

# Toelichting bij de sectorplannen

In deze toelichting bij de sectorplannen is ingegaan op:

- **de inhoud van de sectorplannen.** Dit betreft een beknopte beschrijving van de inhoud van de verschillende paragrafen waaruit een sectorplan bestaat.
- **algemene bepalingen bij de vergunningverlening.** Hierbij gaat het om bepalingen waarmee rekening moet worden gehouden bij het verlenen van vergunningen voor inzamelen, opslaan en be- en verwerken van alle afvalstoffen. De sectorplannen bevatten aanvullingen of afwijkingen van deze algemene bepalingen.
- **vergunningverlening aan primaire ontdoeners.** Dit betreft met name de regelgeving ten aanzien van preventie en scheiding van afvalstoffen gericht op de primaire ontdoener. Het onderdeel aspecten van vergunningverlening in de sectorplannen heeft immers geen betrekking op de vergunning aan bedrijven waar afval ontstaat, de zogenaamde primaire ontdoeners.

## Inhoud van de sectorplannen

### Achtergrondgegevens

De paragraaf 'Achtergrondgegevens' bevat een opsomming van de belangrijkste afvalstromen en bronnen. Tevens wordt informatie gegeven over de hoeveelheid die in 2000 daadwerkelijk is aangeboden in Nederland, de verdeling hiervan over de wijzen van beheer (nuttig toepassen en verwijderen of lozen) en het verwachte aanbod in 2006 en 2012 op basis van prognoses. Tenslotte zijn eventueel bijzondere kenmerken vermeld, waaronder de codes van de Europese afvalstoffenlijst (Eural) van de afvalstoffen waarop het sectorplan betrekking heeft. Zoveel mogelijk is aangegeven of het gaat om gevaarlijk afval, aangegeven met een \* bij het afvalnummer, of dat de afvalstroom afhankelijk van de samenstelling gevaarlijk is, aangegeven met \*c.

De vermelding van Euralcodes is niet uitputtend, onder meer omdat diverse codes in meerdere sectorplannen aan de orde kunnen zijn. Een voorbeeld daarvan is subhoofdstuk 19 02 van de Eural, "Afval van de fysisch-chemische behandeling van afval". Deze behandeling kan in meerdere sectorplannen aan de orde zijn, zoals 5, 23, 31 en 33.

Als een Euralcode in een bepaald sectorplan is genoemd, betekent dat niet altijd dat de hele keten (inzameling, opslaan, bewerken, enz.) van die afvalstof in het betreffende sectorplan wordt behandeld. Voorbeeld: sectorplan 11 (auto afval) bevat alle Euralcodes van afgedankte voertuigen en afval van de sloop van afgedankte voertuigen en het onderhoud van voertuigen. Voor de verwerking van afzonderlijke componenten en materialen zijn echter andere sectorplannen van toepassing: oliefilters in sectorplan 23 (oliehoudende afvalstoffen), kunststof in sectorplan 19 (kunststofafval), enz.

### Afbakening sectorplan

Deze paragraaf geeft aan voor welke afvalstromen het beleid in het sectorplan is uitgewerkt, en welke daarmee verwante stromen in andere sectorplannen of het beleidskader aan de orde komen. Voor afvalstoffen waarvoor geen specifiek beleid is opgenomen in de sectorplannen geldt het algemene beleid uit deel 1 Beleidskader. Bij vergunningaanvragen voor die afvalstoffen moet dan ook aan het beleidskader worden getoetst.

### Beleid

Deze paragraaf begint met het doel van het beleid voor het beheer van de afvalstoffen waarop het sectorplan betrekking heeft. Dit betreft een specificatie van de algemene doelen van het afvalbeleid die in het beleidskader zijn weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de preventiemogelijkheden en de beleidsaspecten en –instrumenten die van belang zijn voor de inzameling, en be- en verwerking van de

betreffende afvalstoffen. De publicatie van de internationale en nationale wet- en regelgeving is opgenomen in bijlage 4.

### **Aspecten van vergunningverlening**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de aspecten die betrekking hebben op vergunningen voor het inzamelen, opslaan en be- en verwerken van afvalstoffen. Het betreft de specifieke bepalingen waarmee rekening moet worden gehouden bij het verlenen van vergunningen. De algemene bepalingen, die voor alle afvalstoffen gelden, zijn opgenomen in deze 'Toelichting bij de sectorplannen', onder de titel 'Algemene bepalingen bij vergunningverlening' (zie verderop).

Een belangrijk aspect bij de vergunningverlening is de minimumstandaard.

De minimumstandaard geeft de meest laagwaardige wijze van be- en verwerking van een afvalstof, waarvoor nog vergunning verleend mag worden. De overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard worden toegelicht. Daarbij gaat het om overwegingen ten aanzien van uitvoerbaarheid, bedrijfszekerheid, milieu-effecten, kosten en de relatie met de wijze van verwerking in het buitenland.

### **In- en uitvoer**

Het beleid ten aanzien van in- en uitvoer is opgenomen in het beleidskader. Deze paragraaf in het sectorplan bevat een uitwerking hiervan voor de afvalstromen waarop het sectorplan betrekking heeft.

Met ingang van de derde wijziging van het LAP is in de meeste sectorplannen expliciet aandacht besteed aan in- en uitvoer voor de handelingen

- R12 (uitwisseling van afvalstoffen vóór één van de onder R1 t/m R11 genoemde handelingen),
- R13 (opslag van afvalstoffen bestemd voor één van de onder R1 t/m R12 genoemde handelingen),
- D13 (vermengen vóór één van de handelingen D1 t/m D12),
- D14 (herverpakken vóór één van de handelingen D1 t/m D13), en
- D15 (opslag in afwachting van één van de handelingen D1 t/m D14).

In de betreffende passages worden deze handelingen samengevat onder de omschrijvingen voorlopige nuttige toepassing (R12, R13) respectievelijk voorlopige verwijdering (D13 t/m D15). Met het gebruik van deze terminologie wordt reeds aangesloten bij de terminologie zoals die wordt gehanteerd in de gewijzigde Europese verordening zoals die halverwege 2007 in werking treedt.

Wordt onbewerkt afval, of een uit bewerking afgescheiden fractie, na overbrenging gemengd, gesorteerd, gedroogd, geshredderd, verdicht of anderszins behandeld met het oog op een vervolghandeling elders of later, dan is sprake van voorlopige nuttige toepassing (R12/R13) of van voorlopige verwijdering (D13/D14/D15).

### **Monitoring**

In deze paragraaf is kort aangegeven op welke wijze de gegevens voor de monitoring van de ontwikkeling van de afvalstromen in dit sectorplan beschikbaar komen. De uitvoeringsaspecten van monitoring worden opgenomen in een monitoringsprogramma.

## **Algemene bepalingen bij vergunningverlening**

### **Algemeen geldend**

Onderstaande bepalingen zijn algemeen geldend, tenzij in de sectorplannen anders is aangegeven. De vergunningverlener is gehouden om met deze bepalingen rekening te houden. De inhoud van de sectorplannen onder paragraaf 4, bevat aanvullingen of afwijkingen van deze algemene bepalingen. Bij aanvullingen gaat het om specifieke invulling of detaillering van algemene bepalingen. Bij afwijkingen gaat het om bepalingen die voor een specifieke afvalstof anders zijn gesteld dan de algemene bepalingen.

### **Status**

De sectorplannen vormen een uitwerking van het beleidskader. In geval van geschillen is met betrekking tot de onderwerpen minimumstandaard en in- en uitvoer het sectorplan bepalend (met in achtname van het kader in paragraaf 12.3 van het beleidskader). Voor het overige is het beleidskader bepalend.

### **Vergunningstermijnen**

Vergunningen voor opslaan en be- en verwerken worden verleend met een looptijd van maximaal 10 jaren. Inzamelvergunningen worden verleend met een looptijd van maximaal 5 jaren. Voor AVI's geldt een vergunning voor onbepaalde termijn (zie deel 1, Beleidskader, hoofdstuk 10.3.2).

### **Inzamelen**

Bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen mogen alleen worden ingezameld, getransporteerd en verhandeld door rechtspersonen die op de landelijke lijst van vervoerders, inzamelaars, bemiddelaars en handelaren geregistreerd staan. Dit geldt niet voor scheepsafvalstoffen, afgewerkte olie en KGA. Voor de inzameling van deze afvalstoffen is een inzamelvergunning noodzakelijk op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen.

### **Opslag van afvalstoffen**

Voor het uitsluitend opslaan van afvalstoffen (opslaan als zelfstandige activiteit) wordt in beginsel een Wm-vergunning afgegeven, met uitzondering van afvalstoffen waarvoor een inzamelvergunning noodzakelijk is op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen.

Voor deze laatste afvalstoffen wordt in beginsel alleen een Wm-vergunning voor het uitsluitend opslaan (opslaan als zelfstandige activiteit), verleend aan een inzamelvergunninghouder. Ook gemeentelijke KCA- of KGA-depots komen in aanmerking voor een Wm-vergunning voor het uitsluitend opslaan (opslaan als zelfstandige activiteit) van de in het besluit genoemde afvalstoffen. Extra opslaglocaties worden vergund aan inzamelvergunninghouders.

Het Besluit financiële zekerheid biedt het bevoegd gezag in de meeste gevallen mogelijkheden om financiële eisen te stellen aan de houder van een Wm-vergunning voor het zelfstandig opslaan van afvalstoffen.

In de Wm-vergunningen voor het uitsluitend opslaan (opslaan als zelfstandige activiteit) worden ten minste aangegeven de maximale tijdsduur van de opslag en de maximale opslagcapaciteit voor het tijdelijk opslaan. De termijn van opslag voorafgaand aan verwijdering van afvalstoffen is maximaal 1 jaar; de termijn van opslag voorafgaand aan nuttige toepassing van afvalstoffen is maximaal 3 jaren. De in het huidige Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen genoemde termijnen van 1 en 3 jaar slaan op inrichtingen die zijn bedoeld voor opslag van afvalstoffen en niet op inrichtingen die zijn bedoeld voor berging van afvalstoffen op of in de bodem (stortplaatsen). Stortplaatsen blijven dus de mogelijkheid houden voor een langduriger opslag, als die opslag tenminste op grond van de vergunningsvoorschriften is toegestaan.

### **Acceptatie en bewerking**

Uitgangspunt voor het mengen van afvalstoffen is dat het mengen van afvalstoffen niet is toegestaan tenzij dit expliciet in de Wm-vergunning is geregeld. In hoofdstuk 16 van het beleidskader zijn de uitgangspunten voor het mengen nader uitgewerkt.

Voor de uitwerking van het mengen van afvalstoffen in Wm en Wvo-vergunningen is het van belang dat in de aanvraag door het bedrijf duidelijk wordt gemaakt welke afvalstoffen door het bedrijf gemengd worden. Wat niet is aangevraagd kan niet vergund en dus ook niet gemengd worden.

Afvalverwerkende bedrijven dienen een adequaat acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid) op te nemen in hun aanvragen. Daarin wordt aangegeven op welke wijze acceptatie en verwerking plaatsvindt op basis van een indeling van afvalstoffen in hoog, matig of laag risico bij acceptatie. Voorts dienen de bedrijven in hun aanvraag acceptatie en verwerking vast te leggen in toereikende procedures met betrekking tot administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Op basis van een risicoanalyse van de handelingen met afvalstoffen in het bedrijf kunnen beheersmaatregelen worden opgenomen in de aanvraag om de risico's op een onjuiste verwerking te verminderen. De richtlijnen voor het opstellen van acceptatie en registratieprocedures zijn opgenomen in het rapport 'De verwerking verantwoord' (De Roever 2002). De aanvraag blijft buiten behandeling of de aangevraagde vergunning wordt geweigerd, indien de procedures voor acceptatie en administratie niet voldoen aan deze richtlijnen of de aanvraag op dit punt onvoldoende duidelijk is.

Het rapport 'De verwerking verantwoord' bevat richtlijnen voor:

- het acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid);
- mengvoorschriften;
- de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).

De richtlijn voor het A&V-beleid en de mengvoorschriften zijn van toepassing op alle afvalverwerkende bedrijven die afval accepteren.

De richtlijn voor de AO/IC is beperkt tot havenontvangstinstallaties en tot andere bedrijven die gevaarlijke afvalstoffen accepteren. Voorts geldt de AO/IC-richtlijn ook voor bedrijven die niet-gevaarlijke afvalstoffen accepteren en waar de toepassing van de richtlijn op grond van het voormalig Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (Baga) al praktijk was.

Hierbij moet worden aangetekend dat de eisen die in het rapport 'De verwerking verantwoord' worden gesteld aan de administratieve organisatie en de interne controle leiden tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Met name voor kleinere bedrijven met beperkte activiteiten kunnen deze lasten vergaand zijn. Daarom moet het rapport bij de vergunningverlening naar de concrete situatie worden vertaald. Dit betekent dat vergunningverleners rekening moeten houden met specifieke situaties en zich een oordeel moeten vormen in hoeverre het onderdeel AO/IC uit het rapport relevant is voor een specifieke vergunning. Vergunningverleners hebben dus de mogelijkheid om bij specifieke vergunningen af te wijken van de betreffende bepalingen van het rapport 'De verwerking verantwoord' en daardoor maatwerk te leveren.

Vanwege de samenhang in de beoordeling van vergunningaanvragen in het kader van de Wm en de Wvo is een procedurele en inhoudelijk afstemming tussen de bevoegde gezagen van groot belang en dient deze structureel te worden uitgevoerd. In voornoemd rapport als ook in het rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en bedrijfsafvalstoffen' (april 2001) van de Commissie Integraal Waterbeheer zijn aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de afstemming van beide vergunningen.

In de Wm-vergunning worden de doelmatigheidsvoorschriften opgenomen waarin wordt aangegeven welke afvalstoffen wel en welke niet gemengd mogen worden, gebaseerd op negatieve lijsten uit het rapport 'De verwerking verantwoord'. De Wvo-vergunning stelt eisen aan de verwerking van waterige afvalstromen die op grond van de Wm-vergunning geaccepteerd mogen worden. Zowel de Wm- als de Wvo-vergunning bevatten dezelfde voorschriften met betrekking tot acceptatie en administratie. In voornoemd rapport is een aantal modelvoorschriften hiervoor opgenomen.

### **Sturingsvoorschriften**

Wanneer de minimumstandaard bestaat uit meerdere be- en verwerkingshandelingen kan voor de afzonderlijke bewerkingsstappen een vergunning worden verleend, als door middel van sturingsvoorschriften in de vergunning verzekerd is dat de betreffende afvalstof alle noodzakelijke be- of verwerkingshandelingen doorloopt die tot de minimumstandaard behoren.

### **Toetsen aan de minimumstandaard**

Wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor een verwerkingwijze die niet overeenkomt met de minimumstandaard geldt dat vergunningverlening mogelijk is in het geval de aangevraagde verwerkingsmethode even hoogwaardig of hoogwaardiger is dan de minimumstandaard.

Bij het beoordelen van de hoogwaardigheid is ten eerste de positie op de voorkeurvorgorde voor afvalbeheer richtinggevend. Zo betekent een minimumstandaard 'verwijdering' dat nuttige toepassing is toegestaan. Een minimumstandaard 'nuttige toepassing als brandstof' betekent dat een initiatief om de betreffende afvalstroom in te zetten voor materiaal- of producthergebruik in principe voor vergunningverlening in aanmerking komt. De gevallen waarbij om specifieke redenen een verwerking hoger op de voorkeurvorgorde voor afvalbeheer dan de minimumstandaard toch als laagwaardiger is aangemerkt, zijn expliciet in de sectorplannen vermeld. Deze gevallen komen dus niet automatisch voor vergunningverlening in aanmerking.

Waar de minimumstandaard 'nuttige toepassing' is, geldt dat, tenzij anders vermeld, de betreffende afvalstof volledig moet worden teruggewonnen en benut behoudens de in de afvalstof aanwezige fractie verontreinigingen en niet herbruikbare delen. Dit is een ander gebruik van het begrip 'nuttige toepassing' dan in paragraaf 4.5 van het Beleidskader.

In een aantal gevallen is de minimumstandaard in de vorm van een verwerkingstechniek vastgelegd. Dit betekent niet dat slechts deze techniek vergunbaar is. Deze techniek moet worden gezien als een referentie voor de toetsing van de hoogwaardigheid bij vergunningaanvragen. Ook technieken die even hoogwaardig of hoogwaardiger zijn dan de aangegeven referentietechniek zijn vergunbaar.

In gevallen waarbij het toetsen aan de voorkeurvorgorde voor afvalbeheer niet zondermeer uitsluitend geeft over de hoogwaardigheid in vergelijking tot de minimumstandaard, dient door de aanvrager van een vergunning expliciet te worden aangetoond dat het aangevraagde initiatief inderdaad even hoogwaardig of hoogwaardiger is dan de minimumstandaard. Voor de wijze van vergelijking van de hoogwaardigheid, de

relatie met het MER-LAP en het gebruik van de LCA-methodiek wordt verwezen naar paragraaf 10.3.1 van het beleidskader. Hierbij is relevant dat in de sectorplannen bij de verschillende minimumstandaards steeds expliciet is aangegeven welke overwegingen en beleidsaspecten voor de betreffende afvalstroom als belangrijk zijn aangemerkt en bij de keuze voor de betreffende minimumstandaard zijn betrokken. Tevens geldt dat bij een vergelijking van een verwerkingsoptie met de minimumstandaard middels een LCA primair de weegvorm waarbij alle LCA-thema's 1 op 1 worden gewogen richtinggevend is. Is de aangevraagde verwerkingwijze laagwaardiger dan de minimumstandaard, dan is het verlenen van een vergunning een afwijking van het LAP. Voor de procedure bij afwijking van de minimumstandaard wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het beleidskader.

In de sectorplannen worden in een aantal gevallen in (of aansluitend op) het kader met de minimumstandaard en overwegingen, specifieke wijzen van verwerking genoemd waarvoor expliciet is aangegeven dat deze wel of niet vergunbaar zijn. Verwerkingsopties waarvan expliciet en onvoorwaardelijk is aangegeven dat deze niet zijn toegestaan, kunnen dan niet via een LCA-vergelijking met de minimumstandaard alsnog in aanmerking komen voor een vergunning. Verwerkingsopties die juist expliciet wel zijn toegestaan zonder dat deze als minimumstandaard zijn aangemerkt komen wel voor vergunningverlening in aanmerking, maar gelden niet als referentie voor het toetsen van nieuwe verwerkingsopties aan de minimumstandaard. In beide gevallen is hiervan de achtergrond dat specifieke overwegingen anders dan de milieuhygiënische (LCA-)vergelijking reden zijn geweest om een dergelijke optie wel of juist niet toe te staan.

Uit het oogpunt van uniformiteit en rechtsgelijkheid is het ongewenst dat het bevoegd gezag een hoogwaardiger verwerkingwijze dan de minimumstandaard eist. Dit laat echter onverlet dat het bevoegd gezag wel nadere eisen kan opnemen in de vergunning ten aanzien van het beperken van gevaar, schade en hinder, gelet op lokale effecten.

Tenslotte geldt als uitgangspunt bij het eventueel in de toekomst vaststellen van een andere minimumstandaard dan nu in het LAP is opgenomen, dat de nieuwe standaard zoveel mogelijk op een gelijk moment voor alle betrokkenen gaat gelden.

## Vergunningverlening aan primaire ontdoeners

Het onderdeel 'Aspecten van de vergunningverlening' van de sectorplannen betreft primair de vergunningen voor het inzamelen, opslaan en verwerken van afvalstoffen. Het heeft geen betrekking op de vergunning voor de bedrijven waar het afval ontstaat (de zogenaamde primaire ontdoener). Voor primaire ontdoeners zijn onderdelen van het LAP als bijvoorbeeld hoofdstuk 13 (afvalpreventie) en hoofdstuk 14 (afvalscheiding) relevant. Bij verwerking van eigen afval moet het bedrijf wel aan de minimumstandaard voldoen.

### Vergunningplicht en algemene regels

Op grond van artikel 8 lid 1 van de Wet milieubeheer hebben bedrijven een vergunning nodig voor het oprichten, veranderen en in werking hebben van een inrichting. Artikel 8 lid 2 van dezelfde wet bepaalt dat geen vergunning nodig is als de betreffende inrichting valt onder een zogenaamde 8.40 AMvB. In een dergelijke AMvB worden voor een specifieke categorie aan inrichtingen, algemene regels gesteld.

### Preventie en afvalscheiding

Zowel in de vergunningen op grond van artikel 8 lid 1 van de Wet milieubeheer, als in de 8.40 AMvB's kunnen bepalingen worden opgenomen ten aanzien van het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen (preventie) en aan het gescheiden houden en gescheiden afgeven van afvalstoffen. Het Uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen' is er op gericht deze - wat wordt genoemd - verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer beter te benutten om tot meer preventie en een doelmatiger beheer van afvalstoffen te komen.

In de 8.40 AMvB's en de daarbij behorende informatiebladen zijn scheidingsregels opgenomen voor de verschillende categorieën van bedrijven. Tabel 1 geeft een indicatie voor de vraag wanneer het in het algemeen redelijk is dat afvalscheiding plaatsvindt. In de tabel zijn de meest voorkomende afvalstoffen opgenomen. Afhankelijk van de omstandigheden kan afvalscheiding onder deze waarden ook redelijk worden geacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de afvalstroom geconcentreerd vrijkomt en eenvoudig te scheiden en gescheiden af te voeren is. Daarnaast kan het ook zo zijn dat het bij hogere 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 is sprake in het geval

de kosten per ton voor de inzameling en afvoer van de betreffende gescheiden afvalstof meer dan 45 euro hoger liggen dan de kosten per ton voor de inzameling en afvoer van het ongescheiden (rest)afval. Bedrijven dienen zelf aan het bevoegd gezag aan te tonen wanneer het voor hen niet redelijk is om bepaalde afvalstoffen te scheiden.

Tabel 1

Verplichtingen en richtlijnen voor afvalscheiding door bedrijven.	
<b>Afvalstoffen die altijd gescheiden dienen te worden gehouden, onafhankelijk van de bedrijfssituatie</b>	
De verschillende categorieën gevaarlijke afvalstoffen	
Asbest	
Papier & karton	
Wit- en bruingoed	
Afvstoffen met richtlijn voor afvalscheiding	
Afvalstoffen	Richtlijn afvalscheiding (maximale herbruikbare hoeveelheid per week in het restafval)
Folie	0 kg
EPS (piepschuim)	1 rolcontainer van 240 liter (± 3 kg)
Plastic bekertjes	± 500 bekertjes
Overige kunststoffen	25 kg
Autobanden	5 banden
GFT/Swill	200 kg
Groenafval	200 kg
Houten pallets	2 pallets (± 40 kg)
Overige houtafval	40 kg
Glazen verpakkingen	1/2 rolcontainer van 240 liter (± 30 kg)
Metalen	40 kg
Steenachtig materiaal / Puin	0 kg; bij incidentele hoeveelheden 1 m <sup>3</sup>
Textiel	40 kg
Glas- en steenwol	25 kg
Bedrijfsspecifieke afvalstoffen, zoals productuitval (broodafval bij de broodindustrie, visafval bij de visindustrie), bouw- of sloopafval, procesafval van industriële sectoren, incontinentiemateriaal bij ziekenhuizen, enz.	Dit zijn vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die in grotere hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk.