 2010; Modernisering en verduurzaming stortsector, financiële quickscan, SEOR, FFACT, november 2013.

10 Instrumentarium

10.1 Inleiding

Het beheer van afvalstoffen zoals in dit LAP is neergelegd, komt niet vanzelf tot stand. Ketengericht afvalbeleid vergt een omslag in het denken, afvalscheiding kost moeite, nuttige toepassing is meestal duurder dan storten en het beperken van de emissies van verwerkingsinrichtingen is vaak kostbaar. Het zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk maken dat er instrumenten moeten worden ingezet om de afvalhiërarchie bij het beheer van afvalstoffen te realiseren.

De instrumenten die kunnen worden ingezet om de milieudoelstellingen op het gebied van afvalbeheer te halen, bestrijken een breed gebied en lopen uiteen van stimulerend tot regulerend. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke overwegingen een rol spelen bij de keuze voor de inzet van instrumenten voor het behalen van een specifiek beleidsdoel en welke accenten worden gelegd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier groepen van instrumenten: communicatie, financiële instrumenten, stimulerende instrumenten en regulerende instrumenten. Een strakke scheiding tussen deze instrumenten is niet altijd mogelijk. De instrumenten overlappen elkaar namelijk vaak, zoals stimulerende en financiële instrumenten. Ook kan regulering niet plaatsvinden zonder begeleidende communicatie.

10.2 Overwegingen en uitgangspunten

Bij de keuze van de in te zetten instrumenten zijn vier punten van belang:

1. Draagvlak voor het gewenste beheer van afvalstoffen.
   De eerste en misschien wel belangrijkste stap bij het bereiken van een draagvlak is het overtuigen van de betreffende doelgroepen van de noodzaak van een bepaald gedrag of wijze van werken. Het is daarbij van belang dat het bedrijfsleven waarop het afvalbeleid is gericht, zelf mede invulling kan geven aan dat beleid. Daarom zijn het bedrijfsleven, evenals andere maatschappelijke organisaties, direct bij de opstelling van dit LAP betrokken.
2. De doelgroep waarop de beleidsdoelstelling zich richt.
   Het is duidelijk dat het realiseren van afvalscheiding bij burgers of midden- en kleinbedrijven een hele andere benadering vraagt dan bij een overzichtelijke en homogene doelgroep als de raffinaderijen.
3. De financiële prikkels bij het beheer van een bepaalde afvalstof.
   Net als water naar het laagste punt stroomt, heeft afval de neiging terecht te komen op het punt met de laagste kosten. Het maakt voor de in te zetten instrumenten daarom veel uit of de uit milieu-oogpunt gewenste wijze van beheer goedkoper of duurder is dan een niet of minder gewenste wijze.
4. De mogelijkheid om regelgeving adequaat te handhaven.
   Op papier kan alles goed zijn geregeld, maar als de middelen en capaciteit om de naleving van regels te controleren ontbreken of als de regels veel ruimte voor interpretatie laten, dan is de waarde van regels beperkt.

De hiervoor staande overwegingen leiden tot de volgende uitgangspunten bij de inzet van instrumentarium:

- ‘draagvlak’ is cruciaal bij het bereiken van de doelstellingen. Duidelijkheid en communicatie over nut en noodzaak van de gewenste wijze van beheer van afvalstoffen en een directe betrokkenheid van degenen die het betreft, is daarom essentieel;

- daar waar mogelijk moet het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand komen op grond van financiële prikkels dan wel worden ondersteund door financiële prikkels;
- geboden en verboden alleen toepassen als die ook goed te handhaven zijn.

10.3 Communicatie

Communicatie, ook vaak voorlichting genoemd, is en blijft een van de pijlers van het instrumentarium dat wordt ingezet om het afvalstoffenbeleid uit te kunnen voeren. Met name voor zeer grote en/of heterogene doelgroepen zoals consumenten en het midden- en kleinbedrijf (MKB) valt of staat de realisatie van het gewenste afvalbeheer met goede communicatie. De communicatie heeft tot doel om draagvlak te creëren en om te zorgen dat doelgroepen bekend zijn met en begrip krijgen voor beleid en wetgeving die op hen betrekking hebben. Het gaat zowel om communicatie bij de voorbereiding, zodat rekening kan worden gehouden met de wensen en mogelijkheden van de doelgroepen, als na vaststelling van dat beleid en de wetgeving.
Voorbeelden van communicatie zijn de gemeentelijke campagnes over gescheiden inzameling door burgers en de voorlichting die gemeenten geven aan MKB bedrijven over de verplichtingen tot afvalscheiding op grond van de vergunning of algemene regels (Activiteitenbesluit).

Bij het opzetten van voorlichtingscampagnes is belangrijk om te bezien wie de meest effectieve 'afzender' van de boodschap zou kunnen of moeten zijn. In het verleden was de overheid vaak de instantie die voorlichting gaf of opriep tot bepaald afval-gedrag. De afgelopen jaren is, onder meer als gevolg van producentenverantwoordelijkheid, een steeds grotere rol ontstaan voor de andere spelers in het veld, zoals het bedrijfsleven, branche-organisaties en belangengroeperingen. Voorbeelden daarvan zijn de campagnes over batterijen, elektr(on)ische apparatuur en zwerfafval. Een goede coördinatie tussen alle betrokken instanties en organisaties en een gemeenschappelijk vastgestelde 'boodschap' zijn belangrijke voorwaarden om deze aanpak te laten slagen.

Het is belangrijk dat gemeentelijke overheden doorgaan met hun voorlichtingsactiviteiten richting burgers. Het beheer van huishoudelijk afval heeft immers nog niet het niveau behaald dat in het eerste en dit tweede LAP als doel is gesteld, namelijk 60% nuttige toepassing. Het blijft dus noodzakelijk om burgers te blijven wijzen op het belang van het goed scheiden van het huishoudelijk afval. Het informeren over de bereikte resultaten en de mogelijke financiële consequenties daarvan is minstens zo belangrijk. De burger kan daardoor nog meer worden gestimuleerd om het gewenste gedrag te gaan uitvoeren.

10.4 Financiële instrumenten

De inzet van financiële instrumenten bij het beheer van afvalstoffen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Er kan onderscheid worden gemaakt in financiële instrumenten die gewenst gedrag belonen en instrumenten die bepaalde handelingen belasten of bepaalde doelgroepen een financiële verantwoordelijkheid geven. De eerste categorie, ook wel stimulerende instrumenten genoemd, wordt in paragraaf 10.5 behandeld. De tweede categorie, waaronder met name belastingen en heffingen vallen, komt in deze paragraaf aan de orde. Voorbeelden daarvan zijn de belasting op milieugrondslag, producentenverantwoordelijkheid en tariefdifferentiatie bij de inzameling van afval.

10.4.1 Belasting op milieugrondslag

De Wet belasting op milieugrondslag (Wbm) kende een belasting op de afgifte ter verwijdering van afvalstoffen aan een inrichting en de verpakkingenbelasting. Bij eerst genoemde belasting werd een onderscheid gemaakt in het storten van afvalstoffen (verder: stortbelasting) en het verbranden van afvalstoffen (verder: verbrandingsbelasting). Verbranden met een hoofdgebruik als brandstof of een hoofdgebruik voor een andere wijze van energieopwekking zijn uitgezonderd van de belasting.

Deze instrumenten hebben op zich goed gewerkt, maar per 1 januari 2012 zijn zij allen vervallen. De reden is dat doelen die met deze belastingen werden nagestreefd evenzogoed, maar met minder lasten en mogelijk kosteneffectiever ook door inzet van andere instrumenten bereikt zouden kunnen worden. Hiermee zijn per 1 januari 2012 de belangrijkste fiscale instrumenten uit het afvalbeleid vervallen.
In de tweede helft van 2013 is echter besloten om in 2014 een afvalstoffenbelasting in te voeren, die wordt geheven op het storten van afvalstoffen. Vanwege de vele reacties van met name het bedrijfsleven op het besluit tot het instellen van een nieuwe stortbelasting, heeft de Staatssecretaris van Financiën aangegeven dat hij in overleg met alle betrokkenen in de eerste helft van 2014 de herinvoering van de afvalstoffenbelasting nader zal onderzoeken. Het onderzoek moet medio 2014 leiden tot een voorstel aan de Tweede Kamer hoe de afvalstoffenbelasting wordt vorm gegeven en welk tarief wordt gehanteerd.
Gelet op deze ontwikkeling wordt in de tweede wijziging van het LAP geen uitspraak gedaan over eventuele toekomstige belastingen op afvalverwerking.

10.4.2 Producentenverantwoordelijkheid

Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat producenten en importeurs een (mede)verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van hun producten in het afvalstadium, inclusief de financiering daarvan. Producentenverantwoordelijkheid is daarom ook een financieel instrument en het leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd.

De financiering vindt voor een aantal productgroepen plaats door afvalbeheerbijdragen (voorheen verwijderingsbijdragen) die door producenten/importeurs zijn ingesteld. Deze bijdragen worden bij aankoop van een product betaald. Bij andere productgroepen, zoals batterijen en ICT-apparatuur, hebben de producenten en importeurs ervoor gekozen geen (voor de consument) zichtbare afvalbeheerbijdrage aan de consument in rekening te brengen. Wel betalen zij een bijdrage aan de organisatie die voor hen het afvalbeheer verzorgt.

Producentenverantwoordelijkheid is door regelgeving opgelegd voor batterijen, elektr(on)ische apparatuur, auto’s, autobanden en verpakkingen. Producenten en importeurs kunnen ook op vrijwillige basis producentenverantwoordelijkheid invoeren. In dat geval bestaat de mogelijkheid dat zij een algemeenverbindendverklaring aanvragen bij de Minister van IenM, waarmee de afvalbeheerbijdrage voor de betreffende producten voor de gehele sector kan worden ingevoerd. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij oud papier en karton, niet zijnde verpakkingen.

Zoals eerder in dit LAP is vermeld, gaat ketengericht afvalbeleid een belangrijke functie vervullen in de komende planperiode. Daarbij zal tevens worden bezien of de

invoering van het principe van producentenverantwoordelijkheid voor andere afvalstoffen dan waarvoor het nu geldt, een functie kan vervullen.

De Kaderrichtlijn afvalstoffen zegt in artikel 8 onder meer het volgende:
"Ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen kunnen de lidstaten wettelijke of andere maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product) een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt.

Die maatregelen kunnen onder andere bestaan uit het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten afkomstige afvalstoffen, alsmede het daaropvolgende beheer van de afvalstoffen, en de financiële verantwoordelijkheid voor die activiteiten. Verder kunnen deze maatregelen de verplichting omvatten openbaar beschikbare informatie te verstrekken over de mate waarin het product herbruikbaar en recycleerbaar is."

10.4.3 Tariefdifferentiatie

De Wet milieubeheer geeft aan gemeenten de bevoegdheid om een heffing in te stellen ter bestrijding van de kosten die voor hen zijn verbonden aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Alle Nederlandse gemeenten maken hiervan gebruik. Gemeenten hebben de mogelijkheid om te differentiëren in de heffing die zij opleggen, bijvoorbeeld op basis van het gewicht van het door de burgers aangeboden afval of het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Deze vorm van tariefstelling wordt 'diftar' genoemd (gedifferentieerde tarieven).

Diftar is dus een financiële prikkel om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen (minder afval produceren en meer scheiden). Tegelijkertijd kan diezelfde prikkel aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van diftar moet dan ook steeds goed worden bezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Omdat lokale omstandigheden bepalend zijn voor de effectiviteit van een dergelijk systeem, de omvang van de ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden om deze te beperken, wordt ook in dit tweede LAP geen algemeen advies over de introductie van diftar gegeven. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over diftar te nemen.

10.5 Stimulerende instrumenten

Stimulerende instrumenten dragen op verschillende manieren bij aan het bereiken van de doelstellingen van het LAP. Stimulering van kennisontwikkeling en kennisoverdracht speelt een belangrijke rol waar er technische belemmeringen zijn voor een goed beheer van afvalstoffen of waarbij de betrokken partijen niet goed op de hoogte zijn van de technische mogelijkheden.
Stimulerende instrumenten worden ook ingezet als 'duwtje in de rug', een positieve prikkel in de vorm van een financiële bijdrage voor activiteiten die leiden tot structurele verbeteringen bij het beheer van afvalstoffen. Daarnaast zijn er stimulerende instrumenten die zich richten op 'belonen voor goed gedrag'.

Duurzaam inkopen

Jaarlijks kopen overheden voor bijna 60 miljard euro aan producten en diensten in en heeft daarmee een belangrijke invloed op het milieu en sociale aspecten hier en in andere landen. Bewust en gericht duurzaam inkopen vormt een krachtig instrument om belangrijke duurzaamheiddoelstellingen te bereiken. De overheid heeft als doelstelling om de overheidsinkopen te verduurzamen. Dit 'duurzaam inkopen' houdt in dat bij de inkoop van producten, diensten en werken milieu- en sociale criteria worden toegepast. Als overheden duurzaam gaan inkopen, krijgt de markt voor duurzame producten een stevige impuls.

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. PIANOo brengt experts op inkoop- en aanbestedingsgebied bij elkaar, bundelt kennis en ervaring en geeft advies en praktische tips. Verder stimuleert het expertisecentrum de dialoog tussen opdrachtgevers bij de overheid en het bedrijfsleven. PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken (EZ).

Voor meer informatie over Duurzaam Inkopen wordt verwezen naar PIANOo; http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen.

10.6 Regulerende instrumenten

Regulering in de vorm van geboden en verboden blijft altijd nodig. Dat komt bijvoorbeeld omdat met de inzet van andere instrumenten niet altijd het gewenste beheer van afvalstoffen kan worden bereikt, maar ook omdat E(E)G-richtlijnen verplichten tot regulering.

De afgelopen jaren is in Nederland nadrukkelijk ingezet op het terugdringen van de regeldruk en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dat heeft er onder meer toe geleid dat waar mogelijk wetgeving op het gebied van afvalstoffen is ingetrokken of vereenvoudigd. In de afzonderlijke voortgangsrapportages over de uitvoering van het LAP is daarover gerapporteerd.

De regelgeving die van toepassing is op afzonderlijke afvalstoffen en verwerkingsmethoden is opgenomen in diverse hoofdstukken van dit LAP en in de achtergrondinformatie van dit LAP.

10.6.1 Verplichtingen voor afvalbedrijven

In beginsel gelden voor afvalverwerkende bedrijven dezelfde verplichtingen als die (kunnen) gelden voor alle inrichtingen. Zo gelden voor het in werking hebben van een groot deel van de afvalverwerkende bedrijven dezelfde algemene regels op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Wel gelden - specifiek voor de afvalactiviteiten - enkele aanvullende regels. Voor een aantal afvalactiviteiten zijn die aanvullende regels ook gegoten in de vorm van algemene regels. Voor overblijvende gevallen - waarin een omgevingsvergunning, onderdeel milieu - moet worden aangevraagd, dient de aanvraag daartoe, naast de gebruikelijke gegevens die bij elke aanvraag moeten worden gevoegd (artikel 4.1 tot en met 4.3 Regeling omgevingsrecht) en eventueel andere documenten, zoals een akoestisch onderzoek, voor het verwerken van afvalstoffen tevens over de aard, hoeveelheid en samenstelling van de afvalstoffen die worden geaccepteerd, de wijze van acceptatie en controle, financiële gegevens, gegevens omtrent de vakbekwaamheid van het binnen de inrichting werkzame personeel, de wijze van nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen, de registratie van de afvalstoffen, de ondernemings- en organisatiestructuur en de naam van de feitelijk

leidinggevende. Exploitanten van stortplaatsen, afvalvoorzieningen en afvalverbrandingsinstallaties dienen ook gegevens aan te leveren die betrekking hebben op de gevolgen voor het milieu ten gevolge van storten en verbranden.

Daarnaast gelden voor afvalverwerkende bedrijven als zij in werking zijn in beginsel verplichtingen op grond het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Voor een groot aantal afvalstoffen geldt echter een uitzondering op de meldplicht. Ook afval dat buiten een inrichting ontstaat en ter plaatse wordt verwerkt (bijvoorbeeld mobiel breken van puin) valt buiten de meldplicht. In heel Nederland vallen circa 2000 afvalverwerkende bedrijven onder de meldplicht.

Voor inzamelaars geldt voor enkele afvalstoffen een vergunningplicht (zie paragraaf 15.3.1). Het betreft hier slechts enkele afvalstromen die allen door een beperkt aantal bedrijven wordt ingezameld.

Tot slot moeten inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars zich laten registreren op de zgn. VIHB-lijst. Eind 2012 stonden er 13.606 bedrijven geregistreerd op de VIHB-lijst, 77% daarvan is gevestigd in Nederland (bron: jaarverslag NIWO 2012). Deze registratie is qua administratieve procedures en inhoudelijke vereisten echter relatief eenvoudig (zie verder paragraaf 15.3.2).

10.7 Deregulering

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven, is de definitie van het begrip 'afvalstof' in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Wet milieubeheer vastgelegd. Uit de definitie en de jurisprudentie blijkt dat het begrip afvalstof breed moet worden geïnterpreteerd. Als een stof eenmaal als een afvalstof is aangemerkt, zijn diverse regels en procedures van toepassing op het beheer van die stof. Dat heeft tot doel om een hoogwaardig, lekvrij en handhaafbaar beheer van de afvalstof te bereiken.

De kans bestaat dat de hiervoor bedoelde regelgeving bij bepaalde afvalstoffen belemmerend kan werken bij het realiseren van nuttige toepassing, bijvoorbeeld omdat initiatiefnemers opzien tegen de regels en procedures die van toepassing zijn als zij afvalstoffen nuttig willen gaan toepassen.

Het huidige beleid is er op gericht om de nuttige toepassing van afvalstoffen te stimuleren. Dat gebeurt onder meer door het nastreven van deregulering, met name voor afvalstoffen die rechtstreeks nuttig kunnen worden toegepast in aangewezen processen en waarvan de nuttige toepassing nauwelijks milieurisico's oplevert.

De laatste jaren zijn er diverse wijzigingen in regelgeving doorgevoerd die inzet van afvalstoffen eenvoudiger maken.

Einde-afval
In de nieuwe Kaderrichtlijn is de definitie van het begrip afvalstof nagenoeg ongewijzigd gebleven. Daarbij is een artikel over de einde-afvalfase geïntroduceerd. Op basis van dit artikel (geïmplementeerd in artikel 1.1., zesde lid, Wet milieubeheer) is het mogelijk dat afvalstoffen op enig moment het karakter van afvalstof verliezen indien aan specifieke criteria wordt voldaan, die moeten voldoen aan de in de Kaderrichtlijn genoemde voorwaarden. Deze specifieke criteria worden opgesteld op communautair niveau. Er zijn al einde-afvalverordeningen voor ijzer-, staal en aluminiumschroot, kringloopglas en koperschroot.

In Nederland kan de Minister van IenM per geval besluiten dat sprake is van einde-afval. Op dit moment wordt gewerkt aan een wijziging van artikel 1.1, zesde lid, Wet milieubeheer. De wijziging maakt het mogelijk dat de Minister ook bij ministeriele regeling een afvalstroom kan aanwijzen waarvoor de einde-afvalstatus

geldt. De eerste regeling die zal worden opgesteld heeft betrekking op recyclinggranulaat.

Toepassing van groenafval
In artikel 10.1 a van de Wet milieubeheer is geregeld dat een groot deel van de afvalregelgeving (hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) niet meer geldt voor stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouwmateriaal dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen.

Algemene regels
In het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn algemene voorschriften met betrekking tot afval opgenomen. Sinds 2011 zijn er ook specifieke voorschriften over activiteiten met afval in het besluit opgenomen, zoals voorschriften voor milieustraten en autodemontagebedrijven. Voor een groot aantal afvalbedrijven behoeft bij oprichting of wijziging van de activiteiten geen uitgebreide procedure meer te worden doorlopen, maar kan worden volstaan met een omgevingsvergunning beperkte milieutoets.
Sinds 1 januari 2013 zijn er ook voorschriften over afvalverbrandingsinstallaties in het Activiteitenbesluit opgenomen. De vergunningplicht is echter wel gehandhaafd.

Duurzaam storten in de Crisis- en herstelwet
In de Crisis- en herstelwet is als innovatief project het duurzaam stortbeheer opgenomen. De wet biedt een wettelijke grondslag voor een experiment met duurzaam stortbeheer op drie plaatsen in Nederland (Bergen op Zoom, Almere en Middenmeer). Afgeweken mag worden van de verplichting in het Stortbesluit bodembescherming om onmiddellijk een isolerende bovenafdichting aan te brengen op bepaalde stortplaatsen zodra deze vol zijn. Zie verder paragraaf 21.13.

Landelijke verklaring in het Bssa
In 2012 is in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen de mogelijkheid opgenomen dat de Minister van IenM een (landelijk geldende) verklaring afgeeft dat voor een bepaalde afvalstof geen andere wijze van beheer mogelijk is dan storten. Hiermee wordt voorkomen dat elke stortplaatsexploitant (die de bedoelde afvalstof op grond van zijn omgevingsvergunning mag accepteren) om een verklaring moet vragen.

Eisen registratie op de VIHB-lijst
De regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (RIA) is in 2012 gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude regeling zijn dat de eis van kredietwaardigheid is komen te vervallen. De eis van vakbekwaamheid geldt nu alleen nog voor bedrijven die uitsluitend handelaar en/of bemiddelaar van afvalstoffen zijn. De betrouwbaarheid wordt aangetoond met een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Er wordt nu onderscheid gemaakt in de VOG: een voor natuurlijke personen (eenmanszaken) en een voor rechtspersonen.

Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen
Naar aanleiding van een evaluatie van het meldsysteem is op 1 januari 2011 is het aantal uitzonderingen op de meldplicht uitgebreid.

Green deals
Naast wijziging van regelgeving zijn er ook andere manieren om belemmeringen uit de weg te nemen. Soms lopen organisaties, bedrijven of overheden tegen belemmeringen aan als ze een duurzaam initiatief willen realiseren. De Rijksoverheid kan dan helpen om deze barrières te doorbreken door een green deal met partijen aan te gaan.

In het kader van het programma Van Afval naar Grondstof (VANG; paragraaf 5.9) wordt bezien of er nog meer mogelijkheden zijn voor deregulering.

11 Minimumstandaard

11.1 Inleiding

Om een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer te bereiken, zijn in het LAP minimumstandaarden vastgesteld. De minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt dan wenselijk is.
De standaard is dus een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Vergunningen worden in principe alleen verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, dat wil zeggen als de activiteit een milieudruk veroorzaakt die gelijk is aan of minder is dan die van de minimumstandaard.

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden zijn de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen, de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening en de stimulans die uitgaat voor de afvalverwerkingssector tot het verhogen van het milieurendement van de verwerking en de ontwikkeling van nieuwe technieken.
In dit hoofdstuk worden de soorten minimumstandaard behandeld, wordt ingegaan op de betekenis van de minimumstandaard voor de vergunningverlening en wordt de procedure aangegeven indien men wil afwijken van een standaard. Ook wordt aandacht besteed aan de relatie tussen de minimumstandaard en de referentie documenten met best beschikbare technieken / BBT-conclusies (BREF's) die zijn opgesteld in het kader van de Richtlijn industriële emissies (RIE)
In bijlage 6 van dit LAP is per afzonderlijke (categorie van) afvalstoffen aangegeven welke minimumstandaard geldt. De onderbouwing van de afzonderlijke standaarden is opgenomen in de LAP-achtergrondinformatie.

11.2 Relatie tussen minimumstandaard en de Richtlijn industriële emissies (RIE)/BREF's

De Richtlijn industriële emissies (RIE) verplicht de lidstaten van de EU om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren door een integrale vergunning gebaseerd op de beste beschikbare technieken / BBT-conclusies.

Met de 'beste beschikbare technieken / BBT-conclusies' worden (kort gezegd) bedoeld de activiteiten en exploitatiemethoden waarmee de emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen zijn, of, wanneer dat niet mogelijk blijkt, algemeen te beperken zijn.

Best beschikbare techniek in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

"beste beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te

verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld; "

De 'beste beschikbare technieken / BBT-conclusies' worden beschreven in BREF's, de BBT REFerentie documenten. Verticale BREF's beschrijven de beste beschikbare technieken voor een bepaalde industrie, zoals raffinaderijen, grote stookinstallaties en de voedingsmiddelen- en zuivelindustrie. Horizontale BREF's beschrijven de beste beschikbare technieken voor bepaalde processen die in meerdere branches worden gebruikt, zoals verbranding van (gevaarlijk) afval, afvalbehandeling, monitoring en energie efficiëntie. De BREF's zijn in de bijlage van de Regeling Omgevingsrecht aangewezen als documenten waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de BBT.

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden in dit LAP is rekening gehouden met de van toepassing zijnde BREF's. In de LAP-achtergrondinformatie is waar nodig aangegeven welke BREF op bepaalde (categorieën van) afvalstoffen van toepassing is en hoe deze zich verhoudt tot de minimumstandaard.

11.3 Vergunningverlening

Bij het beoordelen van nieuwe vergunningaanvragen voor het verwerken van afvalstoffen en bij verlenging of wijziging (van de verwerkingstechniek) van bestaande vergunningen van afvalverwerkende inrichtingen, dient het bevoegd gezag onder meer te toetsen aan de minimumstandaard die voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen is vastgesteld. De minimumstandaarden zijn zodanig geformuleerd en toegelicht, dat voor de vergunningverlener duidelijk is wanneer een vergunning wel of niet kan worden verleend, gewijzigd (als het gaat om de verwerkingstechniek) of verlengd.

Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

In deze paragraaf worden enkele aspecten van de minimumstandaard nader toegelicht. Indien noodzakelijk wordt aan deze aspecten in de LAP-achtergrondinformatie specifieke invulling gegeven.

11.3.1 Toetsen aan de minimumstandaard

De algemene lijn is dat geen vergunningen worden verleend, gewijzigd of verlengd voor afvalbeheervormen en -technieken die laagwaardiger zijn dan de in dit LAP vastgestelde minimumstandaarden.

- Voor het beoordelen van de hoogwaardigheid is in beginsel de afvalhiërarchie uitgangspunt, ofwel wanneer een afvalstof volledig op dezelfde of een hoger niveau van de hiërarchie wordt verwerkt als voorgeschreven, voldoet de betreffende beheervorm aan de minimumstandaard en kan het worden vergund.
- In specifieke gevallen is verwerking op een hoger niveau van de afvalhiërarchie dan is voorgeschreven toch niet toegestaan (bijvoorbeeld om esthetische redenen zoals bij ziekenhuisafval) of alleen onder voorwaarden toegestaan (bijvoorbeeld dat het niet leidt tot verspreiding van bepaalde componenten in

het milieu). Dergelijke beperkingen zijn in de minimumstandaarden van het LAP opgenomen.
- In sommige gevallen is niet direct duidelijk of een voorgenomen beheervorm even hoogwaardig of hoogwaardiger is dan de minimumstandaard. Dit kan samenhangen met de wijze waarop de minimumstandaard is geformuleerd, maar ook met het feit dat de voorgenomen afvalsamenstelling sterk afwijkt van de gemiddelde situatie. In het algemeen dient dan middels een LCA een vergelijking gemaakt te worden met de minimumstandaard (zie volgende subparagrafen).

11.3.1.1 Soorten minimumstandaard en de betekenis voor vergunningverlening

De minimumstandaard kan op verschillende manieren worden ingevuld:

1. Als een overkoepelende afvalbeheervorm: nuttige toepassing (de niveaus b t/m d van de afvalhiërarchie uit de Wet milieubeheer, zie ook paragraaf 5.2) of verwijdering (niveau e).
    - *Is de minimumstandaard voor een afvalstof nuttige toepassing dan kunnen alle beheerwijzen die aan te merken zijn als nuttige toepassing worden vergund. Verwijdering (niveaus e1 en e2) is niet toegestaan. Het is ook niet toegestaan om beheervormen te vergunnen waar een groot deel van de afvalstof nuttig wordt toegepast, maar tevens een klein deel wordt verwijderd (storten of verbranden); een minimumstandaard 'nuttige toepassing' betekent 100% nuttige toepassing. Wel mogen mengvormen van nuttige toepassing worden vergund, dus bijvoorbeeld sorteren gevolgd door recycling van een deel en inzet als brandstof van de rest.*

2. Als een niveau van de afvalhiërarchie, bijvoorbeeld binnen nuttige toepassing onderscheid maken in voorbereiding voor hergebruik, recycling of een vorm van andere nuttige toepassing (niveaus b t/m d van de afvalhiërarchie).
    - *Is de minimumstandaard voor een afvalstof recycling, dan kunnen voor die afvalstof de niveaus b (voorbereiden voor hergebruik b) en c (recycling) van de afvalhiërarchie worden vergund, inclusief combinaties daarvan. Niveaus d (andere nuttige toepassing) en e1 en e2 (verbranden als verwijdering en storten) worden niet vergund. Ook beheervormen waarin uiteindelijk een deel van de afvalstof wordt ingezet als brandstof of wordt verwijderd mogen niet worden vergund.*
    - *Is de minimumstandaard storten, dan mogen alle beheervormen worden vergund, tenzij de minimumstandaard specifieke beperkingen kent.*

3. Als een niveau van de afvalhiërarchie, met daaraan gekoppeld een minimaal te behalen milieuprestatie. De minimumstandaard kan bijvoorbeeld zijn nuttige toepassing waarvan minimaal X% recycling, recycling met gelijktijdige vernietiging van bepaalde componenten, etc.

4. In de vorm van een specifieke verwerkingsmethode, bijvoorbeeld destillatie.
    - *Dit betekent dat de specifieke methode (in dit geval destillatie) kan worden vergund. Voor andere verwerkingsmethoden moet eerste worden aangetoond dat zij minimaal even hoogwaardig is. Hier wordt in de subparagraaf 11.3.1.2 op ingegaan*

11.3.1.2 De minimumstandaard en het instrument LCA

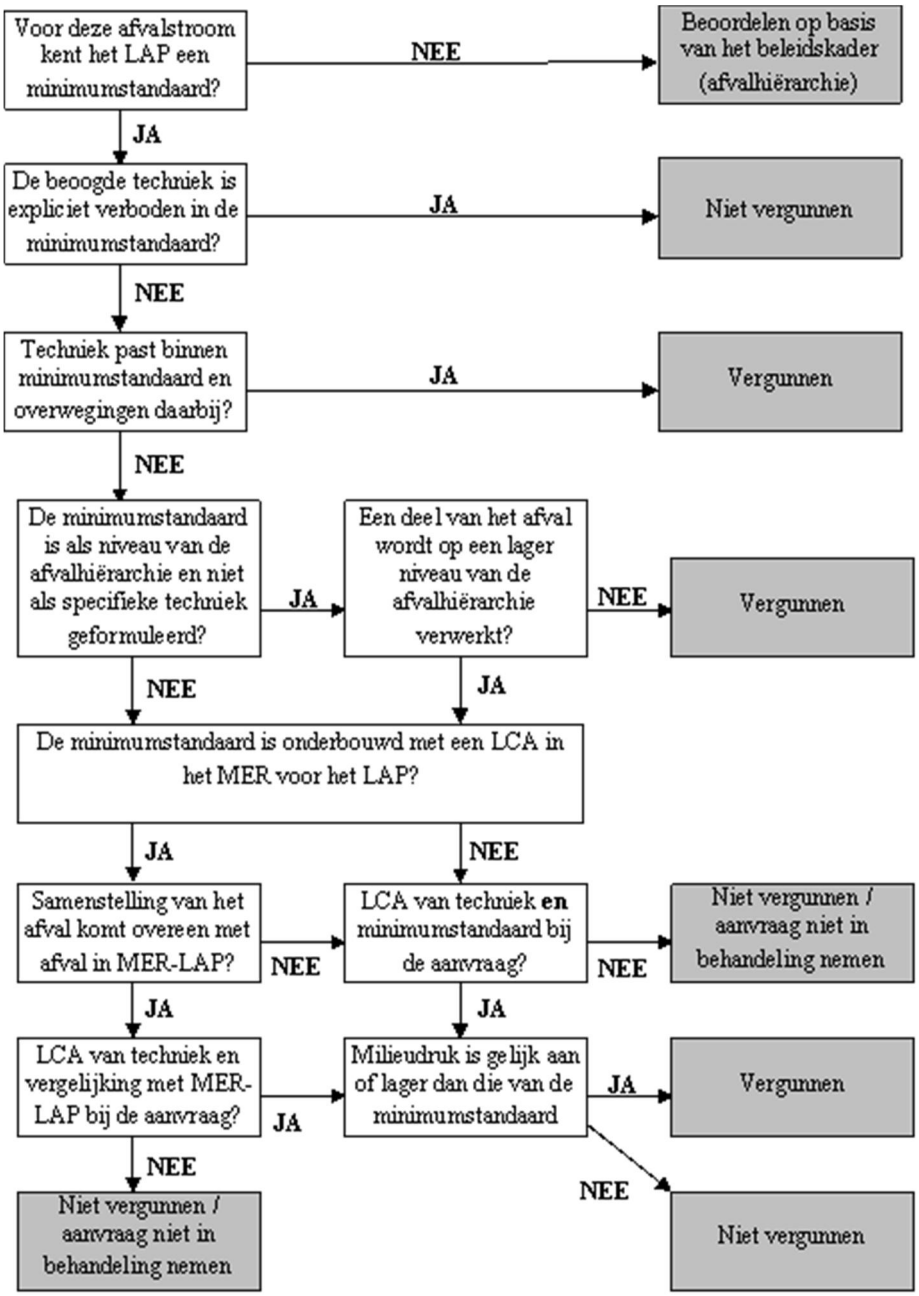
Ter onderbouwing van bepaalde (dus niet alle) minimumstandaarden zijn in het MER van het eerste LAP de milieueffecten vergeleken van bij specifieke afvalstoffen horende afvalbeheervormen en/of -technieken. Dit is waar mogelijk gebeurd door middel van kwantitatieve levenscyclusanalyses (LCA's) volgens de methode van het Centrum Milieukunde Leiden (CML2). Indien onvoldoende kwantitatieve gegevens van technieken beschikbaar waren, is een kwalitatieve analyse uitgevoerd. De milieueffecten zijn waar mogelijk vergeleken op de milieu- en LCA-thema's.

Als de handeling uit een vergunningaanvraag niet overeenkomt met de geldende minimumstandaard in het LAP en ook niet zondermeer voor vergunningverlening in aanmerking komt omdat het geheel op een hoger niveau van de afvalhiërarchie ligt (zie paragraaf 11.3.1.1), moet worden bepaald of de handeling minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. De wijze waarop dat moet gebeuren, is afhankelijk van de wijze waarop de minimumstandaard is vastgesteld. Hierbij zijn de volgende situaties te onderscheiden:

- zowel de methode die als minimumstandaard is vastgesteld als de door een vergunningaanvrager voorgenomen activiteit zijn meegenomen in het MER-LAP. In dit geval volgt uit het MER-LAP of de voorgenomen activiteit ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard;
- de methode die als minimumstandaard is vastgesteld is meegenomen in het MER-LAP, maar de door een vergunningaanvrager voorgenomen activiteit niet. In dit geval dient de aanvrager via een LCA aan te tonen dat de voorgenomen activiteit ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard;
- de minimumstandaard en de aangevraagde handeling zijn geen van beiden meegenomen in het MER-LAP. Net als in het vorige geval, dient met een LCA te worden aangetoond dat de voorgenomen activiteit ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Deze LCA dient bij voorkeur kwantitatief te zijn. Als een kwantitatieve LCA niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat een aanvrager niet over informatie kan beschikken die in het bezit is van een ander bedrijf, kan worden volstaan met een kwalitatieve onderbouwing.

11.3.1.3 Toetsen van een initiatief aan het LAP in schema

Onderstaand is hetgeen in voorgaande twee subparagrafen is beschreven nog eens samengevat in de vorm van een beslisschema



11.3.1.4 Het uitvoeren van een LCA en het beoordelen daarvan

Bij het opstellen van een LCA dient de aanvrager gedurende de looptijd van het LAP (2009-2015) dezelfde LCA-methode toe te passen als de methode die voor het onderbouwen van de minimumstandaard is toegepast. Dit betekent dat dezelfde milieuthema's moeten worden meegenomen, dezelfde normalisatiewaarden moeten worden aangehouden, dezelfde weegvormen en weegfactoren moeten worden gehanteerd en dat eenzelfde wijze van alloceren van emissies moet worden toegepast. Vergunningaanvrager en bevoegd gezag kunnen daarom beschikken over alle (achtergrond)gegevens, berekeningen en ingreeptabellen die voor het MER-LAP zijn verzameld en opgesteld.

Bij het beoordelen van een LCA en het vergelijken van een aangevraagd initiatief met de minimumstandaard is in beginsel weegvorm 2 uit MER-LAP de doorslaggevende manier om naar de milieuscore te kijken.

LCA-ontwikkelingen

De in MER-LAP gehanteerde LCA-methode is gebaseerd op de door het Centrum voor Milieukunde in Leiden ontwikkelde CML2. Gedurende de looptijd van dit LAP blijven de daarmee berekende milieuscores en de daarbij gebruikte normalisatiefactoren en weegvormen het referentiekader voor het toetsen aan de minimumstandaard.

Wel hebben zich sinds het opstellen van MER-LAP op LCA-gebied de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Er zijn nieuwe methoden ontwikkeld zoals ReCiPe en ILCD. Deze maken dat de gebruikte CML2-methode wat begint te verouderen. Ook hebben er op enkele gebieden technologische ontwikkelingen voorgedaan die betekenen dat de voor MER-LAP gebruikte rendementen en emissies op sommige punten tegen het licht gehouden moeten worden.

In 2012/2013 zijn al voorstudies gedaan om de LCA's uit MER-LAP te actualiseren. De eerste indruk is dat deze nieuwe inzichten voor de conclusies die uit de uitgevoerde LCA's zijn getrokken niet heel veel verschil maken. Om die reden blijven de LCA's uit MER-LAP vooralsnog de referentie.

Wel wordt de komende tijd in meer detail naar de verschillende LCA-methoden gekeken en worden de effecten van andere emissies en rendementen in meer detail geanalyseerd. In 2014 of 2015 gaat dit leiden tot een modernisering van de LCA's uit MER-LAP en tot een discussie over welke LCA-methode het meest geschikt is om binnen het afvalbeleid de methode CML2 op te volgen.

Als nieuwe inzichten of gegevens daartoe aanleiding geven, kan voor specifieke vergelijkingen wel al van de uitgangspunten van het MER-LAP worden afgeweken. Indien goed gemotiveerd, kunnen andere emissies, procesbeschrijvingen of rendementen worden gebruikt dan in het MER-LAP. Voor meer details wordt verwezen naar het MER-LAP. Een andere LCA-methode is echter pas aan de orde wanneer het in het kader '**LCA-ontwikkelingen**' genoemde discussie over dat onderwerp is gevoerd.

Als voor de vaststelling van een minimumstandaard een vergelijking is gemaakt met behulp van een LCA, dan kan de standaard alleen als referentie worden gehanteerd voor verwerkingswijzen waarmee afval wordt verwerkt met een samenstelling zoals gehanteerd in het MER-LAP. Is bij een vergunningaanvraag sprake van een andere afvalsamenstelling dan in het MER-LAP is gebruikt, dan moet de aanvrager aantonen dat de milieudruk van de verwerking van het afval met de afwijkende samenstelling volgens de aangevraagde verwerkingsmethode gelijk of lager is dan verwerking van het afval met de afwijkende samenstelling volgens de minimumstandaard. Dit betekent dat de aanvrager ook de minimumstandaard moet doorrekenen met de afwijkende afvalsamenstelling. Deze herberekende minimumstandaard vormt dan de referentie voor de beoordeling van de aangevraagde verwerkingsmethode.

Bij het beoordelen van een vergunningaanvraag dient het bevoegd gezag ook rekening te houden met de in de LAP-achtergrondinformatie aangegeven overwegingen die bij de vaststelling van de minimumstandaard een rol hebben gespeeld.

Als het bevoegd gezag na toetsing van de vergunningaanvraag van mening is dat de aangevraagde handeling minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, kan de vergunning worden verleend. Er is dan geen sprake van een afwijking van het LAP.
Als men van mening is dat de aangevraagde handeling minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard, wordt de vergunning in principe niet verleend. Is het bevoegd gezag voornemens om een laagwaardigere handeling toch te vergunnen, dan is sprake van afwijken van het LAP. In dat geval dient de procedure uit paragraaf 3.7 te worden gevolgd.

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen, met name als het gaat om LCA's en het al dan niet afwijken van de minimumstandaard, kan het bevoegd gezag ondersteuning en advisering vragen aan de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat Leefomgeving. Het gaat in een dergelijk geval uitdrukkelijk om een inhoudelijke ondersteuning, wat geen consequenties heeft voor een eventuele latere advisering aan het ministerie van IenM over een voornemen tot afwijken van het LAP.
Om deze ondersteunende en adviserende rol optimaal te kunnen uitvoeren, informeert het bevoegd gezag de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat Leefomgeving over elke vergunningaanvraag waarin met een LCA een vergelijking is gemaakt met een minimumstandaard uit het LAP. Hierdoor wordt tevens bereikt dat zoveel mogelijk uniformiteit wordt verkregen bij het beoordelen van vergunningaanvragen.

11.3.1.5 De positie van de R1-AVI

Voor diverse afvalstromen is de minimumstandaard vastgesteld op 'nuttige toepassing'. Dat betekent dat voor die afvalstoffen alle vormen van nuttige toepassing zijn toegestaan, dus zowel recycling als de inzet van die afvalstoffen als brandstof of als overige vormen van nuttige toepassing. Het verbranden van die afvalstoffen als vorm van verwijdering, dus het verbranden in een D10-AVI, is niet toegestaan.

Door de eerste en tweede wijziging van het LAP heeft een aantal (lijnen van) AVI's de status van installatie voor nuttige toepassing gekregen. Dat betekent dus dat die zogenaamde R1-AVI's daarna ook die afvalstoffen mogen verbranden waarvan de minimumstandaard 'nuttige toepassing' is.

De betreffende minimumstandaarden zijn bij de eerste en tweede wijziging niet aangepast. De Kaderrichtlijn afvalstoffen zegt immers dat een AVI bij een bepaalde milieuprestatie recht heeft op de kwalificatie 'nuttige toepassing'. Het is dan niet logisch om vervolgens de minimumstandaarden van bepaalde afvalstoffen zodanig aan te passen dat die afvalstoffen nog steeds niet mogen worden verbrand in de AVI's die zich installatie van nuttige toepassing mogen noemen en wel in andere installaties die ook als R1-installaties worden aangemerkt, tenzij er zwaarwegende redenen zijn een standaard wel aan te passen. Ten tijde van de eerste en tweede wijziging van het LAP waren die redenen er niet.

Concreet betekent dit dus dat de handeling in een R1-AVI wordt beschouwd als een vorm van 'andere nuttige toepassing', ook al was dit op het moment van het formuleren van de minimumstandaarden nog een handeling van verwijdering.

11.3.2 De minimumstandaard bestaat uit meerdere stappen

Een minimumstandaard kan uit meerdere stappen bestaan: bewerking A, gevolgd door bewerking B, enz. Een bedrijf krijgt in principe vergunning als het alle stappen uitvoert op een ten minste even hoogwaardige beheerwijze (voor toetsing zie paragrafen 11.3.1). De bedoeling van de betreffende minimumstandaard is immers dat de afvalstof in kwestie alle stappen doorloopt en niet slechts een deel ervan.

Een bedrijf kan ook vergunning krijgen als het slechts een deel van een minimumstandaard uitvoert.

In het eerste LAP werd daarbij nog als voorwaarde gesteld dat dan in de vergunning een sturingsvoorschrift wordt opgenomen, waarin wordt voorgeschreven dat het bij de vergunde handeling resulterende materiaal moet worden afgegeven aan een bedrijf dat de volgende of een minstens even hoogwaardige handeling van de betreffende minimumstandaard uitvoert.

Een algemene voorwaarde voor het opnemen van sturingsvoorschriften is geen onderdeel meer van dit tweede LAP. De reden daarvoor is dat andere onderdelen van het LAP, met name het hoofdstuk mengen en de minimumstandaarden, en economische factoren er voor zorgen dat er geen ongewenste vervolgstappen zullen optreden. Daar waar opnemen van sturingsvoorschriften nog wel noodzakelijk wordt geacht, is dit expliciet in de betreffende sectorplannen opgenomen.

Gebruik van sturingsvoorschriften

Een sturingsvoorschrift wordt opgenomen om te bewerkstelligen dat de afvalstof, met name als de verwerking via meerdere inrichtingen verloopt, conform de voor die afvalstof geldende minimumstandaard wordt verwerkt.

Uit jurisprudentie blijkt dat in een sturingsvoorschrift niet slechts kan worden bepaald dat een afvalstof moet worden afgegeven aan een daartoe erkende verwerker, aan een daartoe vergunde inrichting of woorden van gelijke strekking. In artikel 10.37, tweede lid, van de Wm is immers al geregeld aan welke personen een afvalstof mag worden afgegeven.

Wel kan in een voorschrift worden vastgelegd dat de vergunninghouder ervoor moet zorgen dat de afvalstof wordt afgeven aan inrichting of persoon die er op zijn beurt voor zorg draagt dat die afvalstof conform de geldende minimumstandaard wordt verwerkt. Een sturingsvoorschrift is dus een aanvulling op art. 10.37 Wm, nodig om een doelmatig beheer van de betreffende afvalstof te realiseren.

11.3.3 Bewerkingsstappen die niet tot de minimumstandaard behoren

Het kan voorkomen dat een afvalstof een of meer bewerkingen ondergaat die geen invloed hebben op de latere, gewenste verwerking van die afvalstof. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verkleinen en/of persen voor het transport van de betreffende afvalstof. Dergelijke bewerkingen zijn niet in de minimumstandaard opgenomen, omdat ze niet noodzakelijk zijn voor de verdere verwerking.
Ondanks dat dergelijke handelingen niet aan de minimumstandaard voldoen, mogen ze wel worden vergund. Om te vermijden dat ongewenste voorbewerkingen worden uitgevoerd, is waar nodig in de LAP-achtergrondinformatie aangegeven welke voorbewerkingen die geen onderdeel van de minimumstandaard zijn niet zijn toegestaan.

11.3.4 Een (nog) niet in Nederland operationele techniek als minimumstandaard

Het is mogelijk om een minimumstandaard op te nemen die is gebaseerd op een techniek, terwijl deze techniek (nog) niet in Nederland maar wel in het buitenland operationeel is. Dit kan in twee gevallen:

1. Er is een concrete verwachting dat deze techniek gedurende de geldingsduur van het LAP (2009-2015) in Nederland kan worden gerealiseerd. In dat geval wordt geen of slechts een tijdelijke vergunning verleend om afvalstoffen op een laagwaardigere manier dan de minimumstandaard te beheren. In de sectorplannen waar dit van toepassing is, wordt expliciet aangegeven hoe in de overgangsperiode moet worden gehandeld.
2. Er is geen concrete verwachting dat de techniek in Nederland wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld uit het oogpunt van schaalgrootte), maar de bestaande situatie is dat de betreffende Nederlandse afvalstoffen reeds naar de buitenlandse installatie worden uitgevoerd. In dat geval bevestigt de minimumstandaard de huidige wijze van afvalbeheer en zijn er geen extra kosten verbonden aan het voldoen aan de minimumstandaard. Voorbeeld hiervan is de verwerking van batterijen.

11.4 De minimumstandaard in internationaal perspectief

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden in het LAP is rekening gehouden met de hoogwaardigheid van afvalbeheer in het buitenland en de mogelijke consequenties voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen van een afvalstof. De reden daarvoor is de volgende. Indien een ontdoener een afvalstof voor nuttige toepassing wil uitvoeren naar een installatie in een andere lidstaat van de Europese Unie en die installatie heeft een vergunning om de betreffende afvalstof te verwerken, dan kan Nederland daar slechts in zeer beperkte mate bezwaar tegen maken. Nederland kan de eigen minimumstandaard namelijk niet hanteren als toetsingskader voor dergelijke overbrenging vanuit Nederland.
Wel kan eventueel krachtens de EVOA bezwaar worden gemaakt, indien naar de mening van het bevoegd gezag de nuttige toepassing in het buitenland uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet te rechtvaardigen is.

Het hiervoor staande betekent dat verwerking in het buitenland kan plaatsvinden volgens een minder hoogwaardige vorm van nuttige toepassing dan is voorzien in de minimumstandaard in het LAP. Desondanks schrijven enkele minimumstandaarden uit het LAP voor een aantal afvalstoffen een hoogwaardiger afvalbeheer voor dan wat is voorgeschreven in andere lidstaten van de Europese Unie.

Dit kan het gevolg zijn van zwaarwegende lokale of nationale milieuaspecten in Nederland of omdat Nederland in die gevallen vasthoudt aan een voorbeeldwerking bij het ontwikkelen van internationale eisen.

Zoals in paragraaf 11.3 is aangegeven, zijn in het kader van de Richtlijn industriële emissies (RIE) BREF's opgesteld, waarin de beste beschikbare technieken / BBt-conclusies worden beschreven. Bij vergunningverlening moet rekening worden gehouden met deze BREF's.

De BREF's, maar ook andere Europese milieuregelgeving, zorgen er voor dat het verschil in milieubelasting door vergelijkbare bedrijven in verschillende landen minder wordt. De kans dat afvalbeheer in het buitenland plaatsvindt in installaties die aan minder strenge milieu-eisen voldoen dan in Nederland, wordt kleiner.

12 Toetsingskader grensoverschrijdend transport van afval

12.1 Inleiding

Verordening (EG) 1013/2006 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen (hierna: de EVOA) heeft betrekking op de overbrenging van afvalstoffen over de landsgrenzen. De EVOA is mede gebaseerd op de bepalingen die zijn opgenomen in het Verdrag van Bazel en het OESO-besluit.

In Nederland is de Minister van IenM het bevoegd gezag voor de EVOA.
Het Verdrag van Bazel heeft betrekking op de beheersing en de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen. Het verdrag onderscheidt twee soorten afvalstoffen, namelijk gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen, die zijn vermeld in bijlage II en VIII respectievelijk bijlage IX van het verdrag.
Het OESO-besluit bevat voorschriften voor nuttige toepassing van afvalstoffen.

Het doel van de EVOA is de bescherming van het milieu. De EVOA schrijft procedures voor om afvalstoffen te mogen en te kunnen overbrengen. Daartoe moeten bevoegde autoriteiten op de hoogte worden gebracht van onder meer de over te brengen afvalstoffen en de wijze van verwerking van de afvalstoffen. De bevoegde autoriteiten kunnen maatregelen nemen die nodig zijn voor de bescherming van de gezondheid en het milieu.

Dit hoofdstuk bevat algemene informatie over de EVOA en een aantal algemene uitgangspunten voor het beoordelen van kennisgevingen. In de sectorplannen van het LAP is per afvalstof een nadere uitwerking van deze algemene uitgangspunten of specifiek beleid opgenomen. Indien uit een sectorplan een ander regime volgt dan het geval zou zijn op basis van de onderstaande uitgangspunten, gaat het sectorplan voor op het onderstaande. Vanzelfsprekend gaan zaken die direct volgen uit de EVOA weer voor op de sectorplannen. Dat is in alle sectorplannen ook expliciet aangegeven.
Voor het toepassen van de regelingen voor grensoverschrijdend transport van afval worden afvalstoffen van offshore-activiteiten beschouwd als afvalstoffen die vrijgekomen zijn op de plaats waar ze aan land komen.

12.2 De EVOA

12.2.1 Toepassingsgebied

De EVOA heeft betrekking op de overbrenging van afvalstoffen binnen de Europese Unie (hierna: EU), verder aangeduid als overbrenging, en het overbrengen van afvalstoffen naar of uit de EU, verder aangeduid als in- en uitvoer.

In de EVOA zijn de procedures en controleregelingen voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen vastgelegd voor de volgende situaties:
- tussen lidstaten;
- uit derde landen die in de EU worden ingevoerd;
- uit de EU die naar derde landen worden uitgevoerd;
- tussen derde landen met doorvoer via de EU.

De procedure is afhankelijk van de herkomst en de bestemming van de afvalstoffen, de route van de overbrenging, de over te brengen afvalstoffen en de wijze van verwerking van de afvalstoffen. In een aantal situaties is de EVOA niet van

toepassing. Deze uitzonderingen zijn beschreven in artikel 1, derde lid, van de verordening.

12.2.2 Lijsten van afvalstoffen

In de EVOA zijn lijsten van afvalstoffen opgenomen. Bijlage III bevat de Groene lijst van afvalstoffen en bijlage IV bevat de Oranje lijst van afvalstoffen. De afvalstoffen die in deze lijsten zijn opgenomen en de codes die aan de afvalstoffen zijn verbonden, zijn ontleend aan bijlagen van het Verdrag van Bazel en het OESO-besluit.
Indien een afvalstof niet voorkomt op een van de bijlagen, wordt de afvalstof beschouwd als "niet-ingedeeld". In de achtergrondinformatie bij het LAP wordt hier verder op ingegaan.

12.2.3 Algemeen procedureel kader

Voor de overbrenging van afvalstoffen van bijlage III, IIIA en III B van de EVOA geldt de algemene informatieverplichting indien de afvalstoffen bestemd zijn voor nuttige toepassing. Deze procedure is kort beschreven in paragraaf 12.3 en verder in de EVOA.
In alle andere gevallen geldt de procedure van voorafgaande kennisgeving en schriftelijke toestemming. Deze procedure is kort beschreven in paragraaf 12.4 en verder in de EVOA.

Op de uitvoer van afvalstoffen van de Groene lijst voor nuttige toepassing naar landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is, kunnen diverse procedures van toepassing zijn. Dit wordt in de volgende paragrafen beschreven.

In een aantal gevallen is de uit- of invoer van afvalstoffen uit en in de EU verboden. In paragraaf 12.5.5 en in de achtergrondinformatie bij het LAP wordt hier op ingegaan.

12.3 Procedure van algemene informatieverplichting

Overbrengingen van afvalstoffen waarvoor de algemene informatieverplichting geldt, moeten vergezeld gaan van een bijlage VII-formulier en de in artikel 18 van de EVOA genoemde informatie.
Tijdens de overbrenging dient een door de opdrachtgever getekend bijlage VII-formulier aanwezig te zijn. De opdrachtgever of de ontvanger van de overbrenging dient op verzoek van de betrokken bevoegde autoriteit een afschrift van het contract te verstrekken.

12.4 Procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming

De EVOA bepaalt voor welke overbrenging van afvalstoffen de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moet worden gevolgd. Deze procedure houdt in dat degene die afvalstoffen over de grens wil vervoeren voorafgaand bij de bevoegde autoriteit van verzending een kennisgeving indient. Bij overbrengingen binnen de Europese Unie geldt dat alle betrokken bevoegde autoriteiten een besluit nemen op de kennisgeving waarin wordt aangegeven of er bezwaren bestaan tegen de overbrenging.

De termijn waarbinnen een besluit moet zijn genomen, is bepaald in de EVOA. De termijn start vanaf het moment dat de ontvangstbevestiging wordt afgegeven door de autoriteit van bestemming. De bevoegde autoriteiten van verzending en

bestemming nemen hun besluit schriftelijk. De bevoegde autoriteiten van doorvoer kunnen de toestemming stilzwijgend verlenen.

Voor de overbrenging van afvalstoffen naar landen buiten de EU (uitvoer) kan een andere procedure en termijn gelden waarbinnen het besluit moet worden genomen. De looptijd van de termijn is afhankelijk van de landen waartussen de overbrenging plaatsvindt, de landen van doorvoer, de soort afvalstoffen, de indeling van de overbrenging en de status van de ontvangende inrichting.

Het is aan de bevoegde autoriteit om te beoordelen of er wel of geen bezwaar bestaat tegen de overbrenging. De bevoegde autoriteit in Nederland toetst de kennisgeving in het bijzonder aan de EVOA, het LAP (inclusief de sectorplannen), jurisprudentie en andere toepasselijke wet- en regelgeving (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)).
Hieronder worden twee toetsingscriteria verder toegelicht. De overige criteria worden in de achtergrondinformatie bij het LAP nader besproken.

12.4.1 Juiste indeling van de overbrenging

Bij de beoordeling van kennisgevingen wordt door het Nederlands bevoegd gezag in ieder geval bezwaar gemaakt wanneer de kennisgever kiest voor een handeling van nuttige toepassing, terwijl dat een handeling voor verwijdering moet zijn, en andersom.
Binnen de indeling verwijdering en nuttige toepassing zijn diverse handelingen (D1-D15 en R1-R13) mogelijk. Als een kennisgever binnen de indeling verwijdering of nuttige toepassing een verkeerde handeling heeft opgegeven, wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt op grond van de verkeerde handeling, maar wordt in het besluit de juiste handeling opgenomen.

12.4.2 Algemene kennisgeving

Voor het gebruik van een algemene kennisgeving voor diverse transporten op één kennisgeving, is onder meer vereist dat de over te brengen afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben. Ook dienen de afvalstoffen naar dezelfde ontvanger en dezelfde inrichting te worden getransporteerd en dient dezelfde route voor elke overbrenging te worden gevolgd.

Om aan te kunnen tonen dat de afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben, dient de kennisgever een zo nauwkeurig mogelijke opgave van de over te brengen afvalstoffen te doen. In ieder geval moeten de herkomst en de samenstelling van de afvalstoffen duidelijk zijn omschreven. Tevens moeten per kennisgeving de over te brengen afvalstoffen een zo smal mogelijke bandbreedte van verschillende kenmerken omvatten.

Factoren die een rol spelen bij de beoordeling zijn:
- De opgave van de afvalstoffen moet:
  - zo nauwkeurig mogelijk zijn en op verzoek onderbouwd met analyserapporten,
  - een zo smal mogelijke bandbreedte van verschillende componenten en kenmerken bevatten, en bij een gemiddelde opgave altijd 100% dekkend zijn.
- Afzonderlijke afvalstoffen met verschillende minimumstandaarden voor verwerking worden als “verschillend” beoordeeld en kunnen daarom niet onder één (algemene) kennisgeving worden overgebracht.

- Een kennisgeving kan slechts betrekking hebben op één afvalstoffencode van bijlage III of IV van de EVOA. Afvalstoffen die qua omschrijving van de Eurallijst vergelijkbaar zijn, én die onder één code van bijlage III of IV zijn onder te brengen kunnen in bepaalde gevallen op één (algemene) kennisgeving worden overgebracht.
- In beginsel kunnen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen niet samen op één (algemene) kennisgeving worden opgenomen, zeker niet wanneer het afvalstoffen betreft met complementaire Euralcodes.
- Als afzonderlijke afvalstoffen verschillende fysieke verschijningsvormen (vast, slib, vloeibaar) hebben, is dit een sterke aanwijzing dat ze niet samen op één (algemene) kennisgeving kunnen worden overgebracht.
- Dat afzonderlijke afvalstoffen uiteindelijk in dezelfde verwerkingsinstallatie terecht komen, is geen grond voor de stelling dat er sprake is van in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen.
- Dat afvalstoffen afkomstig zijn uit verschillende bedrijfstakken of processen is een aanwijzing dat het gaat om afvalstoffen met verschillende fysische en chemische eigenschappen, ook wanneer de betrokken Euralcodes qua omschrijving overeenkomen. Deze afvalstoffen kunnen alleen samen op één kennisgeving wanneer uit het dossier blijkt dat geen sprake is van processpecifieke verontreinigingen (verontreinigingen die samenhangen met de herkomst van de afvalstof) en de afvalstoffen binnen een beperkte bandbreedte eenzelfde chemische samenstelling kennen. Het hiervoor staande betekent niet dat het vanzelfsprekend is dat verschillende afvalstoffen die uit één installatie komen wel op één (algemene) kennisgeving kunnen worden overgebracht.
- Als verschillende afvalstoffen in een vergunde inrichting een bewerking ondergaan alvorens te worden overgebracht, bijvoorbeeld een bewerking als bedoeld in hoofdstuk 19 02 (fysisch-chemische behandeling) of hoofdstuk 19 12 (niet elders genoemde mechanische afvalverwerking) van de Eural, worden de daarbij ontstane afvalstoffen beoordeeld overeenkomstig de voormelde punten. Omdat in deze gevallen echter sprake is van één nieuwe afvalstof dient de meest daarbij in aanmerking behorende Euralcode te worden genomen, bijvoorbeeld code 19 12 11 (overig afval van mechanische afvalverwerking dat gevaarlijke stoffen bevat).

12.5 Specifiek beleid voor overbrengingen van afvalstoffen

12.5.1 Overbrenging voor verwijdering binnen de EU

Op grond van de EVOA kan een lidstaat de overbrenging van afvalstoffen voor verwijdering geheel of gedeeltelijk verbieden of daar bezwaar tegen maken als een dergelijke overbrenging niet in overeenstemming is met een afvalbeheerplan dat de lidstaat op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen heeft opgesteld. Het beleid voor overbrengingen voor verwijdering van Nederlandse afvalstoffen naar een verwerker binnen de EU volgt hierna.

12.5.2 Overbrenging voor storten (D1), al dan niet na voorbewerking

Eén van de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid is dat Nederland voor het storten van afvalstoffen zelfverzorgend wil zijn. Om deze reden zal, onder toepassing van het principe van nationale zelfverzorging, bezwaar worden gemaakt tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen om deze in het land van bestemming te storten.

Wanneer een voorbewerking alleen tot doel heeft om verontreinigingen te concentreren, te verwijderen of vast te leggen teneinde de resulterende

residustroom (eenvoudiger) te kunnen storten, wordt in beginsel ook bezwaar gemaakt op grond van nationale zelfverzorging. Voorbeelden zijn (niet limitatief)
- ontgiften/neutraliseren/ontwateren gevolgd door storten,
- ontkwikken gevolgd door storten, of
- immobilisatie gevolgd door storten.

Uitzondering op de regel dat Nederland een beroep doet op nationale zelfverzorging zijn:
- afvalstoffen die in Nederland niet kunnen worden verwerkt of gestort, en
- specifieke gevallen waarin overgebracht afval na bewerking in het land van ontvangst moet worden teruggevoerd naar het land van herkomst om daar te worden gestort.

Zie voor deze uitzonderingen verder paragraaf 21.3 (en de sectorplannen).

12.5.3 Overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering (D10)

Overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering is in beginsel toegestaan. Voor Nederland geldt geen nationale zelfvoorziening voor verbranden als vorm van verwijdering. Een uitzondering op het in beginsel toestaan van overbrengingen voor verbranden als vorm van verwijderen, vormen afvalstoffen die nuttig toepasbaar zijn volgens de minimumstandaard van het desbetreffende sectorplan.
In dat geval wordt aan nuttige toepassing voorrang gegeven ter bevordering van het verkrijgen van secundaire grondstoffen dan wel het gebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking. Het beleid voor de afvalstoffen waarop dit van toepassing is, is opgenomen in de betreffende sectorplannen. In die plannen is verwoord dat in beginsel bezwaren bestaan tegen de uitvoer voor verwijdering omdat nuttige toepassing mogelijk is. De EVOA geeft in artikel 11 de mogelijkheid om bezwaar te maken op dit onderdeel.

Open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen en het importplafond

Door het in Nederland op 1 januari 2007 open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen van niet-gevaarlijk brandbaar restafval, kunnen er gevolgen optreden voor het Nederlandse afvalbeheer. Op het moment dat Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen als gevolg van overbrenging van brandbaar restafval naar Nederland en daardoor meer Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval moet worden gestort, is sprake van een ongewenst gevolg.
Het ongewenste gevolg, zijnde de verdringing, wordt tot een bepaalde hoeveelheid acceptabel geacht. Er mag voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval in ieder geval een hoeveelheid AVI-capaciteit 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.

Dit betekent concreet dat er een flexibel importplafond geldt, waarvan de hoogte afhankelijk is van de bestaande AVI-capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen. Eventuele uitbreidingen van de verbrandingscapaciteit, leiden dus ook tot een hoger (= flexibel) importplafond.
Het hiervoor staande houdt in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de capaciteit die in Nederland in ieder geval mag worden gebruikt voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval mag stijgen met een hoeveelheid die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

De genoemde 5 en 10% mogen overal in Nederland worden ingevuld. De 5% is dus 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 restafval verbrandt, maar dat een of meerdere bestaande installaties een hoeveelheid buitenlands brandbaar restafval 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 restafval verbranden, maar dat een nieuwe lijn of installatie volledig wordt gevuld met buitenlands brandbaar restafval.
Zolang in totaal niet meer AVI-capaciteit wordt ingezet voor buitenlands afval als de omvang van het importplafond van dat moment, wordt eventuele verdringing acceptabel geacht.

Het hiervoor staande houdt ook in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de hoeveelheid Nederlands brandbaar restafval die wordt gestort, zal moeten afnemen met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe capaciteit. Op basis hiervan kan worden bepaald hoeveel Nederlands brandbaar restafval in een bepaalde periode had mogen worden gestort.
Het referentiekader (startpunt) is de gemiddelde hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar restafval per maand in het jaar 2006.

Vanaf de eerste wijziging van het LAP kunnen (lijnen van) AVI's de status van nuttige toepassing krijgen. In de systematiek van het flexibel importplafond wordt rekening gehouden met alle AVI's, dus ook met de installaties die de R1-status hebben gekregen.

Overbrengingen van afval van de gezondheidszorg bij mens of dier
Sinds 1 januari 2010 zijn de landsgrenzen geopend voor ziekenhuisafval waarvoor vóór die datum capaciteitsregulering gold. Dit beleid wordt in de huidige planperiode gecontinueerd voor afval van gezondheidszorg bij mens of dier. Het achterliggende idee is om ontdoeners meer keuzemogelijkheden te bieden voor afval van gezondheidszorg bij mens of dier dat zowel wel als geen infectierisico draagt. Afvoer naar andere verwerkers dan ZAVIN die geschikt zijn om dit afval te verwijderen (buitenlandse verbrandingsinstallaties) is daarmee mogelijk. Meer informatie over het beleid over afval van gezondheidszorg bij mens of dier is opgenomen in sectorplan 19 van het LAP.

12.5.4 Overbrenging voor nuttige toepassing binnen de EU

<u>Opmerking vooraf;</u>
Daar waar in de sectorplannen naar deze paragraaf wordt verwezen wordt zij – behoudens hetgeen is vermeldt in paragraaf 12.5.5 en/of wat volgt uit direct werkende bepalingen van de EVOA – ook gebruikt bij toetsing van invoer van buiten de Europese Unie en uitvoer naar buiten de Europese Unie.

Voor afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing is binnen de EU in beginsel sprake van een vrije markt. De EVOA geeft in artikel 12 mogelijkheden om bezwaar te maken tegen overbrengingen.
Of de overbrenging voor nuttige toepassing gelet op de EVOA valt te rechtvaardigen, wordt van geval tot geval beoordeeld. Voor de beoordeling of de mate van nuttige toepassing in een concreet geval de overbrenging rechtvaardigt, is de verhouding tussen het aandeel nuttige toepassing en het aandeel storten relevant. Voor stromen die geschikt zijn voor recycling speelt tevens de mate van

recycling een rol. In de sectorplannen is dit nader uitgewerkt en kennisgevingen voor afval dat niet onder een sectorplan valt worden direct getoetst aan de afvalhiërarchie van paragraaf 5.2.

Rekening houdend met dit uitgangspunt gelden als algemene richtsnoeren:

1. Lozen of verdampen van water blijft in beginsel, behoudens bij verbranden als vorm van nuttige toepassing, buiten beschouwing. Uitsluitend de verwerking van het niet-waterige deel van de afvalstof bepaalt of de overbrenging gerechtvaardigd is.
2. Als sprake is van 100% nuttige toepassing wordt geen bezwaar gemaakt. Ook wanneer de waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast minimaal is, is dit bij 100% nuttige toepassing geen reden de overbrenging niet toe te staan.
   Een uitzondering op deze regel speelt bij stromen waarvoor recycling mogelijk is. In de sectorplannen is aangegeven in welke gevallen in beginsel bezwaar wordt gemaakt. Voor afvalstromen die niet onder een sectorplan vallen wordt de kennisgeving direct getoetst aan de afvalhiërarchie van paragraaf 5.2 en wordt in beginsel bezwaar gemaakt wanneer de mate van recycling lager is dan bij moderne verwerkingsvormen van de betreffende afvalstof gebruikelijk is.[15]
3. Bij minder dan 100% nuttige toepassing wordt in het algemeen geen bezwaar gemaakt als het niet nuttig toepasbare deel wordt verbrand als vorm van verwijdering (0% storten). De keuze voor afwegingen wordt overgelaten aan betrokkenen. Cruciaal is dat het te verbranden deel inderdaad niet geschikt is voor nuttige toepassing.
   Wel is, bij afval dat geschikt is voor recycling, in de sectorplannen aangegeven in welke gevallen in beginsel bezwaar wordt gemaakt omdat de mate van recycling onvoldoende is. Voor afvalstromen die niet onder een sectorplan vallen wordt de kennisgeving direct getoetst aan de afvalhiërarchie van paragraaf 5.2 en wordt in beginsel bezwaar gemaakt wanneer de mate van recycling lager is dan bij moderne verwerkingsvormen van de betreffende afvalstof gebruikelijk is.[15]
4. Bij minder dan 100% nuttige toepassing, waarbij een restfractie of residu wordt gestort, bepaalt de mate van storten of bezwaar wordt gemaakt omdat de mate van nuttige toepassing onvoldoende zou zijn.
   Er wordt geen bezwaar gemaakt als het aandeel dat wordt gestort in het betreffende geval als redelijk wordt aangemerkt. Bij het bepalen wat redelijk is, speelt onder meer een rol:
   a. of het aandeel dat wordt gestort kleiner dan of gelijk is aan het voor de (belangrijkste component van de) betreffende afvalstof gebruikelijke percentage. Het gebruikelijke percentage wordt bepaald op basis van de praktijk (hoeveel werd gestort bij eerdere overbrengingen), de stand der techniek van verwerking van de afvalstof en de gebruikelijke verwerkingswijze van de afvalstof in Nederland en de direct aangrenzende landen;
   b. recente ontwikkelingen op het gebied van verwerkingsmogelijkheden van de betreffende afvalstoffen in relatie tot de bijbehorende kosten;
   c. hetgeen in verschillende in het kader van de Richtlijn industriële emissies (RIE) opgestelde BREF-documenten en/of in Nederlandse BBT-documenten is opgenomen;
   d. in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt gestort dan voor de betreffende afvalstof gebruikelijk is, voldoende motiveert dat in dit geval andere verwerkingsvormen dan storten voor de betreffende fractie

15 Dit laat onverlet dat toetsen aan art 12 EVOA ook op andere gronden dan 'de mate van recycling' tot bezwaar kan leiden.

technisch onmogelijk of qua kosten substantieel hoger zijn (referentie: € 175,- per ton;

e. in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt gestort dan voor deze afvalstroom gebruikelijk is, aantoont dat de opbrengst van het nuttig toegepaste deel voor dit specifieke geval in absolute zin hoger is dan de kosten van het storten van de te storten fractie.

5. Uitvoer voor nuttige toepassing op stortplaatsen wordt alleen toegestaan voor afvalstoffen die ook binnen Nederland voor dat doel zouden mogen worden gebruikt (zie paragraaf 21.12).

Waar in het voorgaande wordt gesproken van "de kosten van het storten" of waar de kennisgever bij genoemde motivering de kosten moet betrekken, is het tarief dat in Nederland geldt voor storten van de betreffende afvalstof de referentie.

Door de eerste en tweede wijziging van het LAP heeft een aantal (lijnen van) AVI's de status van nuttige toepassing gekregen. In artikel 3, lid 5, van de EVOA is het volgende opgenomen: "Overbrenging van gemengd stedelijk afval (codenummer 20 03 01) ingezameld van particuliere huishoudens, ook indien de inzameling dergelijk afval van andere producenten omvat, naar inrichtingen voor nuttige toepassing of verwijdering vallen volgens deze verordening onder dezelfde bepalingen als overbrenging van voor verwijdering bestemd afval."
Dit houdt in dat bij de overbrenging van gemengd stedelijk afval (20 03 01) naar AVI's met een R1-status de bezwaargronden gelden die voor verwijdering gelden. Daarmee worden meer mogelijkheden geboden om bezwaar te maken tegen een dergelijke overbrenging.

De mogelijkheid om overbrenging naar Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties die zijn ingedeeld als installatie voor nuttige toepassing te beperken is opgenomen in artikel 16, lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Hierin is bepaald dat lidstaten - in afwijking van de Verordening (EG) 1013/2006 - overbrengingen kunnen tegenhouden wanneer daardoor eigen afval moet worden verwerkt op een wijze die niet consistent is met hun afvalbeheerplannen. Wanneer Nederlands brandbaar afval moet worden gestort, kan daarom de overbrenging van gemengd stedelijk afval naar Nederlandse AVI's worden beperkt. Gelet op rechtsoverweging 33 van Kaderrichtlijn afvalstoffen kan dit ook wanneer het over te brengen gemengd stedelijk afval een verwerkingsoperatie heeft ondergaan en daarom niet langer onder de onder de in Verordening (EG) 1013/2006 genoemde Euralcode 20 03 01 wordt overgebracht. Voorwaarde is wel dat de verwerkingsoperatie de eigenschappen ervan niet wezenlijk heeft veranderd en het dus nog steeds als gemengd stedelijk afval kan worden aangemerkt.

12.5.5 Invoer naar en uitvoer uit de Europese Unie

Voor invoer naar en uitvoer uit de Unie is geen specifiek beleid opgesteld. Als in- of uitvoer van afvalstoffen wordt aangevraagd, wordt in ieder geval het beleid dat bij overbrenging binnen de Unie geldt als uitgangspunt genomen.
Het Verdrag van Bazel en de EVOA bevatten wel bepalingen over het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen van en naar buiten de EU.

Uitvoer van afvalstoffen van de Groene lijst voor nuttige toepassing naar niet-OESO-landen
Welke procedure in een bepaalde situatie geldt, hangt af van het standpunt dat het land van bestemming op basis van artikel 37 van de EVOA aan de Commissie heeft meegedeeld. Het standpunt van de landen die gereageerd hebben, is opgenomen in Verordening (EG) 1418/2007, gewijzigd bij Verordening (EG) 740/2008,

Verordening (EG) 967/2009, Verordening (EG) 837/2010, Verordening (EG) 661/2011, Verordening (EG) 674/2012 en Verordening (EG) 57/2013 (de "Derde landen Regeling"). Voor landen die niet gereageerd hebben, geldt dat te allen tijde de procedure van voorafgaande kennisgeving en schriftelijke toestemming moet worden gevolgd.

Algemene verbodsbepalingen in de Verordening
De uitvoer uit de EU van voor verwijdering bestemde afvalstoffen is verboden. Een uitzondering hierop is de uitvoer voor verwijdering naar landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Eén van de voorwaarden voor het toestaan van een dergelijke uitvoer is dat het betrokken EVA-land de invoer van desbetreffende afvalstoffen niet heeft verboden en dat de bevoegde autoriteit van verzending redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen in het land van bestemming op milieuhygiënisch verantwoorde wijze zullen worden beheerd (artikel 34 van de EVOA).

De uitvoer uit de EU van afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing naar landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is, alsmede landen en gebieden overzee, is verboden voor afvalstoffen die zijn genoemd in artikel 36 van de EVOA. Een algemeen verbod geldt voor uitvoer van afvalstoffen naar het Zuidpoolgebied.

Invoer in de EU van voor verwijdering bestemde afvalstoffen is eveneens verboden. Een uitzondering op dit verbod geldt voor de invoer uit landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel of uit andere landen waarmee de EU, afzonderlijke lidstaten of de EU en haar lidstaten bilaterale of multilaterale overeenkomsten hebben gesloten. Uitzonderingen kunnen ook worden gemaakt voor crisissituaties (artikel 41, eerste lid, van de EVOA).

Invoer in de EU van afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing is verboden, behoudens uit landen waarop het OESO-besluit van toepassing is, landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel, landen waarmee afzonderlijke lidstaten of de EU een bilaterale of multilaterale overeenkomst hebben gesloten of voor landen in crisissituaties.

12.6 Vooraf goedgekeurde inrichtingen

De Verordening biedt de mogelijkheid aan de bevoegde autoriteit van bestemming die rechtsmacht bezit over een specifieke inrichting voor nuttige toepassing, om deze inrichting vooraf goed te keuren. Als de inrichting van ontvangst een vooraf goedgekeurde inrichting betreft, heeft dat tot gevolg dat bij het indienen van een algemene kennisgeving de overbrengingsperiode kan worden verlengd tot een periode van ten hoogste drie jaar. De criteria om in aanmerking te komen voor de status van vooraf goedgekeurde inrichting, zijn vastgelegd in de Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

13 Preventie

13.1 Inleiding

Preventie van afval is een van de hoofddoelstellingen van het afvalstoffenbeleid. Afvalpreventie richt zich op het voorkomen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en emissies (kwantitatieve preventie) of het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen (kwalitatieve preventie). Dit leidt tot minder milieudruk bij afvalbeheer, minder ruimtebeslag door afvalbeheerinrichtingen en lagere afvalbeheerkosten.

De gewijzigde Wet milieubeheer, die in februari 2011 van kracht is geworden, bevat de volgende definitie:
"Preventie: maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:

a. de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten;
b. de negatieve gevolgen van de gegenereerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid, of
c. het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten".

Hieruit blijkt dat een deel van wat in Nederland tot de hierboven genoemde wijziging van de Wet milieubeheer onder hergebruik viel, namelijk producthergebruik, nu onder preventie valt.

De toenemende grondstoffenproblematiek noodzaakt tot een verschuiving naar een circulaire economie waarin zo efficiënt mogelijk wordt omgegaan met onze natuurlijke hulpbronnen en waarbij een zo laag mogelijke milieudruk wordt veroorzaakt. Het basisprincipe van de circulaire economie is dat grondstoffen constant worden hergebruikt in de technische of biologische kringloop. Bij dit hergebruik wordt vaak vooral gedacht aan de recycling van materialen uit producten die afgedankt zijn (afval en valt dus niet onder afvalpreventie). Het concept van circulaire economie legt echter een nog sterkere focus op het stimuleren van kringlopen voordat er sprake is van afval en sluit daarmee goed aan bij het concept van afvalpreventie.

Het begrip afvalpreventie en het verplicht gestelde afvalpreventieprogramma heeft zijn oorsprong in de sector afvalbeheer (EU Kaderrichtlijn afvalstoffen). Echter, het toepassingsgebied beslaat materieel gesproken de gehele economie, dus alle materiaalstromen en producten die worden gebruikt van wieg tot graf. Om die reden heeft het afvalpreventieprogramma (paragraaf 13.4) niet uitsluitend betrekking op de sector afvalbeheer, maar sterkt het zich feitelijk uit tot alle productie sectoren, ontwerpers en dienstverleners, overheden en particulieren.

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort overzicht gegeven van activiteiten en resultaten in de periode tot en met 2010. Daarna wordt ingegaan op het preventiebeleid voor de periode tot 2021 Onderdelen van het Nederlandse Afvalpreventieprogramma zijn overigens ook opgenomen in het brede programma Van Afval Naar Grondstof (paragraaf 5.9).

13.2 Preventie tot en met 2010

De hoeveelheid kwantitatieve preventie wordt bepaald door de groei van Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het afvalaanbod.
De jaarlijkse productie aan afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) is gestegen van 47 Mton in 1985 tot 63 Mton in 2000, om vervolgens te dalen naar 61 Mton in 2006, te stijgen naar 63 Mton in 2008 en uiteindelijk weer te dalen naar 60 Mton in 2010 (zie ook hoofdstuk 7). Tussen 1985 en 2010 is dit een stijging van zo'n 27%.

Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in dezelfde periode met zo'n 81% is gestegen. Als het totale afvalaanbod tussen 1985 en 2010 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2010 circa 85 Mton afval zijn ontstaan. Dit betekent dat tussen 1985 en 2010 ongeveer 30% preventie is bereikt. Dit is weergegeven in figuur 13.1.

De cijfers tonen aan dat er tot 2000 sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei, want het afvalaanbod is minder snel gegroeid dan het BBP. Vanaf 2000 is zelfs sprake van een absolute ontkoppeling, gezien de toename van het BBP en de afname van het afvalaanbod. De ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het tot stand komen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren. Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid.

Figuur 13.1
Afvalbeheer in de periode 1985 tot en met 2010.

13.3 Preventie in de periode tot en met 2021

De Kaderrichtlijn afvalstoffen schrijft voor dat lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten vaststellen. In die programma's moeten bestaande preventiemaatregelen worden beschreven. De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat geen kwantitatieve doelstellingen voor afvalbeheer. Wel zegt de richtlijn dat lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten vaststellen, waarin onder meer afvalpreventiedoelstellingen worden vastgesteld. De doelstellingen moeten erop gericht zijn economische groei los te koppelen van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen. Met de in Nederland al bereikte ontkoppeling en een Nederlandse doelstelling voor preventie wordt voldaan aan de verplichting die in de Kaderrichtlijn afvalstoffen op dit punt is opgenomen.

In hoofdstuk 7 Afvalbeheerscenario's is aangegeven dat het LAP erop is gericht om de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 61 Mton in 2006 niet meer te laten stijgen dan tot 68 Mton in 2015 en 74 Mton in 2021. Deze afvalhoeveelheden komen overeen met het Strong Europe scenario van het Centraal Planbureau. Het preventieprogramma sluit aan bij deze doelstelling in het LAP.

Eind 2014 zal de Europese Commissie een rapportage presenteren over afvalpreventie en zullen doelen worden geformuleerd voor zover toepasselijk, met het oog op 2020. Eventuele doelen of andere aanwijzingen van de Commissie zullen daarna in het afvalpreventieprogramma worden opgenomen.

De afvalpreventieprogramma's mogen worden geïntegreerd in de afvalbeheerplannen die de lidstaten moeten opstellen. Nederland heeft er echter voor gekozen het preventieplan als een separaat programma vast te stellen en niet op te nemen in het LAP. In de onderstaande paragraaf wordt kort de kern van het preventieprogramma weergegeven. Voor meer details over het preventiebeleid en voor de concrete acties die ten behoeve van preventie worden uitgevoerd wordt verder verwezen naar dit programma.

13.4 Preventieprogramma

De afgelopen decennia heeft het accent van de inspanningen rond afvalpreventie gelegen op de programmatische invoering van afvalpreventie binnen bedrijven en industrietakken.

Voor de concrete aanpak van preventie in de komende jaren is gekozen is voor een benadering die uitgaat van drie vormen van praktisch handelen die toegepast worden op het voor Nederland relevante speelveld voor afvalpreventie en die zowel aangrijpen op alle schakels van de keten als op alle relevantie actoren.
Het betreft de invalshoeken "beter ontwerpen", "minder verspillen in de productiefase" en tenslotte "bewuster consumeren".

Beter ontwerpen
Beter ontwerpen gaat over het verduurzamen van producten. De uitdaging voor de komende jaren ligt in een daadwerkelijke omslag naar 'front-end-design', waarbij producten zo ontworpen worden dat een langere levensduur wordt bereikt (zoals via reparatie en refurbishing) en materialen aan het einde van de levensduur efficiënt teruggewonnen kunnen worden bijvoorbeeld doordat gebruikte materialen gemakkelijk gescheiden kunnen worden. Ecodesign zal zich moeten ontwikkelen naar design voor de circulaire economie, circulair design, met ook aandacht voor nieuwe businessmodellen.

Activiteiten om deze omslag mogelijk te maken zijn gericht op het vergemakkelijken van de toepassing van ecodesign door het Nederlandse bedrijfsleven) en het ontwikkelen van een werkbare en handhaafbare vertaling van wensen op het gebied van materiaalefficiency naar Europese wettelijke productgerichte eisen in het kader van de EU Richtlijn Ecodesign.

Minder verspillen

Minder verspillen richt zich op het verminderen van de afvalproductie door het tegengaan van verlies en onnodig gebruik van materialen in de industriële productie van goederen en in het bedrijfsleven. Minder verspillen wordt bereikt door optimalisering van processen zodanig dat deze minder grondstoffen verbruiken, minder energie nodig hebben en minder afval opleveren.

Activiteiten richten zich op het wegnemen van belemmeringen in de wet- en regelgeving voor het verwerken van reststromen en het minimaliseren van afvalproductie in de industrie, aansluitend bij Routekaarten van de MJA3.

Bewuster consumeren

Het huidige consumptiepatroon kenmerkt zich door gemak en een snelle doorzet van materiaal waarbij de gebruiksduur van producten soms korter is dan gewenst. Consumenten zijn zich in toenemende mate bewust van de milieu- en sociaal-maatschappelijke gevolgen die zijn verbonden aan de productie en consumptie van producten, maar deze bewustwording wordt niet altijd vertaald in verandering van gedrag. Verdere stimulering van bewustwording en het aanreiken van handelingsperspectieven is noodzakelijk.

Activiteiten in het afvalpreventieplan hebben betrekking op informatievoorziening voor de consument, het verbeteren van de infrastructuur van hergebruik van producten, en het aanbod van duurzame producten in de schappen van de retailsector.

Aanvullend: afvalstromen

Aanvullend op de benadering vanuit de drie invalshoeken is bekeken welke specifieke afvalstromen extra aandacht behoeven. Gekozen is voor een negental afvalstromen , dat hoog scoort op de omvang van de afvalstroom, de milieudruk van de hele keten verbonden met de afvalstroom, dan wel de milieudruk tijdens de afvalfase van de afvalstroom. De geselecteerde prioritaire stromen zijn: bouw- en sloopafval, voedselafval, textiel en tapijt, metalen, papier en karton, houtafval, kunststofafval, elektrische apparaten, en gevaarlijk afval.

Voor elk van de prioritaire stromen benoemt het afvalpreventieprogramma te ondernemen activiteiten.

Financiële instrumenten

Het preventieprogramma geeft tenslotte aandacht aan de mogelijkheden om via financiële instrumenten de gewenste ombuiging naar preventie te stimuleren.

Een belangrijk sturingsmiddel voor afvalpreventie zijn de kosten die samenhangen met afval. Het CBS heeft geconstateerd dat met name bedrijven die relatief hoge kosten maken voor het verwerken van hun afval duidelijk actiever zijn met afvalpreventie dan bedrijven voor wie dit een kleine kostenpost is. Directe kosten voor afvalverwerking transparant gekoppeld aan de hoeveelheid die men aanlevert zijn daarmee een interessant stuurelement voor afvalpreventie.
Daarnaast spelen de indirect kosten van het hebben van afval. Voedsel dat nooit geconsumeerd wordt of producten die uitvallen in het productieproces veroorzaken

afval maar ook aanmerkelijke kosten voor het produceren van deze materialen en producten. Voor een aantal afvalstromen is de prijs van grondstoffen (evt. inclusief grondstofheffing) daarmee ook een belangrijk mogelijk sturingsmiddel voor afvalpreventie.
Tot slotte zijn er voor afvalpreventie regelmatig investeringen nodig in nieuwe machines. Faciliteiten die deze investeringen makkelijker mogelijk maken zijn daarmee ook behulpzaam.

Het preventieprogramma voorziet in onderzoek naar de mogelijkheden van tarifering in de afvalinzameling voor bedrijven en onderzoek naar de mogelijkheden van het stimuleren van het spaarzaam omgaan met grondstoffen via fiscale prikkels. Tenslotte zullen de thema's Grondstoffen en Afval in de Milieulijst vanaf 2014 zo goed mogelijk worden toegerust voor het stimuleren van afvalpreventie door vermindering van grondstoffengebruik, minder afvalproductie en recycling.

14 Afvalscheiding

14.1 Inleiding

Het nuttig toepassen van afvalstoffen spaart grondstoffen en energie uit. Hierdoor vermindert onder meer de uitstoot van CO_2. Ook hoeft er minder afval te worden verbrand of gestort. Dat leidt weer tot minder nadelige milieueffecten van deze afvalbeheervormen.
De mogelijkheden voor nuttige toepassing van afvalstoffen worden voor een belangrijk deel bepaald door de aard en samenstelling van de afvalstoffen. Zo is een mengsel van verschillende afvalstoffen meestal niet direct geschikt voor recycling. Het moet worden nagescheiden om voor recycling geschikte deelstromen te verkrijgen of worden verbrand of gestort. Een tamelijk homogene afvalstroom daarentegen kan meestal direct voor recycling worden ingezet en hoeft niet in een afvalverbrandingsoven of op een stortplaats terecht te komen.
Ook voor het gebruik van afvalstoffen als brandstof zijn de karakteristieken van het afval belangrijk. Afval dat veel water of onbrandbare bestanddelen bevat, zal minder snel als brandstof worden ingezet dan afval dat een grotere energie-inhoud heeft en weinig verbrandingsresten oplevert.
Het is dus belangrijk dat bij het ontstaan en het verder beheer van afvalstoffen rekening wordt gehouden met de verwerking die de afvalstoffen kunnen of moeten ondergaan. Dit betekent dat het wenselijk of noodzakelijk kan zijn dat afvalstoffen na het ontstaan gescheiden worden gehouden en gescheiden worden afgevoerd, dan wel dat nascheiding van afval plaatsvindt.
Ook kan afvalscheiding een bijdrage leveren aan of zelfs noodzakelijk zijn voor het ketengericht afvalbeleid en het cradle to cradle principe.

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid voor afvalscheiding voor de komende jaren. Eerst wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten en voorwaarden voor afvalscheiding aan de bron. Daarna volgt de uitwerking naar afvalscheiding door consumenten en bedrijven en wordt ingegaan op nascheiding.

14.2 Wanneer afvalscheiding aan de bron?

Voor afvalscheiding aan de bron door consumenten en bedrijven gelden de volgende uitgangspunten en voorwaarden:

1. Scheiding aan de bron moet resulteren in afvalstoffen die kunnen worden verwerkt tot nuttig toepasbare producten, materialen of brandstof, dan wel moet een reststroom opleveren die met minder milieudruk kan worden verwerkt dan wanneer geen scheiding aan de bron had plaatsgevonden.
2. Er moet een afzetmarkt zijn dan wel kunnen worden gecreëerd voor de nuttig toepasbare producten, materialen of brandstof.
3. De milieudruk van de gescheiden inzameling en nuttige toepassing moet gelijk zijn aan of lager zijn dan integrale inzameling en verwerking.
4. Als voor een of meerdere deelstromen methoden voor mechanische nascheiding van integraal afval operationeel zijn die leiden tot een gelijke of lagere milieudruk bij afvalbeheer, kan worden afgezien van afvalscheiding aan de bron.
5. De eventuele meerkosten van bronscheiding en vervolgens gescheiden inzameling moeten maatschappelijk aanvaardbaar zijn en in verhouding staan tot het milieuvoordeel.
6. De extra handelingen voor het gescheiden houden en gescheiden inzamelen moeten maatschappelijk aanvaardbaar zijn: er wordt ontdoeners niet meer gevraagd dan wat redelijk is.

7. Het gescheiden houden en gescheiden afvoeren van afvalstoffen mag niet leiden tot een toename van de veiligheidsrisico's voor ontdoeners en inzamelaars. Voor sommige afvalstoffen kan het met het oog op het minimaliseren van veiligheidsrisico's voor inzamelaars juist wenselijk zijn dat afvalscheiding aan de bron plaatsvindt.

Het beleid voor afvalscheiding is in de afgelopen jaren succesvol geweest. In 2006 werd namelijk 82% van het Nederlandse afval nuttig toegepast, waarvan 76%-punt recycling. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van het gescheiden houden van afvalstoffen direct na het ontstaan ervan. Met het toekennen van de R1-status aan meerdere AVI's in 2010 is het aandeel nuttige toepassing in 2010 weliswaar toegenomen tot 88%, maar het aandeel recycling is veel minder sterk gestegen. Het scheiden van afvalstoffen aan de bron is voor veel consumenten en bedrijven al een normale, ingeburgerde activiteit. Desondanks ligt de mate van nuttige toepassing van consumentenafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval op een lager niveau dan mogelijk zou zijn.

De voorwaarden die in het begin van deze paragraaf zijn opgesomd, worden gebruikt om het landelijke beleid voor gescheiden inzameling vorm te geven. Er blijft echter ruimte over voor provincies en gemeenten om binnen de landelijke kaders en doelstellingen een eigen invulling te geven aan afvalscheiding aan de bron. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om delen van hun grondgebied uit te zonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen, bijvoorbeeld groente-, fruit-, en tuinafval (GFT-afval). Ook hebben gemeenten de mogelijkheid in te zetten op gescheiden inzameling van meer stromen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan.
Ook voor bedrijfsafval is soms gescheiden inzameling van meer afvalstromen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan, haalbaar.

14.3 Afvalscheiding door huishoudens

14.3.1 Te scheiden componenten door huishoudens in het algemeen

Wanneer de verschillende componenten in (grof) huishoudelijk afval worden gelegd naast de uitgangspunten en voorwaarden uit paragraaf 14.2, leidt dit tot de volgende door consumenten te scheiden afvalstoffen: GFT-afval, papier en karton, glas, textiel, kunststof verpakkingsafval, elektr(on)ische apparatuur, klein chemisch afval (KCA) en componenten uit grof huishoudelijk afval (zoals - niet limitatief - grof tuinafval, matrassen, banden en harde kunststoffen en huishoudelijk bouw- en sloopafval, waaronder verduurzaamd hout).

De deelstroom blik behoeft niet aan de bron gescheiden te worden gehouden. Blik wordt bij de verbrandingsinstallatie voor verbranding uit het restafval of na verbranding uit de verbrandingsresten afgescheiden voor recycling. Uiteraard zijn plaatselijke initiatieven die wel voorzien in scheiding van blik aan de bron toegestaan.
Voor drankenkartons is een pilot uitgevoerd om te bezien of en hoe er vanaf 2015 landelijk een gescheiden inzameling kan worden ingevoerd. Inmiddels is duidelijk dat er in 2015 zal worden gestart met het gescheiden inzamelen van drankenkartons - in ieder geval voor een periode van 3 jaar.

De deelstroom kunststof verpakkingsafval wordt door consumenten aan de bron gescheiden gehouden, tenzij deze deelstroom in de betreffende gemeente via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt verkregen.

14.3.2 *Bronscheiding van huishoudelijk afval*

De doelstelling voor huishoudelijk afval is het verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 (met alle AVI's als verwijdering) naar 99% in 2015 (waarin AVI's ook nuttige toepassing kunnen zijn). Van de 99% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 47%-punt materiaalhergebruik).Zie ook hoofdstuk 8 'Doelstellingen'.

Om afval als product of materiaal te kunnen recyclen, is het vrijwel altijd gewenst om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor makkelijkst toepasbare afvalstoffen verkregen. Daar komt nog bij dat bepaalde componenten - bijvoorbeeld door breuk, verkleining, verkleving of verontreiniging door contact met andere componenten in het mengsel - minder goed of met een mindere kwaliteit uit de nascheiding komen. Onverminderd een potentiële bijdrage van nascheiding (zie paragraaf 14.6) wordt de komende jaren daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet.

Het succes van afvalscheiding en gescheiden inzameling bij huishoudens wordt in hoge mate bepaald door lokale omstandigheden en een daarop afgestemd afvalbeleid. Afstemming van landelijk en lokaal afvalbeleid is daarom van groot belang. Op verzoek van de staatssecretaris van IenM heeft een werkgroep onder leiding van de NVRD voorstellen gedaan om de recycling van huishoudelijk afval te laten stijgen van de huidige 50% naar 65%. In mei 2012 heeft de werkgroep haar rapport aangeboden. Hierop wordt in paragraaf 15.4.1 verder ingegaan.

14.3.3 *Rolverdeling bij scheiding van afval van huishoudens*

Bij afvalscheiding door consumenten wordt de volgende rolverdeling aangehouden:

- gemeenten dragen zorg voor de realisatie van een geschikt inzamelsysteem, de inzameling, stimulering van afvalscheiding en communicatie over beleid en resultaten.
  Als gevolg van de 'Raamovereenkomst tussen IenM, het verpakkend bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022' van 27 juni 2012 dragen gemeenten die kunststof verpakkingsafval aan de bron inzamelen vanaf 1 januari 2015 ook zorg voor het sorteren van kunststofverpakkingsafval. Deze gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2015 bovendien kiezen voor het zelf vermarkten van het uitgesorteerde materiaal. In 2013 en 2014 blijft het verpakkende bedrijfsleven het aan de bron ingezamelde kunststof verpakkingsafval sorteren en vermarkten[16]
- provincies stimuleren en faciliteren gemeenten op het gebied van afvalpreventie en afvalscheiding. Daarbij valt onder meer te denken aan monitoring en benchmarking (vergelijken en analyseren van resultaten van gemeenten);
- het ministerie van IenM stimuleert afvalscheiding bij huishoudens door onder meer regelgeving, onderzoek en communicatie op landelijk niveau;
- de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat Leefomgeving ondersteunt afvalscheiding bij huishoudens door informatieverzameling en -verspreiding, onderzoek, monitoring en benchmarking.

16 Nascheidingsgemeenten sorteren en vermarkten het nu al.

14.3.4 De rol van gemeentelijke milieustraten

Voor grof huishoudelijk afval is met ingang van 1 januari 2013 in de Activiteitenregeling milieubeheer een aparte regeling voor milieustraten van kracht die zich richt op de behandeling van grof huishoudelijk afval. Deze regeling geldt zowel voor milieustraten die geheel onder het Besluit beheer algemene regels vallen als voor milieustraten die - vanwege andere activiteiten die er plaatsvinden - vallen onder de vergunningplicht.

Doel van deze regeling is om zoveel mogelijk grof huishoudelijk afval te recyclen, en het is daarom een nadere invulling van de in 2009 in de Tweede Kamer aangenomen motie over de verwerking van grof huishoudelijk restafval (kamerstuk 30 872, nr. 41).

Een belangrijke gedachte achter de regeling is dat het voor recycling van grof huishoudelijk afval in veel gevallen wenselijk is om afvalstromen al vanaf afgifte door de ontdoener gescheiden te houden. Dat levert de meest schone stromen op en daarmee de meeste mogelijkheden voor hoogwaardige recycling.

- In art. 3.115 van de Activiteitenregeling milieubeheer is een 18-tal stromen opgenomen die op de milieustraat gescheiden gehouden moeten worden. Voor de op de lijst voorkomende stromen dient de gemeente dus een aparte container of ruimte op de milieustraat te hebben.
- Naast de fysieke mogelijkheid deze stromen gescheiden te houden, dient ook het beheer van de milieustraat te zijn gericht op een zo effectief mogelijke uitvoering daarvan. In ieder geval dient voor de burger duidelijk te zijn welke opslagvoorziening waar wel en waar niet voor is bedoeld.
- Daarnaast dient gekwalificeerd personeel aanwezig te zijn om vragen van burgers te beantwoorden en toezicht te houden op een juist gebruik van de verschillende opslagvoorzieningen.
- Verder dient bij de inrichting en het beheer van de milieustraat aandacht te worden besteed aan toegankelijkheid en laagdrempeligheid voor de burger. Dit omvat naast fysieke bereikbaarheid, maar ook het beperken van wachttijden en administratieve procedures.
- Tot slot moet - op grond van artikel 2.14b van het Activiteitenbesluit - een beschrijving van de procedures van acceptatie en controle van de ontvangen afvalstoffen aanwezig zijn, waar de invulling van de genoemde elementen in terug moet komen. De milieustraat moet deze procedures in acht nemen en mag uitsluitend afvalstoffen innemen voor zover daarbij de procedures worden nageleefd

Alles bij elkaar moet de drijver van de milieustraat zich dus inspannen om te voorkomen dat afval waarvoor aparte opslagvoorzieningen zijn in het restafval terecht komt.

De regeling kent wel een mogelijkheid dat het bevoegd gezag toestemming kan geven een of meer van de specifieke opslagvoorzieningen achterwege te laten mits - en dat is essentieel - een gelijk niveau van afvalscheiding bereikt wordt door nascheiding of andere maatregelen. Deze uitzonderingsmogelijkheid geldt overigens niet voor alle opslagvoorzieningen. Met name voor categorieën gevaarlijk afval en grond is nascheiding niet wenselijk of doelmatig.

Bij de aanvraag om af te mogen wijken van de 18 opslagvoorzieningen zal de aanvrager moeten aangeven hoe het gelijkwaardig niveau van afvalscheiding bereikt wordt. De bronscheiding van afvalstoffen heeft tot doel om zoveel mogelijk van die afvalstoffen te recyclen. Uiteraard geldt dat doel ook voor nascheiding. De afvalstoffen die door nascheiding worden verkregen, dienen dus ook te worden

gerecycled. Dat betekent dat nascheiding niet alleen een zelfde niveau van afvalscheiding moet bereiken als wordt bereikt met alle 18 opslagvoorzieningen, maar ook dat een vergelijkbaar niveau van recycling moet worden bereikt. Als onvoldoende duidelijk is hoe de nascheiding of andere verwerking plaats zal vinden kan het bevoegd gezag het verzoek om af te mogen wijken van de 18 opslagvoorzieningen weigeren.

Nascheiden van mengstromen afkomstig uit één of meerdere opslagvoorzieningen, waarin enkele in de regeling genoemde afvalstoffen gezamenlijk zijn opgeslagen, kan leiden tot een scheidingsresultaat dat vergelijkbaar is met de afvalscheiding die wordt bereikt als de in de container aanwezige afvalstoffen op de gemeentelijke milieustraat gescheiden zouden zijn gehouden. Dit betekent wel dat in afwijking van de basisvoorziening van 18 opslagvoorzieningen alleen die afvalstoffen samen in 1 opslagvoorziening kunnen worden opgeslagen, die vervolgens met een zelfde niveau als bronscheiding kunnen worden nagescheiden en zonder verlies kunnen worden gerecycled. Een zelfde niveau van recycling als bronscheiding wordt in ieder geval niet gehaald wanneer alle stromen f t/m r samen in één 'restcontainer' worden gedeponeerd en dat kan dus ook niet worden toegestaan. Het samen opslaan van bepaalde stromen van f t/m r kan alleen worden toegestaan wanneer dat zodanig gebeurt dat recycling daar niet nadelig door wordt beïnvloed. De aanvraag om af te wijken van de verplichte 18 opslagvoorzieningen moet dus betrekking hebben op een slimme selectie van stromen om samen op te slaan in combinatie met een passende vorm van nascheiding. Alleen dan kan worden voldaan een aan vergelijkbaar niveau van afvalscheiding en recycling als met bronscheiding gerealiseerd zou zijn.

Tot slot nog de opmerking dat de lijst met stromen die in de regeling is opgenomen is opgesteld uitgaande van grof huishoudelijk afval. Zij bevat daarom niet alle stromen waarvoor het zinvol is / kan zijn om deze op een milieustraat apart te houden. Omdat het niet direct grof huishoudelijk afval betreft ontbreken bijvoorbeeld in deze lijst stromen als 'verpakkingsglas', 'batterijen', 'gasontladingslampen', 'kca', 'frituurvet', 'incontinentiemateriaal', etc. Aan het ontbreken daarvan moeten dus geen algemene conclusies worden verbonden.

14.4 Afvalscheiding door bedrijven

In tegenstelling tot huishoudelijk afval, geldt voor bedrijfsafval dat een limitatieve opsomming van afvalstoffen die door alle bedrijven gescheiden moeten worden gehouden niet goed mogelijk is. Bedrijven verschillen in aard en omvang namelijk veel van elkaar en er bestaat een groot aantal bedrijfsspecifieke afvalstoffen.

Bedrijven die vallen onder algemene regels
Uitgangspunt is dat bedrijven moeten voldoen aan de regels voor afvalscheiding die in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. De regels voor afvalscheiding in het Activiteitenbesluit zijn niet van toepassing op een bedrijf dat op grond van het Besluit omgevingsrecht een omgevingsvergunning milieu nodig heeft. Uitzondering hierop vormen milieustraten die vanwege de activiteiten een omgevingsvergunning milieu nodig hebben. Voor milieustraten die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben, zijn wél aparte voorschriften opgenomen voor afvalscheiding in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Zie hiertoe ook paragraaf 14.3.4.

Vergunningplichtige bedrijven
Voor vergunningplichtige bedrijven is de verplichting tot afvalscheiding onderdeel van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag geeft in de vergunning aan welke afvalstoffen die binnen de vergunde inrichting vrijkomen, gescheiden moeten

worden gehouden en gescheiden moeten worden afgegeven. Uitgangspunt voor het bevoegd gezag zijn hierbij hoofdstuk 18 en de daarbij horende bijlage 5 van dit beleidsplan.

De industrie is een voorbeeld van een bedrijfstak waarin afvalstoffen dikwijls in grote hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. Het gaat dan meestal om zeer specifieke industriële afvalstoffen, die een eigen verwerkingstraject kennen.

Niet-inrichtingen
Er zijn bedrijfsmatige activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is en die niet vallen onder het Activiteitenbesluit, zoals de diverse beroepen die 'aan huis' worden uitgevoerd. Voor deze activiteiten gelden dezelfde scheidingsregels als voor consumenten (zie paragraaf 14.3).

Redelijkerwijs scheiden
In het hiervoor staande is sprake van afvalscheiding, tenzij dat "redelijkerwijs niet kan worden gevergd".
Bedrijven hebben vaak relatief homogene en schone afvalstoffen die meestal in grote hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk. Wat minder eenduidig ligt het voor afvalstoffen die diffuus en in kleine hoeveelheden ontstaan. Tabel 14.1 geeft voor de meest voorkomende van die afvalstoffen een indicatie wanneer het redelijk is dat afvalscheiding plaatsvindt.

Tabel 14.1
Richtlijn voor redelijkerwijs afval scheiden door bedrijven

Afvalstof	**Richtlijn afvalscheiding (maximale recyclebare hoeveelheid per week in het restafval)**
Papier en karton	0 kg
Elektr(on)ische apparatuur	0 kg
Folie	0 kg
EPS (piepschuim)	1 rolcontainer van 240 liter (± 3 kg)
Kunststof bekertjes	± 500 bekertjes
Overige kunststoffen	25 kg
Autobanden	5 banden
GFT/Swill	200 kg
Groenafval	200 kg
Houten pallets	2 pallets (± 40 kg)
Overig houtafval	40 kg
Glazen verpakkingen	½ rolcontainer van 240 liter (± 30 kg)
Metalen	40 kg
Steenachtig materiaal / Puin	0 kg; bij incidentele hoeveelheden 1 m3
Textiel	40 kg
Glas- en steenwol	25 kg
Bedrijfsspecifieke afvalstoffen, zoals productuitval (broodafval bij de brood-industrie, visafval bij de visindustrie), bouw- en sloopafval, procesafval van industriële sectoren, enz.	Dit zijn vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die in grotere hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk.

Afhankelijk van de omstandigheden kan afvalscheiding onder de waarden van tabel 14.1 ook redelijk worden geacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de afvalstroom geconcentreerd vrijkomt en eenvoudig te scheiden en gescheiden af te geven is.

Daarnaast kan het ook zo zijn dat het bij hogere dan de in tabel 14.1 genoemde hoeveelheden niet redelijk is om afvalscheiding te verlangen, gezien de onevenredige belasting die dit voor een bedrijfsspecifieke situatie met zich brengt. Van een onevenredige belasting kan sprake zijn in het geval de kosten per ton voor de gescheiden inzameling en afvoer van de betreffende afvalstof meer bedragen dan € 175,- per ton. Bedrijven dienen zelf aan het bevoegd gezag aan te tonen wanneer het voor hen niet redelijk is om bepaalde afvalstoffen te scheiden.

Op de internetsite van Rijkswaterstaat Leefomgeving is de 'meerkostentoets' opgenomen, een instrument waarmee afzonderlijke bedrijven kunnen bepalen wat voor hen de meerkosten zijn van de scheiding van bepaalde afvalstoffen.

14.5 Kosten van afvalscheiding aan de bron

Gescheiden inzameling en vervolgens nuttige toepassing van afvalstoffen is in de meeste gevallen goedkoper dan het verwijderen van integraal afgegeven afvalstoffen. De kostenvoordelen zitten niet in het inzamelingsdeel, want gescheiden inzameling is in veel gevallen duurder dan gemengde inzameling. Precieze cijfers hiervoor zijn niet te geven, omdat de kosten voor inzameling afhankelijk zijn van lokale en bedrijfsomstandigheden, zoals inzamelmiddelen, inzamelhandelingen door ontdoeners, inzamelfrequentie, inzameltarieven en de hoeveelheid afval die wordt afgegeven.

De kostenvoordelen bij afvalscheiding aan de bron betreffen het verwerkingsdeel. Nuttig toepassen van afval is meestal goedkoper dan storten of verbranden. Glas en metalen bijvoorbeeld hebben een positieve waarde voor verwerkers. Papier/karton en textiel hebben meestal een positieve waarde voor verwerkers, maar worden minimaal tegen een nultarief door verwerkers geaccepteerd. Verder is separate verwerking van GFT-afval goedkoper dan verbranden als onderdeel van het restafval (storten is verboden). Afvalscheiding loont dus vooral door het terugdringen van de 'dure' hoeveelheid restafval.
De verwerking van klein chemisch afval is veelal duurder dan storten en verbranden. Het betreft hier echter relatief beperkte hoeveelheden in vergelijking tot andere gescheiden in te zamelen afvalstromen.

14.6 Bronscheiding versus nascheiding

In het eerste LAP werd nog ingezet op het verwerken van de veelal heterogene restafvalstromen door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Het belangrijkste doel van deze bewerkingen was het verkrijgen van hoogcalorische fracties die als brandstof kunnen worden ingezet in elektriciteitscentrales, cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking. Daarmee wordt het verwijderen van die fracties voorkomen.
De markt voor de laatst genoemde sorteerfracties (SRF, Solid Recovered Fuel) komt echter niet goed op gang. Er wordt bijvoorbeeld geen SRF afgezet in elektriciteitscentrales. Dit komt ondermeer omdat de (technische) mogelijkheden van de energiecentrales en de eisen aan/eigenschappen van brandstoffen geproduceerd uit afvalstoffen nog niet op elkaar zijn afgestemd.

Om afval als product of materiaal te kunnen hergebruiken of recyclen, is het vrijwel altijd gewenst om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor makkelijkst toepasbare afvalstoffen verkregen. Daar komt bij dat bepaalde componenten - door breuk, verkleining, verkleving of verontreiniging door contact met andere componenten in het mengsel - minder goed of met een mindere kwaliteit uit de nascheiding komen.

Voor blik geldt dat deze afvalstof bij de verbrandingsinstallatie voor of na verbranding wordt afgescheiden. Voor kunststof verpakkingsafval uit huishoudens geldt dat deze afvalstof gescheiden wordt ingezameld of via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt verkregen. Het resterende integraal huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval wordt voor een groot deel verbrand in afvalverbrandingsinstallaties. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet.

Grof huishoudelijk restafval moet zoveel mogelijk aan de bron gescheiden gehouden worden, eventueel deels in combinatie met nascheiden wanneer meerdere stromen in dezelfde opslagvoorziening worden geborgen. De daarbij ontstane monostromen moeten vervolgens worden verwerkt conform de daarvoor geldende minimumstandaarden (zie ook paragraaf 14.3.4). De minimumstandaard voor de residuen van sorteren of anderszins verwerken van het dan nog resterende grof huishoudelijk restafval is verbranden.

Nascheiding van integraal restafval kan ook worden toegepast om materiaalstromen te verkrijgen die voor recycling kunnen worden ingezet. De keuze voor verbranden of nascheiden van integraal restafval wordt aan de ontdoeners en aan de markt overgelaten.

Beperkte aanvullende sturing voor nascheiding

In dit LAP is de minimumstandaard voor bijna al het brandbaar restafval verbranden als vorm van verwijderen. De minimumstandaard voor de residuen van sorteren of anderszins verwerken van grof huishoudelijk restafval is verbranden. Dat betekent dus dat er geen deelstromen na sorteren mogen worden gestort.

Dit LAP gaat niet verder aanvullend sturen in de verwerking van integraal restafval. Het is dus niet zo dat de minimumstandaard voor al het brandbaar restafval wordt aangepast en nascheiding wordt dus niet voor alle reststromen voorgeschreven. Alleen voor de grof huishoudelijke reststroom die ingezameld wordt op een milieustraat waar niet de 18 stromen wordt gescheiden wordt nascheiding voorgeschreven.

Redenen om die verdergaande sturing niet te doen, zijn:

- de aanvullende sturing naar nascheiding is gericht op de achterkant van de keten en bedoeld om de laatste schakel van die keten iets te optimaliseren. Dit LAP wil zich meer richten op activiteiten eerder in de keten en wil met ketengericht afvalbeleid een omslag in denken/ontwerpen/produceren bereiken;
- er wordt al nadrukkelijk gestuurd als het gaat om verwijdering en de afvalstromen die daar in terecht komen, bijvoorbeeld door gemeenten te verplichten tot gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en het op milieustraten gescheiden houden van veel componenten uit grof huishoudelijk afval. Door de raamovereenkomst verpakkingen van 27 juli 2007 (inmiddels opgevolgd door de raamovereenkomst van 27 juni 2012) is die verplichting uitgebreid met kunststof verpakkingsafval, waarbij overigens de keuzevrijheid

tussen bron- en nascheiding overeind blijft en het te halen recyclingsdoel voorop staat.

- er zijn minimumstandaarden vastgesteld die verbieden dat veel afvalstromen worden verbrand en er gelden stortverboden voor alle afvalstoffen die op een andere manier dan storten (verbranden én nuttige toepassing) kunnen worden verwerkt;
- het nascheiden van restafval kan er toe leiden dat de afvalstroom die uiteindelijk bij AVI's wordt aangeboden minder of niet meer geschikt is om te worden verbrand. Dat kan leiden tot minder energie- en warmteproductie door de betreffende installaties;
- veel gemeenten zijn via langlopende contracten gebonden aan AVI's en/of zijn eigenaar/aandeelhouder van AVI's. Hierdoor is het maar beperkt mogelijk om door aanvullende sturing huishoudelijk restafval uit de AVI's weg te halen;
- om al het brandbaar restafval te gaan nascheiden, is veel scheidingscapaciteit noodzakelijk;
- Gelet op het feit dat veelvuldig is vastgesteld dat door nascheiding van huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval verkregen fracties vaak alsnog worden verbrand (al dan niet met energieterugwinning), biedt nascheiding tot op heden geen of onvoldoende garantie dat de door nascheiding verkregen deelstromen allemaal zonder problemen op de markt kunnen en zullen worden afgezet t.b.v. recycling.

15 Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen

15.1 Inleiding

Afvalstoffen ontstaan op zeer veel plaatsen. Publieke en private inzamelaars en vervoerders zamelen of nemen de afvalstoffen in, dan wel vervoeren ze naar bedrijven die de afvalstoffen overslaan, opslaan en/of verwerken. Op dit gedeelte van de afvalmarkt zijn ook vaak handelaars en bemiddelaars actief.

Dit hoofdstuk richt zich op de algemene activiteiten binnen het afvalbeheer die plaatsvinden in het traject tussen de (primaire) afvalproducent en degene die de afvalstoffen verwerkt, met uitzondering van overslaan en opslaan. Deze twee laatste activiteiten komen in hoofdstuk 17 aan de orde.
Het gaat in dit hoofdstuk dus om de activiteiten inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen. Een (rechts)persoon kan binnen zijn bedrijfsvoering meerdere van deze activiteiten ontplooien. Hij heeft dan met meerdere stukken regelgeving te maken. Verder komen in dit hoofdstuk aan de orde het vergunningstelsel voor het inzamelen van afvalstoffen, de registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars en de verantwoordelijkheden bij het inzamelen van afzonderlijke afvalstoffen.

15.2 Definities en afbakeningen

Definitie
De Wet milieubeheer kent de volgende definitie:
- inzameling: verzameling van afvalstoffen, met inbegrip van de voorlopige sortering en de voorlopige opslag van afvalstoffen, om deze daarna te vervoeren naar een afvalverwerkingsinstallatie;
- gescheiden inzameling: inzameling waarbij een afvalstoffenstroom gescheiden gehouden wordt naar soort en aard van de afvalstoffen om een specifieke behandeling te vergemakkelijken.

Zich ontdoen van afvalstoffen door afgifte
De Wet milieubeheer zegt in het eerste lid van artikel 10.37 dat het verboden is om zich van afvalstoffen te ontdoen door ze aan een ander af te geven. In het tweede lid van het artikel wordt geregeld aan wie wel mag worden afgegeven. Dat zijn onder andere bevoegde inzamelaars en verwerkers.

Bij het afgeven van afvalstoffen wordt gedoeld op de feitelijke/fysieke overdracht van de afvalstoffen, waarbij de juridische eigendomsverhouding niet relevant is (zie ook paragraaf 16.2).

Inzamelaar wordt eigenaar van de afvalstoffen
Als partijen hebben afgesproken dat het eigendom van de afvalstoffen overgaat van de ontdoener op de ontvanger op het moment van de feitelijke afgifte, dan is degene aan wie wordt afgegeven een inzamelaar. Indien degene die de afvalstoffen afgeeft wel de eigenaar blijft, of een derde partij wordt eigenaar, bijvoorbeeld als gevolg van onderling gemaakte afspraken, dan is sprake van een vervoerder. Bij het vervoeren van afvalstoffen wordt de vervoerder niet de eigenaar van de afvalstoffen.

Ingezamelde afvalstoffen
Afvalstoffen worden na de afgifte aan een ander gekwalificeerd als ingezamelde afvalstoffen. In de afvalstoffenregelgeving worden voor de toepassing van die regelgeving de ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen gelijkgesteld aan bedrijfsafvalstoffen.
Op het moment dat afvalstoffen in een inzamelmiddel worden gebracht, dienen ze als ingezameld te worden gezien. De activiteit van het inzamelen van een afvalstof eindigt wanneer de inzamelaar de afvalstof uit het inzamelmiddel haalt.

Niet-beroepsmatig meenemen van afval
Er kan sprake zijn van het niet-beroepsmatig meenemen van afvalstoffen, namelijk als dit plaatsvindt bij een geheel andere activiteit die op zich niets met het meenemen van afvalstoffen heeft te maken en niet-beroepsmatig gebeurt. Uit de toelichting op het Besluit inzamelen afvalstoffen blijkt dat er bijvoorbeeld sprake is van niet-beroepsmatig inzamelen van afvalstoffen bij een loonwerkerbedrijf dat het gras afvoert na het maaien van bermen of bij een hovenier die de afvalstoffen meeneemt die ontstaan bij het onderhoud van tuinen. Deze handelingen vallen niet onder inzamelen. Als meenemen van afval niet de hoofdactiviteit, maar wel een vaste commerciële nevenactiviteit is van een bedrijf, is wel sprake van beroepsmatig inzamelen.

Route inzameling
Route-inzameling is het inzamelen van (gevaarlijke of bedrijfs)afvalstoffen volgens een vooraf bepaalde route. Hierbij worden afvalstoffen tijdens het vervoer samengevoegd met gelijksoortige afvalstoffen die zijn afgegeven door verschillende personen/ontdoeners.

Toelichting op het begrip inzamelen:
Inzamelen betreft een beroepsmatige actieve handeling waarbij een dienst of bedrijf houder wordt van afval dat door een ontdoener is aangeboden.
- Het door een bedrijf binnen de eigen inrichting opslaan van door een ontdoener daarheen gebrachte afvalstoffen, bijvoorbeeld in het kader van oud voor nieuw, is geen inzamelen maar opslag voorafgaand aan inzameling. Het ophalen van de verzamelde afvalstoffen bij een dergelijke inrichting door een professionele inzamelaar of verwerker is wel inzameling.
- Het meenemen van bij eigen werk buiten de eigen inrichting ontstane afvalstoffen (hovenier neemt snoeiafval mee, schilder neemt gebruikte verfblikken mee) is geen inzamelen. Wanneer een professionele afvalinzamelaar of verwerker bij de hovenier of schilder het verzamelde afval komt halen is wel sprake van inzamelen.
- Het door een verkoper van huishoudelijke apparaten bij een particulier meenemen van een oude wasmachine bij leveren van een nieuwe ten behoeve van voorlopige opslag bij de verkoper zelf is geen inzamelen. Het namens dit verkoopbedrijf ophalen van diezelfde wasmachine bij diezelfde particulier door een professionele afvalinzamelaar ten behoeve van opslag naar diens eigen inrichting is wel inzamelen.

15.3 Inzamelvergunningen en registratie

15.3.1 Inzamelvergunningen

De inzameling van een drietal afvalstromen is vergunningplichtig op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen. De vergunning is verplicht voor de inzameling van categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie in bulk (cat I en II) en scheepsafvalstoffen.

In het ontwerp van het tweede LAP was aangekondigd dat de toenmalig Minister van VROM voornemens was om de vergunningplicht af te schaffen en dit speciale vergunningsregime te vervangen door de hoofdregel (plaatsing op de lijst van inzamelaars). Medio 2008 is er een consultatieronde geweest over dit voornemen. Na deze consultatieronde heeft de Minister besloten de vergunningplicht in stand te laten. Wel zijn een aantal wijzigingen in de systematiek doorgevoerd. Het gaat hierbij om:

- een vergunningverlening voor onbepaalde duur (in plaats van voor 5 jaar),
- het laten vervallen van de limitering van het aantal vergunninghouders en
- het loslaten van de plichtgebieden-systematiek.

Deze wijzigingen zijn doorgevoerd om verschillende redenen. Zo is een limitering van het aantal vergunninghouders niet in lijn te brengen met de Europese Dienstenrichtlijn, omdat voor een limitering geen afdoende milieuhygiënisch argument aanwezig is.

Mede door het loslaten van de limitering, is ook het stellen van plichtgebieden niet zinvol meer. Verder wordt met deze wijzigingen een verlichting van de regeldruk en een reductie van de lasten voor bedrijven bereikt.

Van het volledig afschaffen van deze vergunningplicht is op dit moment afgezien, omdat gebleken is dat de inzamelvergunning van met name scheepsafvalstoffen in andere regelgeving (onder andere van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat) eveneens een rol vervult.

15.3.2 Registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB)

Personen en bedrijven die bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen of bemiddelen, moeten sinds 1 mei 2004 geregistreerd zijn op de landelijke VIHB-lijst (vervoerders, inzamelaars, handelaars, bemiddelaars lijst). Zonder vermelding op de lijst mag er niet worden ingezameld, vervoerd tegen vergoeding, gehandeld of bemiddeld in afvalstoffen in Nederland.

In de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen zijn criteria vastgesteld voor vermelding op de lijst en voor beëindiging van een zodanige vermelding De vermelding op de lijst is vijf jaar geldig, hierna dient opnieuw een aanvraag te worden ingediend. De VIHB-lijst wordt beheerd door de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

Het basiscriterium voor vermelding op de lijst is betrouwbaarheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor vervoerders en/of inzamelaars. Uitsluitend voor handelaars en bemiddelaars geldt daarnaast ook het criterium vakbekwaamheid. Is een persoon daarbij ook vervoerder en/of inzamelaar, hoeft hij of zij daarvoor dus geen vakdiploma meer te hebben om voor registratie in aanmerking te komen.

De criteria voor vermelding op de VIHB-lijst sluiten aan bij de eisen die in de vervoerswetgeving (NIWO-beroepsvervoersvergunning) gelden voor het vervoer van (afval)stoffen en een Europese richtlijn inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg.

Op grond van artikel 10.55, vijfde lid van de Wet milieubeheer heeft een vervoerder, handelaar of bemiddelaar met betrekking tot de activiteiten, een boekhoudverplichting.

De registratie kent een regeling voor buitenlandse inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars, waarbij zij worden geregistreerd op basis van gelijkwaardige documenten uit hun land van vestiging.

15.4 Inzamelen

15.4.1 Huishoudelijk afval

15.4.1.1 algemene uitgangspunten

Krachtens de Wet milieubeheer zijn gemeenten verantwoordelijk voor het zorgdragen dat huishoudelijk afval wordt ingezameld. Ze kunnen zelf beslissen of ze het huishoudelijk afval door een eigen inzameldienst inzamelen dan wel dat ze er voor zorgdragen dat het door derden wordt ingezameld.
De Wet milieubeheer kent ook de verplichting voor gemeenten tot het gescheiden inzamelen van GFT-afval. Daarnaast dienen gemeenten ook (mede) zorg te dragen voor de gescheiden inzameling van glas, papier/karton, kunststof verpakkingsafval, textiel en KCA. Kunststof verpakkingsafval mag ook via nascheiding uit het huishoudelijk restafval worden verkregen.

Gemeenten zijn eveneens verantwoordelijk voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen. Daartoe dienen zij onder meer te zorgen dat er ten minste één plaats is binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, waar grove bestanddelen kunnen worden gebracht. Op de positie van deze gemeentelijke milieustraten is in paragraaf 14.3.4 al nader ingegaan.

Gemeenten blijven ruimte houden om een eigen invulling te geven aan (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval. Hierdoor kunnen ze bijvoorbeeld delen van hun grondgebied uitzonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen of afwijken van de in de Wet milieubeheer genoemde frequentie van inzamelen. Tevens hebben de gemeenten de mogelijkheid om inzameling bij elk perceel om te zetten in nabij elk perceel, waardoor huis-aan-huis inzameling (haalsysteem) kan worden vervangen door collectieve inzamelsystemen (brengsysteem).
Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid meer stromen gescheiden in te zamelen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan.

15.4.1.2 naar meer recycling van huishoudelijk afval

De doelstelling voor huishoudelijk afval is het verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 99% in 2015. Van de 99% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (zie ook hoofdstuk 8).

Om afval als product of materiaal te kunnen hergebruiken of recyclen, is het vrijwel altijd gewenst om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor makkelijkst toepasbare afvalstoffen verkregen. Daar komt nog bij dat bepaalde componenten - bijvoorbeeld door breuk, verkleining, verkleving of verontreiniging door contact met andere componenten in het mengsel - minder goed of met een mindere kwaliteit uit de nascheiding komen. Onverminderd een potentiële bijdrage van nascheiding (zie paragraaf 14.6) wordt de komende jaren daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron voortgezet.

Op verzoek van de staatssecretaris van IenM heeft een werkgroep onder leiding van de NVRD voorstellen gedaan om de recycling van huishoudelijk afval te laten stijgen van de huidige 50% naar 65%. In mei 2012 heeft de werkgroep haar rapport aangeboden. Hierin wordt onder meer voorgesteld om doelstellingen vast te leggen,

waarop gemeenten kunnen worden afgerekend met een bonus/malus-systeem, wordt gepleit voor meer producentenverantwoordelijkheid en de introductie van nieuwe instrumenten. Op basis hiervan is de inzet van de overheid voor de komende jaren de volgende.

- *Stimuleren en leren*

Zoals aangegeven in paragraaf 15.4.1.1 hebben gemeenten veel vrijheid om de gescheiden inzameling in te richten op een manier die aansluit bij de lokale situatie. In praktijk gaan veel gemeenten goed om met deze vrijheid om. In 2011 haalde namelijk ruim 35% van de gemeenten 60% of meer gescheiden inzameling en ruim 15% van de gemeenten zat op 65% of meer gescheiden inzameling. Die goede resultaten komen voor in bijna elke stedelijkheidsklasse.

De bedoelde gemeenten halen hun resultaten binnen de mogelijkheden die er nu zijn en met de instrumenten die ze nu tot hun beschikking hebben. Het halen van ambitieuze doelstellingen is dus nu al mogelijk. Om die reden is er geen noodzaak om op dit moment ingrijpende maatregelen te treffen of voor te bereiden zoals bijvoorbeeld het opzetten van een systeem van afrekenbare doelstellingen. Inzet is om te stimuleren en faciliteren dat gemeenten van elkaar leren zodat, waar mogelijk, minder goed scorende gemeenten instrumenten, systemen, methoden en werkwijzen kunnen overnemen van goed scorende gemeenten.

Het rijk zal daarom samen met gemeenten komen tot een uitwerking hiervan en daarbij ook bezien op welke manier gebruik gemaakt kan worden van de al lopende gemeentelijke benchmark afvalscheiding van Rijkswaterstaat Leefomgeving.

- *Benchmarking*

Belangrijk is om inzicht te krijgen in de instrumenten, systemen, methoden en werkwijzen die de goed scorende gemeenten inzetten. Rijkswaterstaat Leefomgeving voert al vanaf 2002 de jaarlijkse gemeentelijke benchmark afvalscheiding uit. In deze benchmark staat het van elkaar leren centraal. Het gaat daarbij niet alleen om milieu (mate van afvalscheiding), maar ook om kosten, dienstverlening en regievoering. De brancheorganisatie NVRD voert de benchmark afvalinzameling uit, die tot voor kort met name gericht was op de bedrijfsvoering van publieke inzamelorganisaties.

Hoewel het vrijwillig blijft zal deelname aan benchmarking de komende jaren worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Rijkswaterstaat Leefomgeving zal tevens in overleg treden met de NVRD over inhoud, intensieve samenwerking en afstemming tussen hun benchmarks, bijvoorbeeld bij de vorm en inzet van de benchmark om deelname en leereffect van de benchmarks verder te optimaliseren. Hierbij zal niet alleen gekeken worden naar de mate van afvalscheiding, maar in toenemende mate ook naar de kwaliteit van de gescheiden ingezamelde stromen en daarmee naar de geschiktheid voor recycling. Uitgangspunt is dat deelname voor alle gemeenten mogelijk blijft en zo aantrekkelijk mogelijk wordt gemaakt.

Inzameling huishoudelijk afval en producentenverantwoordelijkheid

Voor diverse producten is producentenverantwoordelijkheid ingesteld. Dit betekent dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn en worden gebracht en die in het afvalstadium komen of zijn geraakt. Financiering van deze producentenverantwoordelijkheid vindt veelal plaats door het instellen van een door producenten en importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen afvalbeheerbijdrage. Deze bijdrage kan worden verdisconteerd in de prijs van het product of bovenop de nieuwprijs van een product worden gezet. Bekende

afvalstoffen waarvoor een afvalbeheerbijdrage is ingesteld, zijn auto's, batterijen, bepaalde elektr(on)ische apparatuur en verpakkingen.
Gemeenten blijven de plicht houden om huishoudelijk afval in te zamelen. Producentenverantwoordelijkheid ziet soms op (een deel van) de inzamelketen, gemeenten blijven daarnaast hun eigen plichten en verantwoordelijkheid behouden die in regelgeving is vastgelegd. Consumenten kunnen alle producten inleveren bij de gemeente, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Het is dan vanzelfsprekend dat de gemeente deze afvalstoffen kosteloos inneemt, want de gemeente hoeft immers niet te betalen als zij deze afvalstoffen afgeven aan de producenten en importeurs.

Bepaalde afvalstoffen waarvoor producentenverantwoordelijkheid wettelijk is vastgelegd, zoals elektr(on)ische apparatuur (oud voor nieuw), batterijen en autobanden, kunnen door de consument ook bij detaillisten worden afgegeven. Deze inname kan een wettelijke verplichting zijn. Het is vanzelfsprekend dat detaillisten de door hen ingenomen afvalstoffen vervolgens kosteloos kunnen inleveren bij de gemeenten, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Ook hier geldt immers weer dat het gaat om afvalstoffen waarvoor de gemeenten niet hoeven te betalen als zij deze afvalstoffen afgeven aan de producenten en importeurs.

De hiervoor genoemde werkgroep adviseert om producentenverantwoordelijkheid voor alle verpakkingen te implementeren en te bekijken voor welke andere materialen dit instrument bijdraagt aan de recyclingdoelen. Het rapport van de werkgroep noemt textiel en matrassen.

Een belangrijke reden om die verantwoordelijkheid voor een afvalstof in te voeren, is als er sprake is van een ketendeficit bij het inzamelen en verwerken van die afvalstof. Er is sprake van een ketendeficit als de inkomsten uit de uit het afval gewonnen grondstoffen niet opwegen tegen de kosten van het produceren van die voor recycling geschikte secundaire materialen.

- Met het in werking treden van de nieuwe raamovereenkomst verpakkingen en de daarin opgenomen afspraak over drankenkartons, is het beleid voor deze stroom ingevuld.
- Voor textiel is op 12 oktober 2012 een green deal gesloten waarin onder meer het volgende is afgesproken: "het komen tot een door alle ketenpartijen gedragen oplossing voor een mogelijk ketendeficit dat kan optreden door ingezameld textiel dat enkel geschikt is voor materiaalrecycling of verbranding." Dit betekent dat de door het rapport gewenst actie in gang is gezet.
- Matrassen is een stroom die op dit moment nog een ketendeficit heeft. Het gaat hierbij echter om een kleine afvalstroom, die ook nog eens erg goed herkenbaar is en makkelijk gescheiden kan worden op de gemeentelijke milieustraat of bij huis-aan-huis inzameling. Rekening houdend met het aantal matrassen dat vrijkomt in een gemeente, het gewicht van een matras en het verschil in verwerkingskosten tussen verbranden en recycling, liggen de extra kosten die een gemeente heeft om deze stroom gescheiden te houden en voor recycling af te voeren op minder dan een halve euro per inwoner. Dat heeft nauwelijks tot geen consequenties voor de afvalstoffenheffing. Daarnaast zijn inmiddels een aantal andere maatregelen genomen om de recycling van matrassen te stimuleren (zie ook paragraaf 14.3.4). Verder blijkt en deel van het bedrijfsleven van mening dat als het instrument voor duidelijk herkenbare stromen als matrassen zou worden ingezet, dit op Europees niveau moet worden geregeld en niet door lidstaten afzonderlijk.

Gelet op het hiervoor staande, zij er op dit moment geen stromen waarvoor het instellen van producentverantwoordelijkheid op nationaal niveau wordt overwogen. Dit neemt niet weg dat dit op termijn alsnog kan aan de orde kan komen.

Bonus/malus-systeem – Diftar

Het realiseren van een door de werkgroep geadviseerd landelijk bonus/malus systeem waarin gemeenten worden beloond/beboet voor het halen van afgesproken doelen wordt voorlopig niet overwogen. Dit geeft te veel praktische problemen, zoals het bepalen van de hoogte van de boetes en beloningen van afzonderlijke gemeenten, het beheer van het fonds, het afdwingen van betaling door gemeenten die slecht scoren, enz. Bovendien leidt dit tot het vergroten van de rijksbemoeienis op een domein dat tot de autonome bevoegdheid van de gemeenten behoort.

Binnen de beleidsvrijheid van de gemeenten valt wel dat zij bekijken hoe een (vorm van) diftar ingezet kan worden om recycledoelstellingen te ondersteunen. Huishoudens betalen hierbij naar gelang de hoeveelheid afval die ze aanbieden of het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Op deze manier worden huishoudens financieel gestimuleerd om minder restafval aan te bieden. Dit kan worden bereikt door preventie of door het afval beter te scheiden. Het is dus juist een instrument dat gemeenten zelf kunnen inzetten om hun inwoners te belonen en te straffen. In principe komt het op hetzelfde neer als een landelijke beloning/bestraffing systeem, want een boete die wordt opgelegd door de Rijksoverheid aan een slecht scorende gemeente (zoals door de werkgroep wordt voorgesteld), zal worden doorberekend aan de afzonderlijke bewoners in die gemeente.

Onderzoek laat zien dat de invoering van diftar gepaard gaat met een significante vermindering van het aanbod aan restafval en een beter scheidingsgedrag. Onbekend is wat daarbij de invloed is van het vaak gelijktijdig met diftar invoeren of verbeteren van een systeem van gescheiden inzameling of het gelijktijdig inzetten van instrumenten als communicatie. Ook is niet goed vast te stellen in hoeverre ongewenst ontwijkgedrag de oorzaak is van de vermindering van het restafval. Hierbij moet worden gedacht aan afvaltoerisme (het elders aanbieden van afval) en illegale dumpingen.

Dit illustreert dat de inzet van diftar naast voordelen ook nadelen kan hebben. Er wordt namelijk een financiële prikkel gecreëerd om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen, maar tegelijkertijd kan datzelfde financiële instrument aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van diftar moet dan ook steeds goed worden bezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Omdat lokale omstandigheden bepalend zijn voor de effectiviteit van een dergelijk systeem, de omvang van de ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden om deze te beperken, wordt geen algemeen of bindend advies over de introductie van diftar gegeven. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over diftar te nemen.

Communicatie

De werkgroep acht goede communicatie over het doel van gescheiden inzameling van doorslaggevend belang om de burger tot scheiding aan te zetten. Naast het doel is ook het communiceren over het resultaat van gescheiden inzameling en recycling belangrijk.

De basis van de communicatie naar de burger zijn en blijven lokale campagnes die zijn afgestemd op de inzameling zoals de burger die direct aantreft. De komende tijd wordt echter bezien op welke manier de Rijksoverheid een bijdrage kan leveren aan de genoemde communicatie. Afstemming met plaatselijke campagnes van andere overheden, de werkgroep Landelijke Afvalcommunicatie en met landelijke campagnes van productorganisaties als Wecycle en Plastic Heroes is daarbij essentieel.

15.4.2 Bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen valt niet onder de gemeentelijke zorgplicht. KCA betreft weliswaar kleine partijen gevaarlijke afvalstoffen afkomstig van huishoudens, maar wordt voorafgaand aan de inzameling aangemerkt als een huishoudelijke afvalstof.

Bedrijven dienen daarom zelf zorg te dragen dat hun afvalstoffen worden ingezameld. Zij kunnen hiervoor particuliere inzamelaars, de gemeentelijke inzamelidienst of een overheidsbedrijf inschakelen. Een inzamelaar van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen moet zijn geregistreerd op de VIHB-lijst als een inzamelaar. Het inzamelen van deze afvalstoffen is voor een overheid een marktactiviteit (zie paragraaf 5.4).

15.5 Vervoer van afvalstoffen

Het bedrijfsmatig vervoeren van afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door vervoerders die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als vervoerder.
Met bedrijfsmatig vervoeren wordt bedoeld het beroepsvervoer van afvalstoffen tegen vergoeding. Er moet dus sprake zijn van inhuur van een vervoerder door een ontdoener (of een ontvanger) om de afvalstoffen tegen een vorm van vergoeding te vervoeren naar een andere locatie.

Het vervoeren van afvalstoffen onderscheidt zich van het inzamelen van afvalstoffen doordat het eigendom van de afvalstoffen niet overgaat naar de vervoerder.
Het hiervoor staande over registratie op de VIHB-lijst gaat niet over het vervoer van afvalstoffen die uitsluitend afkomstig zijn van en bestemd zijn voor de eigen onderneming. Dit wordt het eigen vervoer van afvalstoffen genoemd.

Retourlogistiek
De Wet milieubeheer kent het begrip 'retourlogistiek' niet, maar in de praktijk is het wel een vaak voorkomend begrip. Het betekent dat bij het bevoorraden van een bedrijf, bepaalde afvalstoffen van dat bedrijf door de bevoorrader mee terug worden genomen. Daarmee kunnen onnodige transporthandelingen rondom afvalstoffen worden vermeden, wat milieuwinst kan opleveren. Het wordt aanbevolen om dit waar mogelijk, te stimuleren.
Er moet echter rekening worden gehouden met de Wet milieubeheer en de verboden die deze wet kent. Het inzamelverbod 10.45 Wm, het vervoerverbod 10.55 Wm en het afgifteverbod 10.37 Wm zijn bij transporten van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen van belang.

Wanneer er geen sprake is van vervoer voor een derde partij, valt de transporthandeling niet onder de handeling vervoeren zoals dat in de Wet milieubeheer wordt gehanteerd. De bestemming van het transport speelt bij de beoordeling geen rol. Het mag bijvoorbeeld zowel worden meegenomen naar een andere locatie van de eigen onderneming als rechtstreeks naar een afvalverwerkende inrichting, op voorwaarde dat hierdoor geen overtreding

plaatsvindt van andere regelgeving. Het eigendom van de afvalstoffen moet dan wel bij de onderneming liggen, anders is er toch sprake van vervoer voor een derde partij. Er is evenzo geen sprake van vervoer zoals dat onder het vervoersverbod van 10.55 Wm wordt verboden, wanneer het gaat om een transport waarbij er geen sprake is van een, directe of indirecte, vergoeding. Het verrekenen van de kosten voor het transport in andere kosten wordt gezien als een indirecte vergoeding.

15.6 Handelen in afvalstoffen

Het handelen in afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door handelaren die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als handelaar.
Een handelaar is een natuurlijke of rechtspersoon die afvalstoffen koopt, met het doel om deze aan een ander te verkopen. Een handelaar heeft dus op enig moment het eigendom van de afvalstoffen.
Met de implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen is het mogelijk dat de handelaar het fysiek bezit heeft van de afvalstoffen. Hij is derhalve ook een partij waaraan afvalstoffen mogen worden afgegeven op basis van artikel 10.37, tweede lid van de Wet milieubeheer.

15.7 Bemiddelen in afvalstoffen

Het bemiddelen in afvalstoffen mag alleen plaatsvinden door bemiddelaars die staan geregistreerd op de VIHB-lijst als bemiddelaar. De naam waaronder een bemiddelaar zijn activiteiten uitvoert, is niet relevant. Vaak worden ook andere termen gebruikt, zoals makelaar of adviseur.

Een bemiddelaar kenmerkt zich door het treffen van regelingen in het beheer van andermans afvalstoffen. Hij treft regelingen om er voor te zorgen dat afvalstoffen van een ontdoener bij een verwerker terechtkomen. Bemiddeling gebeurt in opdracht van de ontdoener of de verwerker van afvalstoffen.
Bij bemiddeling heeft de bemiddelaar niet het eigendom van de afvalstoffen, maar treft regelingen in opdracht van een derde. Een bemiddelaar kan wel het fysieke bezit van de afvalstoffen hebben.

Het hiervoor staande betreft enkel de bemiddeling in het beheer van afvalstoffen en niet de bemiddeling in financiële aspecten rondom het beheer van afvalstoffen.
Ter verduidelijking van de scheidslijn tussen bemiddeling in beheer van afvalstoffen en bemiddeling in financiële aspecten, het volgende. Stel dat er in een contract voor financiële bemiddeling bepalingen staan die dwingen tot het uitvoeren of nalaten van handelingen met een afvalstof. In dat geval beperkt de bemiddeling zich dus niet tot alleen financiële aspecten, maar vanwege de bepalingen over de handelingen ook over beheer van afvalstoffen. Er is dan ook sprake van bemiddeling in het beheer van afvalstoffen.

16 Aspecten voor vergunningverlening

16.1 Inleiding

Met het in werking treden van het tweede LAP eind 2009is het rapport 'De verwerking verantwoord' vervallen. Delen van de kaders van het rapport zijn in dit LAP opgenomen, met inachtneming van een aantal aanbevelingen uit de evaluatie. Ook is de uitleg van het begrip 'acceptatie' gewijzigd ten opzichte van de tekst in 'De Verwerking Verantwoord.

In 2002 is het rapport 'De verwerking verantwoord' gepubliceerd. Doelstellingen van dat rapport waren onder meer:

- het transparant maken van de processen die binnen een inrichting plaatsvinden, zodat vergunningverleners een adequaat oordeel kunnen geven over de beheersing van de milieurisico's. Tevens biedt deze transparantie adequate handvatten voor handhavers;
- kaderstellend zijn door duidelijke mengregels vast te stellen en te beschrijven uit welke onderdelen een acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV) en een systeem voor administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) dienen te bestaan. Hiermee werd beoogd een uniformering tot stand te brengen van de ingediende beschrijvingen door bedrijven, van de beoordelingen door het bevoegd gezag en van de vergunningvoorschriften.

In 2007/2008 is het rapport geëvalueerd. In de evaluatie is vastgesteld dat het rapport in de bestaande vorm slecht toepasbaar is. De doelstellingen van het rapport worden wel door velen onderschreven en er wordt erkend dat de in het rapport uitgewerkte beleidslijnen voor mengen, acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC een rol kunnen vervullen in het behalen van de hiervoor genoemde doelstellingen.

In dit hoofdstuk worden de onderdelen acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV) en administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) uitgewerkt. Ook wordt kort aandacht besteed aan de Eural en de vergunningentermijn.

16.2 Acceptatie- en verwerkingsbeleid

Afvalstoffen zijn vaak geen eenduidige homogene stromen. De eigenschappen van afvalstoffen zijn onder meer afhankelijk van het proces waarbij de afvalstoffen ontstaan en de samenstelling van de afvalstoffen. De samenstelling bepaalt bijvoorbeeld of er sprake is van een gevaarlijke afvalstof of niet.

Wijzigingen in het aanbod en de samenstelling van afvalstoffen kunnen gevolgen hebben voor de verwerking ervan. De aard van de gevolgen zijn afhankelijk van het specifieke verwerkingsproces. Zo is het verbrandingsproces in een AVI veel minder gevoelig voor wisselingen in aanbod en samenstelling van de afvalstromen dan een regeneratieproces voor minerale olie. Bij laatstgenoemd proces moet bijvoorbeeld worden uitgesloten dat olie wordt ingenomen met een te hoog gehalte aan chloor of PCB's.

Het in een verwerkingsproces inbrengen van een afvalstof die niet in dat proces kan worden verwerkt, kan resulteren in een laagwaardige verwerking van alle

afvalstoffen die op dat moment in het proces zijn of worden ingebracht. Ook kunnen ongewenste milieueffecten optreden, zoals emissies naar de lucht of het water.

Om de risico's voor het verwerkingsproces te beheersen, dient een afvalverwerker duidelijk aan te geven welke afvalstoffen wel en niet worden geaccepteerd (acceptatiebeleid) en welke afvalstoffen op welke manier binnen het bedrijf worden verwerkt (verwerkingsbeleid).
Dit acceptatie- en verwerkingsbeleid bevat dus de voorwaarden waaronder afvalstoffen door de verwerker worden geaccepteerd en verwerkt. Met een dergelijk beleid kan de vergunningaanvrager aan de vergunningverlener aantonen dat de risico's van acceptatie en verwerking van afvalstoffen voldoende worden beheerst. De basis voor dit beleid vormt uiteraard de voorgenomen wijze van verwerking. De aard van de verwerking bepaalt de ingangscriteria van de afvalstoffen en de uitgebreidheid van de waarborgen waarmee het acceptatieproces wordt omkleed.

Ook indien een inrichting niet zelf afvalstoffen verwerkt, is een acceptatiebeleid relevant. Het spreekt voor zich dat in dat geval het verwerkingsbeleid niet aan de orde is. Het acceptatiebeleid zal moeten worden gebaseerd op de voorgenomen vervolgafgiften aan verwerkers en in samenhang daarmee de door hen gestelde acceptatiecriteria.

Afgeven, accepteren en houder zijn

De Wet milieubeheer kent het begrip 'accepteren van afvalstoffen' niet. Het is echter wel een normaal begrip in de dagelijkse praktijk van afvalverwerking. Het begrip 'accepteren' verschilt wezenlijk van het begrip 'afgeven aan'.
Zoals in hoofdstuk 15 is aangegeven, spreekt het wettelijk kader onder meer van afgeven van afvalstoffen. Bij afgeven ontdoet de houder zich van afvalstoffen en gaat het houderschap van die afvalstoffen over op de ontvanger.

In de praktijk kan het gebeuren dat er wel afgifte heeft plaatsgevonden van de afvalstoffen, omdat een feitelijke/fysieke overdracht heeft plaatsgevonden, maar nog geen acceptatie. Dit is bijvoorbeeld het geval als de afvalstoffen zich op het terrein van de inzamelaar of verwerker bevinden en er nog analyses moeten worden uitgevoerd.

Het acceptatie- en verwerkingsbeleid dient minimaal de volgende onderdelen te bevatten:
- een omschrijving van alle verwerkingsroutes binnen de inrichting;
- een overzicht van de te accepteren afvalstoffen (indien van toepassing) per verwerkingsroute;
- een overzicht van voorstelbare verontreinigingen in afvalstoffen die de verwerking kunnen verstoren. De aanwezigheid van deze verontreinigingen in de te accepteren afvalstoffen moet dus worden uitgesloten en/of er moeten specifieke eisen worden gesteld. In geval van afvalwaterzuivering dient hierbij aandacht te zijn voor verontreinigingen die voorkomen op de negatieve lijst;
- de vooracceptatieprocedure. Dit betreft een procedure voorafgaand aan de werkelijke afgifte of inname van afvalstoffen, waarin aanbieder en verwerker overleg hebben over de aard en samenstelling van de afvalstoffen, verwerking, kosten, momenten van monsterneming, enz. Het is aan te bevelen dat de betrokkenen in deze vooracceptatieprocedure rekening houden met de mogelijkheid dat aard en samenstelling van de afvalstoffen bij levering niet overeenstemmen met de tijdens de vooracceptatieprocedure aangegeven aard

en samenstelling en dat duidelijk wordt aangegeven wat in een dergelijke situatie met de afvalstoffen moet gebeuren (zie verderop in deze paragraaf onder 'Terugleveren van afgegeven (niet geaccepteerde) afvalstoffen');
- de acceptatieprocedure. Dit betreft de procedure rondom de fysieke overdacht van afvalstoffen van de ontdoener naar de ontvangende inrichting;
- de monsterneming- en analyseprocedures;
- een overzicht van risicogestuurde procedures. In het algemeen zullen andere procedures gevolgd worden bij onbekende klanten en/of onbekende afvalstromen. Bij bekende stromen van bekende klanten kunnen wellicht onderdelen van deze procedures vervallen.

16.3 Administratieve organisatie en Interne controle (AO/IC)

Een systeem voor administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) vertoont gelijkenis met een zorgsysteem. Het doel van de AO/IC is om door technische, administratieve en organisatorische maatregelen een systematische aandacht voor de beheersing van de relevante processen binnen een bedrijf te waarborgen en daarmee de risico's binnen de bedrijfsvoering te minimaliseren. De omvang en de inhoud van de AO/IC is daarmee afhankelijk van de aard van de risico's van het betreffende bedrijfsproces. Indien bijvoorbeeld een bedrijf alleen sorteert en samenvoegt voor opslag, zal wellicht een minder omvangrijk AO/IC noodzakelijk zijn.

Overigens moet bij risico's niet alleen worden gedacht aan milieuhygiënische risico's, maar ook aan informatietechnische risico's. Dergelijke risico's hebben betrekking op het onjuist of onvolledig vastleggen van informatie, waardoor er onvoldoende sturing kan plaatsvinden van de processen en (keten)handhaving wordt bemoeilijkt.

Een systeem voor AO/IC dient minimaal onderstaande elementen te bevatten:
- een risicoanalyse gericht op milieuhygiënische en informatietechnische risico's;
- een beoordeling van de kritische momenten in het verwerkingsproces;
- een beschrijving van de meet- en registratiepunten;
- de wijze van monitoring (onder meer stromenbalansen);
- een beschrijving van de administratieve organisatie (stoffen-, proces en financiële administratie en de relatie daartussen);
- interne controle maatregelen (preventief en repressief).

16.4 Leidraden voor acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC

16.4.1 Leidraden

In de vorige paragrafen is aangegeven welke elementen minimaal onderdeel moeten uitmaken van het acceptatie- en verwerkingsbeleid en van de administratieve organisatie en interne controle. Uit het oogpunt van uniformering van vergunningaanvragen en –beoordelingen, zijn in de LAP-achtergrondinformatie een leidraad Acceptatie- en verwerkingsbeleid en een leidraad AO/IC opgenomen.

In deze leidraden is uitgewerkt welke elementen binnen het acceptatie- en verwerkingsbeleid en de AO/IC van belang zijn en moeten worden opgenomen in een vergunningaanvraag. Op die manier heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om te beoordelen in hoeverre sprake is van een doelmatig beheer van afvalstoffen.

De leidraden zijn niet het enige instrument om te beoordelen of sprake is van een ontvankelijke vergunningaanvraag. Zo is voor stortplaatsen ook het Besluit

stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen van toepassing, waarin onder meer de Europese Beschikking aanvaarding afvalstoffen op stortplaatsen is geïmplementeerd. Voor IPPC bedrijven moet rekening worden met de relevante BBT documenten, zoals voor afvalbehandeling en afvalverbranding.

16.4.2 Afwijken van de leidraden en maatwerk door bevoegd gezag

De leidraden hebben een generiek karakter en dienen te worden gezien als doel bepalingen. Ze vormen een kader en bevatten slechts criteria op hoofdlijnen, waaraan de aanvraag inhoudelijk wordt getoetst. De vergunningaanvrager heeft derhalve voldoende vrijheid om bedrijfsspecifieke beschrijvingen in te dienen, waarbij bijvoorbeeld kan worden aangesloten bij bestaande in werking zijnde zorgsystemen.
Met dit tweede LAP is het rapport 'De verwerking verantwoord' weliswaar vervallen, maar de daarin genoemde concrete aanwijzingen en voorbeelden kunnen nog wel een hulpmiddel zijn bij het geven van de gevraagde beschrijvingen, zolang dit niet in strijd is met dit LAP.

Zoals eerder is aangegeven, dient de vergunningaanvrager in het kader van de AO/IC een risicoanalyse uit te voeren. De aanvrager kan daarmee aantonen dat bepaalde risico's niet aanwezig zijn gezien het specifieke proces of dat de risico's al op een andere wijze zijn beheerst, bijvoorbeeld door een al in werking zijnd zorgsysteem. Daarmee kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan de doelen die worden beoogd met de leidraden. In dat geval kan het bevoegd gezag maatwerk leveren en onderbouwd besluiten dat nadere informatie niet nodig is om een beoordeling uit te kunnen voeren van de aanvraag.

16.4.3 Geen striktere regels voor uniformering vergunningbeoordeling

De leidraden bieden veel ruimte en vrijheid aan vergunningaanvragers en aan het bevoegd gezag bij het beoordelen van een aanvraag. Deze vrijheden kunnen echter een uniformering binnen een branche of tussen provinciale bevoegde gezagen in de weg staan. Een strikter regelpakket met minder vrijheidsgraden voor bevoegd gezag en aanvragers is echter niet wenselijk.

Het kan voorkomen dat onderdelen van de leidraad stelselmatig niet van toepassing zijn op een branche. In dat geval mag aan de hand van een risicoanalyse in overleg tussen branchevertegenwoordigers en de bevoegde gezagen een branchespecifieke uitwerking worden overeengekomen. Branchespecifieke instrumenten bieden daarnaast een mogelijkheid om te komen tot een uniformering van de aanvraag en beoordeling. Indien afgestemde branchespecifieke documenten beschikbaar komen, zullen deze worden opgenomen in het achtergronddocument van het LAP. Uiteraard mag een branchespecifieke uitwerking niet strijdig zijn met het wettelijk kader, dus artikel 10.37 Wet milieubeheer blijft gewoon van kracht.

Naast een uniformering van de beoordeling van de vergunningaanvraag, beoogde het rapport 'De verwerking verantwoord' ook een uniformering van de vergunningvoorwaarden tot stand te brengen. In de praktijk is gebleken dat de bevoegde gezagen geen gebruik maakten van de voorschriften uit het rapport, maar wel gebruik maakten van het IPO kaderstellend document Afval. Mede hierom wordt in dit LAP geen uitwerking meer opgenomen van uniforme vergunningvoorschriften. Wel blijft het in het kader van doelmatigheid en het effectief toezicht uit kunnen oefenen van belang dat door voorschriften in de vergunning zeker wordt gesteld dat de vergunninghouder ook daadwerkelijk werkt volgens de ingediende procedures. De bevoegde gezagen dienen hier dan ook zorg voor te dragen. Hiermee wordt

tevens zeker gesteld dat door het bedrijf gewenste afwijkingen van de in de vergunning vastgelegde procedures pas dan kunnen plaatsvinden nadat, in geval een mededeling of melding niet toereikend wordt geacht, de vergunning is gewijzigd.

16.4.4 Reikwijdte

Het acceptatie- en verwerkingsbeleid uit het rapport 'De verwerking verantwoord" gold voor alle afvalverwerkende bedrijven. Het AO/IC-beleid uit dat rapport gold alleen voor bedrijven die gevaarlijk afval verwerkten, havenontvangstinstallaties (HOI's) en inrichtingen die ook onder het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (Baga) een dergelijke beschrijving moesten indienen.

In dit tweede LAP is er voor gekozen om nadrukkelijker aan te sluiten het Besluit omgevingsrecht (Bor) en voorheen bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb). Inrichtingen die afval verwerken vallen onder categorie 28 van het Bor. Op grond van artikel 4.7 van de Regeling omgevingsrecht (Mor) is nu reeds voorgeschreven dat bedrijven die vallen onder categorie 28.4 en 28.5 (bijlage 1 van het Bor) bij de vergunningaanvraag aanvullende informatie dienen aan te leveren, onder meer een beschrijving van de acceptatie- en controleprocedures van de inkomende afvalstoffen.

De leidraden acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC zijn daarom alleen van toepassing op vergunningaanvragen voor categorie 28.4 en 28.5 (bijlage 1 van het Bor) inrichtingen, met uitzondering van aanvragen die betrekking hebben op:

- inrichtingen die op grond van het gestelde in categorie 28.7, 28.8 en 28.9 (bijlage I van het Bor) voor de toepassing van onderdeel 28.4 buiten beschouwing blijven.
- inrichtingen voor het verwerken of vernietigen van autowrakken. De leidraad wordt daarvoor niet nodig geacht gelet op de bestaande bepalingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- stortplaatsen. Voor deze inrichtingen gelden de bepalingen uit het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en niet de leidraad AV.
  De leidraad AO/IC is wel van toepassing.
- inrichtingen waarvoor algemene regels gelden op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer.

Het aansluiten bij de Bor-categorieën heeft de volgende consequenties:

1. de leidraden behoeven alleen te worden toegepast op de milieuhygiënisch meest risicovolle afvalverwerkende bedrijven welke onder provinciaal bevoegd gezag vallen. De minder risicovolle bedrijven (onder meer de uitzonderingen in 28.7, 28.8 en 28.9 van bijlage 1 van het Bor) hoeven niet te voldoen aan de leidraden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de tijdens het eerste LAP geuite bezwaren over de te grote reikwijdte van het rapport 'De verwerking verantwoord' en, daarmee samenhangend, de inzet van een te zwaar instrument.
2. ook inrichtingen in categorie 28.4 en 28.5 die niet gevaarlijk afval verwerken, moeten voldoen aan de leidraad AO/IC.
   Dit is gerechtvaardigd, omdat volgens de systematiek van het Ivb de bedrijven die vallen onder provinciaal bevoegd gezag, complexere bedrijven met een milieuhygiënisch relevant risicoprofiel zijn. Ook als sprake is van niet gevaarlijke afvalstoffen kunnen er risico's aan de verwerking zijn verbonden. Bovendien is het grootste deel van de afvalstoffen die in Nederland ontstaan niet gevaarlijk. Verder wordt in de huidige bestaande verplichtingen tot het aanleveren van

extra informatie op grond van artikel 4.7 van de Mor ook geen onderscheid gemaakt tussen gevaarlijke en niet gevaarlijke afvalstoffen.

In het Besluit inzamelen afvalstoffen wordt vereist dat een beschrijving van de procedures van acceptatie, administratieve organisatie en interne controle van de ingezamelde afvalstoffen, onderdeel uitmaakt van de aanvraag voor een inzamelvergunning. Voor deze beschrijving dient gebruik te worden gemaakt van de leidraden AV en AO/IC in het achtergrond document van het tweede LAP.

16.4.5 Grondslag

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, wordt het van toepassing verklaren van de leidraden voor acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC beperkt tot de categorieën 28.4 en 28.5 van het Ivb. Op grond van artikel 4.7 van de Mor moeten dergelijke inrichtingen reeds extra informatie aanleveren over de wijze van beheer van afvalstoffen.

De in de Mor gebruikte terminologie (procedures voor acceptatie, controle) vertoont weliswaar veel overeenkomsten met de LAP-begrippen acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC, maar omvat mogelijk niet de gehele breedte van wat met de leidraden wordt beoogd. Daarom zal gedurende de planperiode van dit tweede LAP worden bezien hoe lijn kan worden gebracht in de momenteel gebruikte terminologie.

Naast artikel 4.7 van de Mor kan in artikel 10.5 van de Wet milieubeheer eveneens een grondslag worden gevonden voor het van toepassing verklaren van de leidraden acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC. Artikel 10.5 Wm stelt namelijk dat bij het vaststellen van het LAP, in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen, het is vereist dat een effectief toezicht op het beheer van de afvalstoffen mogelijk is en dat afvalstoffen efficiënt en effectief worden beheerd, in lijn met de afvalhiërarchie. Het acceptatie- en verwerkingsbeleid speelt een rol om een effectief en efficiënt beheer van de afvalstoffen veilig te stellen en AO/IC speelt een rol bij het mogelijk maken van effectief toezicht.

16.5 Overige vergunningsaspecten

16.5.1 Eural

De Europese afvalstoffenlijst (Eural) is op 8 mei 2002 in werking getreden. In de Eural worden circa 800 afvalstoffen benoemd en voorzien van afvalstofcodes. Tevens wordt aangegeven wanneer een afvalstof gevaarlijk is. Met de Eural is het onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen in de hele Europese Unie geharmoniseerd. Het is dan ook de bedoeling dat de Eural door iedereen wordt gebruikt die met afvalstoffen te maken heeft, zoals primaire ontdoeners (bedrijven), afvalverwerkende bedrijven, overheden en toezichthoudende instanties.

In 2008 heeft de Europese Commissie het initiatief genomen om te bezien of de Eural moet worden aangepast. Naar verwachting zal hierover in de loop van 2014 duidelijkheid ontstaan.

16.5.2 Recycling als minimumstandaard in praktijk niet mogelijk

Voor een aantal afvalstromen is recycling vrijwel altijd mogelijk en daarom ook als minimumstandaard opgenomen, maar kunnen in uitzonderlijke gevallen specifieke partijen zo vervuild of zijn dat recycling toch niet mogelijk ofwel extreem duur is, In

de betreffende sectorplannen[17] bevat de minimumstandaard dan ook een afwijkingsmogelijkheid.

In beginsel dient van geval tot geval beoordeeld te worden of partijen inderdaad niet voor recycling geschikt zijn. Het bevoegd gezag verbindt aan vergunningen voorschriften teneinde te borgen dat dit op een zorgvuldige wijze wordt getoetst en geregistreerd.

Als vuistregel kan worden aangenomen dat een afvalstroom niet voor recycling geschikt is wanneer de vergunninghouder verklaringen kan overleggen van bedrijven waarvan mag worden aangenomen dat zij de betreffende afvalstroom in het algemeen kunnen recyclen, waaruit blijkt dat zij de betreffende partijen niet voor recycling kan accepteren met de reden hiervan, danwel dat recycling de aanbieder meer kost dan € 175,- per ton. Indien er meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die het betreffende afval kunnen recyclen, is het voldoende bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.

17 Concreet betreft het hier de plannen 3, 4, 5, 11, 16, 31, 41, 52 en 84

17 Overslaan en opslaan

17.1 Inleiding

Het kan voorkomen dat afvalstoffen nadat ze zijn ingezameld of ingenomen, niet direct naar een verwerker worden vervoerd, maar eerst worden overgeslagen of opgeslagen. Opslaan wordt ook wel bewaren genoemd.
In dit hoofdstuk worden deze twee activiteiten uitgewerkt.

17.2 Overslaan

Onder overslaan van afvalstoffen wordt in het LAP verstaan:
Verrichten van alle handelingen op één locatie, waarbij afvalstoffen vanuit of vanaf een opbergmiddel of transportmiddel in of op een ander opbergmiddel of transportmiddel worden overgebracht.
Hieronder vallen bijvoorbeeld beladen, lossen, hevelen, enz. met bijvoorbeeld kranen, transportbanden en leidingen, maar het uitvoeren van iedere verwerkingshandeling (sorteren, scheiden, spoelen, mengen, etc.) valt hier niet onder.

In het kader van het LAP vallen ook onder overslaan

- het kortdurend stallen van containers met afval, bijvoorbeeld containers die door schepen worden aangevoerd en daarna door voertuigen worden verder getransporteerd, of andersom;
- het overbrengen van afval in een groter transportmiddel, bijvoorbeeld vanuit de chemokar naar grotere vrachtwagens. Het kan daarbij gaan om afval dat door rechtspersoon A is ingezameld of wordt getransporteerd en binnen de inrichting van rechtspersoon B wordt overgeslagen;
- het stallen van met afval geladen voertuigen, bijvoorbeeld het overnachten van een volle vrachtwagen op een inrichting.

Voor afval dat binnen een inrichting wordt gebracht, is de drijver van de inrichting verantwoordelijk. Deze drijver dient dan een acceptatie en registratieprocedure te doorlopen. Indien het afval eigendom van een andere rechtspersoon is en ook beoogd is dat te blijven, kan het bevoegd gezag, voor zover zij dit verantwoord oordeelt, in de vergunning de mogelijkheid bieden dat de drijver geen acceptatietraject doorloopt. In dat geval wordt in praktijk het afval zonder visuele controle en administratief en/of analytisch onderzoek binnen de inrichting van de drijver gebracht. De controle van de drijver van de inrichting blijft beperkt tot de begeleidingsbrieven en/of transportformulieren. Voor het overige kan de drijver van de inrichting niet controleren of de betreffende afvalstoffen op grond van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, waaronder haar Wm-vergunning, kunnen worden geaccepteerd.

Om de gevaarsaspecten en mogelijke milieuhygiënische gevolgen van de aanwezigheid van de betreffende afvalstoffen in de inrichting te beperken, kunnen voorwaarden worden gesteld aan de omvang, duur en wijze van de overslag en de stalling. Dit is echter niet altijd in een vergunning te regelen zonder dat er tevens regels voor acceptatie en controle worden opgenomen.

Gelet op het hiervoor staande is het overslaan van afvalstoffen zonder uitgebreide acceptatie/registratie doelmatig, als:

1. er geen enkele bewerking met of van het afval geschiedt (uitgezonderd eventueel overladen zonder dat daarbij feitelijk wordt gemengd) én
2. de begeleidingsdocumenten in orde zijn.

Het bevoegd gezag kan nadere voorwaarden stellen aan de capaciteit, duur en voorzieningen van/voor de overslag.

17.3 Opslaan

Het opslaan van afvalstoffen, ook wel bewaren genoemd, is het tijdelijk in bezit hebben van afvalstoffen, zonder dat met die afvalstoffen een verwerkingshandeling wordt uitgevoerd.
In de periode vóór het eerste LAP werd erg terughoudend omgegaan met het verlenen van vergunningen aan bedrijven voor het enkel opslaan van afvalstoffen. Dergelijke activiteiten werden destijds gezien als een (onnodige) extra schakel in de beheerketen en daardoor in beginsel als inefficiënt en een potentieel obstakel voor inzicht in en handhaafbaarheid van de keten beoordeeld.

In het eerste LAP is voor opslaan een liberalisatieslag doorgevoerd. Uitgangspunt werd om de beoordeling van efficiëntie van de keten en de meerwaarde van eventuele opslag daarin aan de markt over te laten. Het eerste LAP stond daarom toe dat voor het uitsluitend opslaan van afvalstoffen in beginsel vergunning kon worden afgegeven. Wel zijn destijds enkele extra bepalingen en diverse uitzonderingen opgesteld, bijvoorbeeld voor het opslaan van afvalstoffen waarvoor een inzamelvergunning noodzakelijk is (KGA, afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen) en voor specifieke afvalstoffen als explosieven.

In dit tweede LAP worden de mogelijkheden voor het uitsluitend opslaan van afvalstoffen verder verruimd. Voor het uitsluitend opslaan van afvalstoffen kan dus in beginsel vergunning worden afgegeven. Daarbij moet rekening worden gehouden met het volgende:

- voor afvalmunitie, vuurwerkafval en overig explosief afval is er een specifieke rol weggelegd voor politie, Defensie Munitiebedrijf, Domeinen, EOD/EOCKL en bedrijven die zijn gecertificeerd op grond van een beoordelingsrichtlijn voor het opsporen van conventionele explosieven. Gelet op het aparte karakter van deze stromen is het van belang om de structuur hier zo overzichtelijk mogelijk te houden en bewaarlocaties te beperken. Anderen dan hiervoor genoemde instanties en bedrijven mogen deze stromen daarom niet opslaan. Voor kleine hoeveelheden afkomstig van consumenten kunnen kga-depots wel een rol blijven spelen, evenals havenontvangstinstallaties voor afgedankt signaalvuurwerk uit de scheepvaart;
- voor dierlijke bijproducten wordt restrictief gebleven in het verlenen van bewaarvergunningen als gevolg van EU-regelgeving.

Het hiervoor staande betekent dat de restricties uit het eerste LAP voor uitsluitend opslaan, vervallen voor de volgende afvalstoffen:
gasontladingslampen, lpg-tanks, gasflessen en brandblussers, olie/water/slibmengsels, PCB-bevattende apparaten, PCB-houdende olie, shredderafval, industrieel afvalwater, oplosmiddelen, koudemiddelen, arseensulfideslib, hardingszouten, kwikhoudend afval en fotografisch gevaarlijk afval.

Voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning voor uitsluitend opslaan, is dat het bedrijf beschikt over de benodigde voorzieningen. Verder moet in de

vergunning een termijn worden opgenomen voor de duur van het opslaan. Vanzelfsprekend dient de houder van een bewaarvergunning te voldoen aan alle verplichtingen die volgen uit het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

In het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, waarin delen van de EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen zijn geïmplementeerd, worden de volgende termijnen voor het opslaan van afvalstoffen genoemd:

- de termijn voor opslag voorafgaand aan verwijdering is maximaal 1 jaar;
- de termijn voor opslag voorafgaand aan nuttige toepassing is maximaal 3 jaar.

Deze termijnen gelden voor inrichtingen die zijn bedoeld voor de opslag van afvalstoffen en niet voor inrichtingen die zijn bedoeld voor de berging van afvalstoffen op of in de bodem (stortplaatsen). Laatstgenoemde inrichtingen mogen namelijk afvalstoffen die zijn aangeboden voor storten, maar die de stortplaats later wil gebruiken voor het realiseren van noodzakelijke voorzieningen (bijvoorbeeld (tussentijdse) afdeklagen), voor een langere periode dan de hiervoor genoemde termijnen opslaan. Het is dus niet zo dat stortplaatsen afvalstoffen voor derden en voor ander gebruik dan op de stortplaats zelf, langer mogen opslaan dan de hiervoor genoemde termijnen.

18 Mengen

18.1 Inleiding

Afvalstoffen dienen na het ontstaan zoveel als mogelijk gescheiden te worden gehouden van andere afvalstoffen. De reden hiervoor is dat recycling en andere nuttige toepassing van homogene stromen over het algemeen beter mogelijk is dan van samengestelde stromen. Verder is het ongewenst wanneer er in afval gecumuleerde milieugevaarlijke stoffen door wegmengen ongecontroleerd in het milieu verspreid raken.

Onder bepaalde condities kunnen verschillende afvalstromen echter net zo goed of soms zelfs beter gezamenlijk worden verwerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval in afvalwaterzuiveringsinstallaties en verbrandingsinstallaties, waar een sterk fluctuerende samenstelling van de invoer een negatief effect heeft op het verwerkingsproces. Het samenvoegen van stromen om een meer homogene samenstelling te verkrijgen, komt in dit geval de verwerking ten goede. Ook met het oog op transportefficiëntie kan het samenvoegen van afvalstromen voordelen hebben. Verder kan bij een integrale milieuafweging de milieuwinst door het vervangen van primaire grond- of brandstoffen door afvalstoffen soms opwegen tegen de milieubelasting door verspreiding van stoffen.

18.2 Mengen en opbulken

Zowel de Kaderrichtlijn afvalstoffen als de Wet milieubeheer kent geen definities van mengen en opbulken. In het LAP wordt het volgende onderscheid gemaakt:

- Onder **mengen** wordt verstaan het samenvoegen van qua aard, samenstelling of concentraties niet met elkaar vergelijkbare (verschillende) afvalstoffen. Ook het samenvoegen van afvalstoffen met niet-afvalstoffen wordt beschouwd als een vorm van mengen. In de regel vallen menghandelingen in EU-verband onder de afvalverwerkingshandelingen R12 of D13.
- Onder **opbulken** wordt verstaan het samenvoegen van afvalstoffen die qua aard, samenstelling en concentraties wel vergelijkbaar zijn.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven onder welke condities mengen al dan niet is toegestaan. Hierbij is ondermeer van belang of het mengen wel of niet plaatsvindt tussen verschillende categorieën als bedoeld in bijlage 5 van dit LAP. Zie hiervoor verder paragraaf 18.3.1 en paragraaf 18.3.4.

18.3 Algemene uitgangspunten

18.3.1 Mengen mag niet, tenzij…

Mengen is niet toegestaan, tenzij dat expliciet en gespecificeerd is vastgelegd in de omgevingsvergunning van een verwerker. Dit volgt uit het feit dat menghandelingen moeten worden gezien als afvalverwerkingshandelingen (R12 of D13), waardoor er op grond van de milieuwetgeving een vergunning voor nodig is.

Voor niet-gevaarlijk afval kan dit - in plaats van via een vergunning - ook worden toegestaan via algemene regels, maar voor gevaarlijk afval uitsluitend op basis van een vergunning (art. 10.54a van de Wm). Zie ook paragraaf 18.3.4.

Uit de structuur van de betreffende regels volgt dat zowel artikel 10.54a van de Wet milieubeheer als artikel 18 van de Kaderrichtlijn betrekking hebben op afvalstoffenbeheer. Hiervan is sprake vanaf inzameling en omdat inzameling een actieve en professionele handeling is (zie paragraaf 15.2) gaat het dus niet om

- handelingen met eigen afval binnen de inrichting waar het is ontstaan.
- brengpunten, zoals gemeentelijke milieustraten maar ook verzamelbakken voor batterijen en supermarkten of medicijnen bij apotheker.

Ook hetgeen in dit hoofdstuk van het LAP is opgenomen heeft dus alleen betrekking op situaties die vallen onder afvalstoffenbeheer.

Dit betekent overigens niet dat mengen van eigen afval altijd is toegestaan. Hiervoor gelden echter andere kaders dan dit hoofdstuk, zoals bijvoorbeeld hoofdstuk 14 van het beleidskader of het besluit Algemene regels milieubeheer.

18.3.2 Algemene uitgangspunten bij vergunningverlening

Het vergunnen van menghandelingen vraagt maatwerk per vergunning, op grond van een aanvraag waarin expliciet is beschreven welke afvalstoffen met welk doel worden gemengd. Er dient in ieder geval zeker te worden gesteld dat het mengen geen nadelige consequenties heeft voor het milieu en de volksgezondheid.

Er gelden de volgende algemene uitgangspunten:

1. Er moet worden voorkomen dat mengen er toe leidt dat een of meerdere van de te mengen afvalstoffen niet conform de minimumstandaard voor die afvalstroom worden verwerkt.
2. Er moet worden voorkomen dat het mengen van afvalstoffen leidt tot belasting van het milieu door diffuse verspreiding van specifieke milieugevaarlijke stoffen waarvoor op grond van internationale regelgeving (vergaande) beperkingen gelden.

Naast deze twee algemene uitgangspunten

3. dient op het niveau van de inrichting te worden beoordeeld of er negatieve consequenties zijn voor milieu en gezondheid. Zo moet de menghandeling worden uitgevoerd volgens de BBT-conclusies of beste beschikbare technieken. Ook dient te worden beoordeeld of de menghandeling van invloed is op de emissie-eisen voor de inrichting.

Verder

4. moet worden voorkomen dat mengen andersoortige risico’s met zich meebrengt voor de mens en zijn omgeving. Daarbij kan worden gedacht aan sterk met elkaar reagerende of ontplofbare stoffen. Dit veiligheidsaspect is geregeld in specifieke veiligheid- en arbo-gerelateerde regelgeving.

Toelichting algemene uitgangspunten

Het centrale beleidsinstrument voor de sturing op een hoogwaardige verwerking van afvalstoffen is de minimumstandaard. Alle afvalstoffen dienen minstens even hoogwaardig te worden verwerkt als de in dit LAP vastgestelde minimumstandaarden. Een menghandeling mag niet tot gevolg hebben dat een of meerdere van de afvalstoffen op een laagwaardiger wijze wordt verwerkt. Uiteraard is het wel mogelijk dat een afwijkende verwerkingsmethode, na een beoordeling van de hoogwaardigheid volgens de systematiek die daarvoor in dit LAP is opgenomen (zie hoofdstuk 11 Minimumstandaard), wordt vergund.
Om te borgen dat het afval na menging daadwerkelijk conform de voorgeschreven minimumstandaard wordt verwerkt, ook wanneer in de gemengde stroom de

oorspronkelijke stromen niet meer herkenbaar zouden zijn, is een goede registratie van belang.

Mengen kan leiden tot diffuse verspreiding van verontreinigingen. Bij het vaststellen van de minimumstandaarden zijn onder meer de negatieve effecten voor mens en milieu van diffuse verspreiding van gevaarlijke stoffen en de positieve effecten van het recyclen van materialen tegen elkaar afgewogen. In sommige gevallen zijn de negatieve effecten van verspreiding van in de afvalstroom voorkomende stoffen zodanig groot, dat het afval verwijderd moet worden, of dat de afvalstroom moet worden ontdaan van bepaalde schadelijke componenten alvorens de reststroom nuttig mag worden toegepast. De minimumstandaard geeft in zo'n geval in feite ook de maximaal toegestane hoogwaardigheid van verwerking aan (dit is vermeld in de sectorplannen). Voorbeelden daarvan zijn de minimumstandaarden voor PCB-houdende olie en C-hout.

Het doel van het tweede uitgangspunt is het tegengaan van wegmengen van stoffen die zodanig gevaarlijk zijn dat ze onder geen beding in de stoffenkringloop mogen blijven circuleren. Het gaat hier met name om stoffen waarvoor een (wereldwijd) verbod geldt of die worden uitgefaseerd.

Concreet gaat het ten eerste om de stoffen waarvan in het kader van REACH (EG/1907/2006) is bepaald dat zij voldoen aan de criteria voor stoffen van zeer ernstige zorg. Dit zijn stoffen die PBT (persistent, bioaccumulerend en toxisch) en/of vPvB (zeer persistent en zeer bioaccumulerend) en/of CMR (carcinogeen, mutageen, reproductietoxisch) of soortgelijk (zoals hormoonverstorend) zijn. Op grond daarvan zijn ze aangemerkt (als kandidaat) voor een totale uitfasering (autorisatie).

Daarnaast gaat het in elk geval ook om de lijst van persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) uit het Verdrag van Stockholm, zoals op dit moment geïmplementeerd met EU-Verordening EG/850/2004.
Deze Verordening bepaalt ook direct dat geen handelingen mogen worden verricht die kunnen leiden tot nuttige toepassing, recycling, terugwinning of hergebruik van de POP-stoffen wanneer dat kan leiden tot verspreiding van de genoemde stoffen. In een aantal gevallen is mengen wel toegestaan wanneer het gehalte aan de betreffende stoffen bij ontstaan van de afvalstof reeds onder de in de verordening opgenomen grenswaarde ligt. Omdat de verordening direct werkt gelden deze beperkingen ook voor handelingen die zonder expliciete vergunning zouden mogen worden uitgevoerd, waaronder het mengen van afvalstoffen binnen een categorie van bijlage 5 van dit LAP.

Verder gelden voor menghandelingen voorafgaand aan lozen ook een aantal specifieke beperkingen, deels overlappend met beperkingen voor andere menghandelingen. Zie hiervoor paragraaf 18.4.2.

Tot slot is in een aantal sectorplannen een specifieke beperking opgenomen, juist gericht om verspreiding van bepaalde componenten - voorbeelden hiervan zijn kwik en arseen - te voorkomen.

Ondanks de inbedding van de gevaren van diffuse verspreiding in de vaststelling van de minimumstandaarden voor afvalverwerking, wordt het beleidskader voor mengen niet beperkt tot het eerstgenoemde uitgangspunt. De betreffende milieugevaarlijke stoffen kunnen namelijk in vele soorten afvalstromen voorkomen en dat is niet altijd op voorhand te voorzien. Per situatie moet worden beoordeeld of de aanwezigheid van deze stoffen te verwachten is. Daarbij dient tevens rekening te worden gehouden met mogelijke verstoringen in de procesvoering. Het is namelijk

denkbaar dat bij afval dat ontstaat in een normale bedrijfssituatie in redelijkheid geen rekening hoeft te worden gehouden met de aanwezigheid van betreffende milieugevaarlijke stoffen, terwijl dat bij verstoringen juist wel het geval kan zijn.

Specifieke milieugevaarlijke stoffen

In voorgaande tekst is sprake van 'specifieke milieugevaarlijke stoffen waarvoor op grond van internationale regelgeving (vergaande) beperkingen gelden'. Ter toelichting hierop het volgende:

Welke stoffen betreft het
Voor de stoffen die het betreft wordt verwezen naar een aantal internationale stoffenlijsten. Het gaat hierbij om de volgende:

a. Bijlage XIV van REACH
   Afvalstoffen waarin één van de op deze lijst genoemde stoffen aanwezig zijn mogen niet worden gemengd met andere (afval)stoffen, behoudens voor zover dat nodig is om deze stoffen te vernietigen of geïsoleerd te bergen. De betreffende stoffen mogen onder geen beding terugkeren in het milieu.
b. Stoffen vermeld op de kandidatenlijst voor REACH-autorisatie
   Voor deze stoffen is autorisatie nog niet verplicht, maar is wel vastgesteld dat zij voldoen aan de criteria voor stoffen van zeer ernstige zorg. Het zijn stoffen die PBT (persistent, bioaccumulerend en toxisch) en/of vPvB (zeer persistent en zeer bioaccumulerend) en/of CMR (carcinogeen, mutageen, reproductietoxisch) of soortgelijk (zoals hormoonverstorend) zijn.
   Voor enkele van deze stoffen noemt de lijst een concentratiegrens om aangemerkt te worden als CMR, maar die grens geldt dan niet voor aanmerken als PBT of vPvB en speelt voor het mengbeleid dan ook geen rol. Voor stoffen vermeld op de kandidatenlijst geldt derhalve hetzelfde als voor stoffen vermeld op bijlage XIV van REACH; afvalstoffen waarin één van de op deze lijst genoemde stoffen aanwezig zijn mogen niet worden gemengd met andere (afval)stoffen, behoudens voor zover dat nodig is om deze stoffen te vernietigen of geïsoleerd te bergen.
c. Bijlage IV van Verordening EG/850/2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen
   Op deze bijlage staan PCB's, bepaalde dioxinen en furanen en een groep van componenten uit bestrijdingsmiddelen. De Verordening schrijft voor dat afvalstoffen die de genoemde componenten bevatten in beginsel zodanig moeten worden behandeld dat deze componenten worden vernietigd en niet in het milieu worden verspreid. Het mengbeleid is er daarom op gericht iedere diffuse verspreiding te voorkomen en mengen van afvalstoffen verontreinigd met betreffende componenten mag derhalve niet worden vergund. Op dit verbod zijn drie uitzonderingen denkbaar
   1. *Het mengen geschiedt voorafgaand aan een handeling bedoeld in deel 1 van bijlage V van de verordening en heeft geen nadelige gevolgen voor de effectiviteit van de vernietiging van betreffende componenten.*
   2. *Het betreft afvalstoffen waarvan de verontreiniging reeds bij ontstaan van de afvalstof onder de in de bijlage genoemde grenswaarde ligt (geen grenswaarde betekent detectiegrens); in deze gevallen is nuttige toepassing toegestaan en mag mengen worden vergund wanneer dat voor de betreffende toepassing wenselijk is.*
   3. *Het mengen geschiedt voorafgaand aan een handeling bedoeld in deel 2 van bijlage V van de verordening.*

Stoffen vermeld op meerdere lijsten
Mocht op enig moment een stof zowel worden vermeld in bijlage IV van verordening EG/850/2004 als in REACH (bijlage XIV danwel kandidatenlijst) dan geldt in het kader van dit mengbeleid voor eventuele grens waarden het strengste regime.

Hoe gebruiken in de praktijk van vergunningverlening
De betreffende stoffen kunnen in veel soorten afval voorkomen, ook in uitzonderlijke gevallen of bij verstoringen in de procesvoering. De geformuleerde minimumstandaarden zijn in het algemeen gebaseerd op een gemiddelde of gebruikelijke samenstelling, waardoor alleen een toets aan de minimumstandaard niet volstaat. Door het casuïstisch karakter moet per situatie worden beoordeeld of (incidentele) aanwezigheid van deze stoffen te verwachten is. Het vergunnen van menghandelingen kan dan ook alleen worden gebaseerd op een aanvraag waarin expliciet is beschreven welke afvalstoffen met welk doel worden gemengd. Bij het verlenen van vergunningen wordt dan van geval tot geval afgewogen of - gelet op de te accepteren afvalstoffen en processen waarbij deze ontstaan - opnemen van specifieke vergunningvoorschriften (wanneer analyseren, wanneer niet mengen) noodzakelijk is. Ook is mogelijk één en ander in het acceptatiebeleid uit te laten werken.

18.3.3 Wettelijke achtergrond

De algemene beleidsuitgangspunten voor het mengen zoals opgenomen in dit LAP gelden zowel voor gevaarlijke als voor niet-gevaarlijke afvalstoffen. De Europese wetgeving die hieraan ten grondslag ligt is de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In de eerste plaats bepaalt de Kaderrichtlijn dat elke vorm van afvalbewerking, dus ook een menghandeling, geregeld moeten worden. Voor gevaarlijk afval moet dit via een vergunning, voor niet-gevaarlijk afval mag het ook via algemene regels. Verder zijn uitgangspunten uit de Kaderrichtlijn dat het mengen geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu en in overeenstemming is met de best beschikbare technieken.

Genoemde bepalingen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (onder meer art, 10.54a) en het Besluit omgevingsrecht. Daarnaast kent het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) regels voor mengen, of liever gezegd niet mengen, geldend voor zowel afvalverwerkende bedrijven als andere inrichtingen. Tot slot is bij de inwerkingtreding van de derde tranche van het Activiteitenbesluit een aantal categorieën van niet-gevaarlijk afval verwerkende bedrijven onder algemene regels gebracht, waarbij ook specifieke regels ten aanzien van mengen zijn gesteld.

18.3.4 Uitwerking van het wettelijk kader in dit LAP

Als implementatie van artikel 18 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen bepaalt artikel 10.54a van de Wet milieubeheer dat categorieën van gevaarlijke afvalstoffen niet mogen worden gemengd met elkaar, met andere afvalstoffen of met niet-afvalstoffen. Hiervan kan alleen worden afgeweken wanneer dat in een omgevingsvergunning is vastgelegd.

De kaderrichtlijn legt zelf niet vast wat moet worden gezien als 'categorieën'. Ook de Wet milieubeheer vult het uit de kaderrichtlijn overgenomen begrip 'categorieën' niet verder in, maar voor Nederland is hier invulling aan gegeven middels bijlage 5 van het LAP. Op termijn wordt deze bijlage ook opgenomen in het Activiteitenbesluit waarmee deze een nog bredere werking krijgt dan alleen via het LAP. Er is hierbij

gekozen om deze systematiek ook te hanteren voor niet-gevaarlijke afvalstoffen om zo een zo uniform mogelijke regeling te realiseren.

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten

- Bij samenvoegen van verschillende afvalstoffen binnen eenzelfde categorie van de tabellen 1 en 2 van bijlage 5 kan weliswaar sprake zijn van mengen, maar deze vormen van mengen vallen niet onder het verbod van artikel 10.54a van de Wet milieubeheer. Dergelijke handelingen mogen daarom - behoudens restricties die volgen uit vervoers-, veiligheids-, arbo- of andere niet-afvalregels - in beginsel worden uitgevoerd zonder expliciete toestemming in een omgevingsvergunning, dus bijvoorbeeld tijdens inzameling.

- Samenvoegen van afval behorend tot verschillende categorieën van tabellen 1 en 2 van bijlage 5 met elkaar of met niet-afvalstoffen is een menghandeling als bedoeld in artikel 10.54a van de Wet milieubeheer (indien sprake is van het mengen van gevaarlijk afval). Dit is niet absoluut verboden maar vereist wel een expliciete toestemming in een vergunning. Bij het verlenen van een dergelijke vergunning toetst het bevoegd gezag aan het beleid uit dit LAP.
  De zelfde lijn wordt aangehouden voor niet gevaarlijk afval, met als kanttekening dat toestemming hiervoor ook mogelijk is via algemene regels voor bepaalde type inrichtingen (type A en B, en een deel van C), in plaats van een vergunning.

  In de dagelijkse uitvoeringspraktijk wordt mengen van afval behorend tot verschillende categorieën van deze tabellen met elkaar of met niet-afvalstoffen – behoudens hieronder genoemde uitzonderingen - altijd geregeld in een omgevingsvergunning. De ratio hier achter is dat de vraag of mengen toegestaan kan worden niet los gezien kan worden van de vervolghandeling met dit mengsel i.r.t. de minimumstandaarden voor de te mengen stromen. Alleen in een omgevingsvergunning, waarin ook een dergelijke vervolghandeling - al dan niet onder voorwaarden - wordt vergund of waarin zonodig sturingsvoorschriften kunnen worden opgenomen wanneer de verwerking van het mengsel elders zou plaatsvinden, kan deze afweging vaak goed worden gemaakt.

  In enkele gevallen is het denkbaar dat mengen van afval behorend tot verschillende categorieën van deze bijlage 5 wordt toegestaan middels een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), als milieuneutrale verandering kan worden aangevraagd indien sprake is van een bestaande omgevingsvergunning of - voor niet gevaarlijk afval - zelfs zonder specifieke vergunning worden toegestaan. Hierop wordt in bijlage 5 en in het Activiteitenbesluit nader ingegaan.

18.4 Specifieke bepalingen

De algemene uitgangspunten van het mengbeleid kunnen in de sectorplannen voor specifieke afvalstromen nader zijn ingevuld. Het specifieke beleid in de sectorplannen gaat dan boven het algemene beleid uit dit hoofdstuk.

Daarnaast worden hieronder aanvullende kaders gegeven voor enkele specifieke verwerkingsroutes en toepassingen. Deze kaders zijn voor een deel gebaseerd op beleid of regelgeving buiten het afvalstoffenbeleid. In onderstaande paragrafen worden uit die andere kaders enkele voor mengen relevante aspecten op hoofdlijnen toegelicht. Voor een volledig beeld dienen de genoemde documenten en regelingen zelf te worden geraadpleegd.

18.4.1 Mengen en storten

Het gezamenlijk storten van afvalstoffen die op eenzelfde type stortplaats mogen worden gestort, wordt niet gezien als een handeling waarbij afvalstoffen worden gemengd. Overigens mogen bepaalde afvalstoffen niet gezamenlijk in eenzelfde stortplaatscel worden gestort. Welke afvalstoffen dit zijn, is vastgelegd in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa). Het Bssa bevat tevens acceptatiecriteria per type stortplaats (onder meer gebaseerd op uitloging) en stelt dat het verboden is afvalstoffen te verdunnen of te mengen om zo aan die aanvaardingscriteria te voldoen.

Indien het mengen van afvalstoffen waarvoor de minimumstandaard storten is, onderdeel uitmaakt van een behandeling die leidt tot een vermindering van de uitloging van een afvalstof, kan mengen wel worden toegestaan. Dit kan het geval zijn bij immobilisatie. Zie voor immobilisatie verder paragraaf 18.4.6.

18.4.2 Mengen ten behoeve van afvalwaterzuivering

In het document "Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen" van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) is een zogeheten negatieve stoffenlijst opgenomen. Waterstromen die componenten van die lijst (überhaupt of boven bepaalde concentraties) bevatten, mogen niet worden geloosd of toegelaten ter behandeling in een afvalwaterzuivering. Ook mogen ze niet worden gemengd met een andere afvalstof of worden verdund met als doel de concentratie zodanig te verlagen dat acceptatie door een afvalwaterzuivering alsnog mogelijk is. Deze algemene lijn komt ook in een aantal sectorplannen expliciet terug.

18.4.3 Bouwstoffen, grond en baggerspecie

Het Besluit bodemkwaliteit stelt voor de bescherming van de bodem kwaliteitseisen aan onder meer toe te passen bouwstoffen, grond en baggerspecie. Voor het meten en beoordelen daarvan wordt uitgegaan van relatief homogene partijen die niet vanuit zeer verschillende herkomsten zijn gemengd. Vanuit die gedachte regelt het Besluit bodemkwaliteit het mengen van reeds geproduceerde bouwstoffen.
Voor het mengen van bouwstoffen en afvalstoffen bij de productie van een bouwstof gelden de beleidskaders in dit LAP.

In de toelichting van het Besluit bodemkwaliteit wordt, onder verwijzing naar het afvalstoffenbeleid, aangegeven dat alleen partijen van vergelijkbare kwaliteit mogen worden samengevoegd, omdat anders sprake zou zijn van het wegmengen van verontreinigingen, wat onwenselijk is voor het milieu. Met het oog op het voorkomen van ongeclausuleerd wegmengen geldt, in aanvulling op de algemene uitgangspunten uit de vorige paragraaf én in aanvulling op hetgeen in het Besluit bodemkwaliteit is geregeld ten aanzien van de eindproducten, voor steenachtige materialen nog het onderstaande.

Bouwstoffen
Het is niet toegestaan om afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit via mengen alsnog aan die eisen te laten voldoen.

Dit uitgangspunt beoogt overigens niet immobilisatie van verontreinigingen door te mengen met bijvoorbeeld cement te verbieden. Het maken van immobilisaten via het mengen van bindmiddelen met afvalstoffen die op zichzelf niet aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit voldoen is toegestaan onder voorbehoud van de

uitgangspunten van paragraaf 18.3.2- en onder voorwaarde dat het immobilisaat voldoet aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit. Zie voor immobilisatie verder paragraaf 18.4.6.

Daarnaast is wel toegestaan om bij de productie van een bouwstof afvalstoffen te gebruiken die op zichzelf niet voldoen aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit, mits:

- de nuttige toepassing van de afvalstof in een bouwstof op grond van de minimumstandaard is toegestaan; én
- én het bijdraagt aan de voor het product en zijn functie noodzakelijke eigenschappen en daarmee de inzet van primaire grondstoffen die anders zouden zijn gebruikt om het product de betreffende functionele eigenschappen te geven uitspaart; én
- het gaat om het bijmengen van functionele hoeveelheden, én
- geen sprake is van de aanwezigheid van specifieke milieugevaarlijke stoffen waarvoor op grond van internationale regelgeving (vergaande) beperkingen gelden (zie paragraaf 18.3.2).

Grond en bagger

Het mengen van grond en bagger met afvalstoffen is niet toegestaan. Bij verwerking van grond en baggerspecie mogen in principe alleen stromen van dezelfde bodemkwaliteitsklasse worden gemengd.

Dit uitgangspunt beoogt overigens niet immobilisatie van verontreinigingen door te mengen met bijvoorbeeld cement te verbieden. Het maken van immobilisaten die voldoen aan de kwaliteitseisen van het besluit bodemkwaliteit is - onder voorbehoud van de uitgangspunten van paragraaf 18.3.2 - toegestaan.

Daarnaast is het toegestaan partijen van verschillende kwaliteitsklassen voor verwerking via een reinigingstechniek te mengen, indien de afzonderlijke stromen met de voorgestane reinigingstechniek tot hetzelfde eindproduct kunnen worden gereinigd. Randvoorwaarden hiervoor zijn te vinden in BRL 7500.

Verder is het toegestaan om grond of baggerspecie te gebruiken bij de productie van een bouwstof, als:

- het bijdraagt aan de voor het product en zijn functie noodzakelijke eigenschappen en daarmee de inzet van primaire grondstoffen die anders zouden zijn gebruikt om het product de betreffende functionele eigenschappen te geven uitspaart; én
- het gaat om gebruik van functionele hoeveelheden grond of baggerspecie; én
- geen sprake is van de aanwezigheid van specifieke milieugevaarlijke stoffen waarvoor op grond van internationale regelgeving (vergaande) beperkingen gelden (zie paragraaf 18.3.2).

Toepassen van vervuilde partijen afval of grond

Als uitgangspunt is het niet toegestaan om afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit of partijen grond die horen tot verschillende kwaliteitsklassen via mengen alsnog aan die eisen te laten voldoen. De gedachte hier achter is het voorkomen van wegmengen en diffuse verspreiding. Daar tegenover is er een streven om zoveel mogelijk afvalstoffen nuttig toe te passen. Om die reden is een uitzondering geformuleerd, inhoudende dat soms toch te sterk verontreinigde afvalstromen of partijen grond mogen worden ingezet. Gebleken is dat deze uitzondering in de uitvoeringspraktijk tot vragen kan leiden. Ter toelichting daarom het volgende:

Wat zijn de kaders in het algemeen
Voor het toch inzetten van partijen afval/grond die individueel niet voor toepassing in aanmerking zouden komen gelden de volgende uitgangspunten:

a. inzet past binnen de minimumstandaard van de betrokken materialen, én
b. er zijn geen specifieke componenten aanwezig waarvoor we iedere vorm van verspreiding in het milieu ongewenst achten (paragraaf 18.3.2), én
c. het in te zetten materiaal draagt bij aan een noodzakelijke eigenschap van het product, én
d. het in te zetten materiaal vervangt een vergelijkbare hoeveelheid primair materiaal die anders zouden zijn gebruikt om deze eigenschap te realiseren, én
e. bij het proces ontstaan geen ongewenste reacties tussen de verschillende stromen, én
f. bij het proces wordt maximaal zoveel materiaal gebruikt als nodig voor een goede werking van het product, én
g. het proces wordt uitgevoerd binnen de kaders van een omgevingsvergunning, én
h. het product moet voldoen aan de geldende eisen om te worden toegepast.

Van belang is te benadrukken dat de uitwerking van dit beleidsonderdeel een sterk casuïstisch karakter heeft. De beoordeling vindt van geval tot geval plaats en in de vergunning waarin een menghandeling wordt toegestaan zullen de randvoorwaarden hierboven moeten zijn geborgd.

Wanneer speelt het begrip ‘functionele hoeveelheden’ een rol?
Het begrip ‘functionele hoeveelheden’ speelt alleen een rol bij de uitzondering om partijen afval/grond die individueel niet voor toepassing in aanmerking komen toch in te zetten. Het speelt dus geen rol bij het mengen van stromen die ieder apart ook als bouwstof geschikt zouden zijn en ook niet bij processen, gericht op het door reiniging of immobilisatie geschikt maken van dergelijke partijen afval/grond.

Wat zijn ‘functionele hoeveelheden’?
Met de beperking tot 'functionele hoeveelheden' wordt beoogd om wel de toepassing van materialen mogelijk te maken die eigenlijk te veel verontreinigd zijn, maar om tegelijkertijd te voorkomen dat hiermee een route ontstaat om dergelijke vervuilde stromen op een eenvoudige en goedkope manier weg te mengen en af te zetten. De hiervoor onder c, d en f genoemde uitgangspunten zijn een nadere invulling van dit begrip.

Enkele voorbeelden

1. Een partij grond met organische verontreinigingen en een partij grond met uitlogende metalen mogen niet door mengen geschikt worden gemaakt voor nuttige toepassing. Hier is slechts sprake van verdunning resulterend in diffuse verspreiding; de hoofdlijn is dat niet is toegestaan om afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit of partijen grond die horen tot verschillende kwaliteitsklassen via mengen alsnog aan die eisen te laten voldoen.
2. Een partij sterk uitlogende afvalstoffen mag door immobilisatie geschikt gemaakt worden om als bouwstof te worden ingezet. De vraag welke hoeveelheden hier 'functioneel' zijn is niet aan de orde.
3. Bij de productie van asfalt of beton kan een deel van primair zand worden vervangen door verontreinigde stromen. Betreft het stromen die zelf als bouwstof geschikt zijn, dan gelden verder geen beperkingen qua in te zetten hoeveelheden. Inzet van meer verontreinigde materialen is toegestaan, maar onder de hierboven genoemde beperkingen. Van geval tot geval moet in het kader van vergunningverlening worden beoordeeld hoeveel primair materiaal

normaal wordt ingezet en wat dat betekent voor de hoeveelheden verontreinigd materiaal die als 'functioneel' kunnen worden aangemerkt. Dit hoeft niet zondermeer 1 op 1 te zijn, maar gebruik van onnodig veel van de verontreinigde stromen is ongewenst.

4. Vliegassen worden veel ingezet bij de productie van cement en sparen hierbij primaire materialen uit. Voor vliegassen van Bbk-kwaliteit gelden op dit punt geen beperkingen qua in te zetten hoeveelheden. Meer vervuilde partijen mogen 'in functionele hoeveelheden' in cementovens worden ingezet. Hierbij moet worden beoordeeld hoeveel primaire vulstoffen anders in het proces hadden worden gebruikt en hoeveel vliegas een vergelijkbare functie heeft. Dit hoeft niet zondermeer 1 op 1 te zijn, maar gebruik van onnodig veel vliegas is ongewenst.

18.4.4 Meststoffen

Het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet bepaalt dat meststoffen niet met afvalstoffen of reststoffen mogen worden gemengd en dat ze (met uitzondering van zuiveringsslib en compost) ook niet (deels) uit afvalstoffen of reststoffen mogen worden geproduceerd.

18.4.5 De productie van vloeibare brandstoffen uit afval

Voor diverse afvalstoffen is opwerken tot of verwerken in secundaire brandstoffen een prima vorm van verwerking waarmee de inzet van primaire brandstoffen kan worden uitgespaard. Wel moet worden voorkomen dat door gebruik van vervuilde afvalstromen inzet van deze brandstoffen leidt tot ongewenste emissies.

Het LAP hanteert als uitgangspunt dat de kwaliteit van producten en emissies bij productie en inzet daarvan worden gereguleerd in specifieke regelgeving (Besluit bodemkwaliteit, Meststoffenwet en daar onder hangende besluiten, etc.) en/of in vergunningen die nodig zijn voor het uitvoeren van de menghandeling of het toepassen van het resulterende mengsel.
Echter, in het geval van verwerking tot of in brandstoffen voor motoren van voer- en vaartuigen (van benzine voor personenauto's tot stookolie voor zeeschepen) geldt het volgende

1. Regels rond kwaliteit en samenstelling van deze brandstoffen bestaan voor een groot deel uit technische eisen (ter bescherming van de motoren). Mede omdat er vanuit is gegaan dat deze brandstoffen worden samengesteld uit ruwe aardolie richten deze regels 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.
2. Bij inzet van deze brandstoffen in motoren van voer- en vaartuigen ontbreken instrumenten - zoals een omgevingsvergunning - om milieu-emissies te reguleren of eisen te formuleren ter bescherming van de gezondheid van mensen die met dergelijke brandstoffen in aanraking komen.

Er ontbreekt derhalve regelgeving om te voorkomen dat verontreinigde afvalstromen worden toegepast in brandstoffen voor motoren van vaar- en voertuigen, ondanks dat deze motoren niet altijd zijn voorzien van een bijpassende reiniging van de uitlaatgassen.

Voorzover er wel emissiegerelateerde 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.

Daarnaast richt het mengbeleid van het LAP 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' door productie en gebruik van brandstoffen uit afvalstoffen. Ter beperking van potentiële risico's voor mens en milieu is het daarom niet toegestaan om bepaalde afvalstromen in brandstoffen te verwerken ten behoeve van motoren voor voer- en vaartuigen of andere mobiele toepassingen of inzet buiten inrichtingen. In een aantal sectorplannen is expliciet opgenomen dat verwerking tot of in brandstoffen uitsluitend is toegestaan wanneer dit gepaard gaat met sturingsvoorschriften in de vergunning om afzet als brandstof voor motoren van voer- en vaartuigen te voorkomen. Opwerken van dit soort afvalstoffen tot een brandstof is dus niet per definitie verboden, maar kent als voorwaarde dat de betreffende brandstof wordt ingezet in een inrichting waarin emissiebeperking is gereguleerd in specifieke regelgeving en/of in een omgevingsvergunning waarin waarborgen voor mens en milieu kunnen worden vastgelegd.

Wel zal RWS-Leefomgeving nog in 2014 een traject starten om samen met marktpartijen te bezien of het mogelijk is om te komen tot nationale einde-afval-criteria voor uit specifiek te bepalen afvalstoffen geproduceerde brandstoffen. Uitgangspunten hierbij zullen zijn [1] dat het moet gaan om afvalstoffen waarvoor recycling – technisch, economisch of milieuhygiënisch - niet mogelijk of wenselijk is en opwerken tot brandstof daarom kan worden toegestaan en [2] dat de afvalstatus alleen vervalt in die gevallen waarin inzet in motoren van voer- en vaartuigen geen milieu hygiënische risico’s met zich mee brengt.
Vanzelfsprekend moet aan alle eisen om te komen tot einde-afval worden voldaan.

18.4.6 Immobilisatie t.b.v. productie van een bouwstof

Middels immobilisatie kunnen ook afvalstoffen die normaal alleen verwijderd hadden kunnen worden op een verantwoorde wijze toch voor recycling geschikt worden gemaakt. Het draagt dus bij aan de doelstelling om afval zoveel mogelijk nuttig toe te passen en om storten te verminderen en past daarom binnen het afvalbeleid. Wel zijn er een aantal beperkingen van belang

1. De eerste beperking betreft de aanwezigheid van 'specifieke milieugevaarlijke stoffen waarvoor op grond van internationale regelgeving (vergaande) beperkingen gelden'. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 18.3.2. In het geval dat dergelijke stoffen aanwezig zijn - indien van toepassing boven de geldende grenswaarde - is niet toegestaan om deze afvalstoffen na immobilisatie als bouwstof te gebruiken.
    2. In het verlengde van beperking 1 wordt er een aantal specifieke gevallen onderscheiden waarin eenzelfde beperking geldt. In die gevallen is in de van toepassing zijnde sectorplannen expliciet geregeld dat gebruik als bouwstof niet is toegestaan, ook niet na immobilisatie. Het betreft bijvoorbeeld (niet limitatief) de sectorplannen 37 (asbest), 82 (kwik) en 17 + 83 (arseen) ,34 (teerhoudend asfalt) en 30 (teerhoudend zeefzand).

Immobilisatie t.b.v. productie van een bouwstof

Onder "immobilisatie t.b.v. productie van een bouwstof" wordt in dit LAP verstaan het mengen met bindmiddelen gericht op het beperken van de mobiliteit van verontreinigingen in de afvalstof en daarmee het geschikt maken van een afvalstof

voor inzet als bouwstof waar die afvalstof zonder deze handeling niet geschikt zou zijn geweest.

Het gaat hier dus niet om
- het mengen van betongranulaat en metselwerkgranulaat tot menggranulaat,
- het toevoegen van grond of teerhoudend dakafval bij de productie van asfalt,

en zelfs niet (al kan hier sprake van zijn van een immobiliserend effect) om
- het verwerken van vliegas in cement of beton.

In al deze gevallen gaat het om 'mengen ten behoeve van inzet in een bouwstof' als bedoeld in paragraaf 18.3.3 en geldt als uitgangspunt "het is in principe niet toegestaan om afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit via mengen alsnog aan die eisen te laten voldoen." De te gebruiken stromen voldoen dus individueel - d.w.z. vóór de menghandeling - al aan de eisen van het besluit Bodemkwaliteit

Het gaat bij immobilisatie dus om handelingen als het mengen van vervuilde grond, slibben of assen met bijvoorbeeld cement tot een vormgegeven bouwstof, waarbij het doel juist is om door de immobilisatie te zorgen dat een niet als bouwstof geschikte afvalstof hiervoor toch geschikt wordt gemaakt. In dit geval geldt dus juist niet dat de afvalstof waar het om gaat al voor de menghandeling aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit voldoet.

19 Nuttige toepassing

19.1 Inleiding

Recycling, benutten, terugwinnen, recovery; het zijn allemaal termen die betrekking hebben op datgene wat zoveel mogelijk moet gebeuren met afvalstoffen, namelijk nuttig toepassen. Deze vorm van afvalbeheer leidt immers in het algemeen tot een besparing in het gebruik van primaire grondstoffen en brandstoffen, minder milieudruk bij afvalbeheer, minder ruimtebeslag door afvalbeheerinrichtingen en lagere afvalbeheerkosten.
In bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is een niet-limitatieve lijst van handelingen opgenomen die als nuttige toepassing (Recovery) worden gekarakteriseerd.

In de voorgaande hoofdstukken is nuttige toepassing al vaak aan de orde geweest, zoals in de hoofdstukken 4 (Termen, definities en begripsafbakeningen), 5 (Uitgangspunten) en 14 (Afvalscheiding). Dit hoofdstuk 19 is dan ook voor een deel een samenvatting van wat in die andere hoofdstukken over nuttige toepassing is opgenomen.

19.2 Vormen van nuttige toepassing

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 energieterugwinning.

Uit de definities van al deze begrippen (zie bijlage 3 bij het LAP) volgt dat 'voorbereiden tot hergebruik', 'recycling' en 'andere nuttige toepassing' allemaal vormen van 'nuttige toepassing zijn'.

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 DeNOx-middel' en 'detoneren' niet onder recycling. Dit wijkt dus af van de periode van vóór de nieuwe Kaderrichtlijn toen dit soort verwerkingsvormen en veel verwerkingen die nu onder recycling vallen wel onder hetzelfde begrip vielen (toen 'materiaalhergebruik') en dus ook op hetzelfde niveau van de afvalhiërarchie (toen 'voorkeursvolgorde') vielen.

Een belangrijk aandachtpunt is handeling R1: hoofdgebruik van afval als brandstof of als ander middel voor energieopwekking. Dit is één van de vormen van nuttige toepassing die valt onder 'andere nuttige toepassing'. Met name het onderscheid met verbranden als vorm van verwijderen (D10) is relevant.

In bijlage II van de richtlijn wordt aangegeven dat onder deze handeling ook vallen afvalverbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, mits hun energie-efficiëntie ten minste:

a. 0,6 bedraagt voor installaties die vóór 1 januari 2009 in bedrijf zijn en over een vergunning beschikken overeenkomstig het toepasselijke Gemeenschapsrecht;
b. 0,65 bedraagt voor installaties waarvoor na 31 december 2008 een vergunning wordt afgegeven.

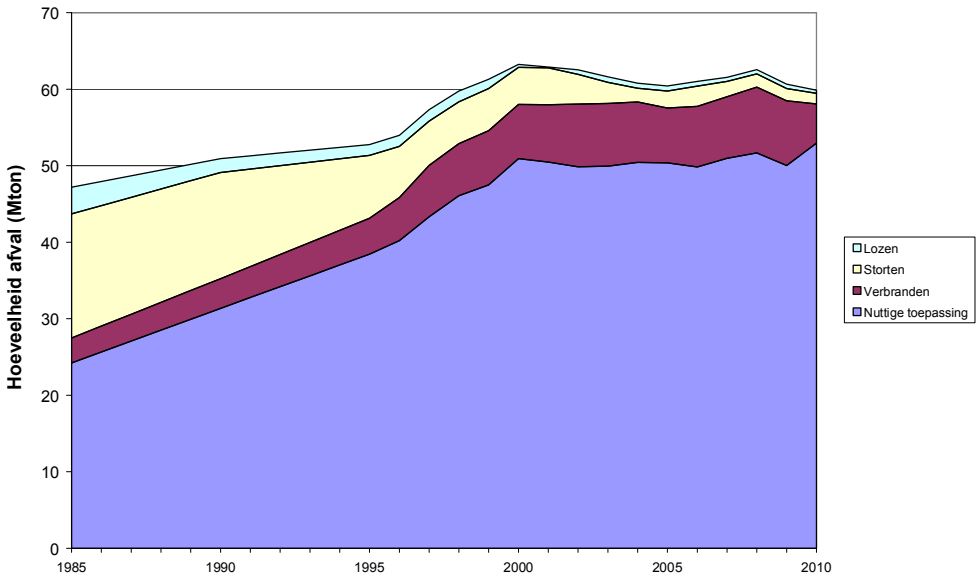
In paragraaf 19.5 is dit verder uitgewerkt.

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing levert in de praktijk soms problemen op, omdat internationale criteria voor een dergelijk onderscheid ontbreken. De begripsafbakening is om diverse redenen echter van groot belang. In paragraaf 4.4 is dit verder uitgewerkt.

19.3 Nuttige toepassing tot en met 2010

Tussen 1985 en 2010 heeft binnen het afvalbeheer een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van verwijdering naar nuttige toepassing, wat geresulteerd heeft in een stijging van het aandeel nuttige toepassing van 50% naar 88% (zie figuur 19.1).

Figuur 19.1
Afvalbeheer in de periode 1985 tot en met 2010



In tabel 19.1 is voor de vier grootste afvalcategorieën aangegeven hoe de hoeveelheid nuttige toepassing is opgebouwd in 2006. Deze vier categorieën zijn gezamenlijk goed voor bijna 90% van de geproduceerde hoeveelheid afval en ook voor 90% van de hoeveelheid nuttige toepassing.

Tabel 19.1
Opbouw nuttige toepassing voor de vier grootste afvalcategorieën in 2006

	Recycling plus gebruik als opvulmateriaal (Mton)	Verbranden als vorm van nuttige toepassing (Mton)	Totaal nuttige toepassing (Mton)
Consumentenafval	4,7	0,4	4,7
Handel-, diensten- en overheidafval	2,8	0,1	2,9
Industrieel afval	13,9	1,0	14,9
Bouw- en sloopafval	22,3	0,3	22,6

19.4 Voorbereiden voor hergebruik en recycling

Om zoveel mogelijk voorbereiding voor hergebruik en recycling te bereiken, is het vrijwel altijd gewenst om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor meest makkelijk afvalstoffen verkregen die geschikt zijn voor recycling of voor nieuw gebruik geschikt gemaakt kunnen worden. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet.
Ook door nascheiding van integrale reststromen kunnen voor recycling geschikte componenten worden verkregen. In bijvoorbeeld de 'Raamovereenkomst tussen IenM, het verpakkende bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022' van 27 juni 2012 is opgenomen dat kunststof verpakkingsafval uit huishoudens gescheiden moet worden ingezameld of via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt verkregen.

Het kan voorkomen dat afvalstoffen die voor recycling zijn bestemd, of secundaire materialen die uit afvalstoffen zijn vervaardigd, tijdelijk niet kunnen worden verwerkt. Eind 2008 is bijvoorbeeld als gevolg van de kredietcrisis de uitvoer van secundaire materialen voor afzet in het buitenland flink terug gelopen. Bedrijven hebben op grond van Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) de mogelijkheid om afvalstoffen die nuttig worden toegepast, voor een periode van maximaal drie jaar op te slaan.
Als bedrijven niet kunnen of willen opslaan en er voor kiezen om de betreffende afvalstoffen/materialen toch te storten, dan worden stortplaatsen opgeroepen deze afvalstoffen/materialen zodanig te beheren dat ze op een later tijdstip makkelijk kunnen worden opgegraven.

19.5 Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel van energieopwekking

Het beleid voor brandbare afvalstoffen die niet kunnen worden gerecycled, is erop gericht om de in dat afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten (doelstelling 9 van paragraaf 8.4).
In het algemeen wordt de meeste energie uit afvalstoffen benut als die afvalstoffen worden ingezet als brandstof in een installatie die niet speciaal is ontworpen voor het verwijderen van afvalstoffen, maar als het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking.

De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden aangewend. In paragraaf 4.4 wordt dit verder toegelicht.

Gelet op het hiervoor staande, werd in het eerste LAP ingezet op het verwerken van niet voor recycling geschikte, veelal heterogene restafvalstromen door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Het belangrijkste doel van deze bewerkingen was het verkrijgen van hoogcalorische fracties die als brandstof kunnen worden ingezet in elektriciteitscentrales, cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking. De markt voor de laatst genoemde sorteerfracties (SRF, Solid Recovered Fuel) komt echter niet goed op gang. Er wordt bijvoorbeeld geen SRF afgezet in elektriciteitscentrales. Dit komt onder meer omdat er hoge eisen aan het ingangsmateriaal worden gesteld. In 2011 zijn internationale standaarden voor SRF gepubliceerd[18]. De opzet hiervan is om SRF beter verhandelbaar te maken. Hiermee wordt niet direct de kwaliteit van SRF hoger waardoor het ook geschikt kan zijn voor installaties in Nederland. Een merkbaar effect van deze standaarden op inzet in Nederland is er nog niet.

19.5.1 AVI's met R1-status

Een afvalverbrandingsinstallatie die primair is ontworpen voor het verwerken van afval is in principe een installatie voor het verwijderen van afval met de D10-handeling. In bijlage II van de Kaderrichtlijn 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 installatie voor nuttige toepassing mits zij voldoende energie-efficiënt zijn. Indien een installatie voldoet aan de voorwaarden is dit een AVI met de R1-status.

Het toekennen en intrekken van de R1-status aan installaties op basis van de voetnoot bij de R1-handeling van Bijlage II van de Kaderrichtlijn is voorbehouden aan de staatssecretaris van IenM. De R1-status geldt dan ook alleen voor installaties waarvoor de staatssecretaris van IenM dat heeft vastgesteld.

Een R1-status betekent niet dat alle afvalstoffen die verwerkt worden in een AVI met de R1-status ook nuttig worden toegepast. Wanneer een afvalstof wel nuttig wordt toegepast in een AVI met de R1-status is beschreven in paragraaf 4.4.2.5.

De status van een AVI is ondermeer van belang voor het grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen en leidt daar ondermeer tot andere administratieve regels (zie hiervoor hoofdstuk 12). Daarnaast is de status van een AVI ook van belang voor de monitoring van doelstellingen en de minimumstandaarden.

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

R1-AVI's tot nu toe
Begin 2010 is door de eerste wijziging van het LAP de bepaling over de R1- of D10-status van AVI's uit de Kaderrichtlijn in het LAP geïmplementeerd. Bij de eerste wijziging is voor de bepaling van de energie-efficiëntie nog uitgegaan van een Nederlandse interpretatie voor de berekening van de energie-efficiëntie. Op dat moment was er namelijk nog geen duidelijke lijn van de

18 Dit zijn onder andere de standaarden EN 15440 (Method for the determination of biomass content), EN 15442 (Methods for sampling), EN 15443 (Methods for preperation of the laboratory sample) en EN 15590 (Determination of the current rate of aerobic microbial activity using the real dynamic respiration index)

Europese Commissie hoe de berekening van de energie-efficiëntie moest worden toegepast. In de 1e wijziging van het LAP was een tabel opgenomen waarin stond welke installaties toen de R1-status hadden en welke niet.

Met de publicatie van de Guidance R1-D10 door de EC in juni 2011 is er een eenduidige lijn voorgesteld door de EC voor de berekening van de energie-efficiëntie. Deze lijn is in Nederland overgenomen. Om op basis van de Guidance de R1-status te krijgen moest een nieuwe aanvraag worden ingediend. De resultaten van deze aanvragen staan op de website van het LAP. Sindsdien wordt ook jaarlijks getoetst of alle installaties nog voldoen aan de voorwaarden voor de R1-status.

19.5.1.1 Aanvraag van de R1-status

Om in aanmerking te komen voor een R1-status voor een AVI moet een exploitant een aanvraag hiervoor indienen bij Rijkswaterstaat 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;
- zendt de exploitant documentatie mee ter onderbouwing van de gegevens voor de toets voor de aanvraag;
- gaat de exploitant akkoord met een jaarlijkse toets of een installatie nog voldoet aan de voorwaarden voor de R1-status en verplicht zich tot het aanleveren van gegevens en onderbouwing daarvoor;
- Gaat de exploitant akkoord dat andere bronnen geraadpleegd kunnen worden ter controle van gegevens.

Rijkswaterstaat Leefomgeving beoordeelt de aanvraag (zie paragraaf 19.5.1.2) en geeft dan advies aan de staatssecretaris van IenM.

Op basis van het advies stelt de staatssecretaris van IenM vast of een installatie een AVI is met de R1-status. Bij de vaststelling van de status van een installatie neemt de staatssecretaris het advies van Rijkswaterstaat mee in de overweging en ook een eventueel schrijven van de exploitant.

De vaststelling van de status van een installatie wordt gepubliceerd op www.lap2.nl.

Op www.LAP2.nl staan ook alle documenten die meer toelichting geven hoe in Nederland de R1-formule wordt toegepast en waarmee een aanvraag voor de R1-status gedaan kan worden.

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

19.5.1.2 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-efficiënte een AVI in aanmerking komt voor de R1-status Deze voetnoot wordt verder de R1-formule genoemd. Een, niet juridisch bindende, toelichting op deze R1-formule is door de Europese Commissie gepubliceerd in een Guidance voor de R1-formule [EU 2011]. Bij de toepassing van de R1-formule in Nederland wordt de Guidance 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 om een R1-status worden drie stappen doorlopen:
1. valt de installatie binnen de reikwijdte van de R1-formule,
2. is de installatie van voor of na 31 december 2008,
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 het 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 vergunninggegevens van een installatie moet blijken of het gaat om een AVI. Volgens de Guidance moet een installatie vallen binnen de categorie 5.2 van de IPPC Richtlijn. Indien niet in de vergunning een categorie indeling is opgenomen op basis van de IPPC wordt gekeken of er een andere verwijzing is naar een categorie die vergelijkbaar is met de indeling van de IPPC. De IPPC Richtlijn is opgegaan in de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU). De categorienummering is hiermee niet veranderd.
Ook wordt gekeken of vast stedelijk afval mag worden verwerkt volgens het acceptatiebeleid. Hierbij wordt in eerste instantie gekeken naar de Euralcodes die mogelijk kunnen gaan om vast stedelijk afval. Welke Euralcodes hierbij worden meegenomen staat 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. Dus het moet minimaal beschikken over een eigen ketel met eigen rookgasreiniging.

Vast stedelijk afval bij R1-AVI's

Naast het algemene begrip 'stedelijk afval' hanteert het LAP ook de begrippen 'vast stedelijk afval' en 'gemengd stedelijk afval'. Deze hebben alle een verschillende betekenis en hiervoor wordt verwezen naar bijlage 3 van het LAP (de begrippenlijst).

AVI's die vast stedelijk afval mogen en kunnen verwerken komen in aanmerking voor de R1-status op basis van bijlage II van de Kaderrichtlijn. Het vast stedelijk afval dat in R1-AVI's wordt verwerkt wordt ook altijd nuttig toegepast (overweging 20 bij de Kaderrichtlijn).

Een duidelijke omschrijving wat onder vast stedelijk afval valt is niet gegeven in de Kaderrichtlijn. In de 'Guide Lines on the R1 energy efficiency formule in Annex II of Directive 2008/98/EC' van de EC wordt ingegaan wat verstaan kan worden onder vast stedelijk afval. Hierin wordt voor stedelijk afval verwezen naar hoofdstuk 20 van EU-beschikking 2000/532/EG. In de vervallen Richtlijn betreffende verbranding van afval is opgenomen dat ongesorteerd stedelijk afval is "huishoudelijk afval, alsmede bedrijfs-, industrieel en institutioneel afval dat qua aard en samenstelling te vergelijken is met huishoudelijk afval, behoudens de in de bijlage van Beschikking 94/3/EG (2) onder 2001 genoemde fracties die afzonderlijk aan de bron worden ingezameld en de onder 2002 van die bijlage genoemde andere afvalstoffen". Een duidelijke omschrijving van vast stedelijk afval wordt dus ook hier niet gegeven.

Voor de toepassing van de R1-formule wordt hier voor vast stedelijk afval aangehouden "huishoudelijk afval en vergelijkbaar afval van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om waterig afval".

Ad 2
Welke drempelwaarde geldt voor de energie-efficiëntie om in aanmerking te komen voor de R1-status wordt bepaald door de datum wanneer een installatie voor het eerst een vergunning heeft gekregen. Indien de installatie een eerste definitieve vergunning heeft gekregen voor 1 januari 2009 is de drempelwaarde 0,60. In alle andere gevallen is de drempel waarde 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. Hier is in ieder geval sprake van wanneer de thermische capaciteit van de installatie wijzigt.

Ad 3
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 gebruikt gemaakt van gegevens van de exploitant. Deze gegevens moeten onderbouwd worden. Het gaat hierbij om de energie in de ketel (Ew + Ef) en de extern geleverde energie.
Op basis van de berekende R1-waarde is duidelijk of de energie-efficiëntie gelijk of groter is dan de geldende drempelwaarde. De R1-waarde wordt berekend op 2 cijfers achter de komma en dit resultaat wordt ook gebruikt als waarde die aan de drempelwaarde wordt getoetst.

Door Rijkswaterstaat worden de gegevens gecontroleerd. Dit gebeurt deels op basis van de onderbouwing die een exploitant indient, maar ook op andere bronnen die toegankelijk zijn voor Rijkswaterstaat.

De gegevens die gebruikt worden voor de berekening van de R1-waarden betreffen de jaar gegevens 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.

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 staatssecretaris geldt deze R1-status pas vanaf het moment dat de installatie in bedrijf wordt genomen.

Voor de bepaling van de energie in de ketel (Ew + Ef) wordt veelal gebruik gemaakt van het ketelrendement. Vanaf 2016 mag de bepaling van dit ketelrendement niet ouder zijn dan 5 jaar. Indien geen gebruik wordt gemaakt van het ketelrendement maar andere vaststaande waarden moeten ook deze waarden vanaf 2016 niet ouder zijn dan 5 jaar.

Bij toetsen van een aanvraag wordt tevens meegenomen of de onderbouwing van de gegevens voldoende is. Indien er onvoldoende informatie is ter onderbouwing van de gegevens zal Rijkswaterstaat Leefomgeving de staatssecretaris adviseren een installatie niet (langer) de R1-status te geven.

19.5.1.3 Wijze waarop jaarlijks de status getoetst wordt

Voor alle installaties die de R1-status hebben gekregen vindt er jaarlijks een toetsing plaats of de installatie nog voldoet aan de eisen voor de R1-status. Dit

wordt gedaan door Rijkswaterstaat Leefomgeving. Over deze toetsing wordt ook advies uitgebracht aan de staatsecretaris van IenM. Aan de hand hiervan stelt de staatssecretaris vast of een AVI de R1-status houdt of krijgt. De resultaten van de toetsing en de vaststelling door de staatsecretaris worden gepubliceerd op de website van het LAP.

Voor de toetsing moet de exploitant vergelijkbare gegevens indienen als bij de aanvraag. Ook hier is de onderbouwing van de gegevens belangrijk. Indien
- gegevens niet worden geleverd,
- onderbouwing van de gegevens niet aanwezig is, of'
- onderbouwing van de gegevens onvoldoende wordt geacht

zal Rijkswaterstaat Leefomgeving de Staatssecretaris adviseren de installatie de D10-status te geven.

Bij significante veranderingen in de gegevens wordt om een uitleg van de exploitant 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, wordt aan de exploitant een uitleg gevraagd over deze daling en of er maatregelen genomen (gaan) worden om een herhaling te voorkomen. In het advies van Rijkswaterstaat aan de staatssecretaris wordt de reactie van de exploitant meegenomen.

19.5.1.4 Publicatie van status van AVI's

De status van alle installaties die een aanvraag hebben ingediend wordt gepubliceerd op www.lap2.nl. 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 op www.LAP2.nl 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.

19.6 Nuttige toepassing op de stortplaats

Tijdens de exploitatie van een stortplaats moeten voor een goede bedrijfsvoering en om aan bodembeschermende en milieuhygiënische eisen te voldoen, onder meer de volgende voorzieningen worden aangebracht:
- onder- en bovenafdichting;
- de steunlaag voor de bovenafdichting;
- drainagelagen voor de ligging van stortgasleidingen en percolaatdrains
- tussentijdse afdeklagen;
- stortwallen;
- stortwegen.

In het Stortbesluit zijn criteria opgenomen waaraan de voorzieningen moeten voldoen met betrekking tot de bescherming van het milieu. Voor de onder- en bovenafdichting gelden hierbij met name specifieke eisen. Beleidsmatig uitgangspunt voor de andere voorzieningen is dat deze zoveel mogelijk moeten worden aangebracht met ter verwijdering aangeboden afvalstoffen. Immers deze voorzieningen zullen blijvend deel uit maken van het stortlichaam en het is daarom

gewenst afvalstoffen te gebruiken die sowieso op de betreffende stortplaats zouden worden gestort. Alhoewel deze afvalstoffen als bijvoorbeeld steunlaag of als tussentijdse afdeklaag een nuttige functie vervullen, is toch sprake van storten, omdat de afvalstoffen met die intentie door de ontdoener zijn aangeboden en ook als zodanig op de stortplaats zijn geaccepteerd. Tevens tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit.

Het kan voorkomen dat voorzieningen niet met het voorhanden zijnde stortmateriaal kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor moet een exploitant bouwstoffen of grond inkopen. Het kan hierbij gaan om primair materiaal of om afvalstoffen. In beide gevallen geldt dat het materiaal moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Dit betekent onder meer dat het materiaal moet zijn voorzien van een geldige milieuhygiënische verklaring.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is het gewenst afvalstoffen volgens de regels van het Besluit bodemkwaliteit toe te passen om zo gebruik van primaire materialen te verminderen.

Deze handeling wordt op basis van een arrest van het Europese Hof (27 februari 2002 C-6/00) aangemerkt als het nuttig toepassen van afval, omdat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt.

Indien afvalstoffen conform het Besluit bodemkwaliteit nuttig worden toegepast, dan is het Bssa niet van toepassing. Immers het Bssa is alleen van toepassing op afvalstoffen die worden gestort. De bepalingen uit het Stortbesluit blijven wel onverkort van kracht.

19.7 Deregulering voor nuttige toepassing

Zoals in paragraaf 4.3 is aangegeven, is de definitie van het begrip ‘afvalstof’ in de Kaderrichtlijn afvalstoffen vastgelegd. Uit de definitie en de jurisprudentie blijkt dat het begrip afvalstof breed moet worden geïnterpreteerd. Als een stof eenmaal als een afvalstof is aangemerkt, zijn diverse regels en procedures van toepassing op het beheer van die stof. Dat heeft tot doel om een hoogwaardig, lekvrij en handhaafbaar beheer van de afvalstof te bereiken.

De kans bestaat dat de hiervoor bedoelde regelgeving bij bepaalde afvalstoffen belemmerend kan werken bij het realiseren van nuttige toepassing, bijvoorbeeld omdat initiatiefnemers opzien tegen de regels en procedures die van toepassing zijn als zij afvalstoffen nuttig willen gaan toepassen. Bij het opstellen van dit tweede LAP zijn uit het veld de volgende voorbeelden naar voren gebracht waar regelgeving belemmerend kan werken: het toepassen van biobrandstoffen voor energiebenutting (bijvoorbeeld in WKK-installatie), het gebruik van afvalstromen voor de veevoerindustrie, het toepassen van afvalstoffen bij co-vergisting, de ontwikkeling van groen gas uit afval, het toepassen van agrarische afvalproducten (bijvoorbeeld stro), het (her)gebruik van onderdelen van samengestelde producten die gedemonteerd (gaan) worden (auto's, tonercartridges, enz.) en het gebruiken van éénmalig reinigbare poetsdoeken, emballage, bestratingsmateriaal, enz.

Het huidige beleid is er op gericht om de nuttige toepassing van afvalstoffen te stimuleren. Dat gebeurt onder meer door het nastreven van deregulering, met name voor afvalstoffen die rechtstreeks nuttig kunnen worden toegepast in aangewezen processen en waarvan de nuttige toepassing nauwelijks milieurisico’s oplevert.

Een belangrijke vorm van deregulering is het vervangen van specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing door algemene regels. Dit gebeurt met name door diverse activiteiten onder het Activiteitenbesluit te brengen, wat voor het bedrijfsleven onder meer leidt tot minder administratieve lasten en minder regelgeving.

Na het in werking treden van dit LAP zal worden bezien of er nog meer mogelijkheden zijn voor deregulering.

20 Verbranden als vorm van verwijdering

20.1 Inleiding

Afvalstoffen die niet nuttig kunnen worden toegepast, moeten op een milieuhygiënisch verantwoorde manier worden verwerkt. Het beleid voor brandbaar restafval is erop gericht om de in dat afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid, dat mede is gericht op het terugdringen van CO_2-emissies in de atmosfeer.
In dit hoofdstuk van het LAP wordt eerst het onderscheid behandeld tussen verbranden als vorm van nuttige toepassing en verbranden als vorm van verwijdering. De rest van het hoofdstuk heeft alleen betrekking op de verwijderingshandeling. Er wordt onder meer ingegaan op capaciteitsregulering, geografische grenzen en de verantwoordelijkheid van de overheid

20.2 Onderscheid tussen R1 en D10

In bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2006/12/EG) is een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen of D-handelingen (Disposal) opgenomen. Handeling D10 betreft 'Verbranding op het land (D10)', in dit LAP benoemd als verbranden als vorm van verwijdering.
In bijlage II van de richtlijn is een niet-limitatieve lijst van handelingen van nuttige toepassing of R-handelingen (Recovery) opgenomen. Handeling R1 betreft 'Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking', in dit LAP benoemd als verbranden als vorm van nuttige toepassing.

Het onderscheid tussen R1 en D10 wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 4.4.2.5. Kort gezegd komt het op het volgende neer:

- Er is sprake van D10 als afvalstoffen worden verbrand in een installatie die primair is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen. Hierop is één uitzondering die bij het derde punt wordt toegelicht.
- het verbranden van afvalstoffen kan worden aangemerkt als R1 als er geen sprake is van een installatie die primair is ontworpen voor het verwijderen van afvalstoffen en als het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking. De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden aangewend.
- Een bijzondere positie hebben afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) die voldoen aan de voorwaarden zoals opgenomen in bijlage II van de Kaderrichtlijn. Deze installaties zijn weliswaar primair ontworpen voor de verwijdering van afvalstoffen maar hebben toch de R1-status. Het verbranden van afvalstoffen in zo'n AVI kan worden aangemerkt als R1 mits deze daadwerkelijk bijdragen aan de energieopwekking of als het gaat om vast stedelijk afval. In paragraaf 4.4 is dit uitgewerkt.. In paragraaf 19.5 is uitgewerkt wanneer een AVI in aanmerking komt voor de R1-status en hoe dit kan worden aangevraagd. Een actueel overzicht van AVI's met de R1-status is te vinden op www.LAP2.nl.

20.3 Brandbaar niet-gevaarlijk restafval

Ten tijde van het eerste LAP was het aanbod aan brandbaar niet-gevaarlijk restafval groter dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Hierdoor werd een deel van dit afval gestort. Het ging met name om huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval. Dit storten is ongewenst. Door het storten wordt immers de in het afval aanwezige energie niet benut en wordt onnodig stortcapaciteit gebruikt. Ook komen bij gestort organisch afval methaan emissies vrij, wat bijdraagt aan de verslechtering van het klimaat. Voorzover preventie, hergebruik en recycling niet mogelijk zijn, resteren twee alternatieven voor het storten van het overschot aan brandbaar restafval: 'andere nuttige toepassing', en dan met name inzet als brandstof en verbranden als vorm van verwijdering.

In het eerste LAP werd ingezet op het verwerken van de veelal heterogene restafvalstromen door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Het belangrijkste doel van deze bewerkingen was het verkrijgen van hoogcalorische fracties die als brandstof kunnen worden ingezet in elektriciteitscentrales, cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking. De markt voor de laatst genoemde sorteerfracties (SRF, Solid Recovered Fuel) komt echter niet goed op gang. Er wordt bijvoorbeeld geen SRF afgezet in elektriciteitscentrales. Dit komt onder meer omdat er hoge eisen aan het ingangsmateriaal worden gesteld.

Om meer verbranden als vorm van verwijdering mogelijk te maken, zijn gedurende de geldingsduur van het eerste LAP diverse belemmeringen weggenomen voor het uitbreiden van de betreffende capaciteit. Zo is in 2003 de capaciteitsregulering opgeheven en zijn op 1 januari 2007 de landsgrenzen voor deze afvalbeheervorm geopend. Dit laatste betekent dat AVI’s ook buitenlands afval mogen contracteren. Het resultaat van deze maatregelen is dat sinds 2007 de verbrandingscapaciteit daadwerkelijk is uitgebreid. Op dit moment (begin 2014) wordt de capaciteit van de AVI’s in Nederland niet volledig gebruikt voor Nederlands afval en wordt dit deel van de capaciteit gevuld door buitenlands afval. Hierbij speelt ook de status "nuttige toepassing" voor AVI’s in Nederland een rol, zie ook paragraaf 19.5. Tegelijkertijd wordt ook - zij het op relatief bescheiden schaal - Nederlands afval in het buitenland verbrand. De doelstelling is om het storten van brandbaar restafval te reduceren tot 0 Mton in 2012. Deze doelstelling is feitelijk gehaald; in 2012 zijn nauwelijks nog brandbare stromen gestort. Wat resteert zijn nog kleine hoeveelheden zeer specifieke stromen als C-hout en shredderafval, maar tezamen is dit zeker niet meer dan 0,1 Mton.

20.3.1 Opslag brandbaar afval

Het afvalaanbod aan AVI’s is gedurende het jaar niet constant. Met name in de zomer en rond de jaarwisseling is vaak sprake van een kleiner aanbod dan in de rest van het jaar. De AVI’s zien het als wenselijk om voorraden aan te leggen, die tijdens de slappe tijden kunnen worden aangesproken om vollast te houden. Een dergelijk voorraad kan worden gerealiseerd door tijdelijke opslag van brandbaar restafval binnen de inrichting van een stortplaats. In paragraaf 21.6.1 is dit nader uitgewerkt.

20.3.2 Meer energie uit afval

De doelstellingen voor hernieuwbare energie en voor CO_2-reductie vragen een maximale inzet van niet voor recycling geschikt afval voor energieproductie, aangezien de in het afval aanwezige biomassa voldoet aan de eisen van

hernieuwbaarheid. Het beleid voor het brandbaar restafval blijft er dan ook op gericht om de in het niet voor recycling geschikt afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten.

Het brandbaar restafval wordt verbrand in AVI's. De energieprestatie van de Nederlandse AVI's is de laatste jaren toegenomen. Nederlandse AVI's scoorden verhoudingsgewijs hoog op de productie van elektriciteit, maar laag in de benutting van warmte. De laatste jaren is de warmtelevering sterk toegenomen, waardoor er in verhouding even veel energie in de vorm van elektriciteit als in de vorm van warmte wordt geleverd. De verwachting is dat warmtelevering nog verder gaat toenemen.

De mogelijkheden tot verhoging van de energieprestatie liggen vooral in de afzet van de geproduceerde (rest-)warmte. Dit past ook in het beleid van het ministerie van Economische Zaken tot verhoging van de inzet van hernieuwbare energie.

20.3.3 Capaciteitsregulering

De capaciteitsregulering voor het verbranden van brandbaar niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen is op 1 juli 2003 opgeheven.

20.3.4 Geografische begrenzingen

Binnen Nederland is het transport van afvalstoffen die bestemd zijn voor verbranden als vorm van verwijderen vrij: de provinciegrenzen voor dit afval zijn per 1-1-2000 opgeheven.

Op 1 januari 2007 zijn ook de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 grensoverschrijdend transport van al het brandbaar niet-gevaarlijk restafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan, ook als dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. Met het systeem van een flexibel importplafond is een maximum gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort (zie volgende paragraaf).

Uiteraard moeten bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.

20.3.5 Bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid

Zoals hiervoor is aangegeven, is in 2003 de capaciteitsregulering voor AVI's opgeheven en zijn op 1 januari 2007 de landsgrenzen geopend. Als gevolg van deze maatregelen is er geen bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid meer voor verbranden van brandbaar niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijdering.

Flexibel importplafond

Door het op 1 januari 2007 open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen van niet-gevaarlijk brandbaar restafval, kunnen er gevolgen optreden voor het Nederlandse afvalbeheer. Op het moment dat Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen als gevolg van overbrenging van brandbaar restafval naar Nederland en daardoor meer Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval moet worden gestort, is sprake van een ongewenst gevolg.

Het ongewenste gevolg, zijnde de verdringing, wordt tot een bepaalde hoeveelheid acceptabel geacht. Er mag voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval in ieder geval een hoeveelheid AVI-capaciteit 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.

Dit betekent concreet dat er een flexibel importplafond geldt, waarvan de hoogte afhankelijk is van de bestaande AVI-capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen. Eventuele uitbreidingen van de verbrandingscapaciteit, leiden dus ook tot een hoger (= flexibel) importplafond.
Het hiervoor staande houdt in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de capaciteit die in Nederland in ieder geval mag worden gebruikt voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval mag stijgen met een hoeveelheid die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

De genoemde 5 en 10% mogen overal in Nederland worden ingevuld. De 5% is dus 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 restafval verbrandt, maar dat een of meerdere bestaande installaties een hoeveelheid buitenlands brandbaar restafval 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 restafval verbranden, maar dat een nieuwe lijn of installatie volledig wordt gevuld met buitenlands brandbaar restafval.
Zolang in totaal niet meer AVI-capaciteit wordt ingezet voor buitenlands afval als de omvang van het importplafond van dat moment, wordt eventuele verdringing acceptabel geacht.

Het hiervoor staande houdt ook in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de hoeveelheid Nederlands brandbaar restafval die wordt gestort, zal moeten afnemen met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe capaciteit. Op basis hiervan kan worden bepaald hoeveel Nederlands brandbaar restafval in een bepaalde periode had mogen worden gestort.
Het referentiekader (startpunt) is de gemiddelde hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar restafval per maand in het jaar 2006.

Als op een monitoringmoment wordt geconstateerd dat in de zes maanden voorafgaand aan dat monitoringmoment het importplafond is overschreden én als er in die periode meer is gestort dan volgens de systematiek had mogen plaatsvinden, dan is er sprake van een ongewenst gevolg, zijnde de verdringing.

Vanaf de eerste wijziging van het LAP kunnen (lijnen van) AVI’s de status van nuttige toepassing krijgen. In de systematiek van het flexibel importplafond wordt rekening gehouden met alle AVI's, dus ook met de installaties die de R1-status hebben gekregen.

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 systematiek is toegestaan, dan kan worden afgezien van ingrijpen.
Is er echter geen gerede verwachting dat het storten als gevolg van nieuw in gebruik te nemen capaciteit zal afnemen, dan zullen er tot het volgende

monitoringmoment (zes maanden later) geen beschikkingen door het ministerie van IenM worden verleend voor de overbrenging van brandbaar restafval naar Nederland.

Werking samengevat

- er worden twee monitoringmomenten per jaar ingesteld, met een tussenperiode van zes maanden;
- op een monitoringmoment wordt berekend hoeveel verbrandingscapaciteit in de zes maanden vóór het monitoringmoment voor buitenlands brandbaar restafval had mogen worden ingezet (= het importplafond);
- tevens wordt bezien hoeveel buitenlands brandbaar restafval in die periode daadwerkelijk is naar Nederland is overgebracht;
- als het importplafond in de zes maanden vóór het monitoringmoment is overschreden, wordt bezien hoeveel Nederlands brandbaar restafval in die periode had mogen worden gestort;
- tevens wordt bezien hoeveel Nederlands brandbaar restafval daadwerkelijk in dat half jaar is gestort;
- als er meer is gestort dan mocht, wordt bezien of er in de zes maanden die gaan volgen op het monitoringmoment nieuwe verbrandingscapaciteit in bedrijf zal gaan;
- als er 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 het storten en de overschrijding van het importplafond zal eindigen, dan wordt er in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) in beginsel positief beschikt op kennisgevingen voor invoer van brandbaar restafval;
- als er in de zes maanden na het monitoringmoment echter geen ontwikkelingen gaan plaatsvinden die naar verwachting de overschrijding van het storten en de overschrijding van het importplafond zullen beëindigen, dan wordt er in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) met beroep op nationale zelfvoorziening voor verbranden als vorm van verwijderen negatief beschikt op nieuwe invoerkennisgevingen voor brandbaar restafval dat moet worden verbrand in Nederlandse AVI's.

De mogelijkheid om overbrenging naar Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties die zijn ingedeeld als installatie voor nuttige toepassing te beperken is opgenomen in artikel 16, lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Hierin is bepaald dat lidstaten - in afwijking van de Verordening (EG) 1013/2006 - overbrengingen kunnen tegenhouden wanneer daardoor eigen afval moet worden verwerkt op een wijze die niet consistent is met hun afvalbeheerplannen. Wanneer Nederlands brandbaar afval moet worden gestort, kan daarom de overbrenging van gemengd stedelijk afval naar Nederlandse AVI's worden beperkt. Gelet op rechtsoverweging 33 van Kaderrichtlijn afvalstoffen kan dit ook wanneer het over te brengen gemengd stedelijk afval een verwerkingsoperatie heeft ondergaan en daarom niet langer onder de onder de in Verordening (EG) 1013/2006 genoemde Euralcode 20 03 01 wordt overgebracht. Voorwaarde is wel dat de verwerkingsoperatie de eigenschappen ervan niet wezenlijk heeft veranderd en het dus nog steeds als gemengd stedelijk afval kan worden aangemerkt.

- op een monitoringmoment is nog enige tijd nodig om de benodigde gegevens over grensoverschrijdend transport van afvalstoffen en over storten 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.

20.4 Brandbaar gevaarlijk restafval

Sinds 1 januari 2005 beschikt Nederland niet meer over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verwerken van gevaarlijke afvalstoffen, met uitzondering van specifiek ziekenhuisafval (zie volgende paragraaf). Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit.

Dit betekent dat in- en uitvoer van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven. Dat laatste houdt onder meer in dat de AVI's ook gevaarlijk afval mogen verbranden, uiteraard voor zover hun vergunning dat toestaat.

20.5 Afval met een infectierisico afkomstig van de gezondheidszorg bij mens en dier

De ZAVIN is de enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor afval met een infectierisico afkomstig van de gezondheidszorg bij mens en dier (in het vervolg van deze paragraaf: specifiek ziekenhuisafval). Bij het in werking treden van het eerste LAP was de beschikbare capaciteit van de ZAVIN groter dan het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval. Dit werd toen terecht gezien als een moeilijkheid om de continuïteit van de basisvoorziening te waarborgen en daarom werd capaciteitsuitbreiding voor het verbranden van deze afvalstof in Nederland niet toegestaan.

Door de derde wijziging van het eerste LAP hebben ontdoeners vanaf 2007 de mogelijkheid gekregen om hun specifiek ziekenhuisafval zodanig te verwerken dat het als gewoon bedrijfsafval kan worden afgevoerd. Dit zou kunnen leiden tot minder aanbod aan de ZAVIN. Uitbreiding van de capaciteit voor de verbranding van specifiek ziekenhuisafval zou het waarborgen van de continuïteit van de ZAVIN alleen maar moeilijker maken en zou zelfs het bestaansrecht van ZAVIN in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit werd daarom ook na de derde wijziging van het eerste LAP niet toegestaan. Er is toen wel opgenomen dat de voorkeurspositie van de ZAVIN nog maar voor een periode van 3 jaar in stand zou worden gehouden en dat in principe vanaf 1-1-2010 de verbranding van specifiek ziekenhuisafval aan de markt zou worden overgelaten en de capaciteitsregulering op dat moment zou worden beëindigd.

In praktijk bleek in 2007 en 2008 het aanbod groter dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Het afval dat de ZAVIN zelf niet heeft kunnen verwerken, is uitgevoerd naar verbrandingsinstallaties in het buitenland. Dit was echter geen reden om de capaciteit voor de verbranding van specifiek ziekenhuisafval te blijven reguleren. Het is dan ook sinds het in werking treden van het tweede LAP toegestaan om nieuwe verbrandingscapaciteit voor specifiek ziekenhuisafval te realiseren. Sinds 1-1-2010 wordt het verbranden van specifiek ziekenhuisafval aan de markt overgelaten. Dat betekent dat na die datum grensoverschrijdend transport van afvalstoffen van specifiek ziekenhuisafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan.

20.6 Europese regelgeving voor het verbranden van afval

De Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) is ook van toepassing op installaties die afval verbranden, en deze is in Nederland geïmplementeerd in de Wabo, BOR en Activiteitenbesluit. Deze richtlijn verplicht de lidstaten van de EU om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren door een integrale vergunning gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT).
Op 1 januari 2013 is de implementatieregelgeving van de Richtlijn industriële emissies in werking getreden. Vanaf die datum zijn de emissie-eisen voor afvalverbrandingsinstallaties en installaties die afval bij- of meestoken in het Activiteitenbesluit opgenomen. De implementatie heeft tot gevolg dat het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) is komen te vervallen. Het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES-A) komt op termijn (in 2016) ook te vervallen.

21 Storten

21.1 Inleiding

Storten is de gewenste wijze van afvalbeheer voor afvalstoffen die, al dan niet tijdelijk, niet nuttig kunnen worden toegepast of niet kunnen worden verbrand. Daarmee staat storten op de laatste plaats in de afvalhiërarchie. Hiervoor zijn de volgende redenen:

- het verlies van grondstoffen;
- de emissies die optreden bij het storten van organisch afval. In Nederland droeg in 2006 de emissie van methaan uit bestaande en oude stortplaatsen voor ongeveer 2,8% bij aan de nationale bijdrage aan het broeikaseffect (emissieregistratie PRTR). Het terugdringen van storten van de verteerbare organische afvalstoffen, sluit derhalve aan bij het klimaatbeleid;
- de vereiste eeuwigdurende nazorg;
- De gebruiksmogelijkheden van een stortplaats na beëindiging van de stortactiviteiten zijn beperkt.

Storten is een basisvoorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. De doelstelling van het stortbeleid is daarom het op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige wijze uitvoeren en zeker stellen van de stortfunctie in Nederland tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

21.2 Stortverboden

Omdat storten wordt gezien als de minst gewenste vorm van afvalverwijdering, is het in Nederland niet toegestaan nuttig toepasbare of brandbare afvalstoffen te storten. Voor deze afvalstoffen gelden stortverboden die zijn verankerd in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa). Pas als een afvalstof niet voor recycling geschikt is of niet kan worden verbrand moet deze worden gestort. Storten geldt dan als de minimumstandaard voor deze stroom.

Indien voor onbrandbare en niet nuttig toepasbare afvalstromen een verwerkingstechniek anders dan storten wordt ontwikkeld, is het gewenst de betreffende afvalstof toe te voegen aan de stortverboden van het Bssa. Alvorens een stortverbod wordt ingesteld, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

a. de milieudruk van de nieuwe verwerkingstechniek is lager dan de milieudruk bij storten (volgens de methodiek in hoofdstuk 11, toetsen aan de minimumstandaard) of de nieuwe verwerkingstechniek verdient de voorkeur boven storten vanuit het oogpunt van risicobeheersing/volksgezondheid;
b. er is een afzetmarkt voor de materialen die na de verwerking overblijven;
c. de nieuwe verwerkingstechniek kost de ontdoener van de afvalstof niet meer dan € 175,- per ton;
d. de nieuwe verwerkingstechniek functioneert naar behoren en kan ten minste 75% van de jaarlijkse vrijkomende hoeveelheid van deze afvalstof verwerken.

De hiervoor staande voorwaarden gaan zonder terugwerkende kracht gelden bij inwerkingtreding van de tweede wijziging van het LAP.
Bij het instellen van een stortverbod wordt in principe alleen rekening gehouden met beschikbare verwerkingstechnieken in Nederland. Capaciteit in het buitenland wordt slechts in de afweging betrokken, wanneer het gaat om een afvalstof waar slechts

een beperkte hoeveelheid van vrijkomt, zoals accu's, en het niet loont om binnen de landsgrenzen een aparte verwerkingscapaciteit te realiseren. Een randvoorwaarde hierbij is dat er voldoende en toegankelijke capaciteit in het buitenland beschikbaar is.

21.3 Geografische begrenzing

Net als in het eerste LAP geldt in dit tweede LAP dat Nederland voor storten zelfvoorzienend moet zijn. Dit houdt in dat afval dat in Nederland ontstaat en niet nuttig kan worden toegepast of verbrand als vorm van verwijdering, in Nederland moet worden gestort. Gedurende de planperiode van het tweede LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en wordt overbrenging van afvalstoffen voor storten zowel vanuit als naar Nederland in beginsel niet toegestaan.
Uitzonderingen worden alleen gemaakt als blijkt dat storten buiten Nederland de enige verwerkingsmogelijkheid voor die afvalstof is. Dit geldt bijvoorbeeld voor (sterk uitloogbare) afvalstoffen die eerder gestort konden worden in de in 2005 gesloten C2-deponie. Door de sluiting van deze deponie is de verwerkingsmogelijkheid voor deze specifieke afvalstoffen in Nederland komen te vervallen. In de regel gaat het om niet-brandbaar afval.

Samengevat kan een afvalstof gestort worden in het buitenland, wanneer het gaat om Nederlands afval waarvoor (cumulatief)

1. verbranden als vorm van verwijdering zowel in Nederland als in het buitenland om technische redenen niet mogelijk is of voor de ontdoener aantoonbaar duurder is dan € 175,- per ton (verwerkingsprijs, dus exclusief inzamel- en transportkosten),
2. nuttige toepassing niet is toegestaan, niet mogelijk is of voor de ontdoener aantoonbaar duurder is dan € 175,- per ton (verwerkingsprijs, dus exclusief inzamel- en transportkosten),
3. onbehandeld storten in Nederland niet mogelijk is,
4. storten in Nederland na immobilisatie niet mogelijk is of voor de ontdoener aantoonbaar duurder is dan € 175,- per ton (verwerkingsprijs, dus exclusief inzamel- en transportkosten).

In deze gevallen doet Nederland bij kennisgevingen voor overbrenging vanuit Nederland ten behoeve van storten geen beroep op nationale zelfverzorging.

Er wordt eveneens geen beroep gedaan op nationale zelfverzorging als afval na overbrenging naar en verwerking in het land van ontvangst moet worden teruggevoerd naar het land van herkomst. Dit speelt voor

- afvalstromen die niet direct gestort kunnen worden in Nederland maar eerst moeten voorbewerkt in het buitenland en waarbij de buitenlandse autoriteit eist dat het afval na die bewerking wordt teruggenomen. Nederland doet voor de (terug) overbrenging naar Nederland voor storten geen beroep op nationale zelfverzorging wanneer uit de kennisgeving eenduidig blijkt dat
  [a] het uitsluitend gaat om terugname van afval dat specifiek om te worden voorbewerkt in het buitenland eerst is overgebracht vanuit Nederland, en
  [b] ook na de voorbehandeling in het buitenland storten de enige technisch en financieel redelijke verwerkingsmogelijkheid is.
- afvalstromen die resulteren na bewerking van buitenlands afval dat voor (voorlopige) verwijdering is overgebracht naar Nederland en moeten worden gestort. Gedacht kan worden aan het ontkwikken van afvalstoffen of het reinigen van PCB-houdende afvalstoffen.
  Bij de kennisgeving voor overbrenging van de te verwerken afvalstoffen naar Nederland voor (voorlopige) verwijdering moet duidelijk zijn dat de Nederlandse

ontvanger hierover afspraken heeft met partijen in het buitenland en dat de betreffende buitenlandse autoriteit instemt met het (terug) overbrengen vanuit Nederland voor storten in het land van herkomst.
In dergelijke gevallen wordt ingestemd met de overbrenging voor voorlopige verwijdering naar Nederland en wordt geen beroep gedaan op nationale zelfverzorging bij (terug) overbrengen van het bewerkte afval naar het land van herkomst om het daar te storten, mits dit in de sectorplannen is aangegeven.

21.4 Capaciteitsregulering

Storten is een basisvoorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Stortplaatsen vormen immers de laatste schakel in de afvalbeheerketen en zijn als zodanig de achtervang voor afvalstoffen, die om wat voor reden dan ook niet via de voorgaande schakels kunnen worden beheerd.

De stortplaatsen hadden op 31 december 2012 gezamenlijk een direct beschikbare restcapaciteit van 39.689.785 m^3. Inclusief door uitruil op voorraad liggende capaciteit en ooit in procedure geweest zijnde capaciteit is binnen het moratorium 48.509.911 m^3 beschikbaar (zie tabel 21.1; de capaciteit in procedure is hierbij buiten beschouwing gelaten).

Als richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP er minimaal voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit vergund is. Het gemiddelde soortelijke gewicht van gestort afval ligt tussen de 1,3 en 1,4 ton per gestorte kubieke meter. In het rapport van FFact over de toekomst van de stortsector wordt de hoeveelheid te storten afval in het hoogste scenario geschat op 2 Mton/jaar (zie paragraaf 21.5).. Gelet hierop en rekening houdend met het op de stort brengen van Bbk bouwstoffen en grond en met een zekerheidsmarge wordt als uitgangspunt genomen dat er jaarlijks 2,5 Mton afval gestort wordt. In een planperiode van 6 jaar, met een vooruitzicht van 6 jaar, betekent dit een hoeveelheid van 30 Mton. Dit correspondeert met een benodigde capaciteit tussen de 21,4 en 23,1 miljoen m^3.

De restcapaciteit was aan het einde van 2012 groter - ongeveer 2 keer zo groot - dan de benodigde capaciteit. Deze cijfers geven dan ook geen aanleiding tot heroverweging van het moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit en het moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit blijft daarom gehandhaafd. Hierbij speelt ook mee dat het uitgangspunt van een stortaanbod van 3 Mton per jaar waarschijnlijk ruim is. In de planperiode van het LAP wordt namelijk uitgegaan van een scenario waarbij het stortaanbod van niet brandbare en niet nuttig toepasbare afvalstoffen tussen 2006 en 2015 afneemt naar ongeveer 2,1 Mton (inclusief verontreinigde grond, baggerspecie, Bbk-bouwstoffen, etc.). Het handhaven van het moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit betekent dat gedurende de planperiode geen extra stortcapaciteit mag worden gerealiseerd of in procedure wordt gebracht.

Mocht gedurende de planperiode van het LAP blijken dat, ondanks de grote restcapaciteit, er toch binnen 6 jaar een tekort aan stortcapaciteit dreigt te ontstaan, dan wordt uitbreiding van de capaciteit alleen toegestaan door uitbreiding van de bestaande stortplaatsen of door heropenen van gesloten stortplaatsen die voldoen aan de eisen van het Stortbesluit Bodembescherming en de nazorgregeling stortplaatsen uit de Wet Milieubeheer. Het realiseren van nieuwe stortlocaties is niet aan de orde.

Het saneren van voormalige stortplaatsen, stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 geen afvalstoffen zijn gestort, valt, zolang er geen nieuw (van buiten de

voormalige stortplaats afkomstig) afval geaccepteerd en ter plekke gestort wordt, niet onder het moratorium. Wordt op een dergelijke saneringslocatie afval geaccepteerd en gestort dat niet van de te saneren voormalige stortplaats afkomstig is, dan is er sprake van nieuwe stortcapaciteit. Voor de heropening van een voormalige stortplaats kunnen slechts bijzondere omstandigheden aanleiding zijn. Hieronder wordt bijvoorbeeld verstaan dat het niet heropenen van de stortplaats in de weg staat aan oplossing van een ander acuut en zwaarwegend probleem van milieuhygiënische dan wel ruimtelijke aard. Of er sprake is van bijzondere omstandigheden wordt per geval concreet beoordeeld door de Minister van IenM in overleg met het bevoegd gezag.

Het heropenen van een voormalige stortplaats, waarbij afval dat niet van de betreffende stortplaats afkomstig is, geaccepteerd en gestort wordt, kan in de planperiode alleen plaatsvinden door uitruil van reeds bestaande capaciteit. De totale landelijke vergunde capaciteit mag immers niet toenemen. De spelregels voor uitruil volgen later in dit hoofdstuk.

Tabel 21.1
Stortcapaciteiten per provincie, stand van zaken 1 januari 2013

Provincie	**Naam stortplaats**	**Status**	**Restcapaciteit in m³**	**In procedure in m³ (1)**	**Uitgeruilde capaciteit op voorraad in m³**
Groningen	Stainkoeln 2	exploitatie	430.000		
Totaal Groningen			**430.000**		
Friesland	Ecopark de Wierde	exploitatie	1.640.000		
Totaal Friesland			**1.640.000**		
Drenthe	Attero Noord, Wijster	exploitatie	5.718.854		
Totaal Drenthe			**5.718.854**		
Overijssel	Boeldershoek	exploitatie	2.245.000		2.000.000 (2)
	Bovenveld	exploitatie	388.000		
	Elhorst-Vloedbelt	exploitatie	3.602.000		
Totaal Overijssel			**6.235.000**		**2.000.000**
Gelderland	ARN B.V.	exploitatie	1.150.378		
	De Meersteeg	exploitatie	70.000		891.000 (2)
	De Sluiner	exploitatie	1.987.381		
	Vink	exploitatie	801.663		
	Zweekhorst	exploitatie	616.407		
Totaal Gelderland			**4.625.829**		**891.000**
Utrecht	Smink	exploitatie	1.550.000		
Totaal Utrecht			**1.550.000**		
Flevoland	Zeeasterweg	exploitatie	3.437.000		
Totaal Flevoland			**3.437.000**		
Noord-Holland	Kanaaldijk	exploitatie	658.737		
	Nauernasche Polder	exploitatie	670.717		
	Wieringermeer	exploitatie	875.000		809.126 (2)
Totaal Noord-Holland			**2.204.454**		**809.126**

Zuid-Holland	Crayesteijn-West	afwerking			220.000 (2)
	Derde Merwedehaven	afwerking	1.236.911		
	VBM	exploitatie	900.000		
Totaal Zuid-Holland			**2.136.911**		**220.000**
Zeeland	Midden- en Noord-Zeeland	exploitatie	1.120.017		
Totaal Zeeland			**1.120.017**		
Noord-Brabant	Haps	afwerking	453.000		
	De Kragge	exploitatie	928.211		
	Spinder	exploitatie	6.125.131		
Totaal Noord-Brabant			**7.506.342**		
Limburg	Landgraaf	exploitatie	2.368.750		
	Montfort	exploitatie	716.628		
	Spinnen	gesloten			4.900.000 (3)
Totaal Limburg			**3.085.378**		**4.900.000**
Totaal Nederland			**39.689.785**		**8.820.126**

Noten bij de tabel:

Tabel 21.1 is gebaseerd op gegevens die worden aangeleverd door stortplaatsexploitanten in de jaarlijkse enquête van de Werkgroep afvalregistratie. De tabel is ter controle voorgelegd aan het bevoegd gezag.
Er bestaan onnauwkeurigheden bij het bepalen van de restcapaciteit. Het inmeten van stortplaatsen gebeurt niet elk jaar. De restcapaciteit wordt in deze gevallen bepaald door de gestorte hoeveelheden in mindering te brengen op de laatste meting van de restcapaciteit. Als er nieuwe metingen hebben plaatsgevonden, kan blijken dat door onder meer klink en zetting van het stortlichaam, de werkelijke restcapaciteit afwijkt van de geregistreerde restcapaciteit. De restcapaciteit kan daardoor zijn toegenomen zonder dat sprake is van uitbreiding van vergunde capaciteit.

1) Bij de inwerkingtreding van de tweede wijziging is alle 'capaciteit in procedure' geschrapt. Aanvankelijk stond er nog 'capaciteit in procedure' in de provincies Gelderland en Noord-Holland. De capaciteit in Gelderland is geschrapt, omdat tijdens de geldingsduur van het eerste en tweede LAP het betreffende bevoegd gezag niet heeft aangegeven dat de bedoelde capaciteit inderdaad in procedure is. De capaciteit in Noord-Holland is geschrapt, omdat de procedure voor het realiseren van de stortplaats Noord Holland Zuid in een dermate vroegtijdig stadium is gestopt, dat geen sprake is geweest van vergunde capaciteit. Het is inmiddels zeker dat op de betreffende locatie geen stortplaats wordt gerealiseerd. Omdat geen sprake is van vergunde capaciteit, kan ook geen sprake zijn van uitruil van capaciteit met een andere locatie.
2) bij de oorspronkelijke stortplaats in mindering gebracht en ligt op de plank bij Afvalzorg
3) bij de oorspronkelijke stortplaats in mindering gebracht en ligt op de plank bij Attero

Omdat er in bepaalde regio's relatief weinig stortcapaciteit beschikbaar is ten opzichte van andere regio's wordt in de planperiode aan marktpartijen de mogelijkheid geboden om door middel van uitruil de spreiding van stortcapaciteit te reguleren, zonder dat daarbij de totale landelijke voorraad aan vergunde stortcapaciteit toeneemt. Regionale ondercapaciteit is dus geen reden voor uitbreiding van de landelijke vergunde stortcapaciteit en vormt in de Wet milieubeheer geen toetsingscriterium in het kader van de doelmatigheid. De beoordeling van de omvang van de stortcapaciteit vindt plaats op landelijk niveau.

Bij uitruil geldt het volgende:

- uitruil van stortcapaciteit is alleen mogelijk als die capaciteit is opgenomen in tabel 21.1 van dit LAP, met inachtneming van de bij die tabel behorende voetnoten;
- de stortplaatsexploitant die aan hem vergunde stortcapaciteit wil afstoten, moet zijn bevoegd gezag daarvan op de hoogte stellen en een verzoek/aanvraag bij dat bevoegd gezag indienen om de vergunde capaciteit van de stortplaats te verminderen met de af te stoten hoeveelheid;
- de stortplaatsexploitant die stortcapaciteit gaat afstoten, moet aangeven wie die capaciteit overneemt. Dit is van belang voor de bevoegde gezagen die een verzoek/aanvraag voor uitbreiding van een stortplaats met elders afgestoten capaciteit moeten beoordelen;
- de partij die de hiervoor genoemde af te stoten capaciteit overneemt, kan deze capaciteit pas in gebruik nemen als de vergunning van de stortplaats waarvan de capaciteit moet worden uitgebreid, daadwerkelijk is aangepast;
- de afgestoten stortcapaciteit hoeft niet perse op één nieuwe locatie in gebruik te worden genomen. De (nieuwe) eigenaar van de afgestoten stortcapaciteit mag die capaciteit over meerdere stortplaatsen verdelen en delen van die capaciteit in meerdere provincies in procedure brengen. Het spreekt voor zich dat de totale uitbreiding van de capaciteit die voor meerdere stortplaatsen wordt aangevraagd niet groter mag zijn dan de afgestoten capaciteit
- de afgestoten stortcapaciteit hoeft niet perse direct na het afstoten bij een andere stortplaats(en) in procedure te worden gebracht. De (nieuwe) eigenaar van de afgestoten capaciteit mag die capaciteit in reserve houden. De betreffende capaciteit gaat dus niet verloren als ze niet direct na het afstoten ergens anders in procedure wordt gebracht. De capaciteit ligt in deze situatie als het ware op de plank. Deze capaciteit zal centraal worden bijgehouden en inzichtelijk worden gemaakt in een nieuwe kolom in de restcapaciteitentabel in de jaarlijkse rapportages van de Werkgroep Afvalregistratie. Deze capaciteit maakt geen deel uit van de jaarlijkse toetsing van de vergunde restcapaciteit aan het 6-jaar criterium;
- het overnemen van afgestoten capaciteit betekent niet dat die capaciteit ergens anders automatisch wordt vergund. Het bevoegd gezag zal een verzoek/aanvraag tot uitbreiding van de vergunning van een stortplaats namelijk volgens de normale procedures behandelen en rekening houden met alle aspecten die voor die uitbreiding van belang zijn. Het is dus wel degelijk mogelijk dat een bevoegd gezag een verzoek/aanvraag voor uitbreiding van bestaande stortcapaciteit met ergens anders afgestoten capaciteit weigert;
- als duidelijk is dat het verzoek/aanvraag de uitruil van stortcapaciteit betreft, mag het bevoegd gezag echter geen beroep doen op het moratorium in het LAP om de uitbreiding van stortcapaciteit te weigeren, want het LAP voorziet in uitruil en de totale Nederlandse capaciteit neemt door de uitruil niet toe;
- bij een voornemen tot uitruil wordt dit door de betrokken partijen schriftelijk bij IenM en Rijkswaterstaat Leefomgeving medegedeeld. IenM en Rijkswaterstaat Leefomgeving worden tevens door de betrokken partijen schriftelijk op de hoogte gesteld wanneer de uitruil is geformaliseerd, dat wil zeggen dat de uitgeruilde capaciteit onherroepelijk bij de verkopende partij op de vergunde capaciteit in mindering is gebracht en op de plank ligt bij de kopende partij of onherroepelijk is toegevoegd aan vergunde capaciteit van deze partij. In deze brief moet ten minste worden aangegeven van welke van de twee opties sprake is.

Het moratorium wordt jaarlijks bij de voortgangsrapportage van het LAP getoetst. Indien blijkt dat het 6-jaar criterium in gevaar komt, wordt allereerst gekeken naar het in procedure brengen van de plank-capaciteit. Een exploitant met plank-capaciteit wordt gevraagd samen met het bevoegd gezag en IenM binnen 6 maanden een intentieverklaring te tekenen, waarin de exploitant aangeeft de plank-capaciteit in procedure te brengen. Vervolgens moet dit binnen maximaal 1 jaar leiden tot een ontvankelijke aanvraag conform de Wet milieubeheer voor uitbreiding van de vergunde capaciteit met (een deel van) de hoeveelheid die op de plank ligt. In het geval dat de uitbreiding m.e.r.-plichtig is, geldt een termijn van maximaal 2 jaar.

Mocht hierna het 6-jaar criterium nog steeds in gevaar zijn, dan zal uitbreiding van bestaande stortplaatsen of gesloten stortplaatsen, die voldoen aan de eisen van het Stortbesluit en de nazorgregeling Wet milieubeheer, worden toegestaan. Het realiseren van nieuwe stortlocaties, zowel bovengronds als ondergronds is niet aan de orde.

21.5 Toekomst van de stortsector

Een stortplaatsexploitant heeft inkomsten en dus een zekere hoeveelheid afval per jaar nodig om de kosten van exploitatie en nazorg te financieren. Te veel stortplaatsen met veel stortcapaciteit in combinatie met een laag aanbod van afval kan leiden tot exploitatieproblemen omdat er dan te weinig afval is om in concurrentie de exploitatiekosten te dekken. Te weinig capaciteit kan leiden tot het in gevaar komen van de noodzakelijke achtervang die storten vormt in het beheer van afvalstoffen.

Stortplaatsen zijn een maatschappelijk onmisbare voorziening waarvan het voortbestaan moet zijn gewaarborgd. Het Rijk heeft een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om instandhouding van bestaande, noodzakelijke capaciteit voor storten. Indien de stortfunctie in Nederland niet zeker gesteld kan worden treft de overheid maatregelen om de situatie te herstellen. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de bijzondere verantwoordelijkheid paragraaf 9.9.

In Nederland kan op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige wijze tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten afval gestort worden. Daarmee wordt voldaan aan de doelstelling van het stortbeleid. Het moratorium op het uitbreiden van de stortcapaciteit blijft de huidige planperiode gehandhaafd. Dit betekent dat voldaan is aan het 6-jaar criterium en dat de noodzakelijke stortcapaciteit geenszins in gevaar is. Deze situatie kan natuurlijk veranderen als door een onevenwichtige verhouding tussen vraag naar en aanbod van capaciteit de stortplaatsen in financiële problemen komen. Als hierdoor capaciteit wegvalt zou dit er toe kunnen leiden dat de noodzakelijke hoeveelheid niet meer wordt bereikt en de verwerking stagneert van afval dat alleen gestort kan worden. In 2010 is in opdracht van het ministerie de financiële situatie van de stortsector onderzocht en zijn mogelijke toekomstscenario's bij ongewijzigd beleid opgesteld[19]. Centrale vraagstelling was 'is de stortcapaciteit in relatie tot de nutsfunctie ook in de toekomst (voldoende) veilig gesteld?'. Het antwoord luidde dat bij ongewijzigd beleid, uitgaande van het scenario met een hoog aanbod van afval à 2.000 kton/jaar, voldoende winstgevendheid van andere activiteiten op stortplaatsen en geen voortijdige sluiting van stortplaatsen, de nutsfunctie tot ongeveer 2018 is veiliggesteld. Bij een

19 De toekomst van de stortsector: op weg naar 2030, SEOR, FFACT, november 2010; Modernisering en verduurzaming stortsector, financiële quickscan, SEOR, FFACT, november 2013.

lager aanbod geldt logischerwijs een langere termijn. Op basis van dit resultaat zal het Rijk op dit moment geen maatregelen nemen gericht om stortcapaciteit in stand te houden of nieuwe stortcapaciteit te realiseren. Wel zal jaarlijks de restcapaciteit van de stortplaatsen gevolgd worden met speciale aandacht voor de hoeveelheid ingerichte en niet-ingerichte capaciteit. In 2016 zal opnieuw de financiële situatie van de sector en de capaciteitsontwikkeling voor de periode na 2018 in kaart worden gebracht. Tenslotte zal - samen met de provincies en de stortbranche – ingezet worden op de introductie van duurzaam stortbeheer met als doel het verontreinigingpotentieel van stortplaatsen te verlagen en daarmee de gevolgen van het storten van afval op toekomstige generaties te verminderen (zie hiervoor ook paragraaf 21.13).

21.6 Opslag van afval

21.6.1 Opslag van brandbaar restafval

Het afvalaanbod aan AVI's is gedurende het jaar niet constant. Met name in de zomer en rond de jaarwisseling is vaak sprake van een kleiner aanbod dan in de rest van het jaar. Bij een toenemende verbrandingscapaciteit zou dat voor sommige AVI's in "slappe tijden" kunnen betekenen dat niet alle capaciteit wordt gebruikt. Dit kan gevolgen hebben voor het terugverdienen van de investeringen.
Om te voorkomen dat wordt geïnvesteerd in capaciteit die niet het hele jaar nodig is en om de hoeveelheid te storten brandbaar afval verder te reduceren, vinden AVI's het wenselijk om voorraden aan te leggen die tijdens de slappe tijden kunnen worden verwerkt. Zo wordt zoveel mogelijk brandbaar afval op een meer gewenste wijze verwerkt, terwijl de kosten laag blijven. Een dergelijk voorraad kan worden gerealiseerd door tijdelijke opslag van brandbaar restafval binnen de inrichting van een stortplaats. Uiteraard moet de vergunning van de stortplaats de ruimte bieden. De maximaal toegestane termijn voor tijdelijke opslag alvorens te verwijderen (verbranden) is 1 jaar en alvorens nuttig toe te passen 3 jaar.

In 2009 en 2010 is een aantal keer met belanghebbenden gesproken over de opslag van brandbaar afval. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat de opslag van brandbaar restafval een aantal risico's met zich mee brengt. Het afval kan degraderen waardoor het niet langer via de oorspronkelijk beoogde verwerkingsmethode verwerkt kan worden. Doordat het afval in deze situatie in plaats van bijvoorbeeld verbrand gestort moet worden, bestaat het risico dat de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer niet gevolgd wordt. Het afval kan ook te lang in opslag blijven liggen, waardoor de opslag op basis van het voorschrift dat het bevoegd gezag op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen in de vergunning op moet nemen, niet langer als opslag van afval maar als storten van afval wordt gezien. Het afval is dan feitelijk zonder toestemming in strijd met het desbetreffende voorschrift gestort en zonder dat hierbij de regels ter acceptatie van afvalstoffen zijn gevolgd. Een opslag kan leiden tot geur- of stofoverlast. Er kan broei ontstaan of zich bij een hoog organisch gehalte methaangas vormen. Tenslotte kan opslag gebruikt worden als middel om op een strategisch moment, bijvoorbeeld bij vollast bij afvalverwerkers, ontheffing van het stortverbod aan te vragen.

Bij opslag van brandbaar geldt als uitgangspunt dat het om een tijdelijke situatie gaat. Het afval zal binnen afzienbare tijd tenminste verbrand moeten worden als vorm van verwijdering of nuttige toepassing, of moeten worden gerecycled. Te allen tijde moet voorkomen worden dat opslag leidt tot storten. Indien voor een bepaalde partij uit opslag een verzoek wordt ingediend om te mogen afwijken van het stortverbod, moet worden nagegaan wat de reden is voor dit verzoek en of storten de enige oplossing is.

Er is een aantal middelen om andere aspecten rondom opslag te sturen. Via de vergunning kunnen eisen gesteld worden aan geur- en stofbeperking en bescherming van bodem en water. Zo is het wenselijk dat het afval, zeker wanneer het om biologisch afbreekbaar afval gaat, wordt opgeslagen in een stortvak met percolaatopvang en wordt afgedekt. Een andere optie is het verplichten van opslag in balen. Het bevoegd gezag kan verder met degene die wil gaan opslaan, afspraken maken over de termijnen. Vaak zijn er contacten met de toekomstige verwerkers van het afval of wordt het afval in opdracht van bepaalde verwerkers opgeslagen. Indien toch een termijn wordt overschreden of het afval niet meer verwerkbaar is via verbranding of recycling, zal bij het bevoegd een verzoek moeten worden ingediend om het afval te mogen storten. Storten zonder toestemming is in strijd met het Bssa.

21.6.2 Opslag van afvalstoffen en materialen met tijdelijke afzetproblemen

Het kan voorkomen dat afvalstoffen die voor recycling zijn bestemd, of secundaire materialen die uit afvalstoffen zijn vervaardigd, tijdelijk niet kunnen worden verwerkt. Eind 2008 is bijvoorbeeld als gevolg van de kredietcrisis de uitvoer van secundaire materialen voor afzet in het buitenland flink terug gelopen. De betreffende afvalstoffen moeten bij voorkeur worden opgeslagen voor nuttige toepassing. Bedrijven hebben op grond van de Richtlijn storten de mogelijkheid om afvalstoffen die nuttig worden toegepast, voor een periode van maximaal drie jaar op te slaan.

Als bedrijven de betreffende afvalstoffen echt niet kunnen opslaan en de betreffende afvalstoffen/materialen mogen met een ontheffing van het Bssa toch worden gestort, dan worden stortplaatsen opgeroepen deze afvalstoffen/materialen zodanig te beheren dat ze op een later tijdstip makkelijk kunnen worden opgegraven.

21.7 Richtlijn storten

De Europese Richtlijn storten bepaalt in grote mate de randvoorwaarden waarbinnen in Nederland gestort mag worden. In Nederland is deze richtlijn onder meer geïmplementeerd in het Bssa en het Stortbesluit. In 2002 is een nieuwe bijlage van de Richtlijn storten vastgesteld te weten beschikking nr. 2003/33/EG van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 11). Deze beschikking bevat criteria en procedures voor de acceptatie van afvalstoffen.

De beschikking is in 2009 vastgelegd in Nederlandse regelgeving. Vanaf dat moment gelden per type stortplaats nieuwe regels met betrekking tot acceptatie. Onderscheid wordt gemaakt in stortplaatsen voor inerte afvalstoffen (in Nederland overigens niet aanwezig), stortplaatsen voor niet-gevaarlijke afvalstoffen, stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen en, als bijzondere categorie, ondergrondse stortplaatsen.

Per type stortplaats wordt in het Bssa aangegeven welke afvalstoffen onder welke voorwaarden mogen worden geaccepteerd. Tot die voorwaarden behoren grenswaarden voor uitloging en samenstelling van het afval. Deze grenswaarden gelden overigens alleen voor korrelvormig afval.
Een deel van het afval zal moeten worden getest om te bepalen of aan de grenswaarden wordt voldaan.

Met het inwerkingtreden van de implementatieregelgeving zijn de eerder gebruikte grenswaarden die het onderscheid tussen C1, C2 en C3-afval aangeven vervallen.

21.8 Afval dat niet aan de grenswaarden voldoet

Door de implementatie van de, in 21.7 genoemde, bijlage van de Europese Richtlijn storten werd het onmogelijk om een deel van de zoute afvalstoffen, zoals sproeidroogzouten en het zeer zoute deel van AVI-vliegassen (reststoffen met een zoutgehalte groter dan 20% als som van Cl, SO_4 en Br), onbehandeld te storten. Zij voldoen namelijk niet aan de uitloogcriteria voor storten op stortplaatsen voor gevaarlijk afvalstoffen.

In Nederland werd tot dat moment een deel van deze zoute afvalstoffen, al dan niet vermengd met potentieel conditioneerbare stromen, in waterdichte big bags gestort. De rest van deze afvalstoffen wordt nuttig toegepast in zoutmijnen in Duitsland. Het storten in big bags leidde er echter niet toe dat de uitloging van de afvalstof voldeed aan de grenswaarden van de nieuwe bijlage, waardoor deze wijze van storten voor deze afvalstoffen niet meer is toegestaan. Binnen de stortbranche is gezocht naar alternatieven zodat men niet afhankelijk wordt van uitvoer voor nuttige toepassing. Onderzoek naar onder meer immobilisatiemogelijkheden, waarbij met toepassing van verschillende (te storten) afvalstoffen een monoliet wordt gevormd, heeft geresulteerd in een alternatief. Om dit alternatief - immobilisatie via bepaalde receptuur - mogelijk te maken, is onlangs de Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen aangepast.

21.9 Zeer laag radioactief afval

Met ingang van 1 april 2008 gelden de bepalingen met betrekking tot stortplaatsen van het Bssa ook voor zeer laag radioactief afval (zela). Dit betekent met name dat voor zela dezelfde eisen met betrekking tot acceptatie gelden als voor ander afval dat op de stortplaats wordt aangeboden.

21.10 Winningsafval

In 2008 is de Richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën geïmplementeerd in Nederlandse regelgeving. Winningsafval is afval dat rechtstreeks afkomstig is van de winning, behandeling en opslag van mineralen en exploitatie van groeven.

Uitgezonderd zijn:

- afval dat niet rechtstreeks afkomstig is van de exploitatie van groeven en de winning en behandeling van mineralen, zoals gereedschap, accu’s, voedselresten e.d.;
- afval van off-shoreactiviteiten;
- afval van de thermische behandeling van mineralen.

Als afval van de winningsindustrie wordt gestort op een inrichting of een deel daarvan die speciaal is ingericht voor het bergen van winningsafval, dan geldt het Besluit beheer winningsafvalstoffen. Wordt afval van de winningsindustrie op een gewone stortplaats gestort, dan geldt de voor de stortplaats van toepassing zijnde regelgeving.
In Nederland komt winningsafval vrij bij de winning van olie, gas en zout en bij de winning van bouwstoffen zoals zand, grond, grind e.d. Vanwege de uitzonderingen die in de richtlijn zijn opgenomen, zullen Nederlandse bedrijven bij de huidige wijze

van beheer van het afval, niet te maken krijgen met de verplichtingen uit de richtlijn.

21.11 Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en Stortbesluit bodembescherming

Per 1 januari 2013 is het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen herzien. De wijziging van het Bssa is gericht op het verbeteren van de structuur van dit besluit, betere aansluiting bij Europese regelgeving, het schrappen van overbodige regelingen en het herformuleren van de stortverboden en vrijstellingen.

In het begin van deze tweede planperiode is het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (bssa) herzien. Deze herziening is gericht op het verbeteren van de structuur van dit besluit, betere aansluiting bij Europese regelgeving, het schrappen van overbodige regelingen en het herformuleren van de stortverboden en vrijstellingen.

Daarnaast wordt in de komende periode in overleg met provincies en branche gewerkt aan de noodzakelijke modernisering en verduurzaming van het stortbeheerbeleid via een herziening van het Stortbesluit Bodembescherming (Sb) en de bijbehorende Uitvoeringsregeling Stortbesluit (UrSb). De modernisering van het Sb richt zich op het actualiseren van de technische richtlijnen naar de huidige stand der techniek en het creëren van ruimte voor nieuwe inzichten en innovaties. Dit alles vindt plaats binnen de kaders van de Europese Richtlijn storten.

21.12 Technisch noodzakelijke toepassing van afvalstoffen in stortplaatsen

Tijdens de exploitatie van een stortplaats moeten voor een goede bedrijfsvoering en om aan bodembeschermende en milieuhygiënische eisen te voldoen, onder meer de volgende voorzieningen worden aangebracht:

- onder- en bovenafdichting;
- de steunlaag voor de bovenafdichting;
- drainagelagen voor de ligging van stortgasleidingen en percolaatdrains
- tussentijdse afdeklagen;
- stortwallen;
- stortwegen.

In het Stortbesluit zijn criteria opgenomen waaraan de voorzieningen moeten voldoen met betrekking tot de bescherming van het milieu. Voor de onder- en bovenafdichting gelden hierbij met name specifieke eisen. Beleidsmatig uitgangspunt voor de andere voorzieningen is dat deze zoveel mogelijk moeten worden aangebracht met ter verwijdering aangeboden afvalstoffen. Immers deze voorzieningen zullen blijvend deel uit maken van het stortlichaam en het is daarom gewenst afvalstoffen te gebruiken die sowieso op de betreffende stortplaats zouden worden gestort. Alhoewel deze afvalstoffen als bijvoorbeeld steunlaag of als tussentijdse afdeklaag een nuttige functie vervullen, is toch sprake van storten, omdat de afvalstoffen met die intentie door de ontdoener zijn aangeboden en als zodanig op de stortplaats zijn geaccepteerd. Tevens tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit.

Het kan voorkomen dat voorzieningen niet met het voorhanden zijnde stortmateriaal kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor moet een exploitant bouwstoffen of grond aantrekken. Het kan hierbij gaan om primair materiaal of om afvalstoffen. In beide gevallen geldt dat het materiaal moet voldoen aan de

kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Dit betekent onder meer dat het materiaal moet zijn voorzien van een geldige milieuhygiënische verklaring.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is het gewenst afvalstoffen volgens de regels van het Besluit bodemkwaliteit toe te passen om zo gebruik van primaire materialen te verminderen. Deze handeling wordt dan op basis van het arrest van het Europese Hof van 27 februari 2002 C-6/00 overweging 71 aangemerkt als het nuttig toepassen van afval:
"Een handeling met afvalstoffen kan worden aangemerkt als nuttige toepassing indien het belangrijkste doel ervan inhoudt dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt".
Indien afvalstoffen conform het Besluit bodemkwaliteit nuttig worden toegepast, dan is het Bssa niet van toepassing. Immers het Bssa is alleen van toepassing op afvalstoffen die gestort worden. De bepalingen uit het Stortbesluit blijven wel onverkort van kracht.

21.13 Duurzaam stortbeheer

De nazorg van stortplaatsen is kostbaar en legt een zorgplicht bij toekomstige generaties.

De gebruikelijke werkwijze bij stortplaatsen is dat de eigenaar van de stortplaats eerst zorgt voor een goede onderafdichting, vervolgens wordt afval gestort tot de stortplaats vol is, waarna afdichting volgt met een waterdichte bovenlaag. Het gestorte afval is dan volledig geïsoleerd. Zolang de afdichting goed is, kunnen geen verontreinigende stoffen naar de omgeving lekken. Nadeel van deze werkwijze is dat de afvalstoffen altijd bewaard blijven en dat de bodembeschermende voorzieningen in beginsel eeuwigdurend moeten worden beheerd en gecontroleerd. Daarnaast moet de waterdichte bovenafdichting periodiek worden vervangen. De stortlocatie laat verder tot in lengte van dagen weinig andere gebruiksfuncties toe terwijl de verontreinigingen in de stortplaats ongemoeid blijven.

Om deze nadelen te voorkomen is het ministerie van IenM samen met de afvalbranche en de betrokken provincies onder de noemer van 'Introductie Duurzaam Stortbeheer' (IDS) gestart met een grootschalig innovatief onderzoekexperiment naar de effecten van duurzaam stortbeheer op de reductie van het emissiepotentieel op drie stortplaatsen in de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland en Flevoland. Het experiment zal mogelijk in 2015 van start kunnen gaan.

Het doel van duurzaam stortbeheer als zodanig is de afwenteling van de gevolgen van het storten van afval op toekomstige generaties te verminderen. Dit gebeurt door een brongerichte aanpak, die is gericht op de vermindering van het emissiepotentieel van het afvalpakket op de stortplaats door infiltratie van water en beluchting van het afvalpakket. Deze aanpak is dus een alternatief voor de traditionele aanpak overeenkomstig de zogenaamde IBC-criteria (Isoleren, Beheersen en Controleren). Vermindering van het emissiepotentieel blijft daarbij achterwege.

Door het toevoegen van water en lucht aan een stortplaats, worden de biologische afbraakprocessen in de stortplaats gestimuleerd. Wetenschappelijk onderzoek in de afgelopen 20 jaar heeft bewezen dat dit kan leiden tot een aanzienlijke vermindering van de verontreinigingen in de stortplaats. De afbraak duurt naar verwachting circa 10 jaar. Het doel is dat de stortplaats daarna geen bijzondere

aandacht meer nodig heeft. De kwaliteit van het achterblijvende stabiele afval moet voldoen aan de normale milieuhygiënische eisen. De risico's voor de omgeving vervallen en de grond kan dan weer benut worden voor meerdere andere doeleinden. Deze aanpak is niet toegestaan onder het huidige Stortbesluit. Met gebruikmaking van de Crisis en herstelwet wordt het Stortbesluit voor de drie pilotlocaties zo aangepast dat uitvoering wel mogelijk is.

Naast de drie pilotlocaties komen bij succes van het experiment mogelijk circa 15 andere stortplaatsen in aanmerking om na afloop van het onderzoek ook te worden verduurzaamd. Naar verwachting kan met duurzaam stortbeheer op deze stortplaatsen een bedrag van circa 75 - 82 miljoen euro worden bespaard op de beheer- en nazorgkosten.

Deze aanpak klinkt eenvoudig, maar vergt veel onderzoek en voorbereiding. De afvalbranche heeft aangegeven in beginsel bereid te zijn om de kosten van het experiment van circa 10 tot 14 miljoen euro te dragen. Randvoorwaarde daarbij is dat vooraf sluitende afspraken worden gemaakt over de condities waaronder het experiment kan plaatsvinden en over de eisen die worden gesteld aan het te bereiken resultaat. Het RIVM en ECN zijn nauw betrokken bij het doordenken van het experiment en het definiëren van het resultaat. De Technische Commissie Bodem (TCB) heeft in een aantal adviezen mede richting gegeven aan de voorbereiding van het experiment. De Technologiestichting STW verstrekt de Technische Universiteit Delft 1,3 miljoen subsidie voor het uitvoeren van flankerend onderzoek.

Het betreft een technisch complex experiment dat op een zorgvuldige wijze wordt voorbereid. Het streven is om de voorbereidingen rond medio 2014 af te ronden. Verwacht wordt dat in de tweede helft van 2014 besluitvorming kan plaatsvinden bij de provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Flevoland, IPO, brancheorganisaties, betrokken afvalbedrijven en het ministerie over de haalbaarheid van het experiment. Pas als de haalbaarheid door alle betrokken partijen als positief wordt gewaardeerd kan worden overgaan tot ondertekening van de Green Deal Duurzaam Stortbeheer. Ondertekening kan dan rond eind 2014 plaatsvinden.

De deelnemende partijen verwachten dat het experiment duurzaam stortbeheer voor een doorbraak kan zorgen en verwachten een brede toepassing, ook in andere landen.

21.14 Nazorg

Gegarandeerde nazorg is van belang om het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van een gesloten stortplaats zeker te stellen. Dit gebeurt door het treffen van maatregelen om de bodembeschermende voorzieningen in stand te houden, te herstellen en te vervangen. Ook is regelmatige inspectie van de voorzieningen en onderzoek van het grondwater bij de stortplaats noodzakelijk.
De wettelijke regeling van de nazorg is opgenomen in hoofdstuk 8 en 15 van de Wet milieubeheer. De nazorgregeling is van toepassing op alle stortplaatsen die na 1 september 1996 nog operationeel zijn.

De provincies zijn op grond van de wet bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de nazorg.

In 2010 en 2013 is onderzoek gedaan naar de financieel-economische situatie van de Stortsector. In het eindrapport Modernisering en Verduurzaming Stortsector van 15 november 2013, dat is opgesteld door de Erasmus Universiteit en

onderzoeksbureau FFact, wordt geconcludeerd dat de stortsector zich in een steeds zorgelijker financieel-economische situatie bevindt. Het rapport reikt een aantal oplossingen aan voor de aanpak van de gerezen problemen. Het ministerie zal over de inhoud van het rapport in overleg treden met IPO en branche, en de inhoud van het rapport tevens betrekken bij de nog te houden evaluatie van de nazorgwet.

21.15 Voormalige stortplaatsen

De nazorg van voormalige stortplaatsen, dat wil zeggen de stortplaatsen die voor 1 september 1996 zijn gesloten, was het onderwerp van het project Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS).

In de periode 1999-2003 hebben de provincies in het kader van het project Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS) een inventarisatie uitgevoerd en een analyse gemaakt van de aard en omvang van de nazorg van de ongeveer 4000 voormalige stortplaatsen.

De uitvoering en handhaving van beleid rond deze Navos-stortplaatsen is gedecentraliseerd naar provincies en een aantal gemeenten op grond van de saneringsparagraaf Wet bodembescherming (Wbb).

Voor zover sprake is van eventuele risico's van verspreiding van verontreiniging naar bodem en grondwater is de Wbb het toetsingskader. Inmiddels zijn op veel van deze locaties sanerings- en/of beheersmaatregelen getroffen. Afhankelijk van de verontreinigingsituatie van de individuele Navos-stortplaats kan dat betekenen dat monitoring op regelmatige basis (bijvoorbeeld jaarlijks of vijfjaarlijks) plaatsvindt. Indien door het bevoegd gezag op grond van onder meer het NAVOS-onderzoek is geconcludeerd dat er geen aanleiding bestaat om direct maatregelen te nemen, dan kan de uitvoering van vervolgonderzoek of het treffen van maatregelen op een natuurlijk moment plaatsvinden (bijvoorbeeld in het kader van gebiedsontwikkeling). Daarnaast kan het voorkomen dat het bevoegd gezag in het kader van de beschikking ernst en spoed voor een locatie een beoordeling heeft gemaakt van onder meer de aard, omvang en verspreidingrisico's van de verontreinigingen. In deze situatie worden eventueel noodzakelijke maatregelen hierop afgestemd.
In de komende periode zal door het ministerie in overleg met provincies en branches een visie worden ontwikkeld over de haalbaarheid van afvalmining en verduurzaming van Navos-locaties.

21.16 Opbergen van afval in de ondergrond

21.16.1 Afbakening

Onder het opbergen van afval in de ondergrond wordt verstaan het opslaan van afvalstoffen in (diepe) onderaardse lagen door nuttige toepassing, storten of injectie. Voorbeelden zijn het opvullen van zoutcavernes met afvalstoffen en het teruginjecteren van productiewater in gasvelden.

Het beleid zoals beschreven in deze paragraaf ziet niet toe op het opslaan van CO_2. De Nederlandse overheid staat positief tegen de opslag van CO_2 in de ondergrond als een van de opties ter beperking van het broeikaseffect. De Nederlandse overheid wil meer ervaring opdoen met de ondergrondse opslag van CO_2 en ondersteunt daartoe actief het uitvoeren van proefprojecten.
Het beleid in deze paragraaf ziet eveneens niet toe op de opslag van radioactief materiaal.

In richtlijn 2009/31/EG zijn bepalingen opgenomen over de geologische opslag van kooldioxide. De richtlijn is geïmplementeerd in de Mijnbouwwet. De richtlijn is onderdeel van het klimaatbeleid van de Europese Unie dat er op is gericht de emissie van CO_2 in de atmosfeer te beperken en afgevangen CO_2 permanent in te sluiten in de ondergrond. De richtlijn bevat regels over drie stadia in de opslagketen: het afvangen, het transport en de opslag van CO_2.

21.16.2 Uitgangspunten

Voor het opbergen van afval in de diepe ondergrond gelden net als in het eerste LAP de volgende uitgangspunten:

1. De bodem is in beginsel niet bestemd voor het opbergen van afvalstoffen of componenten van afvalstoffen die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn.
2. Berging van afvalstoffen in de diepe ondergrond is alleen aanvaardbaar als de te bergen afvalstoffen terugneembaar zijn. Dat betekent dat de afvalstoffen weer uit de diepe ondergrond moeten kunnen worden gehaald, bijvoorbeeld als op een bepaald moment mogelijkheden voor nuttige toepassing beschikbaar zijn.
3. De wijze van berging dient te voldoen aan de IBC-criteria (isoleren, beheersen en controleren).

21.16.3 Nuttige toepassing van afval in de diepe ondergrond

Afvalstoffen kunnen nuttig worden toegepast in de diepe ondergrond, bijvoorbeeld wanneer oude mijnschachten of zoutcavernes wegens instortingsgevaar of stabiliteitsproblematiek met afvalstoffen worden opgevuld. De instabiliteit maakt het opvullen immers noodzakelijk en door afvalstoffen te gebruiken, worden primaire grondstoffen gespaard.

Opvullen zoutcavernes

De stabiliteitsproblematiek bij zoutcavernes speelt voor zover de huidige kennis strekt bij ongeveer 60 van de 200 cavernes. Deze oude cavernes, vrijwel allemaal gesitueerd in Twente, voldoen niet aan de huidige zekerheidsmarges en zijn daarom potentieel instabiel. Het is niet te voorspellen wanneer een caverne daadwerkelijk instabiel wordt. Wel is op grond van metingen eenduidig vast te stellen wanneer een caverne daadwerkelijk als instabiel moet worden aangemerkt. Om schade te voorkomen moet een instabiele caverne binnen 15 jaar via injectie worden opgevuld.
De overige 140 zoutcavernes zijn niet instabiel. Het bergen van afvalstoffen in deze stabiele cavernes kan daarom nooit als een nuttige toepassing worden aangemerkt.

Voor het opvullen van instabiele cavernes is tot op heden, geheel in lijn met het LAP beleid voor het beheer van afvalstoffen, gebruik gemaakt van de afvalstoffen die vrijkomen bij de zoutwinning en zoutproductie en overwegend (ter plekke) uit de ondergrond afkomstig zijn.
De beschikbaarheid van deze afvalstoffen is echter beperkt. Zeker wanneer meerdere cavernes tegelijkertijd moeten worden opgevuld, zal de inzet van andere stabiliseringmaterialen moeten worden bezien. Naast primaire grondstoffen kan dan de inzet van afvalstoffen die niet (ter plekke) uit de ondergrond afkomstig zijn worden overwogen. Er moet dan wel worden voldaan aan de in paragraaf 21.16.2 opgenomen uitgangspunten. Dit LAP geeft echter de ruimte om een pilotproject uit te voeren, waarbij de uitgangspunten niet gelden (zie kader hierna).

Pilotproject voor opvullen zoutcaverne

Op dit moment (2014) is er nog geen ervaring opgedaan met het gebruik van afvalstoffen die niet afkomstig zijn van het eigen zoutwinnings- of productieproces voor stabiliseringsdoeleinden van een zoutcaverne.
Gedurende de planperiode van dit LAP kan in afstemming met het ministerie van IenM, Staatstoezicht op de mijnen en de bevoegde gezagen (ministerie EZ, provincie) door de winningsvergunninghouder van de betreffende cavernes een pilotproject worden gestart met als doel te bepalen welke niet bodemeigen afvalstoffen onder welke voorwaarden zonder milieuhygiënisch risico's in principe toegepast kunnen worden voor het stabiliseren van een (potentieel) instabiele caverne.

Als gevolg van overleg tussen de Minister van IenM en de Tweede Kamer op 8 oktober 2009 geldt dat voor dit pilotproject de uitgangspunten uit paragraaf 21.16.2 van dit LAP niet gelden. Dat betekent dat bij het pilotproject geen rekening hoeft te worden gehouden met de volgende uitgangspunten:
- de eis van terugneembaarheid;
- de opvulplicht;
- onvoldoende hoeveelheid kalkslurry;
- daadwerkelijk instabiele caverne;
- kapitaalintensief gebruik van de bovengrond.

Binnen het kader van het pilotproject geldt de toepassing van afvalstoffen voor het preventief stabiliseren van drie representatieve potentieel instabiele cavernes in Twente als nuttige toepassing.

Na afloop van het project zal worden bezien wat de resultaten van het project betekenen voor het LAP en de daarin opgenomen uitgangspunten.

Alhoewel het gebruik van afvalstoffen voor stabilisering van instabiele zoutcavernes als een nuttige toepassing wordt gekarakteriseerd, dient in het oog te worden gehouden dat er op dit moment beperkt maatschappelijk draagvlak is voor toepassen van afvalstoffen in de diepe ondergrond. De eventuele gevolgen van instabiele cavernes (bodemdalingen, gaten, sink holes) worden maatschappelijk ook niet aanvaardbaar geacht. Er dient dus altijd een zorgvuldige belangenafweging te worden gemaakt om voldoende draagvlak te kunnen creëren.
Met name het huidige of toekomstige ruimtegebruik van de bovengrond zal een belangrijke rol spelen in deze afweging. Economisch schade of materiële schade aan de gebouwde omgeving is van een andere orde dan een schade in een agrarische omgeving. Het preventief opvullen (om gewenst toekomstig ruimtegebruik mogelijk te maken) is van een andere orde dan de noodzaak tot opvullen omdat de caverne daadwerkelijk instabiel is.

In alle gevallen zal aantoonbaar moeten zijn dat de hoeveelheid kalkslurry zoals deze bij de zoutwinning en -productie vrijkomt onvoldoende is om de stabilisering binnen de gewenste tijdsperiode (die voor daadwerkelijk instabiele cavernes anders zal liggen dan cavernes waarvan opvulling vanuit preventief oogpunt wordt overwogen) tot stand te brengen en dus de inzet van andere afvalstoffen noodzakelijk is.
In geval er sprake is van een daadwerkelijk instabiele caverne en een kapitaalintensief gebruik van de bovengrond, zal de toepassing van afvalstoffen als hiervoor aangegeven als nuttige toepassing kunnen worden aanvaard.
In geval er sprake is van het preventief opvullen van een potentieel instabiele caverne met een agrarisch gebruik van de bovengrond, zal het toepassen van

afvalstoffen niet voor de hand liggen. In dat geval ligt het meer voor de hand de eigenaar een schade te vergoeden of bijvoorbeeld over te gaan tot de aankoop van het stuk land, dan wel het ongewenste effect te aanvaarden.

Om de pilot mogelijk te maken is een wijziging van artikel 3 van het Besluit stortplaatsen en stortverboden nodig. Op dit moment is nuttige toepassing op of in de bodem van een inrichting van de afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt namelijk niet mogelijk. Deze wijziging wordt naar verwachting in 2014 gepubliceerd.

21.16.4 Storten van afval in de (diepe) ondergrond

De verwijderingshandelingen D1 (storten op of in de bodem) en D12 (permanente opslag) vallen onder de noemer 'storten van afval in de ondergrond'. In de stortregelgeving is specifiek voor ondergrondse stortplaatsen een risicobeoordeling voorgeschreven, die moet aantonen dat een voorgenomen stortplaats op de lange termijn veilig is en geen negatieve effecten zal hebben op de biosfeer (bijlage A van EU beschikking 2003/33 behorend bij de Richtlijn storten, geïmplementeerd in het Bssa). Daarnaast is veel wet- en regelgeving die geldt voor bovengrondse stortplaatsen ook van toepassing op ondergrondse stortplaatsen, zoals de stortverboden Bssa .

In Nederland zijn enkele gebieden aan te wijzen waar de onderaardse zout- en zeekleilagen mogelijk geschikt zijn voor het inrichten van een ondergrondse stortplaats. Bij het in werking treden van dit tweede LAP wordt er in Nederland niet in de ondergrond gestort en dit zal in de komende planperiode om de volgende redenen gehandhaafd blijven.

De bodem is in beginsel niet bestemd voor het opbergen en dus ook niet voor storten van afvalstoffen of componenten van afvalstoffen die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn.
De verwijdering van afvalstoffen door storten is de minst gewenste vorm van afvalbeheer. Dit komt tot uiting in het Nederlandse stortbeleid dat gericht is op het beperken van de hoeveelheid afval die wordt gestort.

Als gevolg van dit beleid is het aanbod van afvalstoffen op stortplaatsen in de laatste jaren flink afgenomen en is momenteel nog maar een beperkt aantal stortplaatsen in exploitatie. Ondergronds storten is een onbekende en mogelijk dure vorm van afvalverwijdering. In een krimpende stortmarkt lijkt het daarom niet lonend een dergelijk initiatief te ondernemen.
Daarnaast is het op basis van de capaciteitsregulering niet mogelijk een ondergrondse stortplaats te realiseren. Met de huidige (bovengrondse) stortcapaciteit is gedurende elk jaar in de planperiode van het LAP er minimaal voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit beschikbaar. Het moratorium voorkomt als beleidsinstrument dat er extra stortcapaciteit wordt gerealiseerd of in procedure wordt gebracht. Het moratorium geldt onverkort ook voor het creëren van stortcapaciteit in de diepe ondergrond.

21.16.5 Uitvoer naar buitenlandse ondergrondse deponie

Eind 2005 is in Nederland de C2 deponie gesloten. Met het wegvallen van deze deponie is voor een klein aantal niet verwerkbare gevaarlijke afvalstoffen geen verwijderingscapaciteit meer binnen Nederland. Voor deze afvalstoffen wordt uitvoer naar ondergrondse deponieën in het buitenland alleen toegestaan wanneer blijkt dat andere verwerkingsmogelijkheden uit afvalhiërarchie voor het beheer van dergelijke

afvalstoffen niet realiseerbaar zijn. Bij uitvoer moet men voldoen aan de eisen in de EVOA.

21.16.6 Injecteren van afval in de diepe ondergrond

Injectie van afval in de diepe ondergrond (D3) wordt op dit moment uitsluitend uitgevoerd in mijnbouwinrichtingen voor de winning van olie, gas en zouten en zijn in het algemeen gericht op het terugvoeren van bij het winningsproces ontstane afval(water)stromen welke ter plekke uit de bodem afkomstig zijn.

Voor het injecteren van afvalstoffen in de diepe ondergrond gelden de volgende algemene uitgangspunten.

- De bodem is niet bestemd voor het injecteren van afvalstoffen die niet ter plekke uit die bodem afkomstig zijn. Alleen het terugvoeren van afvalstoffen die vrijkomen bij winningsprocessen en ter plekke uit de diepe ondergrond afkomstig zijn, kan worden toegestaan. Het is degene die over injectiefaciliteiten beschikt niet toegestaan, diensten aan derden aan te bieden voor het injecteren van daardoor per definitie niet ter plekke uit de bodem afkomstige afvalstoffen.

- De verwijderingshandeling injecteren in de diepe ondergrond wordt niet bij naam genoemd in de afvalhiërarchie . Injecteren wordt beleidsmatig gelijk gesteld aan storten. Voor het injecteren van afvalstoffen in de diepe ondergrond bestaat echter geen capaciteitsregulering. De bestaansgrond van injectieactiviteiten is al sinds jaar en dag gelegen in het terugvoeren van bij het eigen winningsproces ontstane bodemeigen afvalstoffen. Het oprichten van mijnbouwininrichting met enkel het doel het injecteren van afvalstoffen (bijvoorbeeld in verlaten lege gas- en olievelden of zoutcavernes) welke niet uit de ondergrond afkomstig zijn en geen samenhang hebben met het winningsproces, is derhalve niet toegestaan.

- Bij het terugvoeren van afvalstoffen die ter plekke uit de bodem afkomstig zijn, moet een duurzaam beheer van deze afvalstoffen worden zeker gesteld en moet voldaan worden aan het Isoleren, Beheersen Controle (IBC) principe.
  Bijlage A van EU beschikking 2003/33 behorend bij de Richtlijn Storten kent een beoordelingskader gericht op het vaststellen van de integriteit van een ondergrondse opslagvoorziening.

  Hoewel dit beoordelingskader betrekking heeft op opslagvoorzieningen in de ondergrond waarin gestort (D1/D12) wordt, wordt de gekozen afwegingsmethodiek toepasbaar geacht ook voor injectieactiviteiten. Bij de te verstrekken Wet milieubeheervergunning/Mijnbouwmilieuvergunning/opslagvergunning dient dit beoordelingskader dan ook te worden toegepast. Door Staatstoezicht op de Mijnen is een protocol ontwikkeld waarin alle relevante aspecten voor injectie van productiewater uit de bijlage A zijn opgenomen. Indien dit protocol wordt toegepast wordt geacht te worden voldaan hetgeen gesteld in het LAP. Het protocol is te vinden op de NOGEPA website en is eveneens opgenomen in het achtergronddocument van het LAP.

- In de vorige planperiode is het begrip terugneembaarheid geïntroduceerd. De voornaamste reden om een terugneembaarheidseis op te nemen is om in geval van lekkage ten gevolge van onvoorzien omstandigheden milieuschade te kunnen voorkomen. In de praktijk zullen geïnjecteerde stoffen in de ondergrond worden gemengd met de al aanwezige vloeistoffen en reacties aangaan met componenten uit de ondergrond. De terugneembaarheidseis richt zich dan ook

op aanwezige (samengestelde) afvalstoffen in het compartiment en is niet gericht op het terugnemen van de oorspronkelijke geïnjecteerde afvalstoffen in onveranderde vorm.

- Het is niet toegestaan afvalstoffen welke ontstaan bij de inzet van de ruwe olie en gewonnen gas in productieprocessen te verwijderen middels injectie. Alleen voor afvalstoffen van zouten ingezet in productieprocessen geldt een aantal uitzonderingen (zie onderstaand).

Als aanvulling op de algemene uitgangspunten vindt voor de specifieke winningsprocessen onderstaand een nadere uitwerking plaats.

21.16.7 Injectieactiviteiten bij olie en gaswinning

Voor het injecteren bij de olie- en gaswinning, geldt het volgende:

- Formatiewater dat wordt geïnjecteerd bevat onvermijdelijk ook hulpstoffen die bij de winning en het productieproces worden toegepast en niet volledig uit het formatiewater kunnen worden verwijderd. Hiermee worden bodemvreemde stoffen teruggevoerd, hetgeen niet is gewenst. Voordat injectie van formatiewater mag plaatsvinden dient aan het bevoegd gezag te worden aangetoond dat redelijkerwijs is geprobeerd het gehalte aan hulpstoffen in de te injecteren stroom te minimaliseren.

- Bij de injectie van formatiewater wordt vaak ook formatiewater van andere winningslocaties aangevoerd. Formeel is er dan geen sprake meer van formatiewater dat ter plekke uit de bodem komt.
  Gezien de uitgestrektheid/omvang van de geologische formaties waaruit olie en gas wordt gewonnen komen deze formatiewateren wel uit een vergelijkbare formatie en mag worden aangenomen dat de aard van de aanwezige natuurlijke verontreinigingen vergelijkbaar is met de plaats waar injectie plaats vindt. Indien formatiewateren van buiten de inrichting worden aangevoerd, dient dit aan het bevoegd gezag aangetoond te worden.

- Naast de formatiewateren kunnen tijdens het winnings- en productieproces ook nog andere vloeibare afvalstoffen ontstaan welke niet uit de ondergrond afkomstig zijn. Aangezien het beleidsstandpunt is dat enkel vloeistoffen mogen worden teruggevoerd die uit de diepe ondergrond afkomstig zijn, is injectie van dergelijke afvalstoffen strijdig met het beleid.

  De Raad van State heeft echter in 2002 geoordeeld dat een dergelijk algemeen beleidsuitgangspunt niet zondermeer gehanteerd kan worden indien op grond van een milieuhygiënische afweging argumenten te vinden zouden zijn voor het wel injecteren van dergelijke afvalstoffen.

  Mede naar aanleiding van deze uitspraak is in opdracht van de NAM door onderzoeksbureau CE een instrument ontwikkeld welke een afwegingskader vormt op grond waarvan een milieuhygiënische vergelijking gemaakt kan worden tussen een bovengrondse verwerkingsroute en het injecteren van bodemvreemde afvalstoffen in de diepe ondergrond.

  Dit instrument is in de vergunningsverleningspraktijk inmiddels een aantal malen toegepast en heeft zijn waarde bewezen. Tevens heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage dit instrument op verzoek van de Provincie Drenthe beoordeeld en met enkele aanpassingen algemeen toepasbaar geacht binnen de olie- en gasindustrie. Het ligt dan ook voor de hand om in

voorkomende gevallen in overleg met het bevoegd gezag het in opdracht van NAM ontwikkelde instrument (met inachtneming hetgeen de MER commissie aan aanpassingen heeft voorgesteld) toe te passen om te beoordelen of de injectie van niet bodemeigen stoffen milieuhygiënisch de voorkeur heeft.

21.16.8 Injectieactiviteiten bij de winning van zouten

Bij de winning van zouten afvalstoffen geïnjecteerd in de diepe ondergrond. Het beleid in de afgelopen planperiode ten aanzien van de injectie van afvalstoffen in zoutcavernes heeft zich gericht op het consolideren van reeds bestaande injectieactiviteiten.
Daardoor is ook de injectie van afvalstoffen welke ontstaan in de productieprocessen waarin zouten worden ingezet (anders dan de winning en productie van het zout uit de pekel) toegestaan. Gevolg hiervan is dat er sprake is van een grotere diversiteit van afvalstromen, waarin vaker (sporen van) bodemvreemde stoffen aanwezig zijn.

In tegenstelling tot in de olie- en gasindustrie is voor de zoutindustrie geen specifiek instrument beschikbaar om een milieuhygiënische toetst te kunnen uitvoeren op basis waarvan men een verantwoorde afweging kan maken of stromen met bodemvreemde elementen niet beter bovengronds verwerkt kunnen worden. De vergunningaanvrager dient door een onderzoek aan te tonen dat terugvoeren milieuhygiënisch gezien de voorkeur heeft dan wel dat de kosten voor de alternatieven van terugvoeren niet in verhouding staan tot de milieuhygiënische voordelen.
Het bevoegd gezag dient eigenstandig te beoordelen of het door de vergunninghouder uitgevoerde onderzoek adequaat is geweest. In de afgelopen planperiode is consensus tussen bevoegde gezagen, IenM en bedrijven bereikt over het feit dat enkel een LCA uitvoeren niet als een toereikend onderzoek kan worden aangemerkt.
In een aantal specifieke situaties ontstaan bij de winning of de productie van zouten nevenproducten als gips, kalk of kalksteen. Dergelijke producten worden al jaren teruggevoerd. Dit terugvoeren kan ook in de huidige planperiode worden gecontinueerd.

22 Monitoring

22.1 Inleiding

Om het beleid in dit LAP te kunnen evalueren en om eventuele bijstelling te kunnen onderbouwen en legitimeren, is het noodzakelijk dat de uitvoering van het LAP wordt gemonitord.
Monitoring is het vooropgezet, systematisch en gedurig verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens. Het gaat daarbij om:

- kwantitatieve gegevens of getalsmatige gegevens. Dit zijn de 'cijfertjes', bijvoorbeeld over hoeveel afval ontstaat, hoe het wordt beheerd en wat de milieudruk van afval- en materiaalbeheer is;
- kwalitatieve gegevens. Dit zijn bijvoorbeeld gegevens over het uitvoeren van acties, het opstellen van regelgeving en het maken van evaluaties.

Met de resultaten van monitoring kan inzicht worden verkregen in hoeverre taak- en doelstellingen worden gehaald en afspraken worden nageleefd, kunnen handhavingsactiviteiten worden ondersteund, ontwikkelingen worden ingeschat, scenario's worden op- of bijgesteld en aannames worden gevalideerd. Monitoring kan dus worden gebruikt voor zowel diagnose (kijken naar het verleden en het vaststellen van de stand van zaken) als prognose (kijken naar de toekomst en het inschatten van ontwikkelingen en de gevolgen daarvan).
Dit hoofdstuk bevat de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de monitoring van het LAP, beschrijft de organisatie en gaat in op de rapportage.

22.2 Uitgangspunten

Bij de monitoring van het LAP worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Er worden alleen gegevens verzameld die nodig zijn voor onderbouwing, legitimatie en evaluatie van het afval- en ketenbeleid en om te voldoen aan internationale rapportage-verplichtingen. Er worden dus geen gegevens verzameld, waar vervolgens niets mee wordt gedaan.
2. Het streven is dat elke gegevenseigenaar de gegevens slechts éénmaal aan het monitoringstelsel hoeft te verstrekken.
3. De monitoringgegevens moeten door de meest betrokken partijen worden erkend. Alleen dan kunnen door iedereen gedragen uitspraken worden gedaan, bijvoorbeeld over het halen van taak- en doelstellingen.
4. De monitoringgegevens moeten betrouwbaar en nauwkeurig zijn, wat inhoudt dat:
   a. definities zoveel mogelijk eenduidig zijn;
   b. verzamelmethode en gegevensbewerking controleerbaar en reproduceerbaar zijn;
   c. over het meetpunt in de keten overeenstemming bestaat;
   d. verantwoordelijkheden met betrekking tot de aard, consistentie, beschikbaarheid en verwerking van de gegevens eenduidig beschreven zijn;
   e. de structuur van de informatiestromen helder is.
5. Gegevens worden centraal opgeslagen, bewerkt en gerapporteerd.
6. Eénmaal per jaar wordt een integrale rapportage opgesteld over de voortgang van de uitvoering van het LAP. In de rapportage worden zowel de kwantitatieve gegevens (afvalhoeveelheden) gepresenteerd, als de kwalitatieve (voortgang actiepunten enz.).
7. In de jaarlijkse rapportage (zie punt 6) in het jaar t wordt over de kwantitatieve gegevens (afvalhoeveelheden) gerapporteerd over de periode 2000 tot en met

het kalenderjaar t-1.
Voor het jaar t-1 zullen voor verschillende onderdelen nog geen definitieve cijfers beschikbaar zijn, omdat bijvoorbeeld definitieve cijfers van enquêtes en dergelijke nog niet bekend zijn of omdat gebruik wordt gemaakt van tweejaarlijkse monitoringactiviteiten. In die gevallen worden over het jaar t-1 conceptcijfers gerapporteerd of extrapolaties van cijfers van vorige jaren.
De cijfers van het jaar t-2 in de rapportage van het jaar t zijn wel definitief. Dit betekent dat alle cijfers van twee jaar en ouder definitief moeten zijn.

22.3 Organisatie

Overleg en afstemming over de opzet, uitvoering en resultaten van monitoringactiviteiten vindt plaats in de Begeleidingscommissie LAP. Hierin zijn vertegenwoordigd het ministerie van IenM (voorzitter), Rijkswaterstaat Leefomgeving (secretariaat), IPO, VNG, MKB Nederland, VNO-NCW, Vereniging Afvalbedrijven, NVRD, FHG, BRBS, BVOR, TLN en CBS.

De feitelijke monitoring van het LAP, te weten het daadwerkelijk verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens wordt gecoördineerd door Rijkswaterstaat Leefomgeving. Dat betekent niet dat Rijkswaterstaat zelf alle monitoringactiviteiten uitvoert. Diverse monitoringactiviteiten worden uitgevoerd door andere overheden, brancheverenigingen, bedrijven, organisaties, enz. Rijkswaterstaat Leefomgeving zorgt voor afstemming met en tussen deze organisaties, zodat hun activiteiten en resultaten onderdeel uitmaken van de monitoring. Op deze manier dragen de organisaties optimaal bij aan de monitoring van het LAP en treden er geen doublures op.

Bij Rijkswaterstaat Leefomgeving is een centrale afvaldatabank gerealiseerd, waarin alle afvalgegevens worden opgeslagen.

22.4 Nationale rapportage

Zoals in de uitgangspunten voor de monitoring in paragraaf 22.2 is aangegeven, wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het LAP. Er wordt onder meer gerapporteerd over de capaciteit voor thermische verwerking en storten van afvalstoffen, de mate van grensoverschrijdend transport van afvalstoffen, het totale afvalaanbod in Nederland, de mate van nuttige toepassing, de hoeveelheid afval die is verwijderd, de resultaten van uitgevoerd onderzoek, de stand van zaken over een gelijk speelveld, de voortgang van het opzetten/aanpassen van regelgeving, enz.

De verzamelde gegevens worden ter beschikking gesteld aan het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS voor het opstellen van periodieke milieurapportages door genoemde instanties.

22.5 Internationale rapportage

Diverse internationale richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen en richtlijnen voor specifieke afvalstoffen als verpakkingen, batterijen, verbranden, storten, enz., bevatten verplichtingen tot het periodiek verstrekken van gegevens. Daarnaast is er een Europese verordening betreffende afvalstoffenstatistieken.
De centrale afvaldatabank is zodanig ingericht dat op de vereiste momenten de benodigde gegevens in de volgens de betreffende richtlijnen vereiste formats worden gegenereerd.

Daarnaast zijn er diverse internationale organisaties, zoals Eurostat (het statistisch bureau van de Europese Unie) en het Europees Milieuagentschap, die al dan niet periodiek analyses en overzichten maken van de afvalbeheersituatie in de verschillende landen. Ook voor deze activiteiten worden de gegevens van de centrale databank gebruikt.

23 Handhaving

23.1 Inleiding

Uitvoering en naleving van wetten en regels zijn pijlers van onze rechtsstaat. Burgers, bedrijven en instellingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van regelgeving. Handhaving door bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden moet er desnoods voor zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid nemen.

HANDHAVEN IS....

Onder handhaven wordt verstaan: dienstverlening, toezicht en opsporing, eventueel gevolgd door bestuurlijke vervolgacties (onder meer dwangsom en bestuursdwang) en strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie.

Internationalisering, schaalvergroting van bedrijven en veranderende organisatiestructuren zijn ontwikkelingen die raken aan de manier waarop handhavingsorganisaties de naleving van de regels, wetten en het beleid handhaven. Verder blijft er de wens om toezichtslasten te verminderen en te komen tot één toezichtsinstantie/houder per bedrijf.
Als gevolg hiervan is de (organisatie van) handhaving van wettelijke regels al jaren in ontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt daarom volstaan met algemene informatie over handhaving. De ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de daadwerkelijke handhaving worden in de LAP-achtergrondinformatie behandeld.

23.2 Herstel, ontmoediging en straf

Handhavend optreden is gericht op herstel, ontmoediging en straf. Het gaat dan om het herstellen van de milieusituatie in de oorspronkelijke toestand, het ontmoedigen van de dader of potentiële daders en het straffen van de dader voor zijn overtreding en ontneming van zijn wederrechtelijk verkregen voordeel.
Consequent handhaven is noodzakelijk voor algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid.

De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de milieuaantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen.
De instrumenten van het strafrecht zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie) voordeel. Bij vrijwel elke overtreding van milieuvoorschriften kan bijna altijd een van beide of een combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden worden toegepast.

In het voorjaar van 2012 heeft de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu haar intrede gedaan. De BSB Milieu is een lik op stuk instrument dat ingezet kan worden door bepaalde bestuursorganen (onder andere de omgevingsdiensten en de ILT) bij de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten.
Bij de BSB Milieu is een bestuursorgaan bevoegd bij strafbeschikking een strafrechtelijke boete op te leggen. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het OM.

De introductie van de BSB Milieu was onderdeel van het programma tot versterking van de milieuhandhaving. Onder de naam "Rolverdeling tussen bestuur en OM" vormde dit een van de doelen van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA).

Maar ook door middel van het geven van voorlichting en informatie over wet- en regelgeving aan onder toezichtstaanden wordt de naleving bevorderd.

23.3 Slim handhaven

De regelgeving wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd. Wettelijke taken en bevoegdheden daarvoor zijn neergelegd bij het Rijk, het Openbaar Ministerie en in medebewind bij provincies, gemeenten en waterschappen.
De Minister van IenM is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het systeem van de bestuursrechtelijke handhaving van de milieu regelgeving en is beleidsmatig verantwoordelijk voor de terreinen ruimte en milieu.

Bij de handhaving gaat het om inrichtingsgebonden handhaving, niet inrichtingsgebonden handhaving en handhaving op de verschillende overdrachtsmomenten in de keten (producent, handelaar, inzamelaar, vervoerder, bemiddelaar, verwerker en verwijderaar). De afvalstoffenmarkt is een drukke en levendige markt. Omdat het onmogelijk is om alles te controleren moeten slimme keuzes worden gemaakt.
Alle handhavende instanties maken daarom op basis van kennis over het naleefniveau en op basis van risico's keuzes over welke onderwerpen en/of bedrijven prioriteit moeten krijgen in de handhaving.

23.4 Instrumentarium

Het instrumentarium op het terrein van afvalstoffen beoogt in de eerste plaats een doelmatig beheer van afvalstoffen te realiseren. Dit geschiedt door het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en een zo hoogwaardig mogelijk en lekvrij beheer van de ontstane afvalstoffen. Aandachtspunt blijft de definitie van 'afvalstof'. Door middel van afstemming tussen de verantwoordelijke instanties wordt getracht zo goed mogelijk oplossingen te geven over afvalstoffenvraagstukken.

Het instrumentarium, dat met name in de hoofdstukken 8 en 10 van de Wet milieubeheer (Wm) is neergelegd, is gericht op sturing van de afvalstromen en op toezicht op degenen die zich met afvalstoffen bezighouden. In de vergunningverlening moeten provincies en gemeenten rekening houden met de minimumstandaarden, zoals vastgelegd in het LAP. Als wettelijk adviseur ziet de ILT bij een aantal geselecteerde inrichtingen erop toe dat dit ook gebeurt.

Het sanctie-instrumentarium is gebaseerd op hoofdstuk 18 Wm wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving en op het wetboek van Strafvordering, wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten als het gaat om strafrechtelijke handhaving.

Bij de sturingsinstrumenten kan onderscheid worden gemaakt tussen instrumenten die zijn gericht op de handhaving buiten inrichtingen en bij bedrijven/inrichtingen voor het opslaan, nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen en instrumenten die zijn gericht op de handhaving van de gehele afvalketen en het transport van afvalstoffen tussen bedrijven.

De effectiviteit van het afvalstoffenbeleid wordt mede bepaald door de handhaving ervan. Voor een goede handhaving is het noodzakelijk dat het beleid en de wet- en regelgeving handhaafbaar zijn en dat aan de daadwerkelijke handhaving voldoende prioriteit wordt gegeven. Daarom vindt in een vroegtijdig stadium overleg plaats tussen de opstellers van de regelgeving en de bij de handhaving betrokken partijen, zoals IPO, VNG, het Openbaar Ministerie en de betrokken doelgroepen van het bedrijfsleven. Ook na inwerkingtreding van de regelgeving vindt regelmatig overleg plaats tussen de betrokkenen, zodat eventuele gebreken in de regelgeving zo snel mogelijk kunnen worden hersteld.

23.5 Waarop wordt toezicht gehouden?

Handhaving vindt plaats op basis van verleende vergunningen en van toepassing zijnde algemene regels (waar onder AmvB's). Er zijn enkele duizenden bedrijven met een omgevingsvergunning waar moet worden gehandhaafd op de afvalstoffenregelgeving. Verder vallen er nog eens duizenden bedrijven onder algemene regels (Activiteitenbesluit), waarbij preventie en zorg voor afvalstoffen een rol speelt. De handhaving hiervan berust primair bij de provincies en gemeenten.

In het kader van de EG-verordening Overbrenging van afvalstoffen (EVOA) worden jaarlijks circa 3000 beschikkingen afgegeven voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. De Minister van IenM is bevoegd gezag voor deze verordening. De ILT heeft een regiefunctie in de handhaving van de EVOA. Samen met de netwerkpartners wordt volgens programma's uitvoering gegeven aan de handhaving.

Verder wordt er steeds meer toezicht gehouden op het begin van de keten, op productregelgeving die mede tot doel heeft problemen van producten in het afvalstadium te voorkomen en naleving van het Besluit inzamelen afvalstoffen.

23.6 Internationale samenwerking handhaving

In de Europese Unie is een netwerk voor de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL), waarvan de internationale samenwerking op het terrein van de handhaving van de EVOA deel uitmaakt. Binnen dit netwerk wordt projectmatig samengewerkt tussen de lidstaten.

Overigens verplicht de EVOA de lidstaten tot internationale samenwerking, onder meer door uitwisseling en/of het gezamenlijk gebruik maken van gegevens, de bevordering van milieuhygiënisch verantwoorde technieken en de uitwerking van passende codes inzake goede praktijken.

Zie voor meer informatie over IMPEL: http://impel.eu/

24 Milieueffectrapportage van plannen

24.1 Inleiding

In 2001 is richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s gepubliceerd (hierna: planMER). Deze richtlijn heeft tot doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's. Het gaat daarbij om plannen en programma's die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

In de richtlijn staat onder meer dat er een milieubeoordeling wordt gemaakt van alle plannen en programma's die worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik.

Deze richtlijn is door een wijziging van de Wet milieubeheer (Staatsblad 2006, 336) en een wijziging van het Besluit m.e.r. (Staatsblad 2006, 388) in Nederland geïmplementeerd. De wijzigingen zijn 28 september 2006 in werking getreden.

Het LAP is een afvalbeheerplan en een plan dat wettelijk is voorgeschreven en kan leiden tot concrete projecten of activiteiten met mogelijke belangrijke gevolgen voor het milieu. Dat betekent dat het LAP onder de hiervoor genoemde bepalingen van de richtlijn planMER valt.

24.2 Het LAP en de planMER verplichting

Een planMER staat niet op zichzelf, maar is een hulpmiddel bij de besluitvorming van de overheid over het betreffende plan. Een planMER is veelal gekoppeld aan de keuzen van doelen, activiteiten en locaties. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, heeft een planMER tot doel om milieuoverwegingen een rol te laten spelen in plannen en programma’s.

Het LAP is voor het grootste deel een milieuplan en de doelstelling van het LAP is juist om de milieudruk van afvalbeheer te voorkomen of te beperken. Dat betekent eigenlijk dat het LAP zelf al één groot planMER is, want bij het maken van een keuze voor een doel of een activiteit wordt in het LAP ook onderbouwd waarom die keus worden gemaakt. Dit tweede LAP gaat niet over locatiekeuze. Locatiekeuze komt pas aan de orde als initiatiefnemers onderdelen van dit LAP gaan uitvoeren, bijvoorbeeld een afvalverwerkende inrichting willen oprichten. Op dat moment valt het onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het betreffende bevoegd gezag.

Artikel 7.10 van de Wet milieubeheer bevat de inhoudelijke vereisten van het planMER. Hierna wordt aangegeven op welke manier in dit tweede LAP aan die vereisten wordt voldaan.

1. Inhoud en doelstellingen van het plan en de mogelijke relatie met andere plannen.
   In de hoofdstukken 1 (Inleiding) en 3 (Status) wordt aangegeven waarom er een LAP wordt opgesteld en wat de doelstelling van het plan is. De doelstelling wordt in diverse andere hoofdstukken inhoudelijk uitgewerkt, onder meer in de hoofdstukken ketengericht afvalbeleid, nuttige toepassing, verbranden als vorm van verwijderen en storten.
   De relatie van het LAP met andere regelgeving wordt beschreven in paragraaf 3.5 (reikwijdte) en in de afzonderlijke sectorplannen.
2. Bestaande toestand van het milieu en de te verwachten ontwikkelingen als het plan niet zou worden uitgevoerd.
   In met name de hoofdstukken 2 (Terugblik), 7 (Afvalbeheerscenario's) en 13 (Preventie) wordt aangegeven hoe het afvalbeheer in Nederland zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en hoe de situatie is aan het begin van de geldingsduur van dit tweede LAP.
   In hoofdstuk 7 (Afvalbeheerscenario's) wordt tevens aandacht besteed aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen.
   Het beschrijven van een te verwachten ontwikkeling als het plan niet zou worden uitgevoerd, is niet aan de orde. Internationale en nationale regelgeving verplichten namelijk tot het opstellen van een of meerdere afvalbeheerplannen.
3. Relevante beleidsdoelstellingen en de wijze waarop hiermee in het plan rekening is gehouden.
   Zie hoofdstuk 8 (Doelstellingen).
4. Beschrijving van de mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen van zowel het plan als van redelijke alternatieven voor het plan, inclusief een motivering van de wijze waarop deze gevolgen bepaald zijn.
   Voor het eerste LAP is een zeer uitgebreid milieueffectrapport opgesteld, waarin tientallen LCA's zijn uitgevoerd voor verschillende afvalstoffen en verwerkingswijzen. Tevens is in het eerste LAP een milieutoets opgenomen. Het MER-LAP en die milieutoets gelden ook voor dit tweede LAP.
   Bij keuzes over afvalbeheer in dit tweede LAP, is steeds aangegeven waarom die keuzes worden gemaakt.
   Een redelijk alternatief voor dit plan is er niet.
5. Beschrijving van mogelijke gevolgen van het plan op gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Europese vogel- en/of habitatrichtlijn.
   Het LAP bevat het algemeen beleid voor afvalbeheer in Nederland en richt zich niet op specifieke gebieden. Pas als initiatiefnemers onderdelen van dit LAP gaan uitvoeren, bijvoorbeeld een afvalverwerkende inrichting willen oprichten, komen specifieke locaties aan de orde. Op dat moment valt het onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het betreffende bevoegd gezag en dat gezag zal daarbij rekening houden met gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Europese vogel- en/of habitatrichtlijn.
6. Een beschrijving van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, dan wel te beperken of ongedaan te maken.
   Doelstelling van het LAP is juist om een bijdrage te leveren aan de officiële missie van het milieubeleid, zijnde het scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de instandhouding en verbetering van de milieukwaliteit een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling.
   Keuzes die hierbij worden gemaakt, worden voor een deel in het LAP zelf onderbouwd en zijn voor een belangrijk deel terug te vinden in het MER-LAP.
7. Een overzicht van de leemten als het gevolg van het ontbreken van kennis of informatie.
   Dit aspect komt aan de orde in MER-LAP en de LCA's die na publicatie van het MER-LAP zijn uitgevoerd (zie paragraaf 11.2, minimumstandaarden).

8. De voorgenomen monitoringmaatregelen.
   In hoofdstuk 22 van dit LAP wordt ingegaan op de monitoring. Hierbij gaat het tweede LAP voort op de weg die met het eerste LAP is ingeslagen, dat wil zeggen dat jaarlijks wordt gerapporteerd over de uitvoering van het LAP (jaarlijkse voortgangsrapportage) en over het aanbod en verwerking van het Nederlandse afval (Nederlands afval in cijfers, NAIC).
9. Een voor een algemeen publiek op begrijpelijke wijze geformuleerde samenvatting.
   Het LAP heeft in hoofdstuk 0 een samenvatting, die voor het algemeen publiek begrijpelijk is.
   Verder is de site www.LAP2.nl ontwikkeld, waarin meer informatie over specifieke beleidsonderdelen van dit LAP wordt gegeven, inzicht wordt verschaft over het afvalbeheerbeleid voor 84 (categorieën van) afvalstoffen, monitoringresultaten worden gepresenteerd, een overzicht van nationale en internationale regelgeving is opgenomen, enz.