

19 Nuttige toepassing

19.1 Inleiding

Recycling, hergebruik, benutten, terugwinnen, recovery, opnieuw gebruiken; 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 IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn 13 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 5 (Uitgangspunten) en 14 (Afvalscheiding). Dit hoofdstuk 19 is dan ook voor een belangrijk deel een samenvatting van wat in die andere hoofdstukken over nuttige toepassing is opgenomen.

19.2 Vormen van nuttige toepassing

De voorkeursvolgorde voor afvalbeheer kent de volgende vormen van nuttige toepassing (de nummering komt overeen met die van de voorkeursvolgorde in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer):

- c. Stoffen, preparaten of andere producten worden na gebruik als zodanig opnieuw gebruikt (producthergebruik).
- d. Stoffen en materialen waaruit een product bestaat, worden na gebruik van het product opnieuw gebruikt (materiaalhergebruik).
- e. Afvalstoffen worden toegepast met een hoofdgebruik als brandstof of voor een andere wijze van energieopwekking (brandstof).

De nieuwe Kaderrichtlijn bevat de volgende definities:

“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. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen.”

“Recycling: elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energietrugwinning, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als heropvulmateriaal.”

Uit het hiervoor staande blijkt dat onder recovery alle handelingen van nuttige toepassing vallen, dus producthergebruik, materiaal hergebruik en de inzet van afval als brandstof en opvullingsmateriaal. Onder recycling valt alleen materiaalhergebruik.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is handeling R1: hoofdgebruik van afval als brandstof of als ander middel voor energieopwekking.

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-efficiency ten minste:

- 0,6 bedraagt voor installaties die vóór 1 januari 2009 in bedrijf zijn en over een vergunning beschikken overeenkomstig het toepasselijke Gemeenschapsrecht;
- 0,65 bedraagt voor installaties waarvoor na 31 december 2008 een vergunning wordt afgegeven.

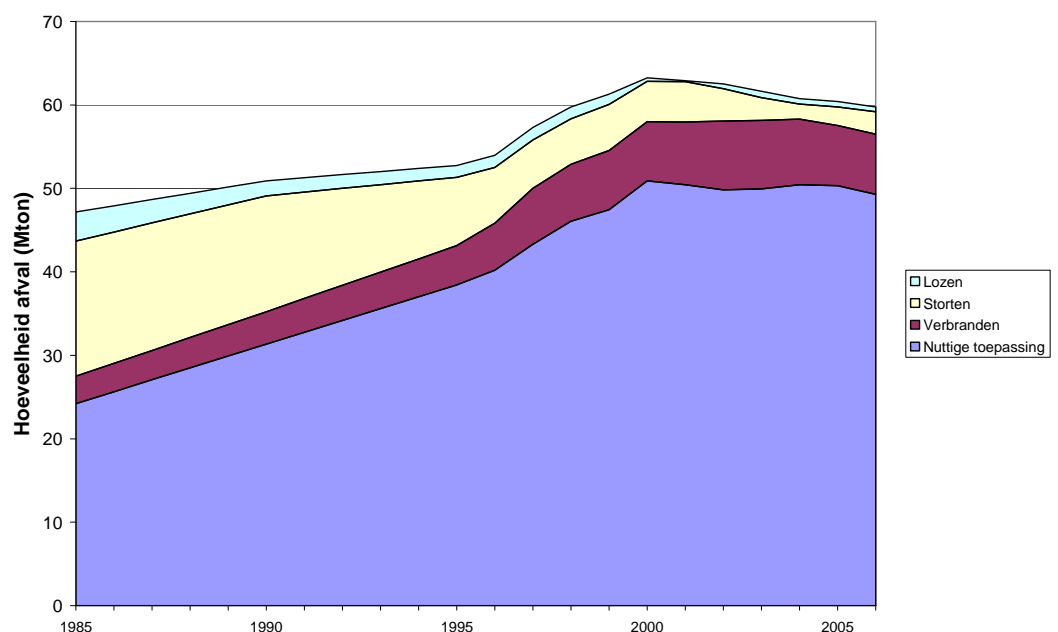
Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing levert in de praktijk soms problemen op, omdat internationale criteria voor een dergelijk onderscheid ontbreken. De begripsafbakening is echter van groot belang, omdat de overheid tegen de uitvoer voor verwijdering stelselmatig bezwaar kan maken of de uitvoer zelfs kan verbieden. Bij uitvoer voor nuttige toepassing zijn die mogelijkheden beperkter.

In paragraaf 4.5 is aangegeven bij welke afvalbeheerhandelingen de afbakening met name speelt en hoe daarmee in Nederland wordt omgegaan. Dit schept duidelijkheid voor bedrijven die afvalstoffen willen uitvoeren.

19.3 Nuttige toepassing tot en met 2006

Tussen 1985 en 2006 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 83% (zie figuur 19.1).

Figuur 19.1
Afvalbeheer in de periode 1985 tot en met 2006



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

	Product/materiaal hergebruik (Mton)	Verbranden als vorm van nuttige toepassing (Mton)	Totaal nuttige toepassing (Mton)
Consumentenafval	5	0	5
Handel-, diensten- en overheidafval	3	0	3
Industrieel afval	36	1	14
Bouw- en sloopafval			23

19.4 Product- en materiaalhergebruik

Om zoveel mogelijk product- en materiaalhergebruik 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 herbruikbare afvalstoffen verkregen. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet.

Ook door nascheiding van integrale reststromen kunnen herbruikbare componenten worden verkregen. In de 'Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012' van 27 juli 2007 en het op 29 september 2008 overeengekomen addendum op deze Raamovereenkomst is bijvoorbeeld opgenomen dat kunststof verpakkingafval uit huishoudens gescheiden moet worden ingezameld of via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt verkregen.

Het kan voorkomen dat afvalstoffen die voor materiaalhergebruik 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 de Richtlijn storten 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 hergebruikt, is erop gericht om de in dat afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten. 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 4.5.2 wordt dit verder toegelicht.

Gelet op het hiervoor staande, werd in het eerste LAP ingezet op het bewerken van niet herbruikbare, 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. Mogelijkerwijs dat de ontwikkeling en vaststelling van standaarden voor SRF die in 2009 zullen worden afgerond, een betere handelbaarheid opleveren. Samen met een toenemende vraag naar alternatieve brandstoffen zou dit kunnen leiden tot een doorstart voor dit materiaal.

AVI's met R1-status

Begin 2010 is 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 behaalt.

In tabel 19.2 is voor afzonderlijke (lijnen van) AVI's aangegeven welke status de (lijnen van de) AVI's hebben na vaststelling van het gewijzigde LAP.

Tabel 19.2

Kwalificatie van Nederlandse (lijnen van) AVI's volgens bijlage II van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen.

AVI	Bestaand of nieuw	capaciteit (kton)	Energie eff.	Status	capaciteit R1 in 2010 na 1 ^e wijziging LAP (kton)	capaciteit R1 in 2011/2012, bij geen verandering door EC handleiding (kton)
AEB AEC	bestaand	800	0,63	R1	800	800
AEB HRC	bestaand	500	0,78	R1	500	500
ARN	bestaand	310	0,67	R1	310	310
AVR Duiven	bestaand	400	0,39	D10		
AVR Rozenburg	bestaand	1.300	0,59	R1 ¹	1300	1300
AZN lijnen 1-3	bestaand	715	0,90	R1	715	715
AZN lijn 4	bestaand	275	1,15	R1	275	275
E.ON Delfzijl	nieuw	275	0,96	R1	275	275
GAVI Wijster	bestaand	630	0,49	D10		
HCV Alkmaar	bestaand	675	0,55	D10		
HCV Dordrecht lijnen 1-4	bestaand	240	0,21	D10		
HVC Dordrecht lijnen 1,4,5	nieuw	396	0,61	R1		396
Omrin REC ²	pm	pm	pm	pm		pm
Sita BAVIRO ³	nieuw	224	0,63	R1		224
Twence lijnen 1, 2	bestaand	300	0,41	D10		
Twence lijn 3	bestaand	216	0,67	R1	216	216
Totaal (kton)		7.083			4.391	5.011

Voor alle in de tabel opgenomen bestaande en nieuwe AVI's geldt 0,60 als R1-grenswaarde voor de energie-efficiëntie. Voor Omrin REC zie noot 2.

¹ De berekende energie-efficiëntie van AVR Rozenburg is 0,59. Indien de waarde van één van de ingangsparameters met 1 tot 2 % wordt gevarieerd, wordt de bandbreedte van de energie-efficiëntie 0,58-0,60. Vanwege deze onzekerheidsmarges is besloten deze installatie toch de R1-status te geven.

² De REC Harlingen is als pm opgenomen, omdat de vergunning van gedeputeerde staten van Fryslân van 16 december 2008 op 13 januari 2010 door de Raad van State is vernietigd. De op basis van de vernietigde vergunning berekende energie-efficiëntie van de REC is 0,95. Als de REC een nieuwe vergunning heeft, kan een nieuwe aanvraag voor de R1-status worden ingediend. De energie-efficiëntie wordt dan berekend op basis van de gegevens die horen bij de dan vergunde installatie.

³ Er is een bestaande vergunning voor 291 kton, verdeeld over oude (67 kton) en nieuwe (224 kton) lijnen. Er loopt een vergunningprocedure om de capaciteit alleen in de nieuwe lijnen onder te brengen, waarna de oude lijnen worden gesloten. SITA heeft ervoor gekozen om bij de eerste wijziging van het LAP alleen de huidige capaciteit van de nieuwe lijnen mee te nemen.

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 afdekklagen;
- 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. De afvalstoffen zijn namelijk ook als zodanig op de stortplaats 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 worden toegepast volgens de eisen 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. Tevens hoeft de exploitant geen Wbm-heffing te betalen over het gebruik van deze bouwstoffen of grond. 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 hergebruik van onderdelen van samengestelde producten die gedemonteerd (gaan) worden (auto's, tonercartridges, enz.), en het gebruiken van éénmalig reinigbare poetsdoeken, emballage, bestratingmateriaal, 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 van kracht worden van dit LAP zal worden gezien of er nog meer mogelijkheden zijn voor deregulering.