



**Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat**

Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029

Slimmer omgaan met grondstoffen

(versie tweede wijziging- aanpassing aan Omgevingswet)

Datum 11 januari 2021

In werking vanaf 1 januari 2024

Colofon

DGMI
Directie Duurzaamheid

Rijnstraat 8, Den Haag

Versie Tweede wijziging (versie 11 januari 2021)

Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029

- Het ontwerp Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP) heeft van 26 september 2016 tot en met 7 november 2016 ter inzage gelegen.
- Het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP) is vastgesteld op 28 november 2017 en op 28 december 2017 in werking getreden (Staatscourant, nr. 68028).
- De tekst van het originele Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 is te raadplegen via www.LAP3.nl.

Eerste wijziging Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029

- Het ontwerp eerste wijziging Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP) heeft van 18 december 2018 tot en met 28 januari 2019 ter inzage gelegen.
- De eerste wijziging van het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP) is vastgesteld op 16 juni 2019 en op 19 juli 2019 in werking getreden (Staatscourant 2019, nr. 31451).

Tweede wijziging Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029

- Het ontwerp tweede wijziging Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP) heeft van 7 april 2020 tot en met 18 mei 2020 ter inzage gelegen.
- De tweede wijziging van het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP) is vastgesteld op 11 januari 2021 en initieel op 2 maart 2021 in werking getreden voor wat betreft de wijzigingen die los staan van aanpassing van het LAP aan de Omgevingswet. Per 1 januari 2024 zijn de wijzigingen in werking getreden die samenhangen met de aanpassing van het LAP aan de Omgevingswet (Staatscourant 2021, nr.5129).

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding / leeswijzer	8
Deel A Algemeen beleidskader	12
A.1 Beleidsbasis LAP	13
A.1.1 Wettelijk kader	13
A.1.2 Kern van het beleid	16
A.2 Status van het LAP	17
A.2.1 Vaststellingsprocedure	17
A.2.2 Status en doorwerking	17
A.2.3 Wettelijke reikwijdte	18
A.2.4 Geldingsduur LAP3	20
A.2.5 Wijzigen	20
A.2.6 Afwijken van het LAP	20
A.2.7 Het LAP bij calamiteiten	22
A.2.8 Een dynamisch plan	24
A.2.9 Kern van het beleid ten aanzien van de status van het LAP	25
A.3 Doelstellingen planperiode	26
A.3.1 Algemene doelstellingen	26
A.3.2 Specifieke LAP-doelstellingen	27
A.3.3 In Europa	27
A.3.4 Kern van het beleid ten aanzien van de doelstellingen	29
A.4 Algemene uitgangspunten en algemeen beleid	30
A.4.1 Begrippen	30
A.4.2 Afvalhiërarchie	30
A.4.3 Afgifte van afvalstoffen	35
A.4.4 Indeling van verwerking	36
A.4.5 Vrije markt versus nutsfuncties	43
A.4.6 Geografische begrenzingen	46
A.4.7 De prijs van afvalbeheer	47
A.4.8 Het stimuleren van innovaties	48
A.4.9 Kern van het beleid ten aanzien van de algemene uitgangspunten	53
A.5 Beschikbaar instrumentarium	56
A.5.1 Inleiding	56
A.5.2 Overwegingen en uitgangspunten	56
A.5.3 Internaliserende instrumenten	58
A.5.4 Financiële instrumenten	62
A.5.5 Regulerende instrumenten	64
A.5.6 Programmatische aanpak	67
A.5.7 Kern van het beleid ten aanzien van het instrumentarium	68
A.6 Internationaal	70
A.6.1 Inleiding	70
A.6.2 Europees afvalbeleid	70
A.6.3 Overige vormen van internationale afstemming	75
A.6.4 In beginsel vrij verkeer van afval binnen de EU	75
A.6.5 Kern van het beleid	76
A.7 Monitoring van het afvalbeheer	77
A.7.1 Inleiding	77
A.7.2 Uitgangspunten	77
A.7.3 Organisatie	77
A.7.4 Nationale rapportage	78
A.7.5 Internationale rapportage	78
A.7.6 Kern van het beleid	78
A.8 LAP3 en de Omgevingswet	79
A.8.1 Inleiding	79
A.8.2 Het omgevingsplan	79
A.8.3 Belangrijkste onderwerpen waarbij rekening moet worden gehouden met het LAP	79
A.8.4 Kern van het beleid ten aanzien de inhoud van het omgevingsplan	82
Deel B Afvalbeheer en overbrenging	83
B.1 Naar een circulaire economie	84
B.1.1 Inleiding	84
B.1.2 Programma circulaire economie	85
B.1.3 Sectoren van het programma Circulaire Economie	86
B.1.4 Relevante afspraken en covenant	89
B.1.5 De relatie tussen het LAP en het Rijksbrede programma Circulaire Economie	90
B.1.6 Kern van het beleid	91
B.2 Preventie	92
B.2.1 Betekenis afvalpreventie	92
B.2.2 Afvalpreventieprogramma Nederland	92
B.2.3 Kern van het beleid	93

B.3	Gescheiden houden van afvalstoffen	94
B.3.1	Inleiding / leeswijzer / afbakening	94
B.3.2	Algemene uitgangspunten voor bronscheiding en nascheiding	97
B.3.3	Afval van huishoudens	98
B.3.4	Bedrijfsafval	106
B.3.5	Gevaarlijk afval	116
B.3.6	Bouw- en sloopafval van bouwwerken	118
B.3.7	Overig beleid t.a.v. scheiden van afvalstoffen	120
B.3.8	Kern van het beleid ten aanzien van afvalscheiding	121
B.4	Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen	122
B.4.1	Inleiding	122
B.4.2	Uitgangspunten	122
B.4.3	Administratieve verplichtingen voor inzamelaars, handelaars, bemiddelaars en vervoerders	123
B.4.4	Inzamelen versus vervoeren van afvalstoffen	124
B.4.5	Beroepsmatig versus niet-beroepsmatig inzamelen en vervoeren	125
B.4.6	Retourlogistiek	128
B.4.7	Aandachtspunten bij inzamelen van afvalstoffen	129
B.4.8	Aandachtspunten bij het handelen in afvalstoffen	130
B.4.9	Aandachtspunten bij het bemiddelen van afvalstoffen	130
B.4.10	Voorgenomen wijzigingen in wetgeving	130
B.4.11	Kern van het beleid ten aanzien van inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen	131
B.5	Over slaan en op slaan	134
B.5.1	Inleiding	134
B.5.2	Afbakening	134
B.5.3	Opslaan op de locatie waar het afval is ontstaan	134
B.5.4	Op- en overslaan	135
B.5.5	Opslaan tijdens de verwerking	136
B.5.6	Kern van het beleid ten aanzien van op- en overslag	139
B.6	Onderscheid afvalstof en product	142
B.6.1	Inleiding	142
B.6.2	(Voortgezet) gebruik, bijproduct en einde-afvalstatus	143
B.6.3	Indicatieve toetsingsgronden: handvatten voor de praktijk	146
B.6.4	Bevoegdheden: beoordelen per geval en toezicht	147
B.6.5	Kern van het beleid ten aanzien van afvalstof of niet-afvalstof	148
B.7	Mengen	149
B.8	Vorbereiden voor hergebruik	150
B.8.1	Inleiding	150
B.8.2	Doelstellingen	150
B.8.3	Productontwerp en afvalscheiding	150
B.8.4	Kern van het beleid	150
B.9	Recycling binnen de circulaire economie	151
B.9.1	Inleiding	151
B.9.2	Onderscheid tussen vormen van recycling	151
B.9.3	Het gebruik van gerecyclede materialen	153
B.9.4	Recycling van afvalstoffen met ZZS	154
B.9.5	Nuttige toepassing/recycling op de stortplaats	154
B.9.6	Kern van het beleid ten aanzien van recycling	155
B.10	Andere nuttige toepassing	156
B.10.1	Algemeen	156
B.10.2	Beleid	156
B.10.3	Hernieuwbare energie	157
B.10.4	AVI's met R1-status	158
B.10.5	Invulling bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid/importplafond	161
B.10.6	Productie van vloeibare brandstoffen uit afval	163
B.10.7	Kern van het beleid ten aanzien van 'andere nuttige toepassing'	165
B.11	Verbranden als vorm van verwijdering	167
B.11.1	Inleiding	167
B.11.2	Brandbaar niet-gevaarlijk afval	167
B.11.3	Brandbaar gevaarlijk afval	167
B.11.4	Afval met een infectierisico afkomstig van de gezondheidszorg bij mens of dier	167
B.11.5	Verbranden van afvalstoffen in de open lucht	168
B.11.6	Kern van het beleid ten aanzien van verbranden als vorm van verwijdering	168
B.12	Storten (of anderszins op of in de bodem brengen)	170
B.12.1	Inleiding	170
B.12.2	Storten of nuttige toepassing?	170
B.12.3	Stortverboden	170
B.12.4	Geografische begrenzing	171
B.12.5	Toekomst van de stortsector	172
B.12.6	Opslag van afval op stortplaatsen	173
B.12.7	Richtlijn storten	173
B.12.8	Winningsafval	173
B.12.9	Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en Stortbesluit bodembescherming	174
B.12.10	Duurzaam stortbeheer	175
B.12.11	Nazorg	176
B.12.12	Afvalmining	177
B.12.13	Vormen van gebruik/opslag van afval in de diepe ondergrond	177

B.12.14	Op of in de bodem brengen buiten stortplaatsen	182
B.12.15	Kern van het beleid ten aanzien van storten	182
B.13	Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen	185
B.13.1	Inleiding	185
B.13.2	De EVOA	185
B.13.3	Beoordelen van de kennisgeving	187
B.13.4	Specifiek beleid overbrenging voor verwijdering	192
B.13.5	Specifiek beleid overbrenging voor nuttige toepassing	194
B.13.6	Overbrenging van afval met zeer zorgwekkende stoffen	197
B.13.7	Overbrenging van dierlijke bijproducten	197
B.13.8	Vooraf goedgekeurde inrichtingen	197
B.13.9	Kern van het beleid ten aanzien van overbrenging van afvalstoffen	198
B.14	Zeer zorgwekkende stoffen	200
B.14.1	Inleiding	200
B.14.2	De selectiecriteria voor zeer zorgwekkende stoffen	200
B.14.3	Hoofdpijnen van REACH en de POP-verordening	201
B.14.4	Beleid voor afvalstoffen met ZZS	202
B.14.5	Regelgeving en beleid in praktijk	207
B.14.6	ZZS en de beoordeling van de status afval of product	211
B.14.7	Kern van het beleid ten aanzien van ZZS	211
B.15	Capaciteitsplanning	214
B.15.1	Inleiding	214
B.15.2	Inzamelen	214
B.15.3	Verbranden in een AVI	214
B.15.4	Storten	216
B.15.5	Verwerking anders dan verbranden in een AVI en storten	219
B.15.6	Kern van het beleid ten aanzien van capaciteitsplanning	219
Deel C Actoren in de keten		221
C.1	Inleiding	222
C.1.1	Over deel C	222
C.1.2	Wetgeving geldend voor alle actoren	222
C.1.3	Kern van het beleid	222
C.2	Bedrijfsleven, exclusief afvalbeheer	223
C.2.1	Inleiding	223
C.2.2	Bijdrage aan de circulaire economie	223
C.2.3	Huidige wetgeving voor afvalstoffen en ontwikkelingen	224
C.2.4	Kern van het beleid ten aanzien van afvalbeheer bij niet-afvalverwerkende bedrijven	225
C.3	Huishoudens	226
C.3.1	Inleiding	226
C.3.2	Preventie	226
C.3.3	Afdanken	226
C.3.4	Scheiding van afvalstoffen	226
C.3.5	Zelf composteren	227
C.3.6	Kern van het beleid	227
C.4	Overheid	228
C.4.1	De overheid als wetgever	228
C.4.2	De overheid als toetser	228
C.4.3	De overheid als inkoper/ aanbesteder	228
C.4.4	De overheid bij wie afval vrijkomt	228
C.4.5	Kern van het beleid	228
C.5	Afvalverwerkers	229
C.5.1	Inleiding	229
C.5.2	Afvalverwerking in een circulaire economie	229
C.5.3	Huidige wetgeving met betrekking tot afvalstoffen	229
C.5.4	Kern van het beleid	229
Deel D Vergunningverlening en toezicht		231
D.1	Inleiding	233
D.1.1	Relevante beleidsdocumenten	233
D.1.2	Doelgroep	233
D.1.3	Leeswijzer	233
D.1.4	Kern van het beleid	233
D.2	Minimumstandaard	234
D.2.1	Inleiding	234
D.2.2	De minimumstandaard bij vergunningverlening	234
D.2.3	Tussentijds ophogen van minimumstandaarden	240
D.2.4	Relatie tussen minimumstandaard en de richtlijn industriële emissies (RIE)/BREFs	242
D.2.5	De minimumstandaard in internationaal perspectief	243
D.2.6	Kern van het beleid ten aanzien van de minimumstandaard	243
D.3	Acceptatie- en verwerkingsbeleid en administratieve organisatie en interne controle	247
D.3.1	Inleiding	247
D.3.2	Uitgangspunten	247
D.3.3	Acceptatie- en verwerkingsbeleid	249
D.3.4	Administratieve organisatie en Interne controle (AO/IC)	250
D.3.5	Wijzigen beschrijving van A&V-beleid en AO/IC	251

D.3.6	Afwijkende beoordeling tijdens overslaan	251
D.3.7	Geïmporteerd afval dat niet aan de acceptatievoorwaarden voldoet	252
D.3.8	Kern van het beleid ten aanzien van A&V-beleid en AO/IC	252
D.4	Mengen van afvalstoffen	254
D.4.1	Inleiding	254
D.4.2	Algemene uitgangspunten mengbeleid	254
D.4.3	Mengen voorafgaand en tijdens verschillende fasen van afvalbeheer	257
D.4.4	Specifieke situaties i.r.t. mengen	259
D.4.5	Scheiden van mengsels van afvalstoffen die het gevolg zijn van een onvergunde menghandeling	265
D.4.6	Kern van het beleid voor vergunnen van mengen	266
D.5	Omgaan met Eural	268
D.5.1	Inleiding	268
D.5.2	Gevaarlijk afval	268
D.5.3	Keuze Euralcode	269
D.5.4	Euralcode in een sectorplan en in een vergunning	269
D.5.5	Kern van het beleid ten aanzien van omgaan met de Eural	270
D.6	Actualiseren van vergunningen	271
D.6.1	Inleiding	271
D.6.2	Actualisatie van vergunningen	271
D.6.3	Ingrijpende wijzigingen in de minimumstandaard	272
D.6.4	Kern van het beleid ten aanzien van actualiseren van vergunningen	272
D.7	Handhaving	273
D.7.1	Inleiding	273
D.7.2	Bevoegdheden handhaving afvalregelgeving	273
D.7.3	Samenwerking	274
D.7.4	Handhavingsmiddelen	274
D.7.5	Planmatig handhaven	275
D.7.6	Aandachtspunten toezicht en handhaving op het gebied van afval en materialen	275
D.7.7	Kern van het beleid ten aanzien van handhaving	275
D.8	Vergunningverlening voor afvalbeheer in relatie tot zwerfafval	277
Deel E Sectorplannen		278
E.1	Inleiding	279
E.1.1	Inhoud sectorplannen	279
E.1.2	Relatie beleidskader en sectorplannen	279
E.1.3	Kern van het beleid	279
E.2	De sectorplannen	281
Deel F Bijlagen		282
F.1	bijlage 1; Afkortingen	283
F.1.1	Gebruikte afkortingen	283
F.1.2	Kern van het beleid	284
F.2	bijlage 2; Referenties	285
F.2.1	Referenties	285
F.2.2	Kern van het beleid	286
F.3	bijlage 3; Lijst van gebruikte termen, begrippen en definities	287
F.3.1	Gehanteerde begrippen in het LAP	287
F.3.2	Kern van het beleid ten aanzien van begrippen en definities	301
F.4	bijlage 4; Feiten en cijfers	302
F.4.1	Inleiding	302
F.4.2	Afvalbeheer in cijfers tot en met 2014	302
F.4.3	Import en export van afval	304
F.4.4	Verwachting afvalbeheer tot en met 2029	306
F.4.5	Kern van het beleid	309
F.5	bijlage 5; Lijst met gescheiden te houden afvalstoffen	310
F.5.1	Inleiding / leeswijzer / relatie met regelgeving	310
F.5.2	Lijst van afvalcategorieën	311
F.5.3	Indicatief overzicht van Euralcodes per categorie	329
F.5.4	Kern van het beleid ten aanzien van gescheiden te houden afvalstoffen	332
F.6	bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking	333
F.6.1	Inleiding	333
F.6.2	Onderscheid nuttige toepassing en verwijdering algemeen (bij paragraaf A.4.4.2)	333
F.6.3	Onderscheid één of meer handelingen (bij paragraaf A.4.4.4)	333
F.6.4	Overwegingen en achtergronden bij voorbereidende handelingen (bij paragraaf A.4.4.5.2)	334
F.6.5	Recycling/terugwinning van materialen en stoffen (bij paragraaf A.4.4.6)	337
F.6.6	Thermisch verwerken van afvalstoffen (bij paragraaf A.4.4.7.1)	338
F.6.7	Op of in de bodem brengen (bij paragraaf A.4.4.7.2)	341
F.6.8	Monitoring	342
F.6.9	Kern van het beleid	342
F.7	bijlage 7; Voorbeelden bij indeling naar verwerking	343
F.7.1	Inleiding	343
F.7.2	De voorbeelden	344
F.7.3	Kern van het beleid	359
F.8	bijlage 8; Wet- en regelgeving	360
F.8.1	Inleiding / doel van deze bijlage	360
F.8.2	Overzicht van Europese wet- en regelgeving	360

F.8.3	Overzicht van nationale wet- en regelgeving	365
F.8.4	Kern van het beleid	372
F.9	bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP	373
F.9.1	Achtergrond	373
F.9.2	Inleiding	373
F.9.3	Uitvoeren van de mLCA	374
F.9.4	Kern van het beleid t.a.v. het uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP	386
F.10	bijlage 10; Achtergronden bij overbrenging van afvalstoffen	388
F.10.1	Toelichting/leeswijzer	388
F.10.2	Overbrenging vanuit Nederland	389
F.10.3	Overbrenging naar Nederland	392
F.10.4	Kern van het beleid	393
F.11	bijlage 11; Achtergronden bij het beleid voor ZZS	394
F.11.1	Inleiding	394
F.11.2	Wettelijke kaders voor ZZS	394
F.11.3	Regelgeving en beleid voor afvalstoffen die ZZS bevatten	395
F.11.4	Combinatie van regelgeving en beleid voor afvalstoffen/materialen met ZZS in praktijk	398
F.11.5	Bepalingen van REACH voor uit afvalstoffen teruggewonnen stoffen	404
F.11.6	Verwerken van afvalstoffen waarbij lozing van ZZS plaatsvindt	405
F.11.7	Voorbeelden van de toepassing van de risicoanalyse	407
F.11.8	Kern van het beleid	409
F.12	Bijlage 12: Wel/niet lijsten gescheiden inzameling afvalstoffen	410
F.12.1	KCA-lijst	410
F.12.2	Gft-lijst	410
F.12.3	Textiel-lijst	412
F.12.4	Kern van beleid	412

Inleiding / leeswijzer

[Waarom een derde landelijk afvalbeheerplan?](#)

Een derde landelijk afvalbeheerplan (LAP3) wordt opgesteld 'omdat Europa en de Wet milieubeheer daartoe verplichten'. Op zich is dat voldoende reden voor een nieuw LAP.

Een dergelijke antwoord doet echter geen recht aan wat met het eerste en het tweede LAP is bereikt en wat we met dit derde LAP nog verder willen bereiken. De evaluatie van LAP1 en LAP2¹ heeft namelijk geleerd dat deze plannen goed hebben gewerkt en dat veel stakeholders er tevreden over zijn.

Het LAP 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. Daarnaast is het grootste deel van de kwantitatieve doelstellingen van het LAP bereikt, is meer marktwerking binnen de afvalmarkt ingevoerd en heeft ook de beoogde ontkoppeling van de afvalhoeveelheid en de economische ontwikkeling plaatsgevonden.

Stakeholders merken onder meer op dat in termen van de Ladder van Lansink er een grote verschuiving is geweest van de laagste trede op de ladder (stort) naar de derde trede (afvalverbranding met energietoepassing). Daarnaast is er een verschuiving geweest naar materiaalhergebruik/recycling met name bij bouw- en sloopafval.

Vanzelfsprekend zijn er ook kanttekeningen en zaken die beter kunnen. De uitvoerders van de evaluatie constateren bijvoorbeeld dat de ketenprojecten voor de 7 prioritaire afvalstoffen nog weinig kwantitatieve resultaten hebben opgeleverd. Een aantal stakeholders geeft aan dat er voor recycling meer mogelijk is en dat LAP1 en LAP2 onvoldoende stimulansen bevatten om deze verschuiving te faciliteren. Ook dit is een reden om het LAP te herzien en te proberen een volgende stap te zetten.

Een laatste reden voor een nieuw LAP is de groeiende aandacht voor de transitie naar een circulaire economie. De bijdrage van het afvalbeleid aan de transitie naar een circulaire economie heeft met het nieuwe LAP meer aandacht gekregen en is verder vormgegeven.

[LAP en de transitie naar een circulaire economie](#)

Nederland hecht grote waarde aan de transitie naar een circulaire economie. Om vanuit het Rijk deze transitie te faciliteren, is het Rijksbrede programma Circulaire Economie (CE-programma) opgezet.

Het LAP is één van de instrumenten om de ambities en resultaten van het CE-programma, de daarbij horende uitvoeringsprogramma's en het convenant 'Meer en Beter Recycling' - waar nodig - beleidsmatig vast te leggen, naar een brede praktijk te vertalen en af te dwingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volgende aspecten:

- het instrument minimumstandaard is bij uitstek geschikt om achterblijvers een duw in de goede richting te geven en te voorkomen dat terugval naar laagwaardiger verwerking plaatsvindt;
- met het beleid ten aanzien van internationaal transport van afvalstoffen kunnen (in beginsel) bepaalde innovaties worden beschermd en gestimuleerd;
- door een juiste beoordeling of een materiaal een afvalstof is of niet, kunnen beperkingen van afvalregelgeving vervallen wanneer deze niet nodig zijn, maar juist van toepassing blijven wanneer dit voor sturing van stromen of bescherming van het milieu wel wenselijk is. Het LAP is bij uitstek het document om dit uit te werken.

De transitie naar een circulaire economie, en de bijdrage die het LAP daar aan kan leveren, is dan ook een belangrijk thema geweest bij het opstellen van dit derde LAP. Dit werkt bijvoorbeeld door in:

- de doelstellingen zoals die voor de komende planperiode zijn geformuleerd.
- een aanzet tot het maken van onderscheid tussen meer en minder hoogwaardige vormen van

¹ Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) 1 en 2, CE-Delft, mei 2014

recycling, waarbij vormen die leiden tot het langer in de keten houden van materialen de voorkeur zouden moeten krijgen boven andere vormen.

- het expliciet aandacht besteden aan innovaties die een bijdrage aan het afvalbeleid én aan de transitie naar een circulaire economie leveren. Hierbij wordt ernaar gestreefd het uitvoeren van experimenten te versoepelen.
- uitgebreide aandacht voor het onderwerp afvalstof, bijproduct en einde-afvalstof waarbij het uitgangspunt is dat er makkelijker moet worden gesproken van niet-afval of einde-afval wanneer duidelijk is dat er geen sprake (meer) is van typisch afvalgerelateerde risico's die vragen om beheersing met behulp van afvalwetgeving.
- het uitwerken van een specifieke beleidslijn voor het omgaan met afvalstoffen waarin 'zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)' aanwezig zijn. De insteek hierbij is om op basis van een risicobenadering een goede balans te vinden tussen het elimineren van dergelijke stoffen uit de maatschappij enerzijds en het belang van recycling van de grondstoffen met ZZS in verband met de transitie naar een circulaire economie anderzijds.
- de opbouw van het LAP waarbij niet alleen is geprobeerd om alle stappen in de keten een duidelijke plek te geven (deel B), maar ook om voor iedere actor aan te geven welke verplichtingen voor hem of haar gelden, maar ook welke mogelijkheden er zijn om een bijdrage te leveren aan de circulaire economie, zowel door aankoop van grondstoffen en producten, het omgaan met grondstoffen en producten, als bij het afdanken ervan (deel C).

Om de relatie tussen het LAP en de transitie naar een circulaire economie te benadrukken is ook gekozen voor 'Slimmer omgaan met grondstoffen' als ondertitel van dit derde LAP.

Andere rollen van het LAP

Naast een functie als instrument bij de transitie naar een circulaire economie geeft het LAP aan hen, die geen deel uitmaken van de betrokken overheidsorganisaties (zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) inzicht in het afvalbeheer en de wijze waarop de circulaire economie wordt gestimuleerd. Om die reden bevat het LAP de nodige tekst die niet direct het formuleren van beleid betreft, maar vooral informatief bedoeld is.

Naast een functie als instrument bij de transitie naar een circulaire economie is het LAP ook een invulling van een aantal verplichtingen die volgen uit de [Wet milieubeheer](#) en de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#). Overheden zijn wettelijk verplicht om bij al hun besluiten die raken aan afvalbeheer rekening te houden met het LAP. Voor de betrokken overheden houdt de bindende werking van het LAP in dat zij bij de uitvoering van de Wet milieubeheer en het verlenen van milieuvergunningen (op grond van de Omgevingswet) rekening moeten houden met het LAP. Ook bij het opstellen van de plannen genoemd in Afdeling 2.2 van de Omgevingswet dienen bestuursorganen rekening te houden met het LAP. Dat wil zeggen dat afwijken binnen bepaalde randvoorwaarden mag, maar alleen met een goede motivatie. Hiermee is het LAP een manier om bepaalde ambities vast te leggen en ook daadwerkelijk af te dwingen.

De opbouw van het LAP

Het derde LAP bestaat, evenals zijn voorgangers, uit een hoofdtekst (verder 'beleidskader' genoemd), sectorplannen en bijlagen. LAP3 is echter - anders dan LAP1 en LAP2 - opgebouwd uit zes delen.

Beleidskader

Het beleidskader bevat het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer. In het beleidskader komen echter niet alleen traditionele afvalactiviteiten als inzamelen, verbranden en storten aan de orde, maar ook onderwerpen als beschikbaar instrumentarium, afval of niet, vergunningverlening en capaciteitsregulering. En natuurlijk bevat het beleidskader de doelstellingen van het afvalbeleid en wordt inzicht gegeven in monitoring en handhaving.

Het beleidskader is in LAP3 verdeeld over vier delen (A tot en met D). Deze delen zijn allen te vinden in voorliggend document.

- In deel A is een aantal algemene onderwerpen ondergebracht zoals de juridische basis, de status, de doelstellingen, in te zetten instrumenten, etc.
- In deel B zijn - naast een algemeen hoofdstuk over het LAP en de circulaire economie - alle activiteiten die bij afvalbeheer een rol spelen uitgewerkt. Het gaat dan over onderwerpen zoals

preventie, inzamelen, opslaan en allerlei vormen van verwerken. Ook onderwerpen als het onderscheid tussen afval en niet-afval, mengen, grensoverschrijdend transport en de aanwezigheid van ZZS hebben in deel B een plek gekregen.

- In deel C is –en dat is nieuw in vergelijking met het tweede LAP– aandacht besteed aan alle actoren die in de keten een rol kunnen spelen. In dit deel is steeds aangegeven wat van welke actor wordt verwacht om gezamenlijk tot een circulaire economie te komen.
- Deel D tenslotte bevat alle aspecten die van belang zijn voor vergunningverlening. Deze zijn bewust bij elkaar gezet omdat de effectiviteit van het LAP staat of valt met een goede doorvertaling naar vergunningen, toepassing van algemene regels, gebruik bij aanbestedingen, etc.

Sectorplannen

LAP3 bevat 80 sectorplannen². Deze sectorplannen vormen samen deel E van het LAP. In verband met de omvang zijn deze sectorplannen opgenomen in een apart document. Per sectorplan wordt de afbakening van het sectorplan gegeven, wordt het verwerkingsbeleid voor de betreffende afvalstoffen beschreven (minimumstandaard) en worden specifieke aandachtspunten voor 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.

Bijlagen

De bijlagen bij het derde LAP vormen samen deel F en zijn allen opgenomen in voorliggend document. Zij omvatten een referentielijst, een lijst van afkortingen en een lijst van termen en definities, maar ook veel toelichting op relevante wet- en regelgeving en lastige onderwerpen als het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering, het onderscheid tussen afval en niet-afval en hoe om te gaan met zeer zorgwekkende stoffen. Belangrijke bijlagen zijn ook de bijlagen die betrekking hebben op het gescheiden houden van categorieën van afvalstoffen en het uitvoeren van LCA's om bijvoorbeeld gemotiveerd van het LAP te kunnen afwijken.

[De status van verschillende onderdelen van het LAP](#)

Beleidskader versus sectorplannen

De sectorplannen vormen een uitwerking van het beleidskader voor specifieke afvalstoffen. Zo is de minimumstandaard (paragraaf II van de sectorplannen) een nadere uitwerking van de in het beleidskader opgenomen afvalhiërarchie voor de betreffende afvalstof. Paragraaf III van de sectorplannen is de uitwerking van het in het in het beleidskader opgenomen algemene beleid voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. In geval dat een sectorplan afwijkt van het beleidskader is, met betrekking tot de onderwerpen minimumstandaard en grensoverschrijdend transport van afvalstoffen, het sectorplan bepalend.

De kern van beleid versus overige tekst

De minister van IenW 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 alle belanghebbenden kunnen 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. Zoals hiervoor gezegd bevat het LAP echter ook teksten die meer informatief of

² LAP3 heeft vier sectorplannen minder dan LAP2. Dit komt omdat er één nieuw sectorplan is toegevoegd en vijf zijn vervallen door samenvoeging. Op papier lijkt het aantal sectorplannen in LAP3 echter groter dan dat in LAP2 (85 versus 84). Dat komt doordat de nummering van de plannen zoveel mogelijk gelijk is gehouden. Het vervallen van vijf sectorplannen door samenvoeging blijkt daardoor niet direct uit de nummering van de plannen.

toelichtend van aard zijn. Het is nodig noch handig wanneer voor aanpassing van deze toelichtende teksten de uitgebreide procedure moet worden doorlopen, terwijl het bijvoorbeeld alleen gaat om beschrijving van wetgeving die is gewijzigd.

Bij het tweede LAP is er reeds 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. In LAP2 hoorde kortweg het hele beleidskader en de paragrafen I t/m III van de sectorplannen tot de eerste categorie en de rest van de sectorplannen en de andere bijlagen tot de tweede categorie. In dit derde LAP is dit principe niet alleen voortgezet, maar ook nog verder doorgevoerd. Ook in het beleidskader is nu namelijk een dergelijk onderscheid gemaakt:

- In de delen A t/m D en F van het LAP is aan het eind van ieder hoofdstuk respectievelijk iedere bijlage aangegeven wat moet worden gezien als de kern van het beleid.
- Voor deel E geldt dat voor ieder van de 80 sectorplannen de paragrafen I t/m III horen tot de kern van het beleid.
- Voor wijziging van de kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak (inclusief afstemming, toezending aan de kamer etc.) worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen zal worden volstaan met bekendmaking van de wijziging.

[Kern van het beleid ten aanzien van leeswijzer](#)

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in deze inleiding/leeswijzer. Overige informatie in deze inleiding/leeswijzer is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van deze inleiding/leeswijzer zal worden volstaan met bekendmaking.

In dit derde LAP is er voor gekozen om ook voor het beleidskader een scheiding aan te brengen tussen informatie waarvoor altijd een procedure van openbare inspraak (inclusief afstemming, toezending aan de kamer etc.) zal worden gevolgd en overige toelichtende informatie. Informatie waarvoor altijd een procedure van openbare inspraak zal worden gevolgd is de zogenaamde 'kern van het beleid' en betreft de volgende informatie:

- in de delen A t/m D en F van het LAP: de paragraaf aan het eind van ieder hoofdstuk/bijlage met als titel 'kern van het beleid';
- in deel E (sectorplannen): de paragrafen I t/m III.

Voor wijziging van de overige, meer toelichtende delen zal worden volstaan met bekendmaking van de wijziging.

Deel A

Algemeen

beleidskader

A.1 Beleidsbasis LAP

A.1.1 Wettelijk kader

De minister van IenW stelt op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer (Wm) éénmaal per zes jaar een afvalbeheerplan vast, overeenkomstig artikel 30 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra).

In het LAP worden de doelstellingen en uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid beschreven. Het afvalbeheerplan moet in overeenstemming met artikel 10.7, eerste en tweede lid, Wm in ieder geval de onderwerpen bevatten die op grond van voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in een dergelijk plan. Het gaat dan in het bijzonder om artikel 28 en 29 van de Kra, artikel 14 van de Richtlijn verpakkingsafval (94/62/EG) en artikel 5 van de richtlijn stortten (1999/31/EG). Tot slot moet het LAP in overeenstemming zijn met bepaalde artikelen van de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie. Artikel 10.7, derde lid, Wm bevat nog enkele aanvullende punten ten aanzien waarvan beleid in het LAP moet worden opgenomen.

Gelet op artikel 10.7 van de Wm in combinatie met artikel 28 en 29 van de Kra moet een afvalbeheerplan ten minste onderstaande elementen bevatten. Per onderwerp dat in het afvalbeheerplan aan bod moet komen is aangegeven op welke wijze en waar dit in het LAP is verwerkt.

Wet milieubeheer - artikel 10.7

Wm 10.7 - Korte weergave bepaling	Uitwerking / vindplaats in het LAP:
Lid 1 Het afvalbeheerplan bevat de onderwerpen die het plan volgens artikel 28 Kra moet bevatten.	Zie tabel artikel 28 Kra
Lid 2 Het afvalbeheerplan bevat ook het afvalpreventieprogramma, zoals bedoeld in artikel 29 Kra. De doelstellingen en maatregelen moeten erop gericht zijn economische groei los te koppelen van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen.	De maatregelen voor afvalpreventie zijn samengevat in hoofdstuk B.2 Preventie. Verder is het afvalpreventieprogramma vormgegeven in een apart programmaplan 'het Afvalpreventieprogramma Nederland '.
lid 3 Het plan bevat de hoofdlijnen van het beleid tot het voorkomen of beperken van het ontstaan van afvalstoffen en het beheer van afvalstoffen.	Deel A tot en met D betreft de algemene hoofdlijnen van het afvalbeheer met in bijlage F.4 een doorkijk naar 2029.
Het plan bevat een uitwerking van deze hoofdlijnen voor categorieën van afvalstoffen of wijzen van beheer van afvalstoffen.	In Deel E 'Sectorplannen' is voor 80 afvalstoffen een nadere uitwerking opgenomen.
Het plan bevat een capaciteitsplanning voor de periode van 6 jaar (en voor zover mogelijk de daaropvolgende zes jaar).	Hoofdstuk B.15 gaat in op de capaciteitsplanning bij afvalverwerking.
Het plan bevat het beleid ter uitvoering van de EVOA in de betrokken periode van zes jaar.	Zie hoofdstuk B.13 voor het beleid rond grensoverschrijdend transport van afvalstoffen en de paragrafen III in alle sectorplannen waarin dit beleid voor specifieke afvalstoffen is uitgewerkt.

Kaderrichtlijn afvalstoffen – artikel 28 (inhoudelijke bepalingen)

Art.28 - Korte weergave bepaling	Uitwerking / vindplaats in het LAP
<p>Lid 1 - Verplichting tot opstellen één of meer plannen die het gehele grondgebied betreffen met inbegrip van de beginselen voor zelfvoorziening en nabijheid.</p>	<p>Nederland kent één Afvalbeheerplan: het LAP. Hierin wordt Nederland als één regio beschouwd als invulling van het nabijheidsbeginsel. Zie paragraaf A.4.6.1 'Vrij verkeer binnen Nederland'. Zelfvoorziening wordt in Nederland uitsluitend toegepast t.b.v. storten (zie paragraaf A.4.6.4). Voor brandbaar afval kan een importplafond worden ingesteld om te waarborgen dan Nederlands brandbaar afval altijd in Nederland verbrand kan worden (paragraaf B.10.5).</p>
<p>Lid 2 - Het plan bevat een analyse van de bestaande situatie inzake afvalbeheer, de maatregelen die moeten worden genomen om voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere vormen van nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen milieuvriendelijker te maken en een evaluatie van de wijze hoe het plan de uitvoering van de doelstellingen en de bepalingen van de Kra zal ondersteunen.</p>	<p>Dit vormt de kern van het LAP en is uitgewerkt in de onderdelen: A (Algemene uitgangspunten LAP) met daarin een beschrijving van uitgangspunten, het inzetbaar instrumentarium en monitoring; B (beheer van afvalstoffen) met daarin een beschrijving van alle activiteiten die en rol spelen in het afvalbeheer; D (Vergunningverlening) en in het bijzonder ook E (Sectorplannen) waarin voor 80 afvalstromen is aangegeven op welke wijze deze volgens de afvalhiërarchie verwerkt moeten worden.</p>
<p>Lid 3 - Het LAP <i>moet</i> ten minste de volgende elementen bevatten:</p>	
<p>Soort, hoeveelheid en bron van afvalstoffen geproduceerd binnen het grondgebied, import en export van afvalstoffen, doorkijk naar de toekomst.</p>	<p>Zie bijlage F.4 'Feiten en Cijfers' waarin een terugkijk is opgenomen over de periode tot en met 2014 alsook scenario's met een vooruitblik tot 2029.</p>
<p>Overzicht van grote verwijderingsinstallaties en installaties voor nuttige toepassing inclusief speciale regelingen voor afgewerkte olie, gevaarlijke afvalstoffen, afvalstoffen die aanzienlijke hoeveelheden kritieke grondstoffen bevatten, of afvalstromen waarvoor specifieke Uniewetgeving bestaat.</p>	<p>Zie hoofdstuk B.15 (Capaciteitsplanning) voor het overzicht van stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties. Ook is een verwijzing opgenomen naar andere grote installaties voor nuttige toepassing. Regelingen voor afgewerkte olie, gevaarlijke afvalstoffen en afvalstromen waarvoor Uniewetgeving geldt zijn opgenomen in de diverse relevante sectorplannen. Tijdens de planperiode wordt in kaart gebracht welke bestaande regelingen van belang zijn voor het behoud van kritieke grondstoffen en welke aanvullende acties nodig zijn om kritieke grondstoffen die aanwezig zijn in afvalstoffen voor de economie te behouden.</p>
<p>Een beoordeling van de noodzaak van sluiting van bestaande afvalinstallaties en van de behoefte aan extra afvalinstallatie-infrastructuur (inclusief benodigde investeringen en financiële middelen).</p>	<p>De afvalmarkt in Nederland volgt het principe van de vrije markt. Uitsluitend t.b.v. storten kent Nederland een capaciteitsplanning. Keuzes rond markt versus nutsfuncties is weergegeven in paragraaf A.4.5. Regulering van de stortcapaciteit is beschreven in paragraaf B.15.4.</p>
<p>Informatie over de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 5, lid 3 bis, van de Stortrichtlijn of andere strategische documenten die voor het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat gelden;</p>	<p>Zie hoofdstuk B.12 voor het beleid aangaande Storten, alsook de sectorplannen (Deel E) waarin voor afvalstoffen die hoogwaardiger kunnen worden verwerkt is opgenomen dat storten niet is toegestaan (in combinatie met verwijzingen naar de wettelijke stortverboden).</p>
<p>Beoordeling van de bestaande regelingen voor afvalinzameling, inclusief gescheiden inzameling en maatregelen om de werking ervan te verbeteren, van</p>	<p>Zie de hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen' en B.4 'Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen'.</p>

Art.28 - Korte weergave bepaling	Uitwerking / vindplaats in het LAP
overeenkomstig artikel 10, lid 3, toegestane afwijkingen en van de behoefte aan nieuwe inzamelingsregelingen.	
Informatie over locatiecriteriën voor de keuze van locaties en capaciteit van toekomstige verwijderingsinstallaties of belangrijke installaties voor nuttige toepassing, indien nodig.	Gezien de afvalmarkt in Nederland een vrije markt is, maakt de overheid geen beleidskeuzes ten aanzien van locaties van afvalverwerkingsinstallaties. Ten aanzien van capaciteit kent Nederland uitsluitend regulering voor storten (paragraaf B.15.4). Voor het verbranden van buitenlands afval in Nederlandse AVI's kan wel een importplafond worden ingesteld om te waarborgen dat Nederlands brandbaar afval altijd ook in Nederland verbrand kan worden (par. B.10.5).
Algemeen afvalbeheerbeleid, inclusief geplande afvalbeheertechnologieën en -methoden of beleid voor afval dat specifieke beheerproblemen oplevert	In Deel B is het beleid opgenomen over alle aspecten van afvalbeheer, van het ontstaan van afvalstoffen, via alle treden van de afvalhiërarchie tot en met storten en capaciteitsplanning. In Deel E 'Sectorplannen' is voor 80 afvalstoffen aangegeven op welke wijze deze volgens de afvalhiërarchie verwerkt moeten worden.
Maatregelen ter bestrijding en voorkoming van alle vormen van zwerfafvalproductie en voor het opruimen van alle soorten zwerfafval;	Zie paragraaf A.4.5.4 alsook hoofdstuk B.2 en het Afvalpreventieprogramma Nederland .
Kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren en doelstellingen, met name voor de hoeveelheid geproduceerd afval en de verwerking ervan en voor stedelijk afval dat wordt verwijderd of energierterugwinning ondergaat.	Zie hiervoor hoofdstuk A.3 (Doelstellingen) in combinatie met bijlage F.4 'Feiten en Cijfers'.
Lid 4 - Het plan <i>kan</i> de volgende elementen bevatten:	
Organisatorische aspecten in verband met afvalbeheer.	Zie hoofdstuk C (Actoren) als ook paragraaf A.2.2 (Status van het LAP) waarin is beschreven hoe het LAP doorwerkt richting vergunningverlening.
Evaluatie van nut en geschiktheid van economische en andersoortige instrumenten	Een beschrijving van economische en andersoortige instrumenten is opgenomen in hoofdstuk A.5 'beschikbaar instrumentarium'. Het LAP zelf fungeert als harmoniserend element voor vergunningverlening van afvalbeheer.
Gebruik van bewustmakingscampagnes en verstrekking van informatie aan het brede publiek of specifieke categorieën consumenten.	Hoofdstuk A.5 'Beschikbaar instrumentarium', geeft achtergronden bij de keuzes voor verschillende soorten instrumenten waaronder deze gericht op gedragsverandering en bewustwording bij consumenten.
Historisch verontreinigde afvalverwijderingslocaties en de maatregelen om ze te saneren.	De wet- en regelgeving rondom de sanering van oude stortplaatsen wordt uiteengezet in hoofdstuk B.12 'Storten'.
Lid 5 - Het plan moet <i>in overeenstemming zijn met</i> de genoemde artikelen uit onderstaande kaders:	
<i>Verpakkingsrichtlijn</i> artikel 14: Het plan moet een hoofdstuk hebben over beheer van verpakkingen en verpakkingsafval met inbegrip een beschrijving van preventieve maatregelen zoals verminderen gebruik lichte plastic draagtassen met streefcijfers, voorlichting en bewustmakingscampagnes, hergebruik verpakkingen inclusief doelstellingen daartoe en getroffen maatregelen.	De richtlijn is uitgewerkt in het Besluit beheer verpakkingen 2014 en de Regeling beheer verpakkingen. In sectorplan 41 is het beleid ten aanzien van verpakkingen opgenomen.

Art.28 - Korte weergave bepaling	Uitwerking / vindplaats in het LAP
De doelstellingen van de <i>Kra</i> zelf (artikel 11, tweede en derde lid).	De doelstellingen zijn overgenomen in het hoofdstuk A.3 Doelstellingen van het LAP.
De vereisten van artikel 5 van de <i>stortrichtlijn</i> , aangaande ontwikkelen van een strategie voor het vermijden/beperken van het storten van biologisch afbreekbaar afval en aangaande waarborgen dat afval dat nuttig kan worden toegepast, in het bijzonder stedelijk afval, vanaf 2030 niet meer wordt gestort.	In Nederland is dit geregeld via de stortverboden voor verschillende biologisch afbreekbare afvalstoffen en voor huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar afval van bedrijven in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen . Zie hoofdstuk B.12 Storten. De minimumstandaard voor deze afvalstoffen sluit hierbij aan (Zie deel E: Sectorplannen). Deze aanpak heeft ertoe geleid dat er in Nederland nauwelijks nog biologisch afbreekbaar afval of restafval wordt gestort. Nederland voldoet dan ook aan de doelen die de richtlijn storten op dit punt bevat.
De vereisten van artikel 13 van kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) voor de doeleinden van zwerfafvalpreventie.	Zie paragraaf A.4.5.4 en hoofdstuk B.2 en het Afvalpreventieprogramma Nederland .
Artikel 11 van kaderrichtlijn water (2000/60/EG) [maatregelenplannen per stroomgebiedsdistrict].	Het LAP is niet in strijd met maatregelen beschreven in de kaderrichtlijn water. Bovendien wordt in het ZZS-beleid (B.14) de link met de kaderrichtlijn beschreven.

Kaderrichtlijn afvalstoffen – artikel 29 (Afvalpreventieprogramma's)

Art.29 - Korte weergave bepaling	Uitwerking / vindplaats in het LAP
Lid 1 - De lidstaten zetten afvalpreventieprogramma's op waarin vastgestelde afvalpreventiemaatregelen worden beschreven. Die programma's worden al dan niet geïntegreerd in de afvalbeheerplannen.	Zie hoofdstuk hoofdstuk B.2 en het Afvalpreventieprogramma Nederland .
Lid 2 - Bij het vaststellen van die programma's beschrijven de lidstaten de instrumenten en maatregelen en de bijdrage ervan aan de afvalpreventie beschreven. Die doelstellingen en maatregelen moeten erop gericht zijn economische groei los te koppelen van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen.	
Lid 2bis - De lidstaten stellen specifieke programma's vast voor de preventie van levensmiddelenafval.	

A.1.2 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

A.2 Status van het LAP

Dit hoofdstuk gaat in op de vaststelling, de status en doorwerking, geldingsduur, reikwijdte, doorwerking en wijzigen en afwijken van het LAP. Een aparte paragraaf is gewijd aan het dynamische karakter van het LAP.

A.2.1 Vaststellingsprocedure

Het ontwerp van dit derde Landelijk afvalbeheerplan (LAP) heeft van 26 september 2016 tot en met 7 november 2016 een openbare inspraakprocedure doorlopen. De inspraakreacties en de antwoorden daarop zijn opgenomen in een '[Nota van antwoord](#)' (IenW 2017). Het ontwerp LAP3 is op 11 november 2016 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (kennisgeving 2016/0536/NL), zoals voorgeschreven in Richtlijn 98/34/EG. Deze notificatie heeft geen reacties opgeleverd.

De Staatssecretaris heeft LAP3 op 28 november 2017 vastgesteld en op 28 november 2017 heeft publicatie van vaststelling van het nieuwe LAP plaatsgevonden in de Staatscourant (Staatscourant 2017, nr.68028). Het LAP is in werking getreden op 28 december 2017.

A.2.2 Status en doorwerking

Het LAP is het afvalbeheerplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikelen 10.3 tot en met 10.14) van de [Wet milieubeheer](#) (Wm). Het plan moet volgens de Wm de onderwerpen bevatten die ingevolge voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in een dergelijk plan. Dit is beschreven in hoofdstuk A.1 'Beleidsbasis LAP'.

Ingevolge artikel 10.14 van de Wm moet ieder bestuursorgaan bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens de Wm en bij uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet, als deze taak of bevoegdheid betrekking heeft op afvalstoffen, rekening houden met het LAP. Dit artikel richt zich zowel tot het bestuursorgaan dat het LAP vaststelt (horizontale binding voor de minister van IenW), andere departementen (horizontale binding) als tot de bestuursorganen die medeverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het LAP (verticale binding).

Ook bij vergunningverlening aan bedrijven die zich niet richten op afvalbeheer (de fase na het zich ontdoen van afvalstoffen door de producent ervan) moet het bevoegd gezag rekening houden met het LAP.

De verplichting om rekening te houden met het LAP is gericht op de uitoefening van bevoegdheden krachtens de Wm en de Omgevingswet. Bij de uitvoering van bevoegdheden krachtens andere wetten dan de Wm en de Omgevingswet bestaat er geen formele verplichting om met het afvalbeheerplan rekening te houden. Echter, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan een bestuursorgaan het afvalbeheerplan (dan wel de afvalhiërarchie) in die gevallen niet geheel negeren, zeker niet als het gaat om het beheer van afvalstoffen. Dit betekent dat bestuursorganen bij bijvoorbeeld het aanbesteden van taken of werkzaamheden die (mede) betrekking hebben op afvalbeheer, ook het LAP in ogenschouw moeten nemen. Het ligt voor de hand dat bij de gunning van opdrachten die (mede) betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen ook rekening wordt gehouden met de minimumstandaarden uit het LAP, dan wel de afvalhiërarchie uit de Wm.

Voor de uitoefening van bevoegdheden op het gebied van afvalstoffen en afvalwater is de Omgevingswet (Ow) en de daar onder hangende regelgeving relevant. Via de Invoeringswet Omgevingswet zijn de artikelen 10.14 Wm (voor afvalstoffen rekening houden met het LAP) en 10.29a Wm (voor afvalwater rekening houden met de voorkeursvolgorde uit dat artikel) aangevuld. Op basis van de nieuwe artikelen dienen overheden ook bij het opstellen van verordeningen en beleidsdocumenten op grond van de Omgevingswet, voor zover deze betrekking

hebben op afvalstoffen, rekening te houden met het LAP. Zie hiervoor verder hoofdstuk A.8 LAP3 en de Omgevingswet.

Rijksoverheid

Voor de minister van IenW 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 ([EVOA](#)) en voor het afgeven van inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van gevaarlijke afvalstoffen.

Andere ministeries moeten bij het opstellen van beleidsplannen en het afgeven van beschikkingen rekening houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP als referentiekader.

Andere overheden en belanghebbenden

Andere overheden moeten bij het opstellen van regelgeving en beleid op grond van de Wm en de Omgevingswet rekening houden met het LAP voor zover afvalaspecten aan de orde zijn.

Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten moeten bij het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 10.63, eerste en tweede lid van de Wm (verbranden en storten van huishoudelijke afvalstoffen) rekening houden met het LAP. Het storten, anderszins opslaan en verbranden van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen wordt gereguleerd via het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor deze milieubelastende activiteiten geldt meestal een vergunningplicht. Het bevoegd gezag dat de vergunningaanvraag beoordeelt, moet bij de besluitvorming rekening houden met het LAP (zie hierna).

In artikel 8.9, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving is opgenomen dat het bevoegd gezag bij het verlenen van omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, waaronder het wijzigen op verzoek en het actualiseren van die vergunning, rekening houdt met artikel 10.14 van de Wm. Deze verplichting betreft niet alleen de omgevingsvergunningen voor afvalbeheerlocaties, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt. Ook kan het gaan om de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor zover hierbij afvalaspecten aan de orde zijn.

Aandachtspunten bij de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten waarbij (categorieën van) afvalstoffen verwerkt (zullen) worden, zijn de minimumstandaard die in hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' en de verschillende sectorplannen is opgenomen en de lijst van categorieën van afvalstoffen die gescheiden moeten worden gehouden (opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, bijlage II). 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 reeds voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Naast bovenstaande geeft het LAP al degenen die geen deel uitmaken van de betrokken overheidsorganisaties, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, inzicht in de gedragslijnen die zij van de betrokken overheden kunnen verwachten.

Ten slotte speelt dit LAP ook een rol bij van vragen over zich ontdoen, de bijproduct- of eindeafvalstatus. Op deze toets wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product'.

A.2.3 Wettelijke reikwijdte

Het LAP kan van toepassing zijn op alle afvalstoffen waarop de [Wm](#) van toepassing is. Dit betreft ook de stoffen, mengsels en voorwerpen die zijn genoemd in artikel 10.1a van de Wm, zodra deze in het afvalstadium zijn gekomen, ongeacht het feit of deze ook onder andere wet- en regelgeving

vallen³. Hierover bestaat nogal eens onduidelijkheid. Ook voor deze afvalstoffen geldt dus dat de bepalingen uit het LAP van toepassing kunnen zijn en zijn waar nodig sectorplannen in het LAP opgenomen. Ook kan de vraag of een materiaal wel of geen afvalstof is, waarop in hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product' wordt ingegaan, aan de orde zijn.

Het LAP bevat geen specifiek beleid voor gemodificeerde organismen (ggo's). In het [Besluit](#) en de [Regeling genetisch gemodificeerde organismen 2013](#) is opgenomen hoe met genetisch gemodificeerde organismen moet en mag worden omgegaan.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de genoemde afvalstoffen in artikel 10.1a Wm en het bijbehorende belang van de bepalingen in het LAP:

tabel 1 Afvalstoffen in artikel 10.1a Wm in relatie tot het LAP

	Afvalstoffen genoemd in Kra/ Wm	Relatie met het LAP?
a.	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 richtlijn nr. 2009/31/EG (...), dan wel op grond van artikel 2, tweede lid, van die richtlijn buiten de werkingssfeer van die richtlijn valt	In het LAP is geen specifiek beleid opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
b.	Bodem (in situ) met inbegrip van niet-uitgegraven verontreinigde grond en duurzaam met de bodem verbonden gebouwen	LAP heeft betrekking op (verontreinigde) grond, maar is voor in situ bodem niet van belang, want er vinden geen handelingen plaats met afval.
c.	Niet-verontreinigde grond en ander van nature voorkomend materiaal, afgegraven bij bouwactiviteiten, indien vaststaat dat het materiaal in natuurlijke staat zal worden gebruikt voor bouwdoeleinden op de locatie waar het werd afgegraven	In het LAP is geen specifiek beleid opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
d.	Radioactieve afvalstoffen	In het LAP is geen specifiek beleid opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
e.	Afgedankte explosieven	LAP is relevant. Beleid voor verwerking en overbrenging van afgedankte explosieven. Zie ook sectorplan 46, 47 en 48.
f.	Uitwerpselen (niet vallend onder h en i van deze tabel), stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk materiaal rechtstreeks afkomstig uit de land- of bosbouw 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	Het LAP is van toepassing op mest(overschotten)/ uitwerpselen. Er is echter geen specifiek beleid in de vorm van een sectorplan geformuleerd. ⁴ Het LAP is ook van toepassing op stro en ander natuurlijk niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouw materiaal. Voor groenafval (algemeen) is in sectorplan 8 specifiek beleid geformuleerd;
g.	Sediment dat binnen oppervlaktewater wordt verplaatst met het oog op het beheer van water en waterwegen of om overstromingen te voorkomen of de gevolgen van overstromingen en droogte te verminderen, of met het oog op landwinning, indien is aangetoond dat het sediment ongevaarlijk is	In het LAP is geen specifiek beleid opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
h.	voor zover daarover bij of krachtens communautaire regelgeving regels zijn gesteld:	1° Voor dierlijke bijproducten die conform de hiernaast genoemde wijzen verwerkt worden (dus

³ Per 1 januari 2019 zijn de bepalingen in het LAP ook van toepassing op de afvalstoffen genoemd in artikel 10.1a Wm. Er is een wijziging van de Wm gepubliceerd waarin dit is aangepast (Staatsblad 2014, 302). Deze wijziging is per 1 januari 2019 in werking getreden (Staatsblad 2018, 406).

⁴ De verwerking van uitwerpselen kan (mede) onder de reikwijdte van de [Verordening dierlijke bijproducten](#) vallen.

<p>1° Dierlijke bijproducten, met inbegrip van verwerkte producten, in de zin van verordening (EG) nr. 1069/2009 (...), behalve die welke bestemd zijn om te worden verbrand of gestort of voor gebruik in een biogas- of composteerinstantie;</p> <p>2° Kadavers van niet door slachting gestorven dieren, met inbegrip van dieren die worden gedood om een epizoötie uit te roeien en overeenkomstig de onder 1° genoemde verordening nr. 1069/2009 worden verwijderd;</p> <p>3° Stoffen die bestemd zijn voor gebruik als voedermiddelen als omschreven in artikel 3, tweede lid, onderdeel g, van Verordening (EG) nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 (...), en die geen dierlijke bijproducten bevatten of daaruit bestaan</p>	<p>verbranden of storten of voor gebruik in een biogas- of composteerinstantie) is het LAP van toepassing; voor dierlijke bijproducten die op een andere wijze verwerkt worden niet. Zie ook sectorplan 65 Dierlijk afval.</p> <p>De EVOA is van toepassing als sprake is van vermenging of verontreiniging met gevaarlijk afval van dierlijke bijproducten, en afgeleide producten in de zin van de genoemde verordening.</p> <p>2° In het LAP is geen specifiek beleid geformuleerd, omdat andere regelgeving hierop toeziet.</p> <p>3° In het LAP is geen specifiek beleid geformuleerd omdat andere regelgeving hierop toeziet.</p>
--	---

A.2.4 Geldingsduur LAP3

De Wm verplicht de minister van IenW 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 derde LAP de periode 2017-2023 beslaat, met waar mogelijk een doorkijk tot 2029. De minister kan de geldingsduur van het plan eenmaal met ten hoogste twee jaar verlengen.

A.2.5 Wijzigen

In artikel 10.13 van de Wm 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, jurisprudentie, of technische omstandigheden of mogelijkheden met betrekking tot het afvalbeheer.

Zie verder ten aanzien van wijzigen van het LAP ook paragraaf A.2.8.4.

A.2.6 Afwijken van het LAP

Zoals eerder dit hoofdstuk is aangegeven, moet elk bestuursorgaan rekening 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 plaatsvindt van locaties waar milieubelastende activiteiten met afvalstoffen plaatsvinden. Tenzij sprake is van een gerechtvaardigde afwijking (zie hierna), moet afwijking van het LAP worden voorkomen.

A.2.6.1 Afwijken van het LAP bij vergunningverlening

Afwijken van het LAP kan zich bijvoorbeeld voordoen bij vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten met afvalstoffen, in het bijzonder ten aanzien van de in Deel E 'Sectorplannen' vastgestelde minimumstandaarden. In hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' wordt aangegeven dat een vergunningaanvraag kan worden ingediend voor een andere wijze van verwerken dan voor die afvalstof, op basis van de afvalhiërarchie in principe mogelijk is. Hierbij kan sprake zijn van afwijken van het LAP.

Afwijken van het LAP bij vergunningverlening is aan de orde als het bevoegd gezag bijvoorbeeld:

- vergunning wil verlenen voor een beheerwijze die minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard;
- wil afwijken van in de minimumstandaard genoemde specifieke beperkingen of specifieke techniek;
- wil afwijken van een als voorkeursrecycling aangemerkte verwerkingswijze; of
- wil afwijken van het overige beleid beschreven in het beleidskader (vb. gescheiden houden, opslag, mengen, ZZS, etc....).

In geval het bevoegd gezag wil afwijken van het LAP bij vergunningverlening, is de procedure uit paragraaf A.2.6.3 van toepassing.

Er is ook sprake van afwijken van het LAP in onderstaande gevallen. Echter, in deze gevallen is het niet nodig om de afwijkingsprocedure uit paragraaf A.2.6.3 te volgen:

- Het bevoegd gezag wil een bedrijf toestemming verlenen voor het doen van proefnemingen die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.8.2 maar niet aan de minimumstandaard van het LAP. Zie verder paragraaf A.4.8.3.2. Ruimte voor proefnemingen.
- Het bevoegd gezag wil ontheffing verlenen van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen om een afvalstof, die volgens de minimumstandaard hoogwaardiger verwerkt moet worden, in een voorkomend geval toch te storten.
- Het bevoegd gezag wil vergunning verlenen om in afwijking van paragraaf B.3.4.2 van het LAP toch af te zien van het aan de bron gescheiden houden van één of meer afvalstromen omdat zij er van overtuigd is dat dit in die specifieke situatie vanwege kosten of uitvoerbaarheid in redelijkheid niet gevegd kan worden.

N.B.: Het bevoegd gezag wordt wel verzocht om het verlenen van een dergelijke vergunning te door te geven aan de helpdesk afvalbeheer van Rijkswaterstaat onder vermelding van de reden waarom zij tot het oordeel is gekomen dat scheiding aan de bron in die specifieke situatie in afwijking van het LAP toch niet gevegd kan worden.

Er is geen sprake van afwijken van het LAP bij vergunningverlening in de volgende situaties:

- In de aanvraag voor een vergunning wordt een wijze van verwerking beschreven op een hogere trede van de afvalhiërarchie dan de minimumstandaard én de minimumstandaard kent daarvoor geen beperkingen;
- In de aanvraag voor een vergunning wordt met een mLCA, die voldoet aan de systematiek van bijlage F.9 bij dit LAP, worden aangetoond dat de milieudruk van de aangevraagde verwerkingswijze lager is dan of gelijk is aan die van de minimumstandaard. Afwijken van het LAP is pas aan de orde als het bevoegd gezag bijvoorbeeld;
- In de aanvraag voor een vergunning wordt een beroep gedaan op de in de minimumstandaard aangegeven mogelijkheid om partijen, die niet voor de genoemde verwerking in aanmerking komen omwille van het feit dat deze verwerking door de aard en eigenschappen van de afvalstof niet mogelijk is of duurder is dan €205,-/ton, op een lagere trede van de afvalhiërarchie te verwerken. Hoe dit moet worden aangetoond is beschreven in paragraaf D.2.6.
- Voor de verwerking van een afvalstof met ZZS wordt een beroep gedaan op de in de minimumstandaard beschreven mogelijkheid om partijen anders, veelal op een lagere trede van de afvalhiërarchie, te verwerken indien voorschriften van REACH of de POP-verordening of de beleidslijn ZZS daar aanleiding toe geven.

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 RWS-Leefomgeving voor het verstrekken van of verwijzen naar informatie, advies, enz.

[A.2.6.2 Afwijken van het LAP bij het formuleren van beleid of het opstellen van plannen en verordeningen](#)

Afwijken van het LAP kan ook aan de orde zijn bij het formuleren van beleid of het opstellen van verordeningen voor afvalstoffen op grond van de Wm. Immers, ingevolge artikel 10.14 van de Wm moet ieder bestuursorgaan bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens de Wm met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Met de komst van de Omgevingswet geldt deze verplichting ook voor het opstellen van waterschapsverordeningen,

omgevingsverordeningen (provincies) en omgevingsplannen (gemeenten), voor zover deze zien op afvalstoffen (zie paragraaf A.2.2 en hoofdstuk A.8).

A.2.6.3 Afwijkingsprocedure

Voor afwijken van het LAP moet de volgende procedure worden gevolgd:

1. Wanneer een bestuursorgaan het voornemen heeft om af te wijken van het LAP, wordt dit voornemen schriftelijk meegedeeld aan de Directeur Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie (DLCE) van IenW. De indiener ontvangt binnen zes weken een inhoudelijke reactie van IenW. Indien meer informatie noodzakelijk is voor de inhoudelijke reactie dan kan de termijn van zes weken worden opgeschort.
In de mededeling beschrijft het bestuursorgaan nauwkeurig van welk onderdeel van het LAP het wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en wat de inhoudelijke argumenten zijn van het bestuursorgaan om af te wijken van het LAP. In de volgende gevallen wordt specifiek aandacht gevraagd voor het volgende:
 - Indien het gaat om vergunningverlening dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat de mededeling in een vroegtijdig stadium aan IenW wordt gedaan met het oog op de termijnen van de vergunningverlening.
 - In het geval van omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen vindt schriftelijk mededeling plaats door toezending van een concept verordening of plan onder expliciete vermelding van de voorgenomen afwijking van het LAP en de motivering daarvan.
2. IenW beoordeelt het voornemen tot afwijken. Indien IenW het gewenst vindt, worden de begeleidingscommissie-LAP en/of IPO en VNG in gelegenheid gesteld te adviseren.
3. Als extern advies gewenst is (punt 2), dan dienen de leden van de begeleidingscommissie-LAP, en/of IPO en VNG, binnen twee weken op het voornemen tot afwijken te reageren richting IenW.
4. Als IenW 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 dit mee aan IenW. In de gevallen waarin beroep mogelijk is (vergunningen) besluit IenW of het definitieve besluit een reden is om beroep in te stellen tegen het besluit van het bestuursorgaan. Indien aan de orde verzoekt de minister de ILT namens hem beroep in te stellen tegen het genomen besluit.
5. Als IenW –of namens deze de ILT- het voornemen heeft om zelf van het LAP af te wijken, legt IenW dit schriftelijk voor aan de leden van de begeleidingscommissie-LAP en/of IPO en VNG wanneer IenW van oordeel is dat afstemming/overleg gewenst is.
 - De leden van de begeleidingscommissie-LAP maken -indien gewenst- individueel hun visie op de voorgenomen afwijking binnen twee weken kenbaar aan IenW.
 - Alle betrokken bestuursorganen worden geïnformeerd over het definitieve voornemen tot afwijking van het LAP.

A.2.7 **Het LAP bij calamiteiten**

A.2.7.1 Inleiding

Het beheer van afvalstoffen is belangrijk, niet alleen vanuit het oogpunt van goed beheer van grondstoffen, maar ook om te voorkomen dat ongewenst handelen met afvalstoffen leidt tot risico's voor milieu of volksgezondheid. Om die reden bestaat er de nodige wet- en regelgeving en zijn in dit LAP kaders opgenomen over hoe om te gaan met afvalstoffen. Het spreekt voor zich dat het als uitgangspunt wenselijk is om volgens deze kaders te werken.

De situatie kan echter anders worden wanneer zich een ontwikkeling in de markt voordoet waarmee bij het opstellen van het LAP geen rekening is gehouden. Wanneer bijvoorbeeld door een calamiteit een gewenste en in het LAP voorgeschreven vorm van verwerken wegvalt kan het vasthouden aan de lijn van het LAP juist leiden tot onaanvaardbare risico's voor milieu of volksgezondheid. In dergelijke situaties gaat een pragmatische en vooral milieuhygiënisch verantwoorde oplossing boven de lijn die het LAP voor normale situaties voorschrijft.

A.2.7.2 Om welke calamiteiten gaat het?

Deze hele paragraaf A.2.7 heeft uitsluitend betrekking op calamiteiten in de markt:

- die bij het opstellen van het LAP niet waren voorzien en zich plots en onverwacht voordoen; en
- waarvoor een oplossing in lijn met het LAP zolang op zich zal laten wachten dat dit leidt tot onaantvaardbare risico's voor volksgezondheid en milieu.

Het gaat dus niet om (bijvoorbeeld):

- een wijziging van economische omstandigheden waardoor een afzetroute duurder wordt dan aanvankelijk voorzien,
- een calamiteit bij een specifieke gecontracteerde verwerker terwijl er nog voldoende andere verwerkers met een geldige vergunning beschikbaar zijn, of
- een calamiteit met afvalstoffen waarvoor langere opslag geen probleem is en het wachten op oplossing van de calamiteit een mogelijke optie is.
Het gaat hier dan bijvoorbeeld om inerte afvalstoffen die eenvoudig voor langere tijd kunnen worden opgeslagen zonder dat dit latere verwerking benadeeld. Stromen waarvoor opslag minder wenselijk is – milieuhygiënisch dan wel om andere redenen – zijn bijvoorbeeld gft-afval, dierlijk afval, specifiek ziekenhuisafval, swill, etc.

Het gaat dus wel om (bijvoorbeeld):

- het wegvallen (door bijvoorbeeld brand of een technische storing) van een verwerker van afval in een markt waar maar een beperkt aantal verwerkers actief is en waarvoor alternatieve verwerking op korte termijn gewenst is.
- het door een externe gebeurtenis (zoals in het verleden de BSE-crisis of een uitbraak van vogelgriep) plots vrijkomen van grote hoeveelheden afval waarin de normale verwerkingscapaciteit niet voorziet.

Tot slot gaat het in de hele paragraaf A.2.7 in beginsel alleen om calamiteiten die optreden met de verwerking van Nederlands afval⁵. Indien verwerking volgens de minimumstandaard in Nederland tijdelijk niet (meer) mogelijk is, is – zolang de calamiteit zich voordoet en voor zover de omvang van de calamiteit dit noodzakelijk maakt – ook import in beginsel niet meer toegestaan en is import van afval op basis van lopende toestemmingen en vervolgens afwijken van het beleid niet wenselijk.

A.2.7.3 [Wat wordt dan van de bevoegde gezagen verwacht](#)

Wanneer een calamiteit zoals hier bedoeld wordt zich voordoet en het niet mogelijk is om een tijdelijke opslagvoorziening te realiseren⁶, kan een bevoegd gezag tijdelijk afwijken van de minimumstandaard en/of van het beleid voor grensoverschrijdend transport. Voor een dergelijke afwijking hoeft de afwijkingsprocedure van paragraaf A.2.6 niet te worden gevolgd. Het bevoegd gezag wordt wel verzocht om de minister van IenW te informeren over de afwijking. Vanzelfsprekend moet de afwijking zich beperken tot het oplossen van de calamiteit en tot het afval waarvoor een oplossing direct noodzakelijk is en moet de afwijking niet langer worden toegestaan dan nodig is.

Daarnaast wordt van het bevoegd gezag verwacht dat zij – natuurlijk voor zover de wet- en regelgeving de ruimte biedt – eventuele juridische/regeltechnische obstakels wegneemt. Denk aan het verlenen van ontheffingen van het stortverbod, het met voorrang behandelen van een verzoek om afval te mogen exporteren, etc. Dit met de kanttekening dat de afwijking zich beperkt tot het oplossen van de calamiteit en tot het afval waarvoor een oplossing direct noodzakelijk is. Deze afwijking dient niet langer te worden toegestaan dan nodig is.

Tijdelijke opslag op een stortplaats is voor afvalstoffen afkomstig van calamiteiten ook mogelijk, met uitzondering van het bufferen van buitenlands brandbaar afval.

⁵ Hieronder valt ook buitenlands afval dat op het moment dat de calamiteit optreedt al fysiek in Nederland aanwezig is of al daadwerkelijk op transport is naar Nederland

⁶ Indien het mogelijk is afvalstoffen op te slaan in afwachting van verwerking overeenkomstig de minimumstandaard heeft dit de voorkeur boven direct verwerken in afwijking van de minimumstandaard. In vergunningen van bijvoorbeeld stortplaatsen kan op voorhand rekening worden gehouden met de tijdelijke opslag van afvalstoffen afkomstig van calamiteiten.

A.2.8 Een dynamisch plan

A.2.8.1 Waarom een dynamisch plan

Het LAP is het kader voor de vergunningen en algemene regels voor alle bedrijven in Nederland die afval produceren en verwerken. Het LAP is een belangrijk instrument om de circulaire economie te bevorderen én om opgedane kennis en ervaring op het gebied van de circulaire economie te borgen. Zie voor de relatie tussen LAP en circulaire economie ook hoofdstuk B.1 'Naar een circulaire economie'. In die transitie naar een circulaire economie zijn allerlei ontwikkelingen waar het LAP in mee moet kunnen bewegen.

Aan de behoefte aan een meer dynamisch LAP wordt op een aantal manieren invulling gegeven. Deze komen in onderstaande paragrafen aan bod.

A.2.8.2 Ontwikkelingen in de minimumstandaard

Op de weg naar een circulaire economie zijn nog veel innovaties en transities nodig. Bij de evaluatie van LAP1 en LAP2 gaf een aantal partijen aan dat, door het statische en weinig ambitieuze karakter van de minimumstandaard, het LAP innovaties zelfs zou tegenwerken.

Voornemen is dan ook om het LAP op dit punt flexibeler te maken. Onder meer door in hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' criteria op te nemen op basis waarvan een minimumstandaard tussentijds middels een planwijziging zal worden aangepast. Daarnaast is bij een aantal sectorplannen een vooruitblik opgenomen om duidelijk te maken welke ontwikkelingen in de minimumstandaard worden voorzien. Zie hiervoor (en voor de relatie met het beleid voor grensoverschrijdend transport) paragraaf A.4.8.

A.2.8.3 Opbouw LAP toesnijden op dynamiek

Het is belangrijk dat het LAP regelmatig wordt geactualiseerd, zodat nieuwe regelgeving en ontwikkelingen in de praktijk worden opgenomen. Daarnaast is het van belang dat vergunningverleners op de hoogte zijn van wijzigingen en inzicht hebben in de wens om een transitie te maken naar een circulaire economie.

Voor het wijzigen van het LAP geldt een wettelijke procedure met inspraak en – afhankelijk van de aard van de wijziging - eventueel notificatie in Brussel. Dit maakt het aanpassen van het LAP een complex en tijdrovend proces.

Om toch tegemoet te komen aan de wens voor dynamiek, wordt vanaf LAP3 expliciet onderscheid gemaakt in enerzijds stukken die de feitelijke kern van het beleid zijn en waarvoor deze procedure moet worden doorlopen, en anderzijds delen met een minder formele status die tussentijds makkelijker aangepast kunnen worden zonder dat hiervoor inspraak of notificatie aan de orde is. Zie verder ook de 'Inleiding / leeswijzer' bij dit LAP. Doordat dit minder formele deel sneller en vaker kan worden geactualiseerd, is het mogelijk om sneller aan te sluiten bij veranderingen in regelgeving, beleid, technieken en ontwikkelingen in de praktijk.

Overigens is dit onderscheid in een formeel en een minder formeel deel niet geheel nieuw. In LAP2 bestond dit ook maar alleen voor de sectorplannen waar de paragrafen I t/m III behoorden tot het formele deel en de rest van de sectorplannen een toelichtend karakter hadden.

A.2.8.4 Vaker tussentijds aanpassen van het LAP

Door de in de vorige subparagraaf beschreven verdeling tussen de kern van het beleid en de meer toelichtende delen, is het eenvoudig mogelijk om de laatste delen met regelmaat aan te passen. Dit zal echter niet in alle gevallen voldoende zijn. Om bijvoorbeeld ook de sturende functie van het LAP actueel te houden, is het niet te vermijden om ook met enige regelmaat de kernen van het beleid tegen het licht te houden. Voor deze essentiële onderdelen van het beleid blijft vanzelfsprekend wijzigen volgens de geldende procedures nodig. Ondanks het arbeids- en tijdsintensieve karakter van deze werkzaamheden is het voornemen om dit vaker te doen dan in het verleden is gebeurd (LAP2 is in een periode van ruim 7 jaar slechts 1 keer beperkt en 1 keer flink gewijzigd).

Overigens wordt –gelet op ontwikkelingen als de inwerkingtreding van de Omgevingswet, pakket voor circulaire economie van de EU, etc.- sowieso voorzien dat regelmatig aanpassen van LAP3 nodig is.

A.2.8.5 *Dynamisch LAP alleen is niet genoeg*

Het LAP vervult alleen een goede functie als één van de instrumenten van de transitie naar een circulaire economie wanneer het ook 'leeft en wordt gebruikt'. Daarom:

- wordt wettelijk vastgelegd dat vergunningen actueel gehouden moeten worden als het LAP wordt gewijzigd (zie hoofdstuk D.6 'Actualiseren van vergunningen').
- wil het ministerie signalen van stakeholders een belangrijke plaats geven. Dit gebeurt bijvoorbeeld al via begeleidingscommissies en stuurgroepen. Voornemen is om deze samenwerking tussen overheid en markt in de planperiode van LAP3 voort te zetten en waar nodig zelfs nog te intensiveren, waar overlap lijkt te bestaan te evalueren en/of te herorganiseren.
- worden signalen uit lopende programma's op het gebied van circulaire economie zoals Ruimte in Regels en bijvoorbeeld vragen die binnenkomen bij de Helpdesk Afvalbeheer verzameld en beoordeeld op noodzakelijke wijziging van het LAP.
- wordt de communicatie naar vergunningverleners geïntensiveerd. In ieder geval wordt geprobeerd om via het omgevingsberaad middelen vrij te maken voor een structurele aandacht voor afval en grondstoffen bij de omgevingsdiensten. Daarnaast zal RWS-Leefomgeving initiatieven ontplooiën om specifiek LAP3 bekend te maken onder vergunningverleners en hen zo intensief mogelijk bij het LAP te betrekken.
- wordt overwogen om via het LAP ook andere instrumenten die kunnen bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie te promoten. Zo wordt bijvoorbeeld geprobeerd om een regeling als MIA/VAMIL⁷ nog beter te laten aansluiten bij de speerpunten van het LAP, maar anderzijds ook via het LAP de bekendheid van deze regelingen bij ondernemers binnen de afvalwereld te vergroten.

A.2.9 Kern van het beleid ten aanzien van de status van het LAP

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

- Paragraaf A.2.6 over afwijken van het LAP is in zijn geheel onderdeel van de kern van beleid.
- Paragraaf A.2.7 over het LAP bij calamiteiten is in zijn geheel onderdeel van de kern van beleid.

⁷ De Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) zijn subsidies (te verwerken in de belastingaangifte) op milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen voor ondernemers. Beide regelingen maken gebruik van een gezamenlijke lijst, de zogenaamde Milieulijst. Op deze lijst staan alle bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor MIA en/of VAMIL. Ieder jaar verschijnt een nieuwe Milieulijst. De lijst is te vinden op www.rvo.nl.

A.3 Doelstellingen planperiode

De officiële missie van het milieubeleid is 'het scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de instandhouding en verbetering van de milieukwaliteit en daarmee een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling'. Dit leidt tot de volgende doelstellingen voor het afvalstoffenbeleid:

- Het beperken van het ontstaan van afvalstoffen.
- Het beperken van de milieudruk van productieketens, dat wil zeggen dat de milieudruk in de gehele keten in beschouwing wordt genomen bij het reduceren van de milieudruk in de afvalfase, waardoor afwenteling van de milieudruk op andere fases in de keten wordt voorkomen.
- Het optimaliseren van de inzet van afvalstoffen in een circulaire economie, dat wil zeggen dat grondstoffen en afvalstoffen weer zo hoogwaardig mogelijk ingezet worden in dezelfde of andere ketens opdat voorkomen wordt dat deze stoffen verloren gaan voor de circulaire economie. Alleen afval dat niet nuttig kan worden toegepast mag worden verwijderd.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat deze milieu- en afvaldoelstellingen betekenen voor het afvalbeleid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen algemene reeds afgesproken doelstellingen (paragraaf A.3.1), specifieke kwantitatieve en kwalitatieve (LAP3-)doelstellingen (paragraaf A.3.2) en doelen vanuit Europa (paragraaf A.3.3).

De doelstellingen van dit hoofdstuk gelden voor Nederland als geheel en zijn – behoudens voor zover zij terugkomen in de minimumstandaarden van dit LAP – niet bedoeld om in omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten als doelvoorschriften te worden opgenomen.

A.3.1 Algemene doelstellingen

Het [Rijksbrede programma Circulaire Economie](#) heeft als voornaamste doel de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. De systeembenadering die daarvoor ingezet is, moet leiden tot nieuwe bedrijfsmodellen en veranderingen in consumentengedrag, wetgeving en maatschappelijke rolverdeling. Hiervoor zijn diverse algemene kwalitatieve en kwantitatieve doelen gesteld.

In het kader van voornoemd beleid zijn in een brief aan de Tweede Kamer⁸ en het vervolg daarop reeds de volgende doelen gesteld:

1. Het waar mogelijk wegnemen van belemmeringen die ondernemers ervaren bij het inrichten van hun productieprocessen ten behoeve van een circulaire economie en het hergebruiken van hun reststromen.
2. Het in 2022 halveren van de hoeveelheid Nederlands afval dat de economie 'verlaat' via afvalverbrandingsinstallaties en/of stortplaatsen t.o.v. 2012. In 2012 betrof dit bijna 10 Mton.
3. Het creëren van een hotspot voor circulaire economie in Nederland in 2020.
4. Het vergroten van de bewustwording bij huishoudens en bedrijven van hun afvalproductie en wat met het afval gebeurt in de keten.
5. Producenten stimuleren om duurzamere en bij voorkeur circulaire producten te maken en producten die gemakkelijker te repareren en te recyclen zijn.
6. Het, waar mogelijk, sluiten van ketens door in overleg met ketenpartners en andere stakeholders de kansen en belemmeringen in kaart te brengen, gezamenlijk te komen tot een gewenst eindbeeld en acties te formuleren om met de stakeholders vanuit de huidige situatie richting het wensbeeld te geraken.
7. Binnen ketenprojecten zorgen dat meer transparantie ontstaat in de kwaliteit en de hoeveelheid van aangeboden en gevraagde secundaire grondstoffen.
8. Verhogen van het aandeel afvalscheiding (fijn en grof) huishoudelijk afval van 52% in 2014 naar minimaal 75% in 2020. Afvalscheiding heeft hier betrekking op zowel bron- als nascheiding.

⁸ IENM/BSK-2014/12161, 28 januari 2014

9. Stimuleren van preventie van huishoudelijk afval, zodanig dat de productie is afgenomen van 500 kilogram (fijn en grof) huishoudelijk afval in 2014 naar maximaal 400 kilogram per inwoner per jaar in 2020.
10. Verlagen van de hoeveelheid huishoudelijk restafval van 240 kilogram per inwoner per jaar in 2014 naar maximaal 100 kilogram per inwoner per jaar in 2020, en maximaal 30 kilogram per inwoner per jaar in 2025.
11. Het in 2022 t.o.v. 2012 halveren van de hoeveelheid Nederlands restafval van bedrijven, organisaties en overheden dat vergelijkbaar is met huishoudelijk restafval.

In het [convenant 'Meer en Betere Recycling'](#)⁹ zijn reeds de volgende doelen gesteld:

12. Het stimuleren van hoogwaardige recycling op basis van een heldere en breed gedragen definitie en methodiek.
13. Het stimuleren van duurzame innovaties in afvalbeheer en recycling, gericht op kwaliteit en verlaging milieudruk.
14. Het verhogen van het rendement van sorteerprocessen waardoor meer materiaal voor (hoogwaardige) recycling beschikbaar komt.
15. Het op een milieuverantwoorde wijze wegnemen van onnodige belemmeringen in wet- en regelgeving die meer en betere recycling verhinderen.

In de [kabinetsreactie op de Transitieagenda's](#) is de volgende ambitie gesteld:

16. Reductie van 1Mton CO₂ in 2021, te realiseren door circulair inkopen door alle overheden.

Parallel aan het opstellen van het LAP wordt een raamwerk ontwikkeld hoe de transitie naar een circulaire economie binnen een keten gemonitord kan worden. Op basis hiervan worden bij mogelijke wijzigingen van LAP3 aanvullende doelen opgenomen omtrent de transitie naar een circulaire economie.

A.3.2 Specifieke LAP-doelstellingen

Voor het beheer van specifieke afvalstoffen kent Nederland de volgende kwantitatieve en kwalitatieve LAP3-afvaldoelen:

17. Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2014 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 2023 niet groter mag zijn dan 61 Mton en in 2029 niet groter mag zijn dan 63 Mton¹⁰.
18. Verhogen van het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling van het totaal aan afvalstoffen van 77% in 2014 naar minimaal 85% in 2023.
19. Verhogen van het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling van bouw- en sloofafval van 92% in 2014 naar minimaal 95% in 2023.
20. Verhogen van het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling van industrieel afval van 81% in 2014 naar minimaal 85% in 2023.

A.3.3 In Europa

Meerdere Europese (afval)richtlijnen bevatten zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelen voor de lidstaten. Hieronder een overzicht van richtlijnen met de daarin opgenomen kwantitatieve doelen.

Een aantal van deze doelen is via Nederlandse besluiten en/of het LAP strenger geïmplementeerd. Daar waar dit aan de orde is, is dat aangegeven. Over het algemeen zijn de Europese

⁹ Het convenant 'Meer en Betere Recycling' is op 16 maart 2015 ondertekend door het ministerie van IenM (nu IenW), BRBS Recycling, FHG, NVRD en de Vereniging Afvalbedrijven en heeft tot doel Nederlands afval beter te recyclen met een hoger rendement voor mens, economie en milieu. Tegelijkertijd streeft het naar minder recyclebaar afval uit Nederland dat nog gestort en/of verbrand wordt door ook meer recycling te stimuleren.

¹⁰ Zie verder voor uitleg over het scenario bijlage F4.

doelstellingen 1 op 1 overgenomen in Nederlandse besluiten.

Kaderrichtlijn afvalstoffen ([2008/98/EG](#)) - (Art 11 lid 2a, 2b, 2c, 2d en 2e)

- Jaarlijks minimaal 50 gewichtsprocent voorbereiding voor hergebruik, recycling en/of andere nuttige toepassing van huishoudelijk afval ;
- Jaarlijks minimaal 70 gewichtsprocent voorbereiding voor hergebruik, recycling en/of andere nuttige toepassing van bouw- en sloopafval;
- Minimaal 55 gewichtsprocent voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval in 2025, groeiend tot minimaal 60 gewichtsprocent in 2030 en minimaal 65 gewichtsprocent in 2035.

Richtlijn autowrakken ([2000/53/EG](#)) - (art 7 lid 2b)

- jaarlijks minimaal 95 gewichtsprocent hergebruik en nuttige toepassing;
- jaarlijks minimaal 85 gewichtsprocent hergebruik en recycling.

De doelstellingen van de richtlijn zijn in Nederland overgenomen in artikel 9 lid 2 van het Besluit beheer autowrakken.

Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval ([94/62/EU](#)) - (Art 6 lid 1f, 1g, 1h en 1i)

- minimaal 65 gewichtsprocent recycling van al het verpakkingsafval in 2025, groeiend naar minimaal 70 gewichtsprocent in 2030;
- minimaal 70 gewichtsprocent recycling voor glas in 2025, groeiend naar minimaal 75 gewichtsprocent in 2030;
- minimaal 75 gewichtsprocent recycling voor papier en karton in 2025, groeiend naar minimaal 85 gewichtsprocent in 2030;
- minimaal 75 gewichtsprocent recycling voor ferrometalen in groeiend naar ot minimaal 80 gewichtsprocent in 2030;
- minimaal 50 gewichtsprocent recycling voor aluminium in 2025, groeiend naar minimaal 60 gewichtsprocent in 2030;
- minimaal 50 gewichtsprocent recycling voor kunststoffen in 2025, groeiend naar minimaal 55 gewichtsprocent in 2030;
- minimaal 25 gewichtsprocent recycling voor hout in 2025, groeiend naar minimaal 30 gewichtsprocent in 2030.

In Nederland zijn deze doelen verder aangescherpt ([Besluit beheer verpakkingen 2014](#); artikel 6)¹¹:

- minimaal 75 gewichtsprocent nuttige toepassing en 70 gewichtsprocent recycling van alle op de markt gebrachte verpakkingen
- minimaal 45 gewichtsprocent recycling van kunststof verpakkingsafval in 2015 groeiend naar 51 gewichtsprocent in 2021
- minimaal 31 gewichtsprocent recycling van houten verpakkingen in 2015 groeiend naar 43 gewichtsprocent in 2021
- minimaal 90 gewichtsprocent recycling van glazen verpakkingen
- minimaal 75 gewichtsprocent recycling van papieren en kartonnen verpakkingen
- minimaal 85 gewichtsprocent recycling van metalen verpakkingen
- Minimaal 90 gewichtsprocent gescheiden inzameling voor kunststof drankflessen met een inhoud van max. 3 liter (gaat gelden per 1/1/2022)

Richtlijn batterijen en accu's ([2006/66/EG](#)) - (art 10 lid 2b)

- jaarlijks minimaal 45 gewichtsprocent inzameling van draagbare batterijen.

De doelstelling van de richtlijn is in Nederland overgenomen in artikel 1m van het Regeling beheer batterijen en accu's 2008.

Richtlijn storten ([1999/31/EG](#)) – (art 5 lid 2c en 5)

- jaarlijks maximaal 35 gewichtsprocent storten van biologisch afbreekbaar stedelijk afval van de hoeveelheid geproduceerd biologisch afbreekbaar stedelijk afval in 1995;
- maximaal 10 gewichtsprocent van het geproduceerde stedelijk afval storten in 2035.

¹¹ Ten tijde van het vaststellen van de tweede wijziging LAP3 wordt gewerkt aan een wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014, ter implementatie van richtlijn (EU) 2018/852. Als gevolg daarvan kunnen voor de jaren 2021 en volgende andere percentages gaan gelden.

Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (2012/19/EG) - (art. 7 lid 1)

- jaarlijks minimaal 65 gewichtsprocent inzameling van hetgeen de voorgaande drie jaren op de markt is gebracht of 85 gewichtsprocent inzameling van hetgeen aan afgedankte elektrische en elektronische apparatuur is geproduceerd.

De doelstellingen van de richtlijn zijn in Nederland overgenomen in artikel 10c van de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

A.3.4 Kern van het beleid ten aanzien van de doelstellingen

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Het LAP kent naast de doelstellingen beschreven in andere beleidskaders, besluiten en regelingen de volgende doelstellingen:

- Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2014 bereikte ont koppeling 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 2023 niet groter mag zijn dan 61 Mton en in 2029 niet groter mag zijn dan 63 Mton.
- Verhogen van het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling van het totaal aan afvalstoffen van 77% in 2014 naar minimaal 85% in 2023.
- Verhogen van het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling van bouw- en sloopafval van 92% in 2014 naar minimaal 95% in 2023.
- Verhogen van het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling van industrieel afval van 81% in 2014 naar minimaal 85% in 2023.

A.4 Algemene uitgangspunten en algemeen beleid

In dit hoofdstuk komen verschillende aspecten aan bod die doorwerken in andere delen van het LAP en die van belang zijn voor een juist begrip van het LAP. Op diverse plekken in het LAP zal daarom ook naar delen van dit hoofdstuk worden verwezen.

A.4.1 Begrippen

Eenduidige termen, definities en begrippen zijn noodzakelijk om een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven. Zowel de [Wet milieubeheer](#) (Wm), het LAP als de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra, 2008/98/EG) kennen de nodige termen en begrippen. De opgenomen definities in het LAP komen daarmee overeen.

Het LAP kent echter meer termen en begrippen dan de Wm en de Kra. Ook deze zijn van belang voor een éénduidige lezing van het LAP. Daarom zijn in een aantal hoofdstukken enkele relevante begrippen in de tekst opgenomen, gebaseerd, als daarin aanwezig op de Kra en de Wm.

In 'bijlage 3; Lijst van gebruikte termen, begrippen en definities' (Deel F 'Bijlagen') staat de volledige lijst van gebruikte termen, definities en begrippen in dit LAP.

A.4.2 Afvalhiërarchie

De Kra geeft aan dat bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor preventie en beheer van afvalstoffen de afvalhiërarchie moet worden gehanteerd zoals aangegeven in artikel 4 van de Kra. Deze hiërarchie is overgenomen in artikel 10.4 van de Wm.

A.4.2.1 [De afvalhiërarchie in het LAP](#)

In dit LAP wordt de volgende afvalhiërarchie aangehouden:

Afvalhiërarchie	
a.	Preventie;
b.	voorbereiding voor hergebruik;
c1.	recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder ook mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'monomeer chemische recycling' en 'solvolyse' maar niet als 'chemische recycling via basischemicaliën' (*);
c2.	recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal niet vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën (*);
d.	andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie;
e1.	verbranden als vorm van verwijdering;
e2.	storten of lozen.
(*) Naast deze vormen van recycling kent het LAP ook nog de term 'voorkeursrecycling'. Dit is een vorm die in het algemeen valt onder c1 of c2 of bestaat uit een combinatie daarvan, maar die in het betreffende sectorplan expliciet als voorkeursrecycling is aangemerkt. Op de consequenties van het aanmerken van een vorm van verwerking als voorkeursrecycling wordt in paragraaf A.4.2.2 en in hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' verder in gegaan.	

De stappen b, c1, c2 en d vallen samen onder 'nuttige toepassing' en e1 en e2 vallen samen onder 'verwijdering'.

De Kra en de Wm vormen de basis voor de hiërarchie. Het LAP is hiermee in lijn, maar hanteert

voor beleid een nadere invulling. De beleidsmatig gehanteerde afvalhiërarchie is in het LAP op 2 punten verfijnd ten opzichte van de versie uit de Kra en de Wm. In de paragrafen A.4.2.2 en A.4.2.3 wordt hier nader op ingegaan. Daarna wordt in paragrafen A.4.2.4 en A.4.2.5 ingegaan op het gebruik van de afvalhiërarchie in praktijk.

A.4.2.2 Onderscheid tussen vormen van recycling

Bij een circulaire economie hoort – naast preventie, goed productontwerp, juiste materiaalkeuze, etc. – ook een goede recycling van materialen die toch in het afvalstadium komen. Hierbij hebben vormen van recycling die leiden tot het in de keten houden van grondstoffen op een wijze die steeds kan worden herhaald vanuit grondstofperspectief in het algemeen de voorkeur boven recycling in toepassingen die slechts eenmalig zijn. Omdat naast behoud van grondstoffen natuurlijk ook kosten, energiegebruik, emissies bij opwerken, aanwezige verontreinigen, etc. een rol spelen, is het wenselijk om binnen vormen van recycling te kunnen sturen. Binnen recycling wordt daarom onderscheid gemaakt in 3 vormen, maar voor de volledigheid wordt eerst het begrip recycling in het algemeen gedefinieerd en wordt expliciet ingegaan op chemische 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 bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal¹².

Recycling, chemische

Proces waarbij de afvalstof op moleculair niveau wordt afgebroken in kleinere eenheden (of wordt opgelost), met als oogmerk de verkregen kleinere (of opgeloste) eenheden in te zetten bij de productie van nieuwe materialen of grondstoffen – al dan niet vergelijkbaar met de materialen waaruit de afvalstof bestaat, maar niet zijnde brandstoffen.

- *Het gaat hier bijvoorbeeld om afbreken tot eenvoudige chemische moleculen als CO, H₂, etheen en dergelijke met als doel deze vervolgens te gebruiken als basischemicaliën voor de productie van nieuwe materialen/producten. Het basisproces om het ingangsmateriaal af te breken is in deze gevallen in het algemeen pyrolyse of vergassen. Deze vormen van chemische recycling worden aangemerkt als 'chemische recycling via basischemicaliën'.*
- *Ook het afbreken van polymeren in de oorspronkelijke monomeren – zoals bij mechanische depolymerisatie – valt onder chemische recycling mits die monomeren vervolgens weer dienen als grondstof voor de productie van nieuwe materialen/producten. Deze vorm van chemische recycling wordt aangemerkt als 'monomeer chemische recycling'.*
- *Solvolyse (= oplossen van het polymeerwaarna die in zuivere vorm weer opnieuw kan worden ingezet in materialen/producten) is ook een vorm van chemische recycling.*

Het LAP gebruikt expliciet de term 'chemische recycling' om duidelijk te maken dat dit als uitgangspunt hoogwaardiger is dan inzet voor energierugwinning. In praktijk blijkt dit nog al eens verwarring op te leveren omdat met name bij chemische recycling via basischemicaliën de verkregen mengsels van kleine chemische eenheden vaak ook als brandstof ingezet zouden kunnen worden. Wanneer het proces echter is gericht op het produceren van grondstoffen voor de 'maak-industrie', staat dat hoger in de hiërarchie dan 'inzet als of opwerken tot brandstof'. Het proces kan dan worden aangemerkt als een vorm van recycling.

Voor het aanmerken als installatie voor chemische recycling is het doel/oogmerk bepalend. De installatie moet primair zijn gericht zijn op recycling. Wanneer slechts incidenteel een off-spec partij als brandstof wordt afgezet is dat niet direct reden om – los van dat het voor die partij geen recycling is – de kwalificatie van het proces als geheel niet als recycling aan te merken. Dit mag echter niet structureel zijn of vanwege marktomstandigheden op voorhand de route zijn voor een vast deel van de output. Een installatie kan ook deels recycling en deels inzet als brandstof beogen, bijvoorbeeld wanneer bij het proces meerdere fracties ontstaan met ieder een eigen afzetroute.

¹² Het LAP spreekt van het 'verwerken' van afvalstoffen en niet van het 'bewerken' van afvalstoffen. Omdat de definitie van recycling letterlijk is ontleend aan de Kra en de Wm, is ervoor gekozen om in tegenstelling tot de rest van het LAP hier 'bewerken' als begrip te behouden, maar wordt ook hier 'verwerken' bedoeld.

De 3 vormen van recycling die het LAP vervolgens onderscheidt zijn:

(I) Recycling, voorkeurs-

Recycling waarvan middels de methodiek zoals beschreven in 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP' is vastgesteld dat deze vorm voor een bepaalde afvalstof significant meer hoogwaardig is dan andere vormen van recycling van dezelfde afvalstof.

We spreken alleen van voorkeursrecycling wanneer een verwerkingsvorm in de sectorplannen van het LAP expliciet als zodanig is aangemerkt.

(II) Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'monomeer chemische recycling' en 'solvolyse' maar niet als 'chemische recycling via basischemicaliën'.

Het betreft hier vormen van recycling waar het oorspronkelijke materiaal weer apart beschikbaar komt in een kwaliteit vergelijkbaar met materiaal dat voor de toepassing voordat het in de afvalfase belandde is gebruikt.

Het materiaal is in beginsel geschikt om weer in dezelfde keten en op een vergelijkbare wijze te worden toegepast. Voorbeelden zijn: het terugwinnen van verpakkingsglas waar weer nieuwe verpakkingen van gemaakt kunnen worden; terugwinnen van PET uit verpakkingen om weer een nieuwe PET-fles van te maken; bitumen uit dakbedekking komen weer als inzetbare bitumen ter beschikking; etc. Het omzetten van biologisch afbreekbaar materiaal in bruikbare compost wordt hiermee gelijkgesteld.

Het gaat overigens om de kwaliteit van het materiaal en niet of het daadwerkelijk in dezelfde keten wordt toegepast – een heel andere toepassing die vraagt om een zelfde kwaliteit, valt hier ook onder.

Van de verschillende vormen van chemische recycling vallen monomeer chemische recycling en solvolyse ook onder deze trede van de afvalhiërarchie.

(III) Recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën.

Hieronder vallen alle vormen van recycling niet zijnde 'voorkeursrecycling' of 'recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing', waaronder mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'monomeer chemische recycling' en 'solvolyse' maar niet als 'chemische recycling via basischemicaliën'.

Dit omvat alle als eerste vormen van recycling waarbij het materiaal wordt ingezet ter vervanging van andere primaire grondstoffen maar niet wordt teruggewonnen in pure en zuiver vorm. De vervangen grondstoffen hoeven dus niet identiek zijn aan het te recycleren materiaal. Voorbeelden zijn PET dat wordt ingezet in een gemengde kunststoffractie ter vervanging van hout, glas wat onverhoopt niet aan de bron gescheiden is gehouden wordt als nevenbestanddeel van menggranulaat ingezet als bouwstof, etc.

Daarnaast omvat deze trede van de afvalhiërarchie ook vormen van chemische recycling gebaseerd op pyrolyse of vergassen (chemische recycling via basischemicaliën). Hoewel de kwaliteit van de verkregen secundaire materialen in het algemeen niet onder doet voor virgin materiaal zijn deze vormen van chemische recycling toch onder C2 ingedeeld vanwege het energiegebruik en het feit dat een deel van de input tijdens het proces wordt verbruikt.

In dit LAP worden zowel het overkoepelende begrip 'Recycling' als de drie specifieke vormen gehanteerd. In het geval – bijvoorbeeld in een minimumstandaard – het overkoepelende begrip 'recycling' wordt gebruikt vallen hier alle vormen van recycling onder, dus c1 en c2.

Zie voor de doorwerking van dit onderscheid verder ook hoofdstuk B.9 'Recycling binnen de circulaire economie' en hoofdstuk D.2. 'Minimumstandaard'.

[Voorkeursrecycling](#)

Omdat niet alle vormen van recycling evenveel bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie wordt in het LAP het begrip 'voorkeursrecycling' geïntroduceerd.

Een vorm van recycling wordt alleen aangewezen als 'voorkeursrecycling' wanneer is vastgesteld dat die specifieke vorm van verwerking:

- bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie,
- op basis van een LCA conform 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP' kan worden aangemerkt als meer hoogwaardig dan andere bestaande vormen van recycling,
- ook vanuit economisch oogpunt een acceptabele route is (dat wil zeggen de kosten voor verwerking volgens die route worden acceptabel geacht), en wanneer
- sturing naar die vorm van verwerking mogelijk en wenselijk is (denk hierbij aan aanwezige infrastructuur, gedane investeringen, relatie tot verwerking in het buitenland, etc.).

Vormen van verwerking krijgen dus alleen de status 'voorkeursrecycling' wanneer dat uitgebreid is onderbouwd.

Pas vanaf het moment dat een vorm van recycling in een sectorplan van het LAP is aangemerkt als 'voorkeursrecycling', is het niet meer de bedoeling om andere vormen van recycling te vergunnen (zie ook hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'). Het is namelijk niet de bedoeling dat bevoegde gezagen individueel besluiten om bepaalde vormen van recycling niet meer te vergunnen omdat ze vinden dat een andere vorm van recycling het predicaat 'voorkeursrecycling' zou verdienen. Een reden hiervoor is dat bij het vaststellen van de minimumstandaard meer aspecten een rol spelen dan alleen hoogwaardigheid op basis van een LCA-berekening. Verder zou het de uniformerende werking van het LAP op het gebied van vergunningverlening ondermijnen. Ook voor grensoverschrijdend transport van afval geldt dat voorkeursrecycling alleen een rol speelt wanneer het beleid in het betreffende sectorplan in dit LAP daar expliciet op is afgestemd.

Cascadering

Bij biotische grondstoffen wordt vaak de term cascadering gebruikt wanneer sprake is van meerdere vormen van verwerking. Het doel van cascadering is in dat geval kortgezegd het efficiënte en effectieve gebruik van biomassa. Cascadering is dan ook te zien als een nadere uitwerking van delen van de afvalhiërarchie specifiek voor biotische stromen. In het LAP wordt (nog) niet expliciet gestuurd volgens cascadering.

In onderstaand kader nog een korte toelichting op de verschillende vormen van cascadering die worden onderscheiden

Verschillende vormen van cascadering

- Er wordt gesproken over cascadering '**in de tijd**' wanneer grondstoffen (doorgaans biomassa) worden ingezet voor elkaar opvolgende toepassingen, zoals timmerhout dat later spaanplaat wordt en uiteindelijk bio-energie. De toepassing die aan het einde van elke fase de meeste toepassingsmogelijkheden openlaat, heeft de voorkeur.
- Met cascadering '**in functie**' wordt het door bioraffinage scheiden van biomassa in functionele componenten bedoeld, die ieder zo optimaal mogelijk worden ingezet.
- Bij cascadering '**naar waarde**' wordt biomassa gebruikt in de toepassing met de grootste toegevoegde waarde. Dit kan de economische, milieukundige of sociale waarde zijn. Een voorbeeld van cascadering naar economische waarde is de inzet van stro voor ethanolproductie. Een voorbeeld van cascadering naar milieuwaarde is de inzet van vers hout in groenafval voor productie van veenvervangers.

A.4.2.3 Onderverdeling binnen verwijdering

Binnen de stap 'verwijdering' heeft 'verbranden als vorm van verwijdering' beleidsmatig de voorkeur boven 'storten'. Dit is in de afvalhiërarchie zoals opgenomen in het LAP tot uiting gebracht.

Daarnaast wordt in de hiërarchie zoals opgenomen in het LAP expliciet tot uiting gebracht dat 'lozen' wordt gezien als een vorm van verwijdering en niet als een vorm van nuttige toepassing. Lozen is niet circulair en wordt in de hiërarchie op hetzelfde niveau als storten ingedeeld. Dit is bedoeld als verduidelijking en betekent niet dat het LAP beleid voor lozen omvat. 'Lozen' komt in enkele sectorplannen wel voor in die zin dat het vanuit de hoogwaardigheid van afvalverwerking geen probleem is, maar het LAP is niet het kader om de feitelijke lozingen te toetsen. Regels omtrent lozen zijn onder andere te vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving.

A.4.2.4 Het gebruik van de afvalhiërarchie

De afvalhiërarchie geeft de voorkeur aan waarop een afvalstof (voor zover als mogelijk) verwerkt moet worden. Hierbij geldt dat hoogwaardige verwerking in beginsel de voorkeur heeft:

- als een afvalstof zowel gerecycled als verbrand kan worden, heeft recycling beleidsmatig de voorkeur boven verbranden;
- als een afvalstof op verschillende wijze gerecycled kan worden, dan heeft 'recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder ook mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van monomeer chemische recycling en solvolyse' de voorkeur boven 'recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal niet vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën'.

Voor veel afvalstoffen die in Nederland worden verwerkt, is in de verschillende sectorplannen (zie Deel E 'Sectorplannen') een *minimumstandaard* bepaald. Deze minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid van verwerken aan en is een specifieke invulling van de afvalhiërarchie voor de afvalstoffen van dat sectorplan. De minimumstandaard is een referentiepunt bij vergunningverlening voor afvalbeheer: het bevoegd gezag toetst bij aanvragen of initiatieven voor afvalverwerking primair aan de minimumstandaard van het overeenkomende sectorplan (zie ook hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard').

Voor afvalstoffen waarvoor het LAP geen minimumstandaard kent, toetst het bevoegd gezag rechtstreeks aan de afvalhiërarchie. Dit betekent dat een vergunning voor verbranden of hoofdgebruik als brandstof niet verleend wordt wanneer het bevoegd gezag tot het oordeel komt dat voor de betreffende afvalstof recycling mogelijk is. Hierbij kunnen naast de afvalhiërarchie ook zaken als kosten (zie ook paragraaf A.4.7) of beschikbare capaciteit een rol spelen.

Voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen die onder een sectorplan in het LAP vallen is in die sectorplannen beleid opgenomen. Bij het formuleren hiervan is onder meer ook rekening gehouden met de hiërarchie. Voor afvalstoffen die niet onder een sectorplan vallen, toetst het bevoegd gezag – in dit geval de ILT – zelf direct aan de hiërarchie om vast te stellen of de voorgenomen overbrenging voor de betreffende afvalstof als voldoende hoogwaardig kan worden aangemerkt.

A.4.2.5 Verantwoord afwijken van de afvalhiërarchie

Ook al is de afvalhiërarchie het uitgangspunt, toch kan er in specifieke gevallen van afgeweken worden. Hiervoor zijn verschillende situaties denkbaar:

- Minimumstandaard omvat expliciete beperkingen.
Als algemene lijn geldt de minimumstandaard – het woord zegt het al – als minimum en kan een meer hoogwaardige verwerking ook worden vergund. Hierbij is in veel gevallen de hiërarchie het kader. In specifieke gevallen wordt hiervan echter afgeweken en is in de minimumstandaard bepaald dat verwerking hoger op de hiërarchie niet –of slechts onder voorwaarden– voor een vergunning in aanmerking komt. Zo kan het gebeuren dat aan het voorkomen van verspreiding van bepaalde verontreinigingen de voorkeur wordt gegeven boven verwerking hoger op de afvalhiërarchie. Voor meer details hierover wordt verwezen naar hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'.
- Verwerken volgens de minimumstandaard is relatief duur.
Het realiseren van een circulaire economie en sturen naar recycling mag wat kosten, maar wordt niet tegen elke prijs nagestreefd. Als verwerking volgens de minimumstandaard meer kost dan € 205/ton, mag voor specifieke afvalstoffen waarvoor dit vermeld is bij de minimumstandaard, naar beneden worden afgeweken van de afvalhiërarchie. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf A.4.7.
- Afwijken is gerechtvaardigd op grond van een LCA.
Normaal gesproken komt verwerking op een lagere trede van de hiërarchie dan is verwoord als minimumstandaard (of lager wat als redelijk wordt beoordeeld voor stromen waarvoor geen minimumstandaard is geformuleerd) niet voor een vergunning in aanmerking. Uitzondering zijn die gevallen waarin op de juiste wijze middels een LCA is aangetoond dat de betreffende vorm van verwerking voor dat specifieke geval even goed of beter scoort dan de hoger op de hiërarchie gelegen referentie. Voor meer details hierover wordt verwezen naar hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'

In deze drie gevallen is weliswaar sprake van afwijken van de afvalhiërarchie maar geen sprake van afwijken van het LAP in de zin van paragraaf A.2.6.

A.4.3 Afgifte van afvalstoffen

Op verschillende plaatsen in het LAP en in de wetgeving komt het begrip 'afgifte' voor. Men kan zich namelijk ontdoen van afvalstoffen door deze zelf te verwerken of door ze af te geven aan een ander.

Er is sprake van afgifte als het bezit van een afvalstof overgaat van de ene partij naar een andere. De partijen hoeven niet per se fysiek bij de afgifte aanwezig te zijn (bv. een vervoerder of inzamelaar komt een container bouw- en sloopafval ophalen terwijl de aannemer niet aanwezig is). Met bezit wordt uitsluitend bedoeld dat men de afvalstof onder zich heeft; dit zegt niets over de goederenrechtelijke verhoudingen tussen de betrokken partijen ten aanzien van de afvalstof (zie ook de definitie van afgifte in bijlage F.3). De eigendom in goederenrechtelijke zin kan bij afgifte ook overgaan maar dat hoeft niet. Bij afgifte aan een inzamelaar gaat nochtans de eigendom van de afvalstoffen altijd over naar de inzamelaar (zie bijlage F.3 en paragraaf B.4.4).

A.4.3.1 Afgifte van huishoudelijke afvalstoffen

In titel 10.4 van de Wm is het beheer van huishoudelijke afvalstoffen geregeld. De gemeente dient zorg te dragen voor inzameling van huishoudelijke afvalstoffen nabij de locatie waar deze ontstaan. Voor grove huishoudelijke afvalstoffen geldt daarnaast dat er op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om deze afvalstoffen achter te laten. De gemeente hoeft huishoudelijk afval niet zelf in te zamelen. Er kunnen ook een of meerdere inzamelaars worden aangewezen.

In de afvalstoffenverordening die de gemeenteraad op grond van artikel 10.23 van de Wm moet vaststellen, is het volgens het afvalstoffenverordeningmodel (gewijzigd model, maart 2021) – welke door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is ontwikkeld, o.a. uitgegaan van artikel 10.24 van de Wm – raadzaam om op te nemen dat het verboden is huishoudelijke afvalstoffen:

- ter inzameling aan te bieden aan een ander dan de inzameldienst of een inzamelaar die door de gemeente is aangewezen;
- over te dragen aan een ander dan een dergelijke inzamelaar; of
- achter te laten op een andere plaats dan de aangewezen inzamelplaatsen.

Op grond van een dergelijke bepaling mag een burger huishoudelijke afvalstoffen uitsluitend afgeven aan de inzameldienst van de gemeente of een door de gemeente aangewezen inzamelaar.

A.4.3.2 Afgifte van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Op grond van artikel 10.37, eerste lid, van de Wm is afgifte van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen verboden, tenzij de afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon genoemd in het tweede lid van dat artikel. De volgende bepalingen van dit tweede lid behoeven nadere uitleg:

Het verbod [op het zich ontdoen door afgifte aan een ander] geldt niet indien bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon:

- die krachtens artikel 10.45 of 10.48 [van de Wm] bevoegd is de betrokken afvalstoffen in te zamelen;

Dit betekent dat afgifte plaats mag vinden aan iemand die beschikt over een inzamelvergunning (zie paragraaf B.4.2.2) of aan iemand die als inzamelaar geregistreerd is op de VIHB-lijst (zie paragraaf B.4.3.1). Volgens de definitie van inzamelen in het LAP (zie bijlage F.3) worden bij het inzamelen afvalstoffen opgehaald en neemt de inzamelaar de eigendom van de afvalstoffen over van de ontdoener op het moment van afgifte (zie ook paragraaf B.4.4). Dit is een aanvulling op de definitie van inzamelen zoals die is geformuleerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm.

- die bevoegd is de betrokken afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen;

1. krachtens hoofdstuk 8 [van de Wm] of artikel 4.3 van de Omgevingswet of op grond van een omgevingsvergunning;
Dit betekent dat afgifte mag plaatsvinden aan een persoon die een vergunning heeft voor het verwerken van de betreffende afvalstoffen of die de betrokken afvalstoffen op basis van een melding op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving verwerkt. Afgifte aan een afvalverwerker dus
2. op grond van een krachtens artikel 10.2, tweede lid, [van de Wm] verleende vrijstelling of een ontheffing krachtens artikel 10.63, eerste of tweede lid, [van de Wm] van het verbod, bedoeld in artikel 10.2, eerste lid [van de Wm];
Omdat dit artikel met de inwerkingtreding van de Omgevingswet uitsluitend betrekking heeft op huishoudelijke afvalstoffen en die afvalstoffen na inzameling of afgifte onder de regels op basis van de Omgevingswet vallen, lijken deze artikelen weinig waarde meer te hebben.
3. krachtens artikel 10.52 [van de Wm];
Dit betekent dat afgifte mag plaatsvinden aan iemand die een mobiele breker (kortdurend) buiten een locatie waar (andere) milieubelastende activiteiten plaatsvinden inzet conform het Besluit bouwwerken leefomgeving (dit betekent niet dat aanvoer van afvalstoffen van buiten de slooplocatie plaats mag vinden). Tevens mogen afvalstoffen (grond, bagger of bouwstoffen) worden afgegeven aan een persoon die deze afvalstoffen conform het Besluit activiteiten leefomgeving nuttig toepast op of in de bodem.
4. op grond van een krachtens artikel 10.54, derde lid, [van de Wm] verleende vrijstelling of een ontheffing krachtens artikel 10.63, tweede lid, [van de Wm] van het verbod, bedoeld in artikel 10.54, eerste lid [van de Wm];
Dit betekent dat afgifte mag plaatsvinden aan iemand die toestemming heeft om gevaarlijke afvalstoffen tijdens het inzamelen of vervoeren daarvan nuttig toe te passen, te verwijderen of te mengen.
- c. die krachtens artikel 10.50 [van de Wm] is vrijgesteld van de verplichtingen, gesteld bij of krachtens de artikelen 10.38 tot en met 10.40, 10.45, 10.46 en 10.48 [van de Wm];
Dit betekent dat het verbod om afvalstoffen af te geven niet geldt in die gevallen waarin sprake is van een retourlogistiek systeem als bedoeld in artikel 10.50 van de Wm.
- d. die op grond van een omgevingsvergunning bevoegd is afvalstoffen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig te nemen met het oogmerk ze te lozen;
Dit betekent dat afvalstoffen ook afgeven mogen worden aan een persoon die een vergunning op grond van de Waterwet heeft om die afvalstoffen in oppervlaktewater te brengen.
- e. die in een ander land dan Nederland is gevestigd, en die overeenkomstig de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen [EVOA] en titel 10.7 [van de Wm] die afvalstoffen naar dat land brengt;
Dit betekent dat afval mag worden afgegeven aan buitenlandse bedrijven in overeenstemming met de EVOA. Buitenlandse inzamelaars en vervoerders waaraan het afval in Nederland wordt afgegeven moeten ook een VIHB-registratie hebben.
- f. die krachtens artikel 10.55 [van de Wm] bevoegd is de betrokken afvalstoffen te vervoeren of te verhandelen.
*Dit betekent dat afgifte mag plaatsvinden aan iemand die als vervoerder of handelaar geregistreerd staat op de VIHB-lijst (zie paragraaf B.4.3).
Het is echter alleen mogelijk om afval fysiek af te geven aan een handelaar, indien hij over een locatie voor het verrichten van een milieubelastende activiteit beschikt, waar deze afvalstoffen op grond van een vergunning of op grond van algemene regels geaccepteerd mogen worden. Beschikt een handelaar niet over of maakt hij geen gebruik van een dergelijke locatie, dan kunnen de afvalstoffen niet aan hem worden afgegeven. Zie hiervoor ook paragraaf B.4.8.*

A.4.4 Indeling van verwerking

Deze paragraaf gaat in op het indelen van de verwerking van afvalstoffen naar vormen van nuttige toepassing en vormen van verwijdering. Het gaat hierbij om het juist positioneren van de verwerking in de afvalhiërarchie maar ook om de juiste indeling naar handelingen die zijn

opgenomen op de niet-limitatieve lijsten van bijlage I en II van de kaderrichtlijn (Kra).

In deze paragraaf worden de volgende begrippen gebruikt:

Verwerking, verwerkingsproces en proces- of verwerkingsstappen:

deze termen worden gebruikt waar het gaat over de fysieke verwerking die met een afvalstof plaatsvindt.

Handeling:

dit wordt gebruikt om (een samenhangend deel van) de verwerking juridisch te duiden of te classificeren op basis van de bijlagen I en II van de Kra. In deze bijlagen I en II zijn niet-limitatieve lijsten opgenomen van handelingen van verwijdering (D-handelingen, bijlage I) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen, bijlage II).

Indelen van verwerking:

het toewijzen van een bepaalde verwerking van een bepaalde afvalstof aan nuttige toepassing of verwijdering alsook het toewijzen van een verwerking van een bepaalde afvalstof aan één van de genoemde handelingen uit bijlage I en II van de Kra.

A.4.4.1 Inleiding bij het de indeling van verwerking

De Wm, verwijzend naar de Kra, maakt onderscheid tussen enerzijds verwijderingshandelingen (D-handelingen¹³) en anderzijds handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen¹⁴). Daarnaast maakt ook het LAP, verwijzend naar de Wm en de Kra, onderscheid in verwerking in de verschillende treden van de afvalhiërarchie (zie paragraaf A.4.2).

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing, de indeling in de afvalhiërarchie en naar specifieke R- en D-handelingen bij de verwerking van een afvalstof kan in praktijk lastig zijn. De juiste indeling naar verwerking is echter van belang voor onder andere:

- a. de overbrenging van afvalstoffen¹⁵;
 - De [EVOA](#) bevat bijvoorbeeld verschillende gronden op basis waarvan een lidstaat bezwaar kan maken tegen overbrenging voor verwijdering en voor nuttige toepassing. Ook heeft de indeling van een verwerking als nuttige toepassing of als verwijdering consequenties voor de te volgen procedure bij overbrenging. Tot slot is het ook van belang voor de procedure of de eerste handeling na overbrenging een *voorlopige* handeling betreft.
- b. het beoordelen of wel of niet voldaan wordt aan de minimumstandaard van een sectorplan bij vergunningverlening en handhaving;
 - In veel sectorplannen (zie Deel E 'Sectorplannen') is de minimumstandaard een vorm van nuttige toepassing of verwijdering. Als een afvalstof onder een sectorplan valt, moet duidelijk zijn of een verwerking aan de minimumstandaard voldoet.
- c. de monitoring van afvaldoelstellingen¹⁶;
 - 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 waarvoor een juiste indeling van verwerking nodig is, kan de scope van wat bij de indeling een rol speelt verschillen:

- voor de besluitvorming op een aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, is voor het aspect doelmatigheid de verwerking die plaatsvindt in de installatie als geheel van belang;
- voor toepassing van de [EVOA](#) is de eerste handeling die na overbrenging van een afvalstof wordt uitgevoerd bepalend;
- voor de monitoring is de *uiteindelijke verwerking* van een afvalstof bepalend.

¹³ Een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage I van de Kaderrichtlijn.

¹⁴ Een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage II van de Kaderrichtlijn.

¹⁵ Het beleid voor overbrenging is beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'.

¹⁶ Op aspecten ten aanzien van monitoring i.r.t. indeling naar verwerking wordt ingegaan in de bijlage F.6, paragraaf F.6.8.

In dit verdere hoofdstuk wordt dit onderscheid waar nodig gemaakt.

Nederland heeft de ruimte om aspecten t.a.v. indeling naar verwerking zelf in te vullen¹⁷. De hierna volgende paragrafen geven de uitgangspunten¹⁸ weer die gebruikt worden om de verwerking van afval in te delen naar nuttige toepassing of verwijdering, toe te wijzen aan een bepaalde trede in de afvalhiërarchie of in te delen als een bepaalde handeling uit de Kra. Voor een aantal paragrafen is in bijlage F.6 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking een uitgebreide toelichting alsook de onderliggende motivatie beschreven, aangevuld met voorbeelden ((bijlage F.7 'bijlage 7; Voorbeelden bij indeling naar verwerking'). Daar waar dit speelt is dit aangegeven.

Is de juiste indeling van belang voor grensoverschrijdend transport van een afvalstof, dan moeten op basis van Europese jurisprudentie alle bevoegde autoriteiten die de kennisgeving ontvangen, controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de EVOA voldoet. Nederland bepaalt daarbij onafhankelijk van de zienswijze van een andere lidstaat de juiste indeling van de handeling. De Nederlandse wet- en regelgeving alsook beleidsplannen en dit LAP zijn hierbij de primaire uitgangspunten.

A.4.4.2 [Onderscheid nuttige toepassing en verwijdering algemeen](#)

De indeling naar nuttige toepassing of verwijdering van een installatie, een verwerkingsproces of een handeling hangt af of het belangrijkste doel van de verwerking nuttige toepassing van een afvalstof (of van delen van de afvalstof) is of dat dit verwijdering is.

Verder gelden de volgende bepalingen:

- Om van 'nuttige toepassing' te kunnen spreken moet het gaan om het terugwinnen van componenten of fracties die bij het verder toepassen ervan in de plaats zullen komen van andere materialen of componenten of, van het klaarmaken van afvalstoffen om andere materialen of componenten te vervangen;
- De aard en mate van nuttige toepassing moet voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen;
- In één verwerkingstap of deel van een verwerkingsproces kunnen voor een bepaalde afvalstof alleen handelingen van nuttige toepassing plaatsvinden of alleen handelingen van verwijdering.
- De indeling van een afzonderlijke handeling kan verschillen van de indeling van een gehele installatie of locatie waar de handeling plaatsvindt.

Toelichting op bovenstaande en onderliggende jurisprudentie over het onderscheid nuttige toepassing versus verwijdering is opgenomen in paragraaf F.6.2 van bijlage F.6 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking'.

A.4.4.3 [Indeling naar verwerking per afvalstof bepaald](#)

De indeling van een bepaalde verwerking als een R- of D-handeling wordt per afvalstof bepaald en kan dus per afvalstof in een zelfde installatie verschillen¹⁹. Bij thermische installaties waarin afvalstoffen worden vernietigd hangt dit af van het soort installatie. Bij een D-installatie is de verwerking altijd een D-handeling. Bij een R-installatie is de indeling van de verwerking als een R- of D-handeling mogelijk, afhankelijk van de afvalstof, zie hiervoor paragraaf A.4.4.7.1.

Dit betekent ook dat de verwerking van verschillende afvalstoffen in dezelfde installatie

¹⁷ Dit volgt uit de zienswijze van het Europese Hof van Justitie (HvJ) (bijvoorbeeld HvJEG 27-02-2002, zaak C-60/00 (ASA Abfall Service)), namelijk: dat lidstaten uiteenlopende kwalificaties aan een overbrenging kunnen geven (i.r.t. de verwerking), is volgens het Europees Hof van Justitie (HvJ) inherent aan het door de EVOA ingevoerde stelsel. Ook is het HvJ van mening dat ieder geval apart moet worden beoordeeld en dat het aan de nationale rechter (dit kan zowel het land van herkomst als van bestemming zijn) is om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering. Dit werkt ook door in het feit dat een lidstaat bepaalde aspecten t.a.v. indeling naar verwerking zelf kan uitwerken.

¹⁸ Deze uitgangspunten zijn veelal gebaseerd op uitspraken van het HvJ. Hoewel elke lidstaat ruimte om aspecten van de indeling naar verwerking zelf uit te werken zullen de onderlinge verschillen beperkt zijn omdat de uitwerking wel in lijn moet zijn met de uitspraken van het HvJ.

¹⁹ Deze wijze van indelen sluit aan bij de indeling van verwerking onder een handeling als bedoeld in de bijlagen I en II bij de kaderrichtlijn waarin ook de afvalstof het vertrekpunt is.

verschillend kan worden ingedeeld. De verwerking in een zelfde installatie kan voor de ene afvalstof een handeling van nuttige toepassing zijn en voor een andere afvalstof als een handeling van verwijdering.

A.4.4.4 Onderscheid één of meer handelingen

Het juist afbakenen van wat één handeling is, is met name van belang voor grensoverschrijdend transport van afval (verder overbrenging). Bij overbrenging is namelijk de *eerste handeling* na overbrenging van belang om te bepalen of de overbrenging is toegestaan en welke procedure geldt. Een handeling is een (deel van een) verwerkingsproces dat zelfstandig en integraal wordt uitgevoerd.

Meerdere processtappen zijn, mits ze volgtijdelijk zijn, elkaar direct opvolgen en een duidelijke samenhang vertonen, als één verwerkingsproces aan te merken. Een dergelijk proces kan worden beschouwd als één handeling op voorwaarde dat het gaat om samenhangende stappen die in redelijkheid niet naar tijd en plaats gescheiden *kunnen* worden. Kunnen verwerkingsstappen wel van elkaar gescheiden worden uitgevoerd (in tijd of qua locatie), dan is dat een indicatie dat het gaat om meerdere opeenvolgende handelingen.

Ten aanzien van 'handelingen' zijn volgende bepalingen van belang:

- Uitsluitend zelfstandige afgeronde handelingen kunnen worden ingedeeld als een handeling van nuttige toepassing of een handeling van verwijdering, afhankelijk van de afvalstof die verwerkt wordt;
- Verschillende handelingen die behoren tot één verwerkingsstap van één bepaalde afvalstof, zijn of allen handelingen van nuttige toepassing of allen handelingen van verwijdering;
- Opslag in afwachting van eerste of verdere verwerking is op locatie van verwerking nooit een zelfstandige handeling.
- Controle (monstername/analyse) van een afvalstof is in principe nooit een zelfstandige handeling tenzij de controle wordt uitgevoerd als 'voorbereiding voor hergebruik'.

Bijlage F.6 geeft nadere toelichting op bovenstaande.

A.4.4.5 Voltooid verwerking of voorbereidende handeling

Voor kennisgevingen bij internationaal transport van afval, voor de monitoring en voor een beoordeling op einde-afval, is het van belang om te bepalen of het bij een bepaalde verwerking gaat om een definitieve, voltooid verwerking.

Uit [Uitspraak 202202044/1/R4 - Raad van State](#) volgt dat een handeling van nuttige toepassing in de zin van de codes R1 tot en met R11 voor de EVOA kan zijn voltooid zonder dat er sprake hoeft te zijn van einde-afval. De beoordeling van de einde-afvalstatus staat los van de EVOA.

A.4.4.5.1 Voltooid verwerking

Een verwerking is 'voltooid' als de nuttige toepassing is afgerond of als de stof is verwijderd. Hierbij gelden de volgende bepalingen:

- De handeling waarmee de verwerking wordt voltooid is nooit een voorbereidende handeling (zie hiervoor de volgende subparagraaf).
- Bij voorbereiden voor hergebruik is de verwerking pas 'voltooid' op het moment dat er een inzetbaar (tweedehands) product, materiaal of stof is ontstaan welke voldoet aan de voorwaarden voor einde-afvalstoffen (artikel 1.1, achtste lid, van de Wm, zie verder hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product').
- Voor recycling en andere nuttige toepassing is de verwerking pas 'voltooid' op het moment dat een ander materiaal is vervangen, dan wel op een eerder moment wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden voor einde-afvalstoffen (artikel 1.1, achtste lid, van de Wm, zie verder hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product'). Dit betekent dat als een materiaal als een afvalstof een ander materiaal vervangt, dit vervangen nog als afvalstof is en daarmee het vervangen de laatste handeling is. Deze laatste handeling is dan ook de definitieve handeling en eerdere handelingen zijn dan ook voorbereidende handelingen.
- Bij verwijdering is de handeling 'voltooid' zodra de stof (of dat deel van de afvalstof dat verwijderd moet worden) definitief uit de kringloop is geraakt, veelal door verbranden, lozen of storten.

- Een handeling die voorafgaat aan het moment dat een afvalstof voldoet aan artikel 1.1, achtste lid, van de Wm (einde-afvalstoffen) (zie verder hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product') is een handeling waarmee de verwerking wordt voltooid. Dit is altijd een definitieve handeling.

Bij het voltooien van de verwerking kunnen als gevolg van de handeling nieuwe afvalstoffen ontstaan, die vervolgens weer een eigen verwerking kennen (vb. reststoffen bij verbranding, uitgesorteerde fracties bij sorteren, etc.)

[A.4.4.5.2 Voorbereidende en voorlopige handelingen](#)

Voorlopige handelingen zijn

handelingen die als zodanig zijn aangemerkt in de EVOA. Als bij overbrenging de eerste handeling als voorlopig wordt aangemerkt, gelden aanvullende voorschriften (art.15 EVOA). Voorlopige handelingen volgens de EVOA zijn de handelingen R12, R13 en D13 t/m D15.

Vorbereidende handelingen zijn

handelingen met afvalstoffen waarop altijd nog een of meer volgende handeling volgen. Dit kunnen zowel nog volgende voorbereidende handelingen zijn als een handeling die de verwerking voltooid. R12, R13, D8, D9 en D13 t/m D15 zijn op basis van de omschrijving in de kaderrichtlijn afvalstoffen voor het LAP voorbereidende handelingen. Hieronder vallen dus meer handelingen dan de voorlopige handelingen EVOA.

De indeling naar nuttige toepassing of verwijdering van de voorbereidende handelingen hangt af van de (laatste) handeling waarmee de verwerking uiteindelijk wordt voltooid. Vervolghandelingen zijn dus relevant voor de juiste indeling van de voorbereidende handeling.

Uit een voorbereidende handeling kunnen meerdere deelfracties ontstaan die apart verder worden verwerkt. Deze deelfracties worden opnieuw ingedeeld naar nuttige toepassing of verwijdering afhankelijk van handeling waarmee de verwerking van de deelfractie wordt voltooid.

Voor voorbereidende handelingen zijn de volgende bepalingen van belang:

- Indien een voorbereidende handeling leidt tot meerdere deelfracties die vervolgens verschillend worden behandeld, hangt de indeling af van het oogmerk van de voorbereidende handeling verwerking. Is de handeling duidelijk en primair gericht op de nuttige toepassing van een bepaalde deelfractie, dat kan ook de voorbereidende handeling worden aangemerkt als nuttige toepassing.
- Scheiden en sorteren voorafgaand aan verdere verwerking is meestal, maar niet uitsluitend, een voorbereidende handeling. Afhankelijk van de verdere verwerking kan deze handeling worden ingedeeld als R12 of als D13.
- Voorbereiden gericht op latere verwerking moet worden ingedeeld als D8, D9 of D13 als de handeling een aparte afgeronde handeling betreft die gevolgd wordt door verwijdering, én deze verwijdering van (een deel van) de afvalstof het primaire doel is van de verwerking of, het noodzakelijk of verplicht is om een bepaalde, duidelijk aanwijsbare component of fractie af te scheiden voor verwijdering.
- Bij mengen of verdunnen, reinigen of drogen kan sprake zijn van een aparte handeling als het mengen, verdunnen, reinigen of drogen niet direct samenhangt met de vervolgstappen. Veelal zal bij deze verwerkingsstap sprake zijn van een voorbereidende handeling. Afhankelijk van de vervolghandelingen zal sprake zijn van nuttige toepassing of verwijdering.

Zie voor uitgebreide toelichting op bovenstaande bijlage F.6 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking'.

[A.4.4.6 Indeling als recycling/terugwinning van grondstoffen](#)

Een afvalstof is gerecycled (de verwerking is voltooid) als duidelijk is dat het resultaat van de verwerking een product, materiaal of stof is die opnieuw gebruikt gaat worden en daarmee andere stoffen vervangt.

- Voor R3, R4 of R5 (bijlage II Kra) moet de vervanging van andere materialen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

- Voor R2, R6, R7, R8, of R9 (bijlage II Kra) moet de component waar de handeling over gaat beschikbaar komen of worden ingezet om ander materiaal te vervangen.
- Voor R10 moet voldaan worden aan de op de plaats van inzet geldende toepassingsnormen en andere wet- en regelgeving.

Bijlage F.6 gaat uitvoering in op bovenstaande bepalingen.

Indien bij de recycling ook wordt voldaan aan de voorwaarden voor einde-afvalstoffen (zie hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product'), dan kan vanaf dat moment sprake zijn van een einde-afvalstof.

A.4.4.7 Indelen van specifieke verwerkingsvormen

A.4.4.7.1 Indeling van thermische verwerking

Bij het indeling van thermisch verwerken van afvalstoffen naar een handeling van nuttige toepassing of een handeling van verwijdering, is het primaire oogmerk van de handeling bepalend. Daarbij wordt in de eerste plaats onderscheid gemaakt tussen twee primaire doelen:

1. De thermische verwerking is niet primair gericht op het vernietigen, omzetten of verbranden van de afvalstof (indelen anders dan R1 of D10);
2. De afvalstof wordt thermisch verwerkt met als primair oogmerk het vernietigen / omzetten / verbranden van de afvalstof al dan niet met terugwinning van energie (indelen als R1 of D10).

Op beide wordt in bijlage F.6 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' uitvoerig ingegaan. Hieronder staat de belangrijkste bepalingen.

Heeft de verwerking primair als doel het verkrijgen van inert materiaal dat door de thermische verwerking nuttig kan worden toegepast, dan kan sprake zijn van (voorlopige) nuttige toepassing. Dit geldt ook voor thermische verwerking met als primair doel het verkrijgen van organisch materiaal²⁰ dat bedoeld is als grondstof en niet als brandstof (denk aan thermisch afbreken van organische stoffen specifiek met als oogmerk het terugwinnen van Chloor of Zwavel als grondstof). Voorbeelden van dergelijke handelingen kunnen zijn pyrolyse, kraken, etc. De handeling zal dan worden ingedeeld als een andere vorm van nuttige toepassing dan R1 – hoofdgebruik als brandstof. Hierbij gelden cumulatief de volgende voorwaarden:

- a. De inzet vindt plaats in een installatie die *niet* primair is opgericht om afvalstoffen te vernietigen, om te zetten of te verbranden; en,
- b. Het eerste oogmerk van de thermische verwerking is de productie van materiaal dat het gebruik van andere grondstoffen kan beperken; en,
- c. Er worden in het proces zelf of bij een latere toepassing ook daadwerkelijk primaire grondstoffen bespaard; en,
- d. Er wordt voor de thermische verwerking gestuurd op de selectie van (afval)stoffen die worden ingezet.

In bijlage F.6 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' wordt uitgebreid ingegaan op bovenstaande voorwaarden en zijn voorbeelden van dergelijke processen opgenomen.

Als een afvalstof wordt ingezet of verwerkt in een thermische installatie met primair het doel het vernietigen / omzetten / verbranden van de afvalstof (dit zal veelal oxidatie van de afvalstof zijn), dan is in beginsel sprake van verwijdering (D10). Gaat het om inzet als vervanging van primaire brandstoffen dan kan sprake zijn van nuttige toepassing (R1). Hierbij worden de volgende situaties onderscheiden:

- V1. Een verbrandingsinstallatie die primair is ontworpen om afvalstoffen te verwijderen / vernietigen is altijd een installatie waar D10 plaatsvindt.
De Kra maakt hierop de uitzondering 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 (AVI met R1-status, zie ook paragraaf B.10.4). De verwerking van afvalstoffen in een AVI met R1-status wordt als volgt ingedeeld:
 - a. Verwerking van vast stedelijk afval → altijd R1;

²⁰ Met organische materiaal wordt hierbij bedoeld een stoffen bestaande uit moleculen met chemische verbinden die het element koolstof bevatten.

- b. Verwerking van andere afvalstoffen geldt de afweging zoals staat bij V2.
- V2. Het verbranden van afvalstoffen kan worden aangemerkt als 'hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking' (R1, nuttige toepassing) als (cumulatief):
- bij de verbranding meer energie wordt opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie daadwerkelijk wordt gebruikt, en;
 - de afvalstoffen die verwerkt worden voor meer dan 50% bestaan uit organische stof.
- V3. Wanneer niet aan de hiervoor onder V2 a. en b. genoemde voorwaarden wordt voldaan, is sprake van verbranding op land (D10, verwijdering).

In bijlage F.6 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' is een lijst van aanwijzingen opgenomen die belangrijk kunnen zijn voor het bepalen of de thermische verwerking onder R1 of D10 ingedeeld moet worden. Ook is in de bijlage een nadere duiding van bovenstaande opgenomen aangevuld met relevante jurisprudentie en voorbeelden (bijlage F.7 'bijlage 7; Voorbeelden bij indeling naar verwerking').

A.4.4.7.2 [Indelen van 'op of in de bodem brengen'](#)

Voor een goed begrip van deze paragraaf volgt eerst uitleg bij het begrip 'opvulling'. Hier, maar ook op andere plaatsen in het LAP, wordt het begrip 'opvulling' alleen gebruikt voor situaties waarbij mijnen of groeves die zich aan de oppervlakte bevinden worden gevuld met afvalstoffen die daarvoor geschikt zijn, waarbij sprake is van de vervanging van niet-afvalmaterialen die anders voor dit doel zouden worden gebruikt en waarbij niet meer afvalstoffen worden gebruikt dan nodig, etc. Er is dan sprake van 'nuttige toepassing' – zie ook de definitie van 'opvulling' in de begrippenlijst van het LAP. Voor andere situaties waarbij sprake is van het opvullen van mijnen of groeves, al dan niet aan de oppervlakte, wordt het begrip 'opvulling' niet gebruikt.

Bij het op of in de bodem brengen van afval kan naast verwijdering (D1 en een enkele keer D5 of D12)) in bepaalde gevallen sprake zijn van nuttige toepassing (veelal R3, R5²¹ of een R-handeling zonder nummer). Hieronder de meest voorkomende situaties:

- Bij het storten van afval op een stortplaats is bijna altijd sprake van D1 en een enkele keer van D5 of D12.
- Als een afvalstof die op een stortplaats niet ter verwijdering is aangeboden maar wordt gebruikt voor het aanbrengen van noodzakelijke voorzieningen én het materiaal voldoet aan het [Besluit bodemkwaliteit](#) dan is sprake van nuttige toepassing (recycling), te weten R3 of R5, afhankelijk van de afvalstof.
- Opvulling zoals gedefinieerd in de Kra is andere nuttige toepassing (R3 of R5). Is niet voldaan aan alle bepalingen van de definitie voor 'opvulling', dan is sprake van 'storten' (D1, en in een enkel keer D5 of D12)
- Het vullen van mijnen of cavernes in de diepe ondergrond kan andere nuttige toepassing zijn indien voldaan wordt aan het gestelde in paragraaf B.12.13.

Voor alle overige situaties zal per geval beoordeeld moeten worden of bij een toegestane wijze van op of in de bodem brengen sprake is van nuttige toepassing of van storten. In bijlage F.6 'bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking' is een nadere toelichting op bovenstaande punten opgenomen.

A.4.4.7.3 [Indelen van het verwerken van \(afval\)water](#)

Water dat vrijkomt bij de verwerking van afvalstoffen wordt in het algemeen geloosd en daarmee verwijderd (D6 of D7). De reden voor deze indeling is dat het water geen primaire grondstoffen vervangt. Indien water dat vrijkomt bij de verwerking van afval direct wordt ingezet als vervanging van drink- of industriewater is er sprake van nuttige toepassing, te weten recycling (R5).

A.4.4.7.4 [Indeling van overige handelingen](#)

Wanneer uit bovenstaande paragrafen geen indeling volgt, wordt van geval tot geval beoordeeld

²¹ Deze handelingen kunnen zowel 'voorbereiden voor hergebruik', 'recycling' als 'opvulling' zijn. Dit volgt uit de definitie van deze handelingen in bijlage II van de Kra. Dit betekent dat op basis van alleen het handelingennummer (dus R3 of R5) niet bepaald kan worden welke vorm van nuttige toepassing plaatsvindt.

hoe een handeling moet worden ingedeeld. Indelen als één van de hiervoor niet genoemde D-handelingen ligt dan voor de hand (D2 t/m D7, D11, D12, D14 of D15). Daarnaast kunnen in specifieke gevallen aparte regels gelden. Zo is bij het vernietigen van PCB's altijd sprake van verwijdering (zie sectorplan 64 in Deel E 'Sectorplannen').

A.4.5 Vrije markt versus nutsfuncties

A.4.5.1 De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid

Een nutsfunctie is 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, net als taken op het gebied van zwerfafval horend bij het onderhoud van openbare ruimten.

Dit betekent dat de overheid de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van deze taken moet 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.

Het garanderen van de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van deze taken betekent overigens niet dat de overheid de feitelijke uitvoering ook zelf moet verzorgen. De hiervoor genoemde activiteiten die onder de nutsfunctie voor afvalbeheer vallen, worden door zowel de publieke als de private sector uitgevoerd. Zo werd in 2014 in 31% van de gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval in opdracht van de gemeente door private partijen uitgevoerd. Verder is begin 2015 ongeveer 59% van de restcapaciteit voor storten in private handen. Voor verbranden is dat ongeveer 57%.

A.4.5.2 Inzameling als nutsfunctie

De nutsfunctie voor inzamelen van huishoudelijk afval is wettelijk geregeld. In de Wm 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 2014 waren er ongeveer 7,59 miljoen particuliere huishoudens) afzonderlijke contracten afsluiten met inzamelaars van afvalstoffen. In hoofdstukken hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen', hoofdstuk B.4 'Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen' en hoofdstuk C.4 'Overheid' wordt hierop nader ingegaan.

Het spreekt voor zich dat ook de inzameling van bedrijfsafval en gevaarlijk afval goed moet zijn geregeld om ongewenste gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu te vermijden. Afvalbeheer behoort een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te zijn. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor een juiste wijze van afvoer van bedrijfsafval en gevaarlijk afval bij de ontdoener. Dat is het bedrijf waar het afval ontstaat. Het bedrijf moet daarvoor het afval (laten) afvoeren naar een inzamelaar of verwerker.

A.4.5.3 Storten en de bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Nutsfunctie

Bij het streven naar een circulaire economie hoort dat storten tot een minimum moet worden beperkt en op termijn liefst niet meer nodig is. Echter, vooralsnog 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 wanneer daar (nog) geen andere optie voor is. Dat geldt zowel voor het restafval dat niet nuttig kan worden toegepast of kan worden verbrand, als voor 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.

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

Bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Het aanmerken van storten als nutstaak geeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit. 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 voor het instandhouden of realiseren van de noodzakelijke capaciteit. De maatregelen gelden voor de totale stortcapaciteit, dus op macroniveau. Ze kunnen incidenteel ook gelden voor individuele bedrijven, bijvoorbeeld als stortplaatsen door toedoen van beleidsveranderingen in de problemen komen.

Capaciteitsplanning

Belangrijk aspect is de capaciteit die nodig is om die nutstaak te kunnen uitvoeren. Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland - met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn²² - voor storten zelfvoorzienend wil blijven. Op deze capaciteitsplanning wordt verder ingegaan in hoofdstuk B.15 'Capaciteitsplanning'.

A.4.5.4 Taken op het gebied van zwerfafval

Zwerfafval is afval dat mensen bewust of onbewust weggooien of achterlaten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn of, dat door indirect toedoen of nalatigheid van mensen op die plaatsen is terechtgekomen (zie ook sectorplan 9 en 10). Het beleid voor zwerfafval is gericht op het beschermen van het milieu (bodem, water en zeeën), het behoud van grondstoffen voor een circulaire economie en de zorg voor een leefbare en schone openbare ruimte. Bij het voorkomen en opruimen van zwerfafval hebben diverse partijen een rol. Deze paragraaf beschrijft de wet- en regelgeving voor zwerfafval en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

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. Het voorkomen en opruimen van zwerfafval valt ook onder deze bepaling. Deze verantwoordelijkheid is verdeeld over Rijk en decentrale overheden, maar ook andere gebiedsbeheerders, bedrijven en burgers hebben een verantwoordelijkheid. Het Rijk is systeemverantwoordelijk, zij stelt het nationaal wettelijke kader en zet in op preventie van zwerfafval door middel van het verpakkingen-, plastics- en circulaire economie beleid. Het overzicht van de maatregelen die Nederland neemt voor zwerfafval is opgenomen in het [Afvalpreventieprogramma Nederland](#).

In zowel de Wet milieubeheer als de Omgevingswet staat met betrekking tot afvalstoffen en verontreiniging een algemene zorgplicht. Deze verplicht eenieder alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om nadelige gevolgen voor het milieu zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit betreft ook het niet achterlaten van zwerfafval.

Het OSPAR-verdrag is het internationale verdrag voor de bescherming van het mariene milieu van de Noordoost Atlantische Oceaan, inclusief de Noordzee. In dit kader vindt onder andere monitoring en coördinatie van maatregelen plaats. De Europese Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM) verplicht elke Europese lidstaat tot het vaststellen van een mariene strategie. Deze strategie moet gericht zijn op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand) waarbij ook een duurzaam gebruik van de Noordzee wordt gegarandeerd. De KRM beschrijft de goede milieutoestand aan de hand van elf descriptoren. Een daarvan is zwerfafval. In de Mariene strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee zijn de doelen, maatregelen en

²² Het betreft met name sterk uitlogende afvalstoffen die in het verleden alleen in de inmiddels gesloten deponie op de Maasvlakte gestort konden worden. In de betreffende sectorplannen is hier tekening mee gehouden

monitoring voor zwerfafval beschreven.

De Kra verplicht lidstaten om vast te stellen welke producten de belangrijkste bronnen van zwerfafval zijn en passende maatregelen te nemen om zwerfafval te voorkomen en op te ruimen. De richtlijn voor verpakkingen en de richtlijn voor single use plastics (SUP) bevatten daarnaast beperkingen en eisen voor het in de handel brengen van een aantal van deze producten en verpakkingen en verplichtingen voor het instellen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Onder de UPV voor single use plastics vallen ook verplichtingen voor het opruimen van het zwerfafval.

Voor producenten gelden in Nederland specifieke verplichtingen voor het voorkomen en opruimen van zwerfafval. Op grond van het Besluit beheer verpakkingen moeten producenten zorgen dat in het ontwerp van verpakkingen zwerfafval zo veel mogelijk wordt voorkomen. Daarnaast geldt voor producenten, importeurs en distributeurs dat het verboden is om plastic tassen gratis te verstrekken bij de verkoop van producten. Op grond van een wijziging van dit besluit en het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik²³ (single use plastics), gelden daarnaast marktrestrictie voor bepaalde wegwerpproducten, producteisen voor flessen en markeringsvoorschriften voor verpakkingen van wegwerpproducten. Ook bevatten de besluiten afspraken voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor afvalinzameling, het opruimen van zwerfafval en voor het nemen van bewustwordingsmaatregelen.

Ten slotte kan een gemeente in haar omgevingsplan een bepaling opnemen conform het voormalige artikel 2.13 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Hierin was bepaald dat diegene die de inrichting drijft 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 dient op te ruimen. Eenzelfde bepaling is opgenomen in de zogenaamde bruidsschat. Zie hiervoor verder hoofdstuk A.8 LAP en de Omgevingswet. Daarnaast kan de gemeente in evenementenvergunningen voorschriften opnemen over (zwerf)afval.

Op basis van deze wetgeving gelden boetes voor verschillende overtredingen. Voor (drugs)afvaldumpingen en aangespoeld afval op stranden en oevers is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor het opruimen en de kosten daarvan. Voor drugsafval heeft de Raad van State in een zaak (ECLI:NL:RVS:2019:622) geoordeeld dat de terreineigenaren niet in overtreding zijn als zij niet wisten van de dumping. De gemeente kan de kosten voor het opruimen dan niet op hen verhalen. Bij water- en oeververvuiling en aangespoeld afval wordt de veroorzaker strafrechtelijk vervolgd als dat mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is het incident met de MSC Zoë in de Noordzee. Maar ook als niet duidelijk is van wie het afval afkomstig is, is het wenselijk dat het afval wordt opgeruimd zodat verspreiding wordt voorkomen. Vaak is het afval ook geconcentreerd aanwezig zoals bij stormafval, hoogwater afval en recreatieafval op stranden en langs rivieren. Hiervoor maken de verschillende partijen samen afspraken.

A.4.5.5 [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, personeel 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.

²³ Ten tijde van publicatie van de tweede wijziging LAP3 betreft dit nog een ontwerpbesluit. De inwerkingtreding van het besluit is voorzien voor 3 juli 2021 (https://www.internetconsultatie.nl/ontwerpbesluit_single_use_plastics).

- Overheidsorganisaties moeten zodanige prijzen voor economische activiteiten vaststellen 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 haar 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.

[Venootschapsbelasting](#)

Op 26 mei 2015 heeft de Eerste Kamer de [Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen](#) aangenomen. Op 11 juni 2015 is de wet gepubliceerd in Staatsblad 2015/207. Daarmee is de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen met ingang van 1 januari 2016 een feit.

Het uitgangspunt bij de belastingplicht van overheidsondernemingen is met ingang van 1 januari 2016 omgedraaid. Tot 2016 gold dat overheidsondernemingen 'niet belastingplichtig zijn, tenzij', waarbij die 'tenzij' een in de wet opgenomen lijst van belaste activiteiten is. Met ingang van 2016 geldt daarentegen dat overheidsondernemingen 'belastingplichtig zijn, tenzij'. 'Tenzij' is vorm gegeven door verschillende in de wet opgenomen vrijstellingen. Het inzamelen van bedrijfsafval en gevaarlijk afval valt niet onder een vrijstelling.

A.4.6 Geografische begrenzingen

A.4.6.1 [Vrij verkeer binnen Nederland](#)

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 gemeente-, provincie- of regiogrenzen.

A.4.6.2 [Grensoverschrijdend transport voor nuttige toepassing algemeen](#)

Bij afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing is 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 die zijn aangesloten bij de OESO. Wel zijn met ingang van de tweede wijziging van het tweede LAP enkele beperkingen aangebracht ten aanzien van im- en export van afval ten behoeve van andere nuttige toepassing wanneer voor die stromen recycling mogelijk is. In gevallen waarin meerdere vormen van recycling mogelijk zijn en één van die vormen is in de minimumstandaard aangemerkt als 'voorkeursrecycling' (zie paragraaf A.4.2) kan dit ook reden zijn voor beperkingen. Dit soort beperkingen van grensoverschrijdend transport voor nuttige toepassing moeten altijd in de sectorplannen zijn aangegeven. Verder kan een beperking voor de import van brandbaar afval naar AVI's voortkomen uit het voorkomen van verdringing van Nederlands brandbaar afval naar stortplaatsen door buitenlands brandbaar afval. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf B.10.5.

A.4.6.3 [Grensoverschrijdend transport voor verbranden als vorm van verwijdering](#)

[Niet-gevaarlijk afval](#)

Grensoverschrijdend transport van of naar Nederland van niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Voor overbrenging naar Nederlandse AVI's gelden wel beperkingen wanneer dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse

AVI's. In hoofdstuk B.10 'Andere nuttige toepassing' wordt nader ingegaan op dit zogenaamde flexibel importplafond.

Gedurende de planperiode van het tweede LAP hebben de Nederlandse AVI's de status van nuttige toepassing gekregen (R1-status). Jaarlijks wordt beoordeeld of alle AVI's of AVI-lijnen deze status ook behouden. In de systematiek van het flexibel importplafond wordt rekening gehouden met alle AVI's, dus ook met de installaties die op enig moment de R1-status hebben.

[In specifieke installaties te verbranden gevaarlijk afval](#)

Sinds 1 januari 2005 beschikt Nederland niet meer over specifieke capaciteit voor het verbranden van brandbare gevaarlijke afvalstoffen, met uitzondering van specifiek ziekenhuisafval. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat grensoverschrijdend transport uit Nederland voor verbranden van gevaarlijk afval in beginsel wordt toegestaan. Ook grensoverschrijdend transport naar Nederland voor het verbranden van gevaarlijk afval wordt in beginsel toegestaan, natuurlijk slechts voor zover verbranding in Nederland mogelijk en vergund is.

[Ziekenhuisafval](#)

Vanaf 1-1-2010 wordt ook het verbranden van specifiek ziekenhuisafval aan de markt overgelaten. Dat betekent dat 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. Voor het verbranden van dit type afval moet de capaciteit immers altijd aanwezig zijn en de ZAVIN is juist mede daarvoor opgericht. Dit beleid is verder uitgewerkt in [sectorplan 19](#) van het LAP.

A.4.6.4 [Storten](#)

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van nationale zelfverzorging. Dat betekent dat 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 vanuit Nederland voor storten als overbrenging naar Nederland voor storten wordt niet toegestaan. Dit met uitzondering van enkele specifieke – in het algemeen sterk uitlopende – afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Zie voor het beginsel van nationale zelfverzorging en de uitzonderingen daarop hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'.

A.4.7 **De prijs van afvalbeheer**

Hoogwaardig beheer van afvalstoffen mag wat kosten, maar wordt niet tegen elke prijs nagestreefd. Als grenswaarde om in bepaalde gevallen een vorm van afvalverwerking als te duur aan te merken, hanteert het LAP een tarief van € 205,- per ton als uitgangspunt.

Dit tarief wordt voor meerdere doelen in het LAP gehanteerd.

1. In specifieke gevallen mag er laagwaardiger worden verwerkt dan conform de hiërarchie/minimumstandaard wenselijk is. In de sectorplannen van dit LAP wordt aangegeven in welke gevallen - wanneer de ontdoener meer zou moeten betalen voor de voorgeschreven vorm van verwerking dan dit bedrag - verwerking minder hoogwaardig dan de minimumstandaard kan worden toegestaan. In gevallen waarin dit niet in het sectorplan is vermeld of waarin geen sectorplan van toepassing is, is laagwaardiger verwerken op basis van kosten niet toegestaan. Opgemerkt wordt nog dat een hoog kostenniveau de mogelijkheid biedt om afval minder hoogwaardig te verwerken, maar dit niet verplicht stelt - een meer hoogwaardige vorm van verwerking blijft ook tegen hogere kosten toegestaan. Voor afvalstoffen die niet onder een sectorplan vallen toetst het bevoegd gezag zelf aan de afvalhiërarchie (paragraaf A.4.2). Hierbij kan het bevoegd gezag een prijs van € 205,- per ton hanteren als indicatie voor de vraag of een hoogwaardiger vorm van verwerking ook vanuit economisch perspectief redelijk is.
2. Het kostenniveau van € 205,- per ton kan een reden ook zijn om af te zien van scheiding aan de bron (zie paragraaf B.3.2). In dit geval gaat het om het verschil tussen de kosten voor het

afvalbeheer bij bronscheiding of bij nascheiding ten opzichte van de kosten voor het afvalbeheer bij ongescheiden inzameling. Het gaat hier alleen om meerkosten die direct samenhangen met het feitelijke gescheiden inzamelen zoals extra inzamelmiddelen, extra routes, extra overslag, etc. Kosten om te voldoen aan het basisvoorzieningenniveau van paragraaf B.3.3.2.2 blijven hierbij buiten beschouwing.

3. Ten derde speelt het tarief van € 205,- per ton een rol bij het al dan niet instellen van een nieuw stortverbod (zie paragraaf B.12.3).
4. Tot slot kan het tarief een rol spelen bij de vraag of Nederland een beroep doet op nationale zelfverzorging bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen (zie de paragrafen B.13.3.3.3, B.13.4.1.2 en B.13.5.2).

Wanneer dit tarief in het LAP wordt gebruikt, betreft het vrijwel²⁴ altijd alleen het tarief voor de verwerking zoals de ontdoener (dus diegene die op dat moment houder is van het afval en het voor verwerking wil aanbieden) dat bij aanlevering aan de poort van een verwerker zou moeten betalen.

- Het betreft het bedrag exclusief btw.
- Transportkosten en eventuele inzamelkosten of andere kosten eerder in de keten zijn niet inbegrepen.
- Het tarief omvat alle activiteiten die de verwerker gaat uitvoeren (tijdelijke opslag, verwerking, afvoer van residuen, etc.).
- Een eventuele opbrengst van bij de verwerking gevormde afzetbare secundaire grondstoffen wordt geacht in dit tarief te zijn verwerkt.

In het geval een houder van een afvalstof in specifieke gevallen een beroep moet doen op deze tariefbepaling, moeten bij de het afval dat het betreft stukken aanwezig zijn waaruit blijkt dat de voorgeschreven vorm van verwerking van de afvalstoffen in die specifieke situatie meer kost dan € 205,- per ton. Zie paragraaf D.2.6 voor de uitwerking van de wijze waarop een houder dit moet aantonen.

Achtergronden bij het toetsbedrag van € 205,-

Vanaf 2009 was in LAP2 als financieel criterium '150% van het tarief van storten, inclusief stortbelasting' opgenomen. Dit criterium is in de tweede tussentijdse wijziging van LAP2 gewijzigd in een toetsbedrag van € 175,- per ton, waarbij dit instrument ook op meer plaatsen is toegepast. Het bedrag € 175,- per ton is toen 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.

Met de overgang naar LAP3 is in overleg met de begeleidingscommissie-LAP besloten

- dit bedrag – dan vanaf 2009 wordt gebruikt – te indexeren (2% per jaar) en uit te gaan van 2017 (= basisjaar LAP3). Dit leidt tot een nieuw toetsbedrag van € 205,-.
- geen rekening te houden met transportkosten aangezien deze teruggerekend naar tonnen in het overgrote deel van de gevallen tot verschillen in de orde van slechts enkele euro's zouden leiden.
- te blijven vasthouden aan één bedrag voor alle situaties en niet te gaan differentiëren naar afvalstof of techniek aangezien dat voor een uniforme uitvoering en handhaving veel te complex zou worden.

Voor LAP3 en tot eventuele tussentijdse aanpassing van de plantekst is dus € 205,- per ton het toetsbedrag. Het blijft ook het bedrag zoals dat zou gelden wanneer de houder van het afval het voor verwerking aan de poort van de verwerker zou aanbieden, dus zonder kosten voor transport, containerhuur, etc.

A.4.8 Het stimuleren van innovaties

A.4.8.1 *Innovaties in het afvalbeheer en het LAP*

Om de transitie naar een circulaire economie te realiseren zijn op sommige punten innovaties nodig. Het stimuleren van innovaties speelt veel breder dan alleen bij het afvalbeleid. Met name

²⁴ Alleen in het geval van de afweging tussen bron- en nascheiding betreft het het verschil tussen de kosten voor het afvalbeheer bij bronscheiding en bij nascheiding. Bij deze kosten worden niet alleen de verwerkingskosten, maar ook de kosten van de inzameling (zoals inzamelvoertuigen en opslagvoorzieningen) betrokken.

het ministerie van Economische Zaken en Klimaat speelt hierbij een trekkende rol. Het LAP kan hier alleen iets aan toevoegen voor zover het specifiek betrekking heeft op afvalbeheer. De rol van het LAP is dan ook beperkt. Wel is relevant dat bij een evaluatie van LAP1 en LAP2 door een aantal partijen is aangegeven dat het LAP innovaties zelfs zou tegenwerken²⁵. Dat moet uiteraard sowieso worden voorkomen.

A.4.8.2 Innovaties die ondersteuning verdienen

Voor het LAP zijn vooral die innovaties van belang die de transitie naar een circulaire economie ondersteunen. Het LAP moet daarom bij voorkeur innovaties ondersteunen die in vergelijking tot de bestaande gangbare vormen van verwerking van de betreffende afvalstof:

- het gebruik van (primaire) grondstoffen beperken en/of (voorbereiding voor) hergebruik stimuleren.
- leiden tot meer gebruik van recycalaat²⁶.
- zorgen dat materialen of afvalstoffen die nu nog worden verbrand (zowel als verwijdering als nuttige toepassing) of gestort worden gestuurd naar recycling.
- zorgen dat voorkeursrecycling van de grond komt voor materialen die nu nog minder hoogwaardig of helemaal niet worden gerecycled.
- zijn gericht op het beperken van emissies of energiegebruik zonder dat dit gepaard gaat met minder recycling of hergebruik.

Bij het stimuleren van innovaties met instrumenten specifiek vanuit afvalbeheer en/of milieu zullen met name de innovaties die aan deze criteria voldoen in aanmerking komen.

A.4.8.3 Manieren om innovaties te ondersteunen

A.4.8.3.1 Update LAP / minimumstandaarden en in- en uitvoerbeleid

Minimumstandaard

Het instrument minimumstandaard is vooral bedoeld om achterblijvers het laatste zetje te geven en de ondergrens vast te leggen. Het instrument is dus niet direct het meest geschikt om innovaties te stimuleren. Bij een evaluatie van LAP1 en LAP2 werd echter door een aantal partijen aangegeven dat het LAP, door het statische en weinig ambitieuze karakter van de minimumstandaard, innovaties zelfs zou tegenwerken.

Vanwege de functie als kader voor vergunningverlening is het niet mogelijk om veelbelovende maar nog niet of beperkt aanwezige technieken als minimumstandaard te nemen. Wel wordt het statische karakter van de minimumstandaard aangepast en wel op 3 manieren

- a. In een aantal sectorplannen is een vooruitblik opgenomen om duidelijk te maken welke ontwikkelingen in de minimumstandaard worden voorzien²⁷.
- b. In hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard' zijn criteria opgenomen op basis waarvan middels een planwijziging de minimumstandaard kan worden opgewaardeerd²⁷.
- c. In de artikelen 8.98, tweede lid en 8.99, tweede lid, aanhef en onder b van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is bovendien expliciet geregeld dat vergunningen binnen één jaar nadat het LAP of een gewijzigd LAP in werking is getreden, moeten zijn geactualiseerd.

Met deze drie maatregelen wordt gepoogd initiatiefnemers van innovatieve verwerkingstechnieken meer zekerheid te bieden dat zij op termijn ook het afval kunnen krijgen en niet oneindig lang hoeven concurreren met verouderde maar mogelijk ook goedkopere verwerkingstechnieken.

Exportbeleid

Met het oog op de noodzakelijke zekerheid dat initiatiefnemers van innovatieve verwerkingstechnieken op termijn ook het afval kunnen krijgen, wordt ook met regelmaat bezien

²⁵ Hier speelde mee dat de minimumstandaard in het algemeen marktvolgend is – op zich logisch gelet op het karakter van dit instrument – waardoor innovatieve koplopers moeten opereren in een markt waarin andere bedrijven werken op een oude maar vaak goedkopere wijze. Conclusie was echter ook dat de minimumstandaard ook eigenlijk niet zo geschikt is om innovatie te stimuleren.

²⁶ Het gebruik van recycalaat komt ook aan de orde in hoofdstuk B.9 'Recycling binnen de circulaire economie'

²⁷ Indien het komt tot een aanpassing van de minimumstandaard wordt zonnodig ook het in- en uitvoerbeleid in het betreffende sectorplan aangepast

of export naar minder innovatieve verwerking in het buitenland een probleem vormt. Waar mogelijk worden in de sectorplannen van het LAP daartoe beperkingen opgenomen. Hierbij zijn wel de kaders van de EVOA en het Europese uitgangspunt van vrij verkeer van goederen relevant. Dit betekent dat de innovatieve verwerkingswijze in ieder geval meer hoogwaardig moet zijn in de zin van de afvalhiërarchie en dat niet slechts sprake is van minder lokale milieudruk (emissies). Zie verder ook hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'

A.4.8.3.2 [Ruimte voor proefnemingen](#)

In verschillende wetgeving wordt ruimte geboden voor innovatie. Het Bkl biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om technieken in opkomst voor een periode van negen maanden in de praktijk te testen door af te wijken van de in de vergunning voorgeschreven emissiegrenswaarden of technische maatregelen. Op grond van artikel 8.35 Bkl kan dit in de omgevingsvergunning worden geregeld. In artikel 8.2.20 (experiment duurzaam stortbeheer) van het Invoeringsbesluit Omgevingswet is geregeld dat Hoofdstuk IIIa van het Stortbesluit bodembescherming van toepassing blijft op het experiment duurzaam stortbeheer totdat uitvoering is gegeven aan artikel 17f van dat hoofdstuk. Daarnaast voorziet ook de Verordening dierlijke bijproducten (EG) nr. 1069/2009 in een goedkeuringsprocedure voor alternatieve verwijderings- en verwerkingsmethoden voor dierlijke bijproducten of afgeleide producten.

Veel bedrijven zijn continue bezig hun activiteiten en/of bedrijfsprocessen aan te passen aan de ontwikkelingen in de markt. Veranderingen in vraag en aanbod, veranderingen in de beschikbare technologie, veranderingen in regelgeving of de wens om efficiënter of schoner te produceren nopen tot veranderingen binnen het bedrijf. De meeste bedrijven onderzoeken eerst of beoogde vernieuwingen of aanpassingen in het bedrijf het gewenste resultaat en voordeel (kunnen) opleveren. Soms wordt er geëxperimenteerd, vaak eerst op laboratoriumschaal. Bij gunstige resultaten kan er een moment komen waarop men wijzigingen in praktijk wenst te testen, alvorens ze door te voeren in de reguliere bedrijfsvoering. De voor een bedrijf geldende omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een of meer milieubelastende activiteiten kan een belemmering zijn als het gaat om het uitvoeren van experimenten. Dit is het geval als het uitvoeren van experimenten niet is voorzien en er in de vergunning daarom geen rekening mee is gehouden. Hetzelfde geldt voor bedrijven die alleen een of meer meldingsplichtige milieubelastende activiteit uitvoeren, die een experiment willen uitvoeren dat is aangewezen als een vergunningplichtige milieubelastende activiteit.

Omdat voor de transitie naar een circulaire economie op sommige punten innovaties nodig zijn, is het wenselijk dat hiervoor benodigde proefnemingen in beginsel mogelijk zijn. Hiervoor geldt het volgende

1. Bevoegde gezagen staan open voor proefnemingen.
Als algemene lijn wordt van bevoegde gezagen gevraagd open te staan voor het mogelijk maken van experimenten, met name wanneer deze zijn gericht op innovaties die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.8.2. Dit alles vanzelfsprekend binnen de ruimte die er op lokaal niveau is om een proefneming milieuhygiënisch verantwoord in te passen.
In het algemeen zijn binnen de bestaande vergunning meer mogelijkheden dan velen denken, of zijn vergunningen op het doen van proefnemingen af te stemmen. In het kader 'ruimte in de vergunning voor proefnemingen' is een aantal mogelijkheden gegeven. Met name het opnemen van een proefnemingsvoorschrift (punt c van het kader) in vergunningen voor (afvalverwerkende) bedrijven is een aanrader.

Ook wordt van bevoegde gezagen verwacht dat zij – binnen de genoemde lokale inpassingmogelijkheden – bij het goedkeuren van proefnemingen:

- in het achterhoofd houden dat met name proefnemingen die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.8.2 voor het realiseren van een circulaire economie van groot belang kunnen zijn, en
 - rekening houden met het feit dat bij het doen van proeven sommige gegevens niet met zekerheid vooraf te geven zijn, en
 - Rijkswaterstaat Leefomgeving (via afvalbeheer@rws.nl) informeren over de geplande proefneming (omschrijving, doel, periode, locatie) en (achteraf) over de resultaten.
- Bovendien geldt voor het toestaan van proefnemingen die voldoen aan de criteria van

paragraaf A.4.8.2 dat geen afwijkingsprocedure conform paragraaf A.2.6 moet worden doorlopen, ook niet wanneer het voornemen niet voldoet aan (de minimumstandaard in) het LAP.

Door Rijkswaterstaat te informeren kan enerzijds worden voorkomen dat vergelijkbare proeven worden gedaan zonder dat deze kennis van elkaar hebben en kan anderzijds snel worden gezien of het resultaat van een proef zou moeten leiden tot aanpassing van het beleid.

Ruimte in de vergunning voor proefnemingen

a. Doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften

Doelvoorschriften laten meer ruimte tot experimenteren dan middelvoorschriften. Bij doelvoorschriften is namelijk alleen het doel aangegeven. De wijze waarop de vergunninghouder deze doelen behaalt, is aan hem. Een voorbeeld van een doelvoorschrift is dat er geen stofverspreiding buiten de locatie waarneembaar mag zijn, of dat er een maximale geluidbelasting van X dB(A) mag zijn, gemeten op punt Y. Bij middelvoorschriften zijn ook de middelen voorgeschreven. Een voorbeeld van een middelvoorschrift is dat opgeslagen stuifgevoelig materiaal nat moet worden gehouden. In dat geval is het de vergunninghouder niet zomaar toegestaan het materiaal af te dekken met zeilen om verspreiding van stof te voorkomen.

b. Geen details uit de aanvraag onderdeel laten zijn van de vergunning

Van die delen van de aanvraag die deel uitmaken van de vergunning kan niet zomaar worden afgeweken. Indien het bevoegd gezag zich beperkt tot de het koppelen van alleen de noodzakelijke delen van de aanvraag aan de vergunning, kan meer ruimte worden gecreëerd voor (tijdelijke) veranderingen. Bedrijven moeten hier ook alert op te zijn, zowel bij het indienen van een aanvraag om vergunning, als bij het doornemen van het ontwerpbesluit.

c. Proefnemingsvoorschriften aan de vergunning verbinden

In de praktijk worden in de vergunning regelmatig proefnemingsbepalingen opgenomen (zie landelijke standaardvoorschriften). Meestal gaat het om experimenteervoorschriften, gekoppeld aan een goedkeuringsconstructie. De vergunninghouder moet voorafgaand aan een experiment een plan van aanpak voorleggen aan het bevoegd gezag. In het plan van aanpak wordt de proef, met de duur daarvan en de te verwachten milieugevolgen, beschreven. In het goedkeuringsbesluit wordt dan de (verwachte) maximale belasting van het milieu ten gevolge van het experiment vastgelegd (tenzij dit in de doelvoorschriften van vergunning al is vastgelegd). Meestal wordt in het goedkeuringsbesluit ook vastgelegd welke gevolgen voor het milieu moeten worden gemeten en op welke wijze. De resultaten van de proefneming moeten meestal aan het bevoegd gezag worden toegezonden.

2. Bedrijven houden in hun vergunningaanvraag rekening met de toekomst.

Bedrijven moeten zelf bij het aanvragen of wijzigen van een vergunning ook aandacht hebben voor proefnemingen. Zo is het expliciet verzoeken om opname van proefnemingsvoorschriften in de vergunning aan te raden.

3. Proefnemingsvoorschrift opnemen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en/of het Bkl (voor alle in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten).

Het bedrijfsleven meldt regelmatig hinder te ondervinden van de langdurige procedures die gepaard gaan met het uitvoeren van experimenten. Nagegaan wordt of -ter vervanging van proefnemingsbepalingen in de vergunning en als uitbreiding van de mogelijkheden voor experimenten die onder algemene regels vallen- een proefnemingsbepaling in het Bal en/of Bkl kan worden opgenomen. Dit betreft weliswaar primair een 'procedureartikel' - er wordt derhalve geen milieuruimte toegestaan met deze artikelen - maar het kan de procedure wel versnellen. Bovendien vervalt de noodzaak om een proefnemingsartikel in de vergunning te hebben.

Mogelijk kan ook worden toegevoegd dat het proefnemingsplan binnen een bepaalde termijn moet worden beoordeeld. De goedkeuringsconstructie is wellicht niet nodig indien van tevoren vaststaat dat grotere of andere nadelige gevolgen zich (waarschijnlijk) niet zullen voordoen.

4. Gebruik van het proefnemingsartikel in het Bkl stimuleren en onderzoeken of de werking verruimd kan worden.

In het Bkl is een apart artikel opgenomen over proefnemingen. De indruk bestaat dat van dit artikel niet veel gebruik gemaakt wordt. Bevoegde gezagen wordt dan ook opgeroepen om -

zeker voor proefnemingen die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.8.2 – de mogelijkheden van dit artikel te benutten.

Het artikel in het Bkl biedt geen uitkomst voor alle typen experimenten. Het moet immers gaan om een *nieuwe techniek* met nog een aantal andere voorwaarden (zie kader). In die gevallen dat hier geen sprake van is – zoals het gebruik van een bestaande techniek voor een nieuw doel of een nieuwe afvalstof, biedt het Bkl dus meestal geen uitkomst. Bezien wordt of voor die gevallen uitbreiden van de mogelijkheden van dit artikel in het Bkl mogelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan

- het bieden van ruimte voor proefnemingen die geen betrekking hebben op een zogenaamde nieuwe techniek (zie kader hierna), maar bijvoorbeeld betrekking hebben op het verwerken van een alternatieve afvalstof of het gebruik van andere hulpstoffen, of
- proefnemingen voor een verwerkingswijze die afwijkt van de minimumstandaard, maar mogelijk wel een stap in de richting van een Circulaire Economie zou kunnen betekenen.

Het blijft wel zaak dat bedrijven en bevoegd gezag reeds bij het aanvragen, verlenen en wijzigen van de vergunning rekening houden met de mogelijkheid van proefnemingen.

- Het verschil met het proefnemingsartikel in de vergunning is dat het artikel in het Bkl expliciet een afwijking van bepaalde vergunningvoorschriften mogelijk maakt. Om welke voorschriften het gaat, moet wel in de vergunning zijn vastgelegd. Een dergelijke bepaling zal bovendien nooit een vrijbrief kunnen zijn om zonder enige beperking experimenten uit te voeren. Daarom moet de vergunning de *extra* milieuruimte bieden om van deze bepaling gebruik te maken.

Proefnemingsartikel in het Besluit kwaliteit leefomgeving

In artikel 8.35 van het Bkl is, ter implementatie van artikel 15, vijfde lid van de Richtlijn industriële emissies, het bevoegd gezag de ruimte gegeven tijdelijke afwijkingen van onder andere de beste beschikbare technieken toe te staan voor het testen van een techniek in opkomst. Hieronder wordt verstaan een *nieuwe techniek* die, als zij commercieel zou worden ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor het milieu, hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu, en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de voor de desbetreffende activiteit bestaande beste beschikbare technieken.

De duur van de testperiode is beperkt tot ten hoogste negen maanden. Binnen die termijn moet duidelijk geworden zijn of met de techniek kan worden voldaan aan de voor de betrokken activiteit vastgestelde emissiegrenswaarde(n).

De voorwaarden die de richtlijn stelt zijn dat na die negen maanden, hetzij met de geteste techniek wordt gestopt, hetzij voldaan wordt aan de in de vergunning gestelde emissiegrenswaarden. Bij het einde van de testperiode zal met de techniek moeten worden gestopt als daarmee niet aan de normaliter –en na de duur van de testperiode automatisch weer– geldende vergunningsvoorschriften (met name de emissiegrenswaarden) kan worden voldaan. Gedurende de testperiode van negen maanden zal daarom tijdig geëvalueerd moeten worden of met de nieuwe techniek het beoogde resultaat wordt bereikt en of een permanente toepassing van deze techniek moet leiden tot een wijziging van de vigerende vergunning, zodat tijdig een nieuwe aanvraag kan worden voorbereid en ingediend.

5. Exportbeleid.

Voor experimenten die er op zijn gericht om de transitie naar een circulaire economie te faciliteren, kan van het in dit LAP opgenomen beleid voor grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen worden afgeweken. Dit geldt zowel voor de algemene uitgangspunten zoals opgenomen in het hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' als voor het beleid opgenomen in paragraaf III van de diverse sectorplannen.

Hiervoor geldt dat uit het kennisgevingsdossier moet blijken dat is voldaan aan volgende voorwaarden:

- a. het gaat om innovaties die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.8.2;
- b. het betreft een relatief beperkte tijdsduur (indicatie is maximaal een half jaar) en relatief beperkte hoeveelheid afval (niet meer dan nodig is voor een verantwoorde proefnemering);
- c. diegene die de afvalstoffen overbrengt zegt toe de minister na uitvoering van de proef te informeren over de resultaten van de proef.

Voor deze afwijkingen van het beleid hoeft niet de afwijkingsprocedure van het LAP (zie

paragraaf A.2.6) te worden gevolgd. Wel blijven de (procedurele) eisen van de EVOA van toepassing en blijft vanzelfsprekend ook toestemming van de andere betrokken overheid noodzakelijk.

A.4.8.3.3 Financiële stimulering

Teneinde financiële barrières voor het realiseren van innovaties te stimuleren, worden de regelingen Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) meer afgestemd op het realiseren van een circulaire economie. Uitgangspunt hierbij is dat innovaties die voldoen aan de criteria van paragraaf A.4.8.2 in beginsel voor stimulering in aanmerking komen.

Ook zal wordt geprobeerd deze regelingen meer bekendheid te geven bij ondernemers binnen de afvalwereld. Overwogen wordt of bijvoorbeeld de LAP-website hier een rol bij kan spelen.

A.4.8.3.4 Communicatie over nieuwe ontwikkelingen

Teneinde de mogelijkheden om proefnemingen te doen zo breed mogelijk bekend te maken, zal de Rijksoverheid actief communiceren wat de mogelijkheden zijn van de nieuwe artikelen in Bal en/of Bkl (zie paragraaf A.4.8.3.2 onder 3 en 4). Ook zal hier aandacht worden besteed aan het belang van toestaan van proefnemingen [richting de bevoegde gezagen] en wat er nodig is om dit goed te laten werken, zoals het claimen van de nodige milieuruimte bij het aanvragen van een vergunning [richting bedrijven].

Om maatschappij-brede introductie van succesvolle innovaties te bevorderen en om te stimuleren dat de ene innovatie de andere inspireert, wordt in het kader van het dynamisch houden van het LAP (paragraaf A.2.8) nagegaan of de LAP-site kan dienen als platform om succesverhalen te etaleren en voorbeelden te presenteren van bedrijven die succesvol gebruik weten te maken van de ruimte om proefnemingen te doen.

A.4.9 **Kern van het beleid ten aanzien van de algemene uitgangspunten**

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Afvalhiërarchie en voorkeursrecycling

Paragraaf A.4.2.1 en A.4.2.2 zijn integraal kern van beleid.

Indeling van verwerking

Heel paragraaf A.4.4 behoort tot de kern van het beleid met uitzondering van de algemene inleidende tekst direct onder kop A.4.4 zelf en subparagraaf A.4.4.1.

Vrije markt versus nutsfuncties

Storten wordt als nutsfunctie gekarakteriseerd en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsvoorzieningen, als maatschappelijk onmisbare voorzieningen. 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.

Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland - met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn - voor storten zelfvoorzienend wil blijven.

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 gemeente-, provincie- of regiogrenzen.

Afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing mogen nagenoeg vrij, binnen het daarvoor vastgelegde kader (EVOA), worden overgebracht naar andere Europese landen en landen die zijn aangesloten bij de OESO. Beperkingen zijn wel mogelijk, maar moeten altijd expliciet in de sectorplannen zijn aangegeven. Voor overbrenging naar Nederlandse AVI's geldt wel de beperking dat dit niet mag leiden tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's naar stortplaatsen.

Grensoverschrijdend transport van of naar Nederland van niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Voor overbrenging naar Nederlandse AVI's geldt wel de beperking dat dit niet mag leiden tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's.

Grensoverschrijdend transport vanuit 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.

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van nationale zelfverzorging. Gedurende de planperiode van het LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en zowel overbrenging vanuit Nederland voor storten als overbrenging naar Nederland voor storten wordt niet toegestaan. Dit met uitzondering van enkele specifieke – in het algemeen sterk uitlopende – afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn.

De prijs van afvalbeheer

Hoogwaardig beheer van afvalstoffen mag wat kosten, maar wordt niet tegen elke prijs nagestreefd. Als grenswaarde om in bepaalde gevallen een vorm van afvalverwerking als te duur aan te merken, geldt een verwerkingstarief van € 205,- per ton als uitgangspunt.

Dit tarief betreft alleen het tarief voor de verwerking zoals de ontdoener (= degene die op dat moment houder is van het afval en het voor verwerking wil aanbieden) dat bij aanlevering aan de poort van een verwerker zou moeten betalen.

- Het betreft het bedrag exclusief btw.
- Transportkosten en eventuele inzamelkosten of andere kosten eerder in de keten zijn niet inbegrepen.
- Het tarief omvat alle activiteiten die de verwerker gaat uitvoeren (tijdelijke opslag, verwerking, afvoer van residuen, etc.).
- Een eventuele opbrengst van bij de verwerking gevormde afzetbare secundaire grondstoffen wordt geacht in dit tarief te zijn verwerkt.

Laagwaardiger verwerken op basis van dit tarief is uitsluitend toegestaan in die gevallen waarin dit expliciet in de beschrijving van de minimumstandaard van het sectorplan is vermeld. Zie paragraaf A.2.6 voor de uitwerking van de wijze waarop een houder dit moet aantonen.

Alleen in het geval van de afweging tussen bron- en nascheiding betreft het tarief van € 205,- per ton het verschil tussen de kosten voor het afvalbeheer bij bronscheiding en bij nascheiding. Bij deze kosten worden niet alleen de verwerkingskosten, maar ook de kosten van de inzameling (zoals inzamelvoertuigen en opslagvoorzieningen) betrokken.

Stimuleren van innovaties

Bij voorkeur verdienen innovaties ondersteuning die in vergelijking tot de bestaande gangbare vormen van verwerking van de betreffende afvalstof:

- het gebruik van (primaire) grondstoffen beperken en/of (voorbereiding voor) hergebruik stimuleren.
- leiden tot meer gebruik van recycalaat.
- zorgen dat materialen of afvalstoffen die nu nog worden verbrand (zowel als verwijdering als nuttige toepassing) of gestort worden gestuurd naar recycling.
- zorgen dat voorkeursrecycling van de grond komt voor materialen die nu nog minder

- o hoogwaardig of helemaal niet worden gerecycled.
- o zijn gericht op het beperken van emissies of energiegebruik zonder dat dit gepaard gaat met minder recycling of hergebruik.

Als algemene lijn wordt van bevoegde gezagen gevraagd open te staan voor het mogelijk maken van experimenten, met name wanneer deze zijn gericht op innovaties die voldoen aan hiervoor genoemde criteria.

Ook wordt van bevoegde gezagen verwacht dat zij – binnen de lokale mogelijkheden – bij het goedkeuren van proefnemingen

- o in het achterhoofd houden dat met name proefnemingen die voldoen aan de genoemde criteria voor het realiseren van een circulaire economie van groot belang kunnen zijn, en
- o rekening houden met het feit dat bij het doen van proeven sommige gegevens niet met zekerheid vooraf te geven zijn.

Voor het toestaan van proefnemingen die voldoen aan de genoemde criteria hoeft geen afwijkingsprocedure te worden doorlopen, ook niet wanneer het voornemen niet voldoet aan (de minimumstandaard in) het LAP.

A.5 Beschikbaar instrumentarium

A.5.1 Inleiding

Het beheer van afvalstoffen zoals in dit LAP is neergelegd, komt niet vanzelf tot stand. De transitie naar een circulaire economie en uitvoering van afvalbeleid vergt een omslag in het denken, afvalscheiding kost moeite, nuttige toepassing is in een aantal gevallen duurder dan verwijderen en het beperken van de emissies van verwerkingslocaties is vaak kostbaar. Het zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk maken dat beleidsinstrumenten moeten worden ingezet om de afvaldoelstellingen en specifieke doelstellingen voor de transitie naar een circulaire economie te kunnen realiseren.

De transitie naar een circulaire economie kan alleen in samenwerking met maatschappelijke partners verder versneld worden. Dit vraagt om een overheid die proactief partijen bij elkaar brengt en verder helpt. Daarbij moeten initiatieven van koplopers voor sociale, economische en technische innovatie gericht op het optimaliseren van het gehele systeem dat grondstoffen gebruikt de ruimte krijgen en worden ondersteund. Concrete en afrekenbare doelen moeten samen met maatschappelijke partners geformuleerd worden.

Gedrag van mensen is één van de belangrijkste factoren die bepaalt of overheidsdoelen behaald worden. Consumentengedrag komt voor 5-10% bewust en voor 90-95% langs onbewuste weg tot stand. In veel gevallen handelen consumenten snel en automatisch (onbewust) waarbij ze gebruik maken van verschillende vuistregels. Daarnaast laten ze zich beïnvloeden door sociale normen en omgevingsfactoren. Het is dus van belang om bij de inzet van verschillende beleidsinstrumenten expliciet rekening te houden met gewenste en reeds gerealiseerde effecten op gedrag. Alle instrumenten zijn feitelijk gericht op verandering van het gedrag van een of meer doelgroepen ten behoeve van het behalen van een beleidsdoelstelling.

De instrumenten die kunnen worden ingezet om de milieudoelstellingen op het gebied van afvalbeheer te halen, bestrijken een breed gebied. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke overwegingen een rol spelen bij de keuze door de overheid voor de inzet van instrumenten voor het behalen van een specifiek beleidsdoel en welke accenten worden gelegd. Hierbij wordt, uitgaande van de eigenschappen van een instrument, een onderscheid gemaakt tussen drie hoofdgroepen van instrumenten:

1. internaliserende instrumenten;
2. financiële instrumenten;
3. regulerende instrumenten.

Een strakke scheiding tussen instrumenten is niet altijd mogelijk. Instrumenten vallen vaak onder meerdere hoofdgroepen. Daarnaast worden, afhankelijk van het gewenste doel, meestal meerdere instrumenten gelijktijdig ingezet.

A.5.2 Overwegingen en uitgangspunten

Bij de keuze van de in te zetten instrumenten zijn de volgende overwegingen van belang:

1. De doelgroep waarop de beleidsdoelstelling zich richt.
Het realiseren van afvalscheiding bij burgers of midden- en kleinbedrijven vraagt een hele andere benadering dan bij een overzichtelijke en homogene doelgroep als bijvoorbeeld raffinaderijen. Instrumenten die direct zijn gericht op het product of de producent, leiden in veel gevallen tot meer preventie. De in te zetten instrumenten moeten zijn afgestemd op de wensen, mogelijkheden en bestaande opvattingen van de doelgroep. Een bedrijvensector waarin informele controle en/of interne certificering plaatsvindt, vraagt bijvoorbeeld een andere benadering dan een sector waarbij dat niet het geval is.
2. Bijdragen aan het gewenste doel.
Het gewenste doel kan zijn het behalen van meer preventie. Inzet van instrumenten die (onbedoeld) ongewenste neveneffecten tot gevolg hebben, moeten worden voorkomen. Het

- effect van de inzet van (een combinatie van) instrumenten moet gemonitord kunnen worden.*
3. Draagvlak voor het gewenste doel.
De eerste en misschien wel belangrijkste stap bij het bereiken van een draagvlak is het vergroten van kennis en het bewustzijn en het overtuigen van de betreffende doelgroepen van de noodzaak van een bepaald gedrag of wijze van werken. Het is daarbij van belang dat de burgers, organisaties of het bedrijfsleven waarop het afvalbeleid is gericht, zelf mede invulling kunnen geven aan dat beleid. Daarbij is ook van belang of er mogelijkheden zijn om het bewuste of onbewuste gedrag te veranderen.
Dit sluit overigens niet uit dat soms, uit milieuoverwegingen, beleidskeuzes (moeten) worden gemaakt waarvoor geen breed draagvlak bestaat. Instrumenten kunnen dan bijdragen het aan het vergroten van het draagvlak.
 4. De financiële prikkels bij het beheer van een bepaalde afvalstof.
In de praktijk wordt afval verwerkt tegen de laagste kosten. Het maakt voor de in te zetten instrumenten daarom veel uit of de uit milieuoogpunt gewenste wijze van beheer goedkoper of duurder is dan een niet of minder gewenste wijze.
 5. Duidelijkheid van regels en de mogelijkheid om regelgeving adequaat te handhaven.
Op papier kan alles goed zijn geregeld, maar als de middelen en capaciteit ontbreken om de naleving van regels te controleren of als de regels veel ruimte voor interpretatie laten, is de waarde van regels beperkt. Voorts mogen regels niet onnodig belemmerend zijn.
 6. De administratieve lasten voor de doelgroep moeten waar mogelijk beperkt blijven.
 7. De financiële lasten voor de overheid moeten waar mogelijk beperkt blijven.
 8. De geschiktheid van een instrument wordt ook bepaald door de geschiktheid en beschikbaarheid van alternatieve instrumenten. Daarvoor moet een vergelijking worden gemaakt van de efficiëntie, effectiviteit en complexiteit van de instrumenten.

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

- a. Voor alle instrumenten geldt dat deze:
 - moeten bijdragen aan het gewenste afvalbeheer, duurzame innovatie of op een andere wijze moeten bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en in geen geval deze transitie mogen belemmeren of frustreren (bijvoorbeeld als gevolg van mogelijke neveneffecten);
 - noodzakelijk moeten zijn voor het bereiken van het beoogde doel;
 - afgestemd moeten zijn op de doelgroep;
 - niet mogen leiden tot een ongelijk speelveld, tenzij dit niet voorkomen kan worden met het oog op het onder de eerste bullet van a beschreven doel;
 - geen onnodige administratieve lasten tot gevolg hebben;
 - geen onnodige financiële gevolgen met zich meebrengen;
 - bij voorkeur op een dynamische manier bijdragen aan het onder de eerste bullet van a beschreven doel;
 - de effectiviteit toeneemt indien instrumenten in samenhang worden toegepast.
- b. Regulerende instrumenten worden ingezet als het activiteiten betreft waarvoor het noodzakelijk is dat een correcte uitvoering binnen afzienbare termijn moet worden afgedwongen. De noodzaak voor de inzet van regulerende instrumenten is gelegen in het feit dat het activiteiten betreft die schadelijk kunnen zijn voor mens en milieu of die, indien geen regulering plaatsvindt, leiden tot een ongelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Als deze noodzaak ontbreekt, kunnen ook internaliserende en financiële instrumenten worden ingezet.
- c. Regulerende instrumenten moeten duidelijk en goed handhaafbaar zijn en waar mogelijk ruimte bieden aan innovatie.
- d. Indien regulerende instrumenten niet noodzakelijk of niet geschikt zijn, gaat de voorkeur uit naar de inzet van committerende instrumenten (zie paragraaf Committerende instrumenten; A.5.3.3). Committerende instrumenten worden alleen ingezet als de deelnemende partijen het belang en hun voordeel inzien van deelname.
- e. Internaliserende instrumenten worden ingezet als het vergroten van kennis, het bewustzijn en directe betrokkenheid van burgers, organisaties en bedrijven essentieel is voor het bereiken van het gewenste afvalbeheer.
- f. Financiële instrumenten moeten worden ingezet als dat noodzakelijk is om het gewenste afvalbeheer tot stand te brengen, te stimuleren of te ondersteunen.
- g. Financiële instrumenten kunnen worden ingezet om ongewenst afvalbeheer tegen te gaan.

A.5.3 Internaliserende instrumenten

A.5.3.1 Inleiding

Bij internaliserende instrumenten wordt een onderscheid gemaakt in communicatieve instrumenten en committerende instrumenten. Communicatieve instrumenten zijn gericht op het motiveren en faciliteren van mensen. Met faciliteren wordt bedoeld het vergroten van kennis en het veranderen van gedrag van mensen. Het committerend instrument gaat uit van maatschappelijke- en burgerparticipatie.

Bij de inzet van internaliserende instrumenten worden nationale bedrijven niet benadeeld ten opzichte van buitenlandse bedrijven. Internaliserende instrumenten worden bijna altijd samen met andere instrumenten ingezet. Zij veroorzaken ten opzichte van andere instrumenten de laagste administratieve lasten.

A.5.3.2 Communicatie

De effectiviteit van communicatieve instrumenten hangt onder andere af van het vertrouwen dat mensen hebben in de afzender. Communicatieve instrumenten hebben twee doelen, te weten:

- Het motiveren van doelgroepen. Motiveren vindt onder andere plaats, door voorlichten en informeren, het versterken van sociale normen, het overreden van mensen en het framen van een maatschappelijk probleem of gedrag. Om te kunnen motiveren moeten vaak eerst weerstanden worden weggenomen, zoals belemmerende attitudes.
- Het faciliteren van doelgroepen. Door het vergroten van kennis van doelgroepen kan het bewustzijn over milieuproblemen en de kennis over gedragsalternatieven en over hoe die alternatieven in de praktijk kunnen worden gebracht, worden vergroot. Informatie moet gemakkelijk en eenvoudig worden gegeven en worden afgestemd op de wensen, mogelijkheden en bestaande opvattingen van de doelgroepen.

Afhankelijk van het probleemgedrag, of sprake is van bewust of onbewust gedrag, de wensen, mogelijkheden en bestaande opvattingen van de doelgroep en het gewenste gedrag kunnen de communicatieve maatregelen worden vastgesteld. Deze maatregelen hebben een positieve boodschap en sluiten aan bij de doelgroep.

Hierna worden enkele voorbeelden van communicatieve instrumenten beschreven.

A.5.3.2.1 Aanpak verduurzamen consumentengedrag

De Aanpak Verduurzamen Consumentengedrag (onder meer binnen programma VANG, t.z.t. het Rijksbrede programma Circulaire Economie) richt zich op het motiveren van consumenten en het veranderen van hun omstandigheden zodat de duurzame keuze makkelijker en aantrekkelijker wordt dan deze nu is. De aanpak richt zich op het veranderen van zowel bewust gedrag, als intuïtief en gewoontegedrag via bijvoorbeeld:

- fysieke omgeving (gemakkelijk maken),
- sociale norm (ambassadeurs inzetten),
- consumenten laten ervaren hoe het duurzame gedrag is (bijvoorbeeld Foodbattle),
- gerichte informatie bij keuzemomenten (begrijpelijk en zichtbaar maken),
- belonen van gewenst gedrag, en
- het neerzetten van voorbeeldgedrag (door overheid/rolmodellen).

A.5.3.2.2 Plan van aanpak en Manifest maatschappelijk verantwoord inkopen

Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) (ook wel duurzaam inkopen genoemd) betekent dat bij de inkoop door overheden van producten, diensten en werken de effecten op people (mensen), planet (planeet/milieu) en profit/prosperity (winst/welvaart) worden meegenomen. Binnen deze drie elementen is er aandacht voor specifieke thema's als circulair inkopen, milieuvriendelijk inkopen, biobased inkopen, de internationale sociale voorwaarden, werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en innovatiegericht inkopen.

MVI kan in specifieke sectoren een krachtig instrument zijn als gevolg van:

- het inkoopvolume van de overheid waardoor de overheid een belangrijke invloed op duurzame

- en sociale aspecten hier en in andere landen kan hebben;
 - het feit dat de overheid wordt gezien als een betrouwbare partner en invloed heeft op beleid en regelgeving;
 - de mate waarin activiteiten op het gebied van Ecodesign, inkoop, interne bedrijfsvoering en afvalcontracten in samenhang met elkaar worden aangepakt.
- Het is dan ook belangrijk dat gemeenten, provincies en andere overheden een goede invulling geven aan MVI. Onderwerpen die een rol spelen bij MVI zijn onder andere energie & klimaat, schaarste van grondstoffen en afval(verwerking), biodiversiteit en innovatie.

In het plan van aanpak MVI 2015-2020 wordt erop ingezet om door middel van MVI de markt uit te dagen om duurzamere producten aan te bieden. Dit kan door bijvoorbeeld aan te besteden op basis van gunningscriteria, functioneel aan te besteden of uit te gaan van levensduurkosten in plaats van aanschafprijs. Het plan van aanpak biedt hiervoor verschillende vormen van ondersteuning aan inkopers bij de overheid, bijvoorbeeld criteriadocumenten, handreikingen, opleidingen, delen van goede voorbeelden, etc..

Een groot aantal overheden en organisaties/instellingen die zijn belast met het uitvoeren van een publieke taak heeft op 8 december 2016 het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016-2020 (Manifest MVI) ondertekend. Het manifest geeft in hoofdlijnen aan wat de ambities zijn met betrekking tot MVI. Deze ambities worden vertaald naar een actieplan MVI voor de eigen organisatie met specifieke doelstellingen voor beleid en praktijk, passend bij de individuele overheden. De resultaten van inzet en acties uit het manifest worden jaarlijks geïnventariseerd.

Het expertisecentrum Aanbesteden, PIANOo, 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.

Zie voor meer informatie over Duurzaam Inkopen het '[Plan van aanpak MVI overheden](#)', het document '[Duurzame ontwikkeling en beleid](#)' en de website van [PIANOo](#).

A.5.3.2.3 [Ontwikkelen en ondersteunen van nieuwe businessmodellen](#)

Businessmodellen zijn een instrument om circulair te kunnen ondernemen. Businessmodellen kunnen variëren van een product tot een volledige dienst. Deze product-dienst-systemen bieden een combinatie van producten en diensten, en kunnen productgericht, gebruiksgericht of resultaatgericht zijn. In zo'n verandering van product naar dienst veranderen consumenten van eigenaars in afnemers van diensten.

Vijf soorten businessmodellen kunnen worden geïdentificeerd die kansen bieden in een circulaire economie. Dit zijn:

1. Circulaire leveranciers, die duurzame energie, biologisch afbreekbaar of volledig recyclebaar materiaal leveren om eenmalig gebruik van materialen te voorkomen.
2. Grondstoffen-verzamelaars, die nuttige grondstoffen terughalen uit bijproducten of producten aan het einde van hun levenscyclus.
3. Levenscyclusverlenging, wat door reparatie, renovatie en doorverkoop ervoor zorgt dat producten langer in de markt blijven.
4. Deelplatforms, waar effectiever gebruik van producten mogelijk wordt door gedeeld gebruik;
5. Product-naar-dienst, waar het laten gebruiken van producten tot positieve waarde leidt voor de eigenaar.

Een grote samenhang bestaat tussen het ontwerpen en ontwikkelen van producten en het businessmodel waarmee het product op de markt wordt gezet. Deze aspecten moeten elkaar versterken.

A.5.3.2.4 [Ontwikkeltraject minimumstandaard](#)

Om hoogwaardigere afvalverwerking te stimuleren, is in dit plan het voornemen opgenomen om minimumstandaarden vaker tussentijds aan te passen wanneer daar aanleiding voor is. Daarvoor is in een aantal sectorplannen bij de minimumstandaard een vooruitblik opgenomen waarin mogelijke aanpassingen worden aangekondigd. Zie ook hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'.

A.5.3.2.5 [Onderzoek en ontwikkeling](#)

Onderzoeken moeten gericht zijn op technische innovatie (verwerkingstechnieken met minder milieueffecten) en/of beleidskeuzes (zoals 'hoogwaardige recycling' of 'verbetering afvalscheiding en inzameling hoogbouw') die bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie.

Onderzoek wordt bijvoorbeeld uitgevoerd naar het gebruik van kritieke grondstoffen in Nederland en de afhankelijkheid van deze grondstoffen. Kritieke grondstoffen zijn grondstoffen die schaars zijn vanwege de beperkte voorraad, de beperkte geografische beschikbaarheid, de moeilijke arbeidsomstandigheden bij winning en/of een hoog energieverbruik bij winning. Bedrijven kunnen aan de hand van de onderzoeksresultaten een analyse maken van hun risico's op het gebied van grondstoffen.

Het Onderzoek- en Opleidingsprogramma Circulaire Economie (gestart onder programma Van Afval Naar Grondstof (VANG)) is opgezet om bedrijven te ondersteunen bij vragen over de invoering van circulaire economie in de bedrijfsvoering. Daarbinnen is een apart onderzoeksprogramma opgezet om bedrijven en hogescholen gezamenlijk te stimuleren om kennis te ontwikkelen op het gebied van circulair design, technologie en product-, proces- en systeeminnovatie.

A.5.3.2.6 [Rapportages en monitoring](#)

Rapportage en monitoring dragen bij aan de bewustwording van bedrijven en het inzichtelijk maken van het effect van de inzet van instrumenten. Daarbij is het van belang dat rapportage en monitoring op een uniforme wijze plaatsvinden en zo direct mogelijk zijn gerelateerd aan het beoogde doel.

A.5.3.2.7 [Overige voorbeelden van communicatieve instrumenten](#)

Voorbeelden van communicatieve instrumenten zijn:

- Diverse [websites](#) en helpdesks zoals RWS-Leefomgeving met uitleg van wetgeving en beleid over afvalstoffen.
- Het ter beschikking stellen door [Der Grune Punkt](#) van informatiebladen met de standaardkwaliteiten die worden gesteld aan recyclebare afvalstoffen.
- [Milieu Centraal](#) biedt handelingsalternatieven op haar website waarmee ze het voor de consument leuker en gemakkelijker wil maken om duurzame keuzes te maken.

Daarnaast zijn diverse programma's en websites niet alleen gericht op het verstrekken van informatie, maar ook op het bieden van de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling door deelnemende partijen:

- Het kennisplatform [VANG-HHA](#). Via het kennisplatform kunnen beleidsmedewerkers van gemeenten en afvalbedrijven kennis vinden en delen over thema's rondom huishoudelijk afval.
- Het [Learning Center kunststof](#) verzamelt en deelt relevante informatie over de inzameling en het hergebruik van kunststof door gemeenten.
- In de benchmark huishoudelijk afval leren gemeenten van elkaar door vergelijking op basis van cijfers, prestatie-indicatoren. Het gaat daarbij niet alleen om milieu (mate van afvalscheiding), maar ook om kosten, dienstverlening en regie- en bedrijfsvoering. In de interactieve kennisdeling-sessies krijgen gemeenten inzicht in elkaars beleidsinstrumenten, inzamelingsystemen en communicatiemethoden. Nieuwe inzichten worden meegenomen in nieuwe gemeentelijke plannen. De NVRD, RWS en Cyclus Management organiseren jaarlijks deze benchmark waaraan circa tweehonderd gemeenten meedoen. Resultaten worden vastgelegd in kringrapporten, individuele rapportages en een evaluatierapport met algemene bevindingen.

A.5.3.3 [Committerende instrumenten](#)

A.5.3.3.1 [Inleiding](#)

De inzet van committerende instrumenten past bij een overheid die de samenleving (organisaties en burgers) centraal stelt en meer verantwoordelijkheid wil delegeren. Maatschappelijke- en burgerparticipatie betekent dat de overheid, het bedrijfsleven, burgers etc. samen verantwoordelijk zijn voor een goed en doelgericht afvalbeheer.

Door aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven en relevante kennisnetwerken hebben committerende instrumenten veel effecten. De belangrijkste effecten liggen bij ontwikkelingen op het vlak van inhoudelijke kwaliteit, onder andere door bundeling van kennis en legitimiteit voor het beleid en de overheid. Draagvlak, commitment en sympathie voor de overheid als initiatiefnemer neemt toe, participanten zijn eerder bereid over hun eigen belang heen te stappen, en de kans op daadwerkelijke uitvoering van het initiatief stijgt. Daarbij neemt de kans op innovatie toe, omdat een vraagstuk vanuit meerdere invalshoeken bekeken wordt en onverwachte dwarsverbanden gelegd kunnen worden. Uiteindelijk wordt winst geboekt in tijd, geld en kwaliteit van de oplossingen. De inzet van committerende instrumenten leidt tot kennis- en leereffecten bij betrokkenen en doelgroepen en resulteert daarmee in een hogere effectiviteit van beleid. Daarnaast zijn er positieve effecten op de totale tijdsduur (tijdswinst aan de achterkant van het proces) en de financiën van projecten.

Committerende instrumenten beantwoorden aan een groeiende behoefte van partijen in de samenleving om zelf kansen te realiseren, waarbij een beroep kan worden gedaan op een laagdrempelige, faciliterende overheid. De inzet van committerende instrumenten is redelijk laagdrempelig voor partijen (qua te volgen procedure en keuze inhoud). Partijen kunnen vrijwillig deelnemen. Afsluiten van overeenkomsten brengt in beginsel geen financiële risico's of aansprakelijkheid met zich mee. De inzet van committerende instrumenten is effectief als de deelnemende partijen het belang en hun voordeel inzien van deelname. Het voordeel kan betrekking hebben op een betere afzetmarkt, minder regels, vergroten van realisatiekansen van projecten, vergroten van de duurzaamheid van het bedrijf en/of positieve public relations.

A.5.3.3.2 Overeenkomsten

Overeenkomsten tussen partijen kunnen in verschillende vormen worden gemaakt, zoals convenanten, raamovereenkomsten en Green Deals. In overeenkomsten worden meestal afspraken gemaakt over de inzet van meerdere instrumenten.

Voorbeelden van overeenkomsten tussen partijen zijn:

- Raamovereenkomst verpakkingen;
- Plastic Pact
- de convenanten 'Meer en Betere Recycling' en 'kleding- en textielsector';
- de 'Code Milieuverantwoord Wegbeheer' die wegbeheerders ondertekenen.

A.5.3.3.3 Green Deals

Green Deals zijn overeenkomsten tussen de rijksoverheid en andere partijen. Die andere partijen zijn bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De afspraken moeten binnen relatief korte termijn tot resultaat leiden (bij voorkeur binnen drie jaar). Met de Green Deal-aanpak wil de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven. Dit doet zij door knelpunten in de wet- en regelgeving waar mogelijk weg te nemen, nieuwe markten te creëren, goede informatie te geven en te zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. Door heldere onderlinge afspraken kunnen deelnemers werken aan concrete resultaten, waarbij iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. De Green Deal is niet bedoeld als een instrument voor financiële ondersteuning van initiatieven.

Op de website van <http://www.greendeals.nl> zijn de afwegingspunten beschreven op grond waarvan bepaald wordt of een Green Deal kan worden gesloten.

Voorbeelden zijn de Green Deals Verduurzaming Betonketen, AEC-bodemassas, Afvalvrije Festivals, Insecten voor Feed, Food & Farmabouw, Take Back Chemicals en Circulair Inkopen. Meer informatie op <http://www.greendeals.nl/>

A.5.3.3.4 Internationale Green Deal

In navolging van de Nederlandse Green Deal aanpak is de Internationale Green Deal bedoeld om barrières voor internationale, innovatieve initiatieven van maatschappelijke partijen te identificeren en waar mogelijk op te lossen. Vrijwillige, internationale, publiek-private afspraken komen nog niet voor. De eerste internationale Green Deal is de 'North Sea Resources Roundabout'. Meer informatie over deze Green Deal is opgenomen in paragraaf A.6.3.

A.5.3.3.5 [Ketenaanpak](#)

[Inleiding](#)

Onder meer binnen de uitvoeringsprogramma's 'VANG-huishoudelijk afval' en 'VANG-buitenshuis' (zie voor deze programma's paragraaf A.5.6.1) en het convenant 'Meer en Betere Recycling' – welke allen kunnen gezien als onderdelen van het Rijksbrede programma Circulaire Economie – werken ketenpartijen samen aan het sluiten van ketens. Een keten is de route die een grondstof aflegt van product via afdanking en recycling tot hergebruik als recycleat in een nieuw product. Ketenaanpak wil zeggen dat een gezamenlijke doelstelling bereikt wordt door samenwerking tussen twee of meer ketenpartijen. Niet alle partijen die bij een keten betrokken zijn hoeven daadwerkelijk aan de samenwerking deel te nemen. Maar de aanpak om tot actieve samenwerking te komen, is gebaseerd op een analyse van de complete keten en de invloed van de verschillende ketenpartijen op de gewenste verandering. Daarnaast speelt de haalbaarheid en effectiviteit van mogelijke acties een rol evenals de ambitie en de bereidheid tot samenwerking van betrokken ketenpartijen. De ketenaanpak richt zich op ondersteuning van partijen die daadwerkelijk in actie willen komen en willen veranderen. Daarbij worden ook de initiatieven betrokken van burgers en organisaties, zoals belangenbehartigers. De ketenaanpak kan gericht zijn op het verbeteren en verduurzamen van de bestaande ketens en ketenpartijen. Het is ook mogelijk dat gewerkt wordt aan innovatie en wijziging van (delen van) de keten.

[Aanpak](#)

De aanpak van de ketens bestaat uit de volgende stappen:

1. Ketenganalyse, kenschets van de ketens en bijeen brengen van betrokken ketenpartijen.
2. Het opstellen van een gezamenlijk wensbeeld en concrete en praktische doelen voor 2025.
3. Vaststellen van een werkplan met samenhangende acties waaraan de deelnemende ketenpartijen zich committeren.
4. Uitvoeren van ketenafspraken en monitoren en evalueren van de resultaten.

[Selectie van ketens](#)

De volgende aandachtspunten gelden voor de selectie van ketens:

1. Impact op milieu en volume van het afval;
2. Kansen voor innovatie en economische ontwikkeling die een substantiële bijdrage kan leveren aan de transitie naar een circulaire economie;
3. Noodzaak voor verbetering van de keteneconomie: zowel waarde van ketens, de kansen voor waardecreatie door ketensluiting als kosten van afvalverwerking;
4. Dynamiek in keten vanuit de politiek in Europa en Nederland en de samenleving (burgers, organisaties en bedrijfsleven);
5. Huidige praktijk van inzameling en verwerking, draagvlak en financiële haalbaarheid.

Op basis van deze overwegingen zal gestart worden met of verder gewerkt worden aan de volgende ketens voor deelstromen uit huishoudelijk afval: textiel, kunststoffen, luiers, voedsel met de focus op voedselverspilling, meubilair, matrassen en drankenkartons. Voorbeeld van deelstromen uit afvalstoffen van bedrijven waarvoor de ketenaanpak wordt ingezet zijn dakafval en beton.

A.5.4 Financiële instrumenten

Een onderscheid kan worden gemaakt in

- middelgerichte financiële instrumenten en
- doelgerichte financiële instrumenten.

Financiële instrumenten moeten bijdragen aan duurzame innovatie of nieuwe businessmodellen of op een andere wijze bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en in geen geval deze transitie belemmeren of frustreren. Preventie wordt gestimuleerd als de maatschappelijke kosten, waaronder de milieukosten, in de prijs van producten zijn verwerkt. Voor de stimulering van hergebruik en recycling gaat de voorkeur uit naar markt gebaseerde instrumenten boven financiële instrumenten. In het algemeen geldt verder dat bij het gebruik van financiële instrumenten het gewenste doel en mogelijke ongewenste effecten (ook op andere beleidsvelden

en op het level playing field) goed betrokken moeten worden. Niet alleen het verstrekken van subsidies, maar ook het afschaffen van milieuschadelijke financiële regelingen kan zeer effectief zijn.

A.5.4.1 Middelgerichte financiële instrumenten

De gemeentelijke afvalheffing en belasting op milieugrondslag zijn voorbeelden van middelgerichte financiële instrumenten.

A.5.4.1.1 Gemeentelijke afvalheffing

Gemeenten stellen op grond van de [Wet milieubeheer](#) (Wm) een heffing ter dekking van de kosten die voor hen zijn verbonden aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Met de afvalheffing wordt het afvalbeheer van huishoudelijk afval betaald. In veel gemeenten is deze heffing niet direct gekoppeld aan de hoeveelheid afval die wordt aangeleverd, waardoor vanuit deze heffing geen preventieve werking uit gaat.

A.5.4.1.2 Belasting op milieugrondslag

De [Wet belasting op milieugrondslag](#) (Wbm) kent een belasting op de afgifte van afvalstoffen aan een stortplaats en aan een installatie waar huishoudelijke afvalstoffen, gemengde bedrijfsafvalstoffen of gemengd sorteeresidu mogen worden verbrand. De belasting op afvalstoffen bedraagt in 2023 ongeveer € 36,- per 1000 kilogram afval dat wordt gestort of verbrand.

Naast het primaire doel van belasting, het ophalen van geld ter dekking van overheidsuitgaven, heeft de afvalstoffenbelasting ook een secundair doel, namelijk het beprijzen van storten en verbranden van afval waardoor recylen aantrekkelijker wordt. Belasting, mits hoog genoeg en goed uitvoerbaar en handhaafbaar, is een effectief instrument om afval te voorkomen en afvalstoffen te sturen. De afvalstoffenbelasting zorgt er voor dat het aantrekkelijker wordt om afval te voorkomen en afval goed te scheiden, zodat meer gerecycled wordt en minder gestort of verbrand hoeft te worden. Hogere tarieven zullen naar verwachting doorwerken op gedrag en aankoopbeslissingen van de gebruiker/ontdoener/producent. Indien wijziging van de afvalstoffenbelasting zou worden overwogen, zou deze zich niet alleen moeten richten op het verbranden van afval in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties, maar op alle te verbranden uit Nederland afkomstige afvalstoffen – d.w.z. oorspronkelijk in Nederland ontstaan danwel in een eerder stadium geïmporteerd en in Nederland opgeslagen of verwerkt - , dus ongeacht waar deze worden verbrand.

A.5.4.2 Doelgerichte financiële instrumenten

Tariefdifferentiatie van de afvalstoffenheffing (Diftar), kostenverlagende subsidies en financiële regelingen, statiegeldsystemen en financiële nalevingsprikkels zijn voorbeelden van doelgerichte financiële instrumenten.

A.5.4.2.1 Diftar

Diftar staat voor gedifferentieerd tarief van de gemeentelijke afvalheffing. Bij diftar wordt de heffing opgedeeld in twee delen: een vaste heffing en een variabele heffing. De vaste heffing is voor het beheer (de voorzieningen, de inzamellogistiek, het sorteren, het verwerken) van recyclebare afvalstoffen. Het variabele tarief is voor restafval. De heffing van het variabele tarief op restafval kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld door afrekenen per opening van een (onder- of bovengrondse) verzamelcontainer, afrekenen per lediging van een minicontainer (frequentie diftar) met verschillende tarieven voor verschillende inhoudsmaten containers (volume diftar) en afrekenen per gewicht van een ter lediging aangeboden minicontainer.

In gemeenten met diftar wordt minder restafval ingezameld dan in gemeenten zonder diftar. Dit komt doordat meer grondstoffen gescheiden worden aangeboden en doordat afvalstoffen van bedrijven niet meer via de huishoudelijk route wordt aangeboden. Groente-, fruit- en tuinafval (gft) lijkt in gemeenten met diftar niet per definitie meer ingezameld te worden. Dit komt mogelijk doordat er ook gemeenten zijn die gft-afval belasten via een variabel tarief. Thuiscomposteren en preventie zijn dan mogelijke verklaringen voor het minder ingezamelde gft.

Diftar is een effectieve financiële prikkel om het gewenste beheer van huishoudelijke afvalstoffen tot stand te brengen (minder afval produceren en meer scheiden). Tegelijkertijd kan diezelfde prikkel aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals 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. Om diftar te kunnen invoeren, moet het afvalaanbod aan individuele huishoudens toe te wijzen zijn.

A.5.4.2.2 [Kostenverlagende subsidies en fiscale regelingen](#)

Zowel bedrijven, onderzoeksinstellingen, overheden en andere instellingen kunnen afhankelijk van het soort project gebruik maken van bepaalde subsidie- of fiscale regelingen.

Een subsidie is een tijdelijke of permanente uitkering van de overheid voor activiteiten die van algemeen belang zijn en die de overheid zelf niet wil of kan uitvoeren, maar wel wil stimuleren. Een subsidie kan vooral geschikt zijn voor sterk innovatieve ondernemingen die zich bijvoorbeeld bezighouden met onderzoek en ontwikkeling.

Er bestaan diverse financieringsregelingen van de overheid. Belangrijke regelingen zijn de Borgstelling mkb Kredieten (BMKB), de Garantie Ondernemingsfinanciering en de Groeifaciliteit. Met de BMKB en de GO staat de overheid (gedeeltelijk) garant voor bedrijven die een lening willen afsluiten, maar financiële dienstverleners te weinig zekerheid kunnen bieden.

De fiscale regelingen Milieu Investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) vergemakkelijken de marktintroductie en marktverbreding van een innovatieve en milieuvriendelijke techniek. De opname van een techniek op de Milieulijst verlaagt de financiële drempel voor ondernemers die overwegen deze innovatieve techniek aan te schaffen.

De Europese Commissie stelt eveneens programma's, zoals Horizon2020, vast om Europees onderzoek en innovatie financieel te stimuleren. Wetenschap en de industrie worden uitgedaagd om oplossingen te ontwikkelen voor belangrijke Europese maatschappelijke uitdagingen, zoals duurzame voedselvoorziening, en milieu.

Meer informatie over subsidie, en financierings- en fiscale regelingen is te vinden op de website van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Financieringswijzer.

A.5.4.2.3 [Productbelasting en statiegeldsystemen](#)

Preventie wordt gestimuleerd als de maatschappelijke kosten, waaronder de milieukosten, in de prijs van producten zijn verwerkt. Productbelasting richt zich direct op de producent en de vervuiler en kan daardoor leiden tot meer preventie. Statiegeld is een prikkel voor de consument voor het terugbrengen van de gekochte producten, omdat er een borg is betaald. Dit draagt bij aan meer hergebruik.

A.5.5 [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 of afgedwongen, maar ook omdat EU-richtlijnen verplichten tot regulering.

Regulerende instrumenten moeten helder en eenduidig zijn, zodat interpretatieverschillen tot een minimum beperkt blijven. Daarbij is van belang dat wetgeving van diverse beleidsvelden op elkaar is afgestemd en zoveel mogelijk binnen de EU geharmoniseerd is. Bijvoorbeeld internationaal transport ten behoeve recycling mag niet onnodig belemmerd worden. Wetgeving mag niet belemmerend zijn voor de circulaire economie en moet zoveel mogelijk ruimte bieden voor innovatie.

Wetten en regels kunnen, in combinatie met toezicht op de naleving ervan en een goed functionerend handavings- en sanctiesysteem, zeer effectief zijn. De ervaren billijkheid van de regel en de uitvoerbaarheid ervan zijn wel van belang voor de effectiviteit. De effectiviteit van

sancties wordt bepaald door de pakkans en snelheid waarmee ze volgen op ongewenst gedrag. Handhaving en sanctionering bij juridische instrumenten is arbeidsintensief en duur.

Juridische instrumenten veroorzaken ten opzichte van andere instrumenten meestal de hoogste administratieve lasten. 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. Voorbeelden hiervan zijn het toevoegen van extra uitzonderingen aan het [Besluit melden](#), veel meer afvalbedrijven laten vallen onder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) in plaats van onder de vergunningplicht en minder eisen voor plaatsing op de VIHB-lijst.

Anderzijds leidt ook een beleid dat is gericht op meer preventie en stimulering van nuttige toepassing van afvalstoffen tot een herziening van wet- en regelgeving. Dat gebeurt deels ook 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 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.

[A.5.5.1](#) [Wettelijk kader](#)

Wetgeving bevat de kaders waarbinnen het afvalbeheer zich moet afspelen. Een groot deel van de wetgeving biedt geen of vrij weinig ruimte om af te wijken. Met name worden genoemd de POP-verordening en de stortverboden die voor recyclebare afvalstoffen zijn opgenomen in het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#). Meer wet- en regelgeving is opgenomen in 'bijlage 8; Wet- en regelgeving'.

[A.5.5.1.1](#) [Vergunningen](#)

Bepaalde handelingen met afvalstoffen worden in het Besluit activiteiten leefomgeving (bal) aangewezen als milieubelastende activiteit. Hiervoor gelden vaak algemene regels. Daarnaast is voor veel milieubelastende activiteiten met afvalstoffen een omgevingsvergunning milieu nodig. Dit is ook aangegeven in het Bal. Ook voor inzamelaars van bepaalde afvalstoffen geldt op grond van het [Besluit inzamelen afvalstoffen](#) een vergunningplicht (de inzamelvergunning) (zie paragraaf B.4.2.2).

[A.5.5.1.2](#) [Doel- en middelvoorschriften](#)

Een deel van het wettelijk kader stelt doelvoorschriften, waarbij de manier waarop het doel wordt gehaald redelijk vrij wordt gelaten. In het Bal en in productbesluiten zijn bijvoorbeeld doelvoorschriften opgenomen. Doelvoorschriften laten meer ruimte voor ontwikkeling en innovatie en hebben om die reden de voorkeur boven middelvoorschriften.

[A.5.5.1.3](#) [Innovatie in regulerende instrumenten](#)

In verschillende wetgeving wordt ruimte geboden voor innovatie. Het Besluit kwaliteit leefomgeving biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om technieken in opkomst voor een periode van negen maanden in de praktijk te testen door af te wijken van de in de vergunning voorgeschreven emissiegrenswaarden of technische maatregelen. Op grond van dit besluit (artikel 8.35 Bkl) kan dit in de omgevingsvergunning worden geregeld (zie ook paragraaf A.4.8.3.2). Het [Stortbesluit bodembescherming](#) (hoofdstuk IIIa) bood eveneens mogelijkheden om experimenten uit te voeren met innovatieve projecten. Artikel 8.2.20 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet bepaalt dat hoofdstuk IIIa van het Stortbesluit bodembescherming van toepassing blijft op het experiment duurzaam stortbeheer totdat uitvoering is gegeven aan artikel 17f van dat hoofdstuk. Daarnaast voorziet ook de [Verordening dierlijke bijproducten](#) (EG) nr. 1069/2009 in een goedkeuringsprocedure voor alternatieve verwijderings- en verwerkingsmethoden voor dierlijke bijproducten of afgeleide producten.

[A.5.5.2 Standaarden](#)

Vergunningverleners moeten bij het opstellen van de omgevingsvergunning milieu rekening houden met de BBT-(beste beschikbare technieken)-conclusies. De Europese Commissie stelt de BBT-conclusies op en herzielt deze elke acht jaar.

Nederland streeft ernaar dat in Europa voor producten en processen met relevante milieueffecten dynamische productstandaarden geformuleerd worden. Deze standaarden moeten regelmatig aangepast worden aan de BBT. Zij moeten zich niet alleen richten op energieverbruik, maar op alle milieugevolgen zoals herbruikbaarheid, repareerbaarheid, recycleerbaarheid, gehalte recyclelaaf, terugwinbaarheid, opwaardeerbaarheid en duurzaamheid van producten.

Om te voorkomen dat standaarden innovaties en ontwikkelingen afremmen, zouden ze regelmatig moeten worden geactualiseerd.

[A.5.5.3 Producentenverantwoordelijkheid](#)

[A.5.5.3.1 Het instrument 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'](#)

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) houdt in dat producenten, waarmee mede importeurs wordt bedoeld en waaronder soms ook distributeurs kunnen worden geschaard, de gehele of gedeeltelijke financiële of organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalstoffen die overblijven van de door hen in de handel gebrachte producten. Belangrijke onderdelen van dit afvalbeheer zijn: de mate en wijze van inzamelen en verwerking van de afvalstoffen. Afvalpreventie kan hierbij ook een rol spelen.

De financiering van het afvalbeheer en de organisatie daarvan kan plaatsvinden door een beroep te doen op zogenaamde afvalbeheerbijdragen, die door de betreffende producenten worden afgedragen. Deze bijdragen kunnen vervolgens aan de consument worden doorgerekend. De werking van UPV kan onder andere gefrustreerd worden door producenten die geen bijdrage betalen. UPV is een complex instrument dat naast de impact op de producenten ook veel invloed heeft op actoren in de afvalbeheerketen en de nodige administratieve belasting met zich meebrengt.

UPV kan zowel (vrijwillig) door de markt worden ingesteld als door de overheid worden opgelegd. In het laatste geval heet het instrument een 'regeling voor UPV' (zie bijlage F.3 voor de definitie van regeling voor UPV).

In Nederland bestaan op moment van schrijven regelingen voor UPV voor batterijen en accu's, elektr(on)ische apparatuur, auto's, autobanden en verpakkingen. UPV is hierbij opgelegd middels een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling.

Zoals gezegd kunnen producenten ook op vrijwillige basis UPV invoeren, bijvoorbeeld door een overeenkomst te sluiten over het betalen van een afvalbeheerbijdrage voor de door de betrokken producenten gezamenlijk opgezette afvalbeheerstructuur. In dat geval bestaat de mogelijkheid dat zij een besluit tot algemeen verbindend verklaring (AVV) van zo een overeenkomst aanvragen bij de minister van IenW. Als gevolg van dit besluit moet de door de betrokken producenten afgesproken afvalbeheerbijdrage door alle producenten in de gehele sector worden afgedragen. Zulke besluiten tot AVV vallen ook onder de definitie van regeling voor UPV.

Beide vormen van regelingen voor UPV kunnen naast elkaar bestaan en kunnen dus relevant zijn voor één productstroom en de daaruit voortkomende afvalstoffen. Bovendien hebben zij een eigen wettelijk (beoordelings)kader.

Op www.afvalcirculair.nl > Onderwerpen > Producentenverantwoordelijkheid staan de geldende regelingen voor UPV en staat meer informatie over het achterliggende wettelijk en beoordelingskader.

[A.5.5.3.2 Aanpassingen wettelijk en beoordelingskader voor regelingen voor UPV](#)

Naar aanleiding van de omzetting van Richtlijn 2018/851 die de Kra in 2018 heeft gewijzigd, is het Nederlands wettelijk en beoordelingskader voor (verzoeken tot) regelingen voor UPV

aangepast. De wijzigingsrichtlijn heeft namelijk in artikel 8 bis van de Kra minimum vereisten voor regelingen voor UPV geïntroduceerd, die hun nationale vertaling hebben gekregen in dit kader.

Het [Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid](#) is op 1 juli 2020 in werking getreden. Dit besluit is van toepassing op de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen waarmee UPV wordt ingesteld, en stelt algemene eisen aan zulke regelingen voor UPV, o.a. over taken en verantwoordelijkheden, kosten en informatievoorziening.

Op 1 juli 2020 is een nieuwe [Regeling algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage](#) in werking getreden. Hierin is aangegeven welke gegevens bij een verzoek tot AVV moeten worden overlegd. Begin 2021 volgt nog een beleidsregel, die het kader biedt voor de inhoudelijke beoordeling van een verzoek tot AVV en de beoordeling van een ontheffing van een besluit tot algemeen verbindend verklaring.

De bestaande regelingen voor UPV worden, waar nodig, vóór januari 2023 aangepast aan het nieuwe nationale kader en daarmee aan de vereisten uit artikel 8 bis van de Kra.

A.5.6 Programmatische aanpak

In een programma wordt een samenhangend geheel van instrumenten ten behoeve van gedragsverandering van meerdere doelgroepen ingezet om één of meerdere beleidsdoelen te bereiken. Bij een 'programmatische aanpak' is sprake van een programma dat bestaat uit een reeks van projecten en de maatregelen om de beleidsdoelen te bereiken.

Programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan. Gelet op dit zelfbindend karakter is geen bezwaar en beroep mogelijk. Doordat in het programma duidelijke doelstellingen zijn opgenomen, weten bedrijven en maatschappelijke organisaties waar zij aan toe zijn. De inzet van de programmatische aanpak vraagt een actieve houding en inzet van financiële middelen door de overheid.

Als voorbeelden van programma's worden genoemd:

- Rijksbrede programma Circulaire Economie;
- programma's 'huishoudelijk afval' en 'buitenshuis';
- programma Nederland Circulair!;
- programma Ruimte in Regels;
- programma Creatieve industrie – KIEM;

A.5.6.1 [Programma's 'VANG-huishoudelijk afval' en 'VANG-buitenshuis'](#)

De uitvoeringsprogramma's 'VANG-huishoudelijk afval' en 'VANG-buitenshuis' zijn inmiddels onderdeel van het Rijksbrede programma Circulaire Economie en richten zich op het stimuleren, motiveren en faciliteren van de partijen in de keten van huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval, om uiteindelijk te komen tot een circulaire economie. Zie ook Hoofdstuk B.1 'Naar een circulaire economie'.

A.5.6.2 [Ruimte in Regels](#)

Het programma Ruimte in Regels identificeert en verzamelt belemmeringen, die innoverende bedrijven ervaren met wet- en regelgeving. Binnen dit programma zoeken beleidsmedewerkers samen met de ondernemer naar oplossingen. Het gaat bijvoorbeeld om het onderscheid afval-geen afval, het stimuleren van de toepassing van de status van einde afval en bijproduct, het interpreteren van bestaande regelgeving en vraagstukken rond REACH en EVOA.

Vervolgens wordt samen met de ondernemer de belemmering geanalyseerd en met beleids- en uitvoeringsdiensten gezocht naar oplossingen. Of een oplossing mogelijk is en op welke termijn is afhankelijk van de aard van de belemmering. In sommige situaties kunnen belangen tussen regelgeving en gewenste investeringen zodanig botsen, dat een oplossing niet mogelijk is. Ook kan het met het oog op de ambitie om te komen tot een circulaire economie in sommige situaties juist nodig zijn om bepaalde wettelijke belemmeringen te behouden. Bijvoorbeeld bij

overbrenging naar het buitenland, kan het wenselijker zijn om een stof onder het afvalregime te houden als alleen op die manier sturing naar een hoogwaardigere verwerking mogelijk is.

opmerking:

Het programma Ruimte in regels is inmiddels beëindigd. Het aanpakken van belemmeringen in wet- en regelgeving wordt nu onder meer in het [Vernellingshuis Nederland Circulair!](#) gedaan. Ondernemers die voor de circulaire economie belemmeringen in wet- en regelgeving ervaren kunnen zich melden bij het Vernellingshuis (die geleidt deze vragen door naar betreffende beleidsmedewerkers).

A.5.6.3 [Programma Nederland Circulair!](#)

Het programma Nederland Circulair! stimuleert mensen en organisaties om circulair te ondernemen en innovatiever te produceren, consumeren, financieren en organiseren. De thema's die worden aangepakt zijn onder meer gericht op circulair ontwerpen, hoogwaardig hergebruik en het aanjagen van nieuwe initiatieven voor het sluiten van ketens.

A.5.6.4 [Programma Creatieve industrie - KIEM](#)

Het programma Creatieve industrie - KIEM financiert en stimuleert samenwerkingsverbanden tussen kennisinstellingen en bedrijven op het terrein van de Creatieve industrie. KIEM heeft als doel om het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen kennisinstellingen en private partijen, waaronder het midden- en klein bedrijf (mkb), te stimuleren. Met behulp van een KIEM-financiering kunnen consortia (bestaande uit minimaal één onderzoeker van een kennisinstelling en minimaal één private partner) een langduriger samenwerkingsverband opzetten. Ook is het via KIEM mogelijk om een kennisvraag van een private partij nader uit te werken. Het projectvoorstel moet passen binnen de Kennis en Innovatie Agenda 2016-2019.

A.5.7 Kern van het beleid ten aanzien van het instrumentarium

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Om te kunnen vaststellen of een instrument geschikt is moet een vergelijking worden gemaakt van de efficiëntie, effectiviteit, complexiteit en beschikbaarheid van het voorgenomen instrument en alternatieven. De volgende algemene uitgangspunten worden gehanteerd bij de keuze voor de inzet van instrumentarium:

- a. Voor alle instrumenten geldt dat deze:
 - moeten bijdragen aan het gewenste afvalbeheer, duurzame innovatie of op een andere wijze moeten bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en in geen geval deze transitie mogen belemmeren of frustreren (bijvoorbeeld als gevolg van mogelijke neveneffecten);
 - noodzakelijk moeten zijn voor het bereiken van het beoogde doel;
 - afgestemd moeten zijn op de doelgroep;
 - niet mogen leiden tot ongelijk speelveld, tenzij dit niet voorkomen kan worden met het oog op het onder de eerste bullet van a beschreven doel;
 - geen onnodige administratieve lasten tot gevolg hebben;
 - geen onnodige financiële gevolgen met zich meebrengen;
 - bij voorkeur op een dynamische manier bijdragen aan het onder de eerste bullet van a beschreven doel;
 - de effectiviteit toeneemt indien instrumenten in samenhang worden toegepast.
- b. Regulerende instrumenten worden ingezet als het activiteiten betreft waarvoor het noodzakelijk is dat een correcte uitvoering binnen afzienbare termijn moet worden afgedwongen. De noodzaak voor de inzet van regulerende instrumenten is gelegen in het feit dat het activiteiten betreft die schadelijk kunnen zijn voor mens en milieu of die, indien geen regulering plaatsvindt, leiden tot een ongelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Als deze noodzaak ontbreekt, kunnen ook internaliserende en financiële instrumenten worden ingezet.

- c. Regulerende instrumenten moeten duidelijk en goed handhaafbaar zijn en waar mogelijk ruimte bieden aan innovatie.
- d. Indien regulerende instrumenten niet noodzakelijk of niet geschikt zijn, gaat de voorkeur uit naar de inzet van committerende instrumenten. Committerende instrumenten worden alleen ingezet als de deelnemende partijen het belang en hun voordeel inzien van deelname.
- e. Internaliserende instrumenten worden ingezet als het vergroten van kennis, het bewustzijn en directe betrokkenheid van burgers, organisaties en bedrijven essentieel is voor het bereiken van het gewenste afvalbeheer.
- f. Financiële instrumenten, zoals subsidies, moeten worden ingezet als dat noodzakelijk is om het gewenste afvalbeheer tot stand te brengen, te stimuleren of te ondersteunen.
- g. Financiële, regulerende instrumenten, zoals belastingen, kunnen worden ingezet om ongewenst afvalbeheer tegen te gaan.

A.6 Internationaal

A.6.1 Inleiding

Internationale samenwerking is nodig om nationale doelen te kunnen realiseren, voor het versterken van kennis en innovatie, het circulair maken van internationale ketens en het voorkomen van afwenteling. Meer informatie over het Rijksbrede programma Circulaire Economie is opgenomen in Hoofdstuk B.1 'Naar een circulaire economie'.

Voor afvalstoffen in het bijzonder geldt dat de markt van afval en het gebruiken van afval als secundaire grondstof een internationale markt is. Door op EU-niveau afspraken te maken over hoe wordt omgegaan met afval, wordt voorkomen dat de afvalhiërarchie in verschillende lidstaten anders wordt toegepast en een ongelijk speelveld ontstaat waardoor teveel afval wordt verwijderd in plaats van dat het wordt gerecycled. Daarnaast bieden internationale afspraken bedrijven meer zekerheid op lange termijn.

In dit hoofdstuk is het internationale kader beschreven waarmee Nederland te maken heeft bij het afvalstoffenbeheer. Het Europese afvalbeleid en met name de herziening die momenteel plaatsvindt om te komen tot een circulaire economie zijn beschreven in paragraaf A.6.2. In paragraaf A.6.3 wordt vervolgens ingegaan op andere vormen van internationale afstemming dan afstemming via de Europese Unie. Tot slot wordt in paragraaf A.6.4 uitgelegd dat ook voor afval het beginsel van wederzijdse erkenning van toepassing is.

A.6.2 Europees afvalbeleid

Dit hoofdstuk beperkt zich tot het Europees beleid dat is gericht op afvalstoffenbeheer en, voor zover gerelateerd aan afvalstoffen, op het circulaire economie pakket.

A.6.2.1 [EU Actieplan circulaire economie](#)

De Europese Commissie heeft in 2015 een [actieplan](#) voor de transitie naar een circulaire economie opgesteld. In het actieplan stelt de Commissie dat, door de waarde van producten, materialen en natuurlijke hulpbronnen zo lang mogelijk binnen de economie te behouden en tegelijkertijd afval te minimaliseren, de transitie naar een circulaire economie een belangrijke bijdrage levert aan het creëren van een koolstofarme, grondstoffefficiënte en concurrerende economie.

De belangrijkste aankondigingen van het actieplan betreffen:

- Productie
- Consumptie
- Afvalbeheer
- Afvalstoffen worden hulpbronnen
- Prioritaire ketens
- Innovatie, investeringen en andere horizontale maatregelen
- Toezicht op de voortgang naar een circulaire economie

De acties die bij de verschillende aankondigingen worden voorgesteld zijn in deze paragraaf beschreven.

A.6.2.1.1 [Productie](#)

De Commissie bevordert de repareerbaarheid, duurzaamheid en recycleerbaarheid van producten door in het kader van de ecodesign richtlijn producteisen te ontwikkelen.

In de herziene afvalwetgevingsvoorstellen creëren bepalingen over uitgebreide verantwoordelijkheid van de producent economische prikkels voor een beter productontwerp. Daarnaast bevatten deze voorstellen een verduidelijking van de regels voor bijproducten om industriële symbiose makkelijker te maken en om bij te dragen aan een gelijk speelveld in de hele EU.

De Commissie neemt in de referentiedocumenten over de beste beschikbare technieken (BREFs) richtsnoeren op voor de beste praktijken voor afvalbeheer en een efficiënt hulpbronnengebruik in industriële sectoren en zij publiceert richtsnoeren en bevordert beste praktijken voor mijnbouwafval.

A.6.2.1.2 [Consumptie](#)

In het kader van de ecodesign richtlijn neemt de Commissie eisen op over duurzaamheid en de beschikbaarheid van informatie over reparerbaarheid en reserveonderdelen.

In de herziene afvalwetgevingsvoorstellen stelt de Commissie nieuwe regels vast die activiteiten op het gebied van hergebruik stimuleren.

De Commissie streeft naar betere handhaving van de garanties voor concrete producten, onderzoekt de mogelijkheden voor verbetering en bestrijdt onterechte duurzaamheidsclaims. Zij stelt een onafhankelijk testprogramma op voor het identificeren van vroegtijdige veroudering van producten.

Daarnaast neemt de Commissie maatregelen op het gebied van groene overheidsopdrachten, door in nieuwe of herziene criteria de nadruk te leggen op aspecten in verband met de circulaire economie, door een bredere toepassing van groene overheidsopdrachten te ondersteunen en door het goede voorbeeld te geven bij haar eigen aanbestedingen en bij EU-financiering.

A.6.2.1.3 [Afvalbeheer](#)

Samen met het actieplan heeft de Europese Commissie herziene afvalwetgevingsvoorstellen vastgesteld die met name het volgende omvatten:

- streefdoelen voor recycling van stedelijk afval en verpakkingsafval en voor de vermindering van storten van afval;
- bepalingen om het gebruik van economische instrumenten te bevorderen;
- algemene eisen voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid;
- vereenvoudiging en harmonisering van definities en berekeningsmethoden.

De Commissie gaat nog intensiever met de lidstaten samenwerken om het afvalbeheer in de praktijk te verbeteren en onder meer overcapaciteit in de verwerking van restafval te voorkomen.

De Commissie ondersteunt lidstaten en regio's om ervoor te zorgen dat investeringen in de afvalsector in het kader van het cohesiebeleid bijdragen tot de ondersteuning van de doelstellingen van de Europese afvalwetgeving en dat zij in overeenstemming zijn met de EU-afvalhiërarchie.

A.6.2.1.4 [Afvalstoffen worden hulpbronnen](#)

De Commissie maakt, waar nodig (met name voor kunststoffen), een begin met de werkzaamheden voor de ontwikkeling van kwaliteitsnormen voor secundaire grondstoffen en stelt verbeteringen voor van de regels voor de 'einde-afvalfase'.

Daarnaast stelt zij een herziene meststoffenverordening voor om de erkenning van organische en op afval gebaseerde meststoffen te vergemakkelijken en zo de rol van bionutriënten in een circulaire economie te ondersteunen.

De Commissie analyseert het raakvlak tussen de wetgeving voor chemische stoffen, producten en afval. Aan de hand daarvan stelt zij maatregelen voor over de wijze waarop de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in producten kan worden verminderd en de tracering ervan kan worden verbeterd.

De ontwikkeling van het informatiesysteem voor grondstoffen wordt door de Commissie voortgezet en zij ondersteunt het onderzoek in de gehele EU naar stromen van grondstoffen.

A.6.2.1.5 [Prioritaire ketens](#)

[Kunststof](#)

De Commissie stelt een strategie voor plastic vast afval vast waarin recycleerbaarheid, biologische afbreekbaarheid en de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in bepaalde kunststoffen en waarin de problematiek van zwerfvuil op zee worden aangepakt. De herziene afvalwetgevingsvoorstellen bevatten een ambitieuzer streefdoel voor de recycling van plastic verpakkingen.

[Voedselverspilling](#)

Om het door de VN vastgestelde streefdoel op het gebied van voedselverspilling te ondersteunen en de bijdrage van actoren in de voedselvoorzieningsketen te maximaliseren, zal de Commissie:

- een gemeenschappelijke EU-methode voor het meten van levensmiddelenafval ontwikkelen en relevante indicatoren vaststellen. Zij zal een platform creëren voor de uitwisseling van beste praktijken en de beoordeling van de voortgang;
- maatregelen treffen om de EU-wetgeving op het gebied van afval, levensmiddelen en diervoeders te verduidelijken en het doneren en gebruik van voormalige voedingsmiddelen en bijproducten van de voedselketen aan en in de diervoederproductie te vergemakkelijken zonder de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders in gevaar te brengen; en
- onderzoeken hoe het gebruik van een datumaanduiding, en met name de houdbaarheidsmarkering, door actoren in de voedingsketen en het begrip daarvan door de consument kunnen worden verbeterd.

[Kritieke grondstoffen](#)

De Commissie neemt een reeks maatregelen om de terugwinning van kritieke grondstoffen te bevorderen en stelt een verslag op over onder meer de beste praktijken en opties voor verdere maatregelen. In de herziene afvalwetgevingsvoorstellen stimuleert de Commissie ook maatregelen van de lidstaten op dit gebied.

[Bouw- en sloopafval](#)

De Commissie neemt een reeks maatregelen om terugwinning van waardevolle hulpbronnen en passend afvalbeheer in de bouw- en sloopsector te waarborgen en om de beoordeling van de milieuprestaties van gebouwen te vergemakkelijken.

[Biomassa en producten van biologische oorsprong](#)

De Commissie bevordert efficiënt gebruik van hulpbronnen van biologische oorsprong door middel van een reeks maatregelen, waaronder richtsnoeren en verspreiding van beste praktijken voor de stapsgewijze benutting van biomassa en door ondersteuning van innovatie in de bio-economie.

De herziene afvalwetgevingsvoorstellen bevatten een streefdoel voor de recycling van houten verpakkingsmateriaal en een bepaling om de gescheiden inzameling van bioafval te waarborgen.

A.6.2.1.6 [Innovatie, investeringen en andere horizontale maatregelen](#)

Overheids- en particuliere investeringen in meer onderzoek en innovatie zijn noodzakelijk om het concurrentievermogen van de industrie in de EU te versterken. Ondersteunende instrumenten als Horizon 2020, COSME, de structuur- en investeringsfondsen, het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSE) en andere EU-programma's zullen daarvoor van belang zijn. Het midden- en kleinbedrijf (mkb), met inbegrip van sociale ondernemingen, zal een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van een meer circulaire economie. De Commissie zal:

- het mkb helpen om van de commerciële mogelijkheden van een efficiënter gebruik van hulpbronnen te profiteren door de oprichting van het Europees kenniscentrum inzake hulpbronnenefficiëntie;
- ten volle gebruik maken van het werkprogramma voor 2016-2017 van Horizon 2020, dat een grootschalig initiatief bevat betreffende 'industrie 2020 in de circulaire economie', met financiële steun van meer dan 650 miljoen euro;
- samen met de Europese investeringsbank (EIB) en het Europees investeringsadviescentrum financieringsaanvragen aanmoedigen en de ontwikkeling van projecten die relevant zijn voor de circulaire economie ondersteunen.

A.6.2.1.7 [Toezicht op de voortgang naar een circulaire economie](#)

De Commissie zal een kader voorstellen voor toezicht op de voornaamste aspecten van het actieplan voor de circulaire economie. Dit kader zal indicatoren omvatten voor gebieden als de continuïteit van de voorziening van belangrijke grondstoffen, reparatie en hergebruik, afvalproductie, afvalbeheer, de handel in secundaire grondstoffen in de EU en met landen buiten de EU, en het gebruik van gerecycleerde materialen in producten. Ook zal de Commissie een gemeenschappelijke EU-methodologie ontwikkelen om voedselverspilling te meten en daarvoor relevante indicatoren vaststellen.

A.6.2.2 [Raadsconclusies EU Actieplan](#)

De Europese Raad heeft de positie van de EU ten aanzien van het Actieplan voor een circulaire economie vastgelegd in de [Raadsconclusies van 20 juni 2016](#). Deze raadsconclusies zijn van politieke aard en niet juridisch bindend.

De Raad steunt de uitvoering van het Actieplan. Zij onderstreept het belang van de afvalhiërarchie bij de transitie naar een circulaire economie: toename van preventie, voorbereiding voor hergebruik en recycling en het beperken van de verwijdering van afval.

Werving en levering van primaire grondstoffen moeten worden verduurzaamd. De Raad benadrukt de rol van eerlijke handel, die ervoor moet zorgen dat de prijzen van primaire grondstoffen en producten de ecologische en maatschappelijke externaliteiten ervan weerspiegelen en, waar van toepassing, een gezonde concurrentie tussen de markt van primaire en secundaire grondstoffen faciliteren.

De Raad steunt de aanpak om de gehele levenscyclus van producten te beschouwen. De Commissie en lidstaten worden aangemoedigd om een uitvoerbaar en samenhangend kader te maken voor systematische innovatie om de circulaire economie te stimuleren in de hele keten. Daarbij moet ook gelegenheid zijn om experimenten met dergelijke innovaties te kunnen uitvoeren.

Producten moeten duurzamer worden ontworpen en geproduceerd, waarbij de gehele levenscyclus wordt betrokken en de negatieve gevolgen op de menselijke gezondheid en het milieu worden geminimaliseerd. De Commissie moet binnen de ecodesign richtlijn geschikte maatregelen treffen om de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, mogelijkheden om gerecycled materiaal te gebruiken, opwaardeerbaarheid en recyclemogelijkheden van producten te verbeteren. Daarnaast moet worden onderzocht voor welke productgroepen, anders dan energiereleerde productgroepen, meer rekening moet worden gehouden met de grondstof-efficiëntie en met de impact op de menselijke gezondheid.

Op Europees niveau moet actie worden ondernomen om de levensduur van producten te verlengen. Daarbij moet ook het bewust produceren van producten met een korte levensduur worden aangepakt. De Commissie wordt gevraagd om methoden te ontwikkelen voor het beoordelen en controleren van de levensduur van producten. De mogelijkheid om de garantieperiode van alle goederen te verlengen moet daarbij worden bekeken. Daarnaast wordt de Commissie gevraagd om te onderzoeken welke andere initiatieven genomen kunnen worden op Europees niveau in het belang van het verlengen van de levensduur van producten, bijvoorbeeld door stimulering van het beschikbaar stellen van onderdelen.

Consumenten spelen een cruciale rol bij de transitie naar een circulaire economie. Het vergroten van het bewustzijn, het stimuleren van marktgebaseerde mechanismen en het ontwikkelen van ondersteunende infrastructuur zijn van belang om duurzaam gedrag bij zowel consumenten als producenten te stimuleren. Toegang tot betrouwbare, actuele en begrijpelijke informatie over de milieugevolgen van producten en diensten kunnen de consument helpen om onderbouwde keuzes te maken. De Commissie wordt gevraagd om een methode te ontwikkelen die waarborgt dat milieclaims, waaronder labels, zijn gebaseerd op verifieerbare en transparante informatie.

De Raad benadrukt het belang van adequate informatie over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen in materialen, producten en afvalstoffen. De Commissie en de lidstaten worden opgeroepen om samen een methode te ontwikkelen die aangeeft wanneer

verwerkingstechnieken leiden tot niet-toxische materiaalketens en toenemende recycling, terwijl tegelijkertijd de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu gewaarborgd zijn.

Het belang van een goed functionerende en efficiënte markt voor secundaire materialen wordt door de Raad benadrukt. Het stimuleren van de vraag naar secundair materiaal en naar recycleert van hoge kwaliteit, door onder andere het promoten van het gebruik van secundair materiaal en het vergroten van het vertrouwen in de kwaliteit van dit materiaal. Daarbij moet ook informatie beschikbaar zijn van het gehalte aan stoffen die kunnen leiden tot problemen met recycling. De Commissie wordt opgeroepen om, waar dat geschikt is, op Europees niveau uniforme einde-afvalcriteria vast te stellen en om de ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden voor secundaire materialen te stimuleren.

De Commissie wordt gevraagd om de mogelijkheden te onderzoeken dat recycling van producten die buiten de EU zijn gebracht en afval zijn geworden, op een milieuvriendelijke en veilige manier wordt uitgevoerd.

De hoeveelheid mariene zwerfafval moet significant zijn afgenomen in 2020. Om preventie te bereiken zijn ecodesign en goed afvalbeheer essentieel. De Commissie wordt opgeroepen om ferme maatregelen voor te stellen om de afvoer van macro- en microplastics naar zee te verminderen. Deze maatregelen houden ook een verbod in op microplastics in cosmetica en het benoemen van andere producten die kunnen leiden tot marien zwerfvuil.

Ten aanzien van voedsel ondersteunt de Raad alle acties die gericht zijn op het verminderen van verspilling om zodoende de in VN-verband afgesproken doelstelling te behalen en de voedselverspilling tijdens de productie en in de bevoorradingsketen te reduceren.

A.6.2.3 [Inzet van Nederland](#)

Nederland is in het algemeen positief over het actieplan en de daarin aangekondigde voorstellen. Het actieplan sluit grotendeels aan bij het Nederlandse beleid voor circulaire economie en ondersteunt de realisatie van de Nederlandse beleidsdoelen op dit gebied. Het is positief dat het actieplan een integrale aanpak behelst, doordat het diverse beleidsterreinen raakt en ingaat op nagenoeg de hele cirkel van grondstoffen, ontwerp, productie en consumptie, tot recycling en de afvalfase.

Belangrijke meerwaarde van het voorstel voor de wijziging van de afvalrichtlijnen is de afstemming van de definities in de verschillende richtlijnen, de stroomlijning van de berekeningsmethoden naar één uniforme methode in plaats van de bestaande vier, meer aandacht voor preventie en verduidelijking van het toepassen van 'bijproducten' en 'einde-afvalfase'. Hiermee wordt een gelijk speelveld in de EU bevorderd. Bij de ambitieuze doelen die in de voorstellen zijn opgenomen om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren, heeft Nederland opgemerkt dat het van belang is om reële doelen te stellen en een afweging te maken tussen economische haalbaarheid en milieubaten.

Een uitgebreide reactie op de voorstellen door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) is opgenomen in de [brief van 5 februari 2016 van de minister van Buitenlandse zaken](#). De verwachting is dat onderhandelingen over de voorstellen medio 2017 zijn afgerond.

Nederland gaat in het vervolgtraject samenwerken met de Commissie en lidstaten om te zorgen voor een goede, voortvarende implementatie van het CE-pakket. Voor wat betreft wet- en regelgeving zijn daarbij voor Nederland de volgende prioriteiten van belang:

- Herziening afvalregelgeving
- Productbeleid (Ecodesign)
- Samenhang verbeteren in regels over afval en gevaarlijke stoffen
- Plastic strategie en verbod op microplastics in cosmetica
- Samenhang beleid voor afval en energie
- Meststoffenverordening
- EU-voorstellen voor einde-afvalcriteria en kwaliteitsstandaarden voor secundaire grondstoffen
- Eenduidige en transparante productinformatie

A.6.3 Overige vormen van internationale afstemming

Internationale samenwerking en beleidsontwikkeling vindt niet alleen plaats binnen de EU, maar ook via gremia zoals de OESO en de VN en in toenemende mate ook via partnerschappen en coalities zoals bijvoorbeeld Green Deals en vrijwillige platforms.

A.6.3.1 *Internationale Green Deal*

De eerste internationale Green Deal is de '[North Sea Resources Roundabout](#)'. Deze internationale Green Deal heeft betrekking op de grensoverschrijdende handel, transport en toepassing van secundaire grondstoffen in het Noordzeegebied. Deze grondstoffen hebben veelal de status van afval op basis van Europese wetgeving. Ook is in EU wetgeving vastgelegd hoe afval internationaal verscheept moet worden. De EU en – bij gebrek hieraan – Europese lidstaten kunnen criteria vaststellen wanneer afval niet langer afval is en dus vrijer verhandel- en verscheepbaar is. Bedrijven in het Noordzeegebied signaleren echter dat de interpretatie door de landen dusdanig uiteenloopt en zelfs tegenstrijdig is, dat er grote kansen voor economie en milieu worden gemist omdat handel tussen de landen onbedoeld wordt tegengewerkt. In de internationale Green Deal North Sea Resources Roundabout dragen private ketenpartners grensoverschrijdende initiatieven voor, waarna een multinationalaal, publiek-privaat team de veronderstelde barrières nader duidt, oplossingen hiervoor bedenkt en in de praktijk brengt. Deze oplossingen worden in principe zo vormgegeven dat ook andere, vergelijkbare initiatieven hier gebruik van kunnen maken. Deze eerste Internationale Green Deal North Sea Resources Roundabout is op 3 maart 2016 ondertekend.

A.6.3.2 *Circulaire economie-diplomatie*

Nederlandse kennis, technologie en beleidservaring bieden oplossingen voor problemen elders (bijvoorbeeld goed afvalbeheer) en kunnen bijdragen aan versnelde reductie van verspilling van grondstoffen. Hiermee biedt Nederland niet alleen oplossingen voor internationale duurzaamheidsvraagstukken, maar kan ook de positie van Nederland als koploper versterkt worden en kunnen internationale kansen voor het bedrijfsleven worden gecreëerd. Hiervoor wordt een Circular diplomacy platform opgericht.

A.6.4 In beginsel vrij verkeer van afval binnen de EU

Het beginsel van wederzijdse erkenning is een algemeen beginsel van EU-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 Europese Hof van Justitie worden gekwalificeerd als een 'goed' in de zin van het EG-recht / geldende jurisprudentie (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 wordt betaald om het afval in te zamelen, op te slaan of 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 of verwerking 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 om de voorgenomen handeling te ondergaan.

Daar waar de EVOA of andere Europese regelgeving in een beperkingsmogelijkheid voorziet en het wenselijk is dat van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is dit in het beleidskader en de sectorplannen van het LAP uitgewerkt.

A.6.5 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

A.7 Monitoring van het afvalbeheer

A.7.1 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 (inter)nationale rapportages.

A.7.2 Uitgangspunten

Bij de monitoring van het LAP worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Er worden alleen gegevens verzameld die nodig zijn voor de onderbouwing, legitimatie en evaluatie van het afval- en ketenbeleid en om te voldoen aan internationale rapportageverplichtingen. Er worden dus geen gegevens verzameld, waar vervolgens niets mee wordt gedaan.
2. Het streven is dat elke gegeveneigenaar 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. In de jaarlijkse monitoringrapportage wordt over de kwantitatieve gegevens (afvalhoeveelheden) gerapporteerd over de periode 2000 tot en met waar mogelijk 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. 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.

A.7.3 Organisatie

Overleg en afstemming over de opzet, uitvoering en resultaten van monitoringactiviteiten vindt plaats in de Begeleidingscommissie LAP. Hierin zijn vertegenwoordigd het ministerie van IenW (voorzitter), Rijkswaterstaat (secretariaat), het ministerie van EZK, vertegenwoordiging vanuit provincies en/of omgevingsdiensten, ILT, VNG, MKB Nederland, VNO-NCW, Vereniging Afvalbedrijven, NVRD, FHG, BRBS, BVOR, TLN en CBS. Indien andere belangengroeperingen of brancheverenigingen willen deelnemen aan de Begeleidingscommissie LAP dan kunnen ze zich aanmelden bij de directie Duurzaamheid van het Ministerie van IenW.

De feitelijke monitoring van het LAP, te weten het daadwerkelijk verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens wordt gecoördineerd door Rijkswaterstaat. Dat betekent niet dat Rijkswaterstaat zelf alle monitoringactiviteiten uitvoert. Diverse monitoringactiviteiten worden uitgevoerd door andere overheden, brancheverenigingen, bedrijven, organisaties, enz. Rijkswaterstaat 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 is een centrale afvaldatabank gerealiseerd, waarin alle afvalgegevens worden opgeslagen.

A.7.4 Nationale rapportage

Zoals in de uitgangspunten voor de monitoring in paragraaf A.7.2 is aangegeven, wordt jaarlijks gerapporteerd over de productie en de verwerking van Nederlands afval. Er wordt daarbij onder meer ingegaan op 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, enz.

A.7.5 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.

A.7.6 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

A.8 LAP3 en de Omgevingswet

A.8.1 Inleiding

Niet alleen bij de besluitvorming op aanvragen voor omgevingsvergunningen onderdeel milieu, dient rekening te worden gehouden met het LAP. In de artikelen 10.14 en 10.29a Wet milieubeheer (Wm) is geregeld dat ook bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet rekening moet worden gehouden met het LAP of de afval(water)hiërarchie van de Wm. Deze verplichting geldt uiteraard slechts voor zover de bevoegdheid uitgeoefend wordt met betrekking tot afvalstoffen. De taken of bevoegdheden als bedoeld in artikel 4.1 Omgevingswet zien op de algemene regels in het omgevingsplan (gemeenten), de waterschapsverordening (waterschappen) en de omgevingsverordening (provincies). De verplichting om rekening te houden met het LAP gold al voor het opstellen van de gemeentelijke afvalstoffenverordening.

De doorwerking is vooral van belang bij het opstellen (en wijzigen) van algemene regels en maatwerkregels in het omgevingsplan.

A.8.2 Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat algemene regels van de gemeente over de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan regelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zoals nu het bestemmingsplan doet). Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen aan activiteiten voor zover het Rijk en de provincie die activiteiten niet of niet uitputtend hebben geregeld in een AMvB of de omgevingsverordening. De gemeente heeft ook de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels indien de AMvB of de omgevingsverordening daartoe de mogelijkheid biedt.

Overgang van rijksregels naar lokale regels (bruidsschat)

Bij de activiteiten die onder de Omgevingswet van rijksregels (Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling) naar lokale regels zijn verhuisd, gaat het vooral om lokale vraagstukken, zoals geur, horeca of lozingen van huishoudens. De gemeenten en waterschappen besluiten voortaan hoe ze die onderwerpen regelen.

Omdat de wetgever het onwaarschijnlijk achtte dat alle gemeenten en waterschappen²⁸ al deze onderwerpen op tijd in het omgevingsplan, dan wel de waterschapsverordening, zouden kunnen verwerken, is er een pakket regels opgesteld dat automatisch onderdeel uitmaakt van het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan of de waterschapsverordening. Deze regels vormen de 'bruidsschat'.

In de bruidsschat zijn onder andere voorschriften opgenomen over het opruimen van zwerfafval (voorheen artikel 2.13 van het Activiteitenbesluit) en afvalwaterbeheer (voorheen afdeling 3.1 van het Activiteitenbesluit).

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet tot en met 2029 kunnen gemeenten en waterschappen bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening wijzigen en laten vervallen. Het gaat namelijk om regelgeving die niet meer van het Rijk is. Wel moet het omgevingsplan daarbij voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Zo zijn er instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving met bepaalde eisen waaraan de inhoud van het omgevingsplan en de waterschapsverordening moeten voldoen. En er moet, als het om afvalstoffen gaat, rekening worden gehouden met het LAP.

A.8.3 Belangrijkste onderwerpen waarbij rekening moet worden gehouden met het LAP

²⁸ De provincies hebben hun omgevingsverordening tijdig gereed, een bruidsschat is dus niet nodig.

A.8.3.1 Inleiding

Bij het opstellen van algemene regels voor het omgevingsplan (en in mindere mate de waterschapsverordening) moet rekening worden gehouden met het gehele LAP. Zo zijn de minimumstandaarden uit dit LAP bijvoorbeeld toetsingskader bij het formuleren van algemene regels voor een verwerkingswijze van afvalstoffen.

Een aantal onderwerpen behoeft bijzondere aandacht omdat zij bij alle of nagenoeg alle gemeenten spelen. Het beleid voor deze onderwerpen is in dit hoofdstuk opgenomen. Het staat, met de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid en toelichtende tekst, ook opgenomen in andere hoofdstukken van het Beleidskader. Naar deze hoofdstukken wordt in elke paragraaf hierna verwezen.

A.8.3.2 Inzameling huishoudelijke afvalstoffen (in omgevingsplan of afvalstoffenverordening)

In het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen is, ter implementatie van de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) van 2018, vastgelegd dat de gemeenteraad en burgemeester en wethouders bij de uitvoering van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer, zorg dragen voor gescheiden inzameling van een aantal bestanddelen/componenten uit het afval van huishoudens.²⁹

De Kra biedt de mogelijkheid om hier onder specifieke gevallen gemotiveerd van af te zien. Bij implementatie van de Kra is per afvalstroom beoordeeld of deze uitzonderingen in Nederland van toepassing zouden kunnen zijn. Uit deze beoordeling kwam naar voren dat dit in Nederland alleen aan de orde is voor metaal, kunststof, glas (en dan uitsluitend op basis van grond a van artikel 10 Kra) en bioafval van huishoudens (en dan uitsluitend op de gronden c en d) van de Kra.

Een gemeente die van één van deze uitzonderingen gebruik wil maken dient dit vast te leggen in haar afvalverordening / omgevingsplan. Hierbij geldt dat mogelijkheid om van een uitzondering gebruik te maken restrictief moet worden uitgelegd en dat de gemeente rekening dient te houden te houden met het LAP. In paragraaf B.3.3.2 van het LAP is uitgewerkt in welke gevallen en onder welke voorwaarden eventueel van een uitzondering gebruik kan worden gemaakt en welk voorzieningenniveau in een gemeente gewenst is om van gescheiden inzameling een succes te maken.

Tot slot moet de gemeenteraad zich op grond van de Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen met enige regelmaat over dit onderwerp buigen en beoordelen of het gebruik maken van een uitzondering op gescheiden inzameling nog steeds voldoet aan de criteria van de Kra en het beleid uit het LAP.

A.8.3.3 Voedselvermalers

Inleiding

Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet was in artikel 6 van het Besluit lozing afvalwater huishoudens geregeld dat huishoudelijk afvalwater, afkomstig van het bereiden van voedingsmiddelen en daarmee samenhangende activiteiten, dat afvalstoffen bevat die door versnijdende of vermalende apparatuur zijn versneden of vermalen, niet mocht worden geloosd.

Deze regel maakt nu deel uit van de bruidsschat (artikel 2.3.7.3.3 omgevingsplan via art. 7.1 Invoeringsbesluit):

Huishoudelijk afvalwater, afkomstig van het bereiden van voedingsmiddelen in een huishouden en daarmee samenhangende activiteiten, dat afvalstoffen bevat, die door versnijdende of vermalende apparatuur zijn versneden of vermalen, wordt niet geloosd.

Dit betekent dat deze regel deel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan tot het moment dat de gemeente anders besluit.

In afdeling 3.6 Voedingsmiddelen van het Activiteitenbesluit milieubeheer was geregeld dat bij het bereiden van voedingsmiddelen (met bepaalde apparatuur) afvalwater dat afvalstoffen bevat, die

²⁹ Het betreft (a) bioafval; (b) papier; (c) metaal; (d) kunststof; (e) glas; (f) textiel; (g) gevaarlijke afvalstoffen; en (h) afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

door versnijdende of vermalende apparatuur zijn versneden of vermalen, niet mocht worden geloosd. Bovengenoemd verbod is niet meer opgenomen in de regelgeving op basis van de Omgevingswet. Wel maakt ook deze regel nu deel uit van de bruidsschat (artikel 2.3.14.3 omgevingsplan via artikel 7.1 Invoeringsbesluit):

Afvalwater dat afvalstoffen bevat, die door versnijdende of vermalende apparatuur zijn versneden of vermalen, wordt niet geloosd.

Dit betekent dat ook deze regel deel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan tot het moment dat de gemeente anders besluit.

Beleid voor voedselvermalers

Het is wenselijk dat gemeenten in hun omgevingsplannen bepalingen over voedselvermalers opnemen, zowel voor huishoudens als voor de bedrijven waarvoor de gemeente algemene regels kan opnemen in het omgevingsplan, in overeenstemming te zijn met de minimumstandaard voor bioafval. Het beleid waar de gemeenten in dit geval rekening mee moeten houden is opgenomen in paragraaf B.3.7.1 van het LAP.

A.8.3.4 Verbranden van afvalstoffen in de open lucht

Onder de Omgevingswet is het verbranden van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in de open lucht aangewezen als een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Voor het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen is het verbod van artikel 10.2 Wet milieubeheer en de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing daarvan op grond van artikel 10.63, eerste lid, blijven bestaan.

Verbranding van afvalstoffen in de open lucht is in principe ongewenst. Afvalstoffen kunnen hoogwaardiger worden verwerkt, in ieder geval door middel van verbranding met energierecuperatie. Uit het oogpunt van bescherming van de luchtkwaliteit is verbranding van afvalstoffen in de open lucht eveneens niet gewenst. Bekend is immers dat grootschalige verbranding in de open lucht leidt tot forse emissies van onder meer fijnstof.

Het is gewenst dat gemeenten in hun omgevingsplannen beleid vaststellen over het verbranden van afvalstoffen in de open lucht en hierbij uitgaan van het uitgangspunt dat dit vanuit doelmatig beheer van afvalstoffen en vanwege bescherming van de luchtkwaliteit in beginsel ongewenst is en alleen bij uitzondering kan worden toegestaan.

In hoofdstuk B.11 is het beleid opgenomen voor het verbranden van afvalstoffen in de open lucht.

A.8.3.5 Storten en anderszins op of in de bodem brengen buiten stortplaatsen

Onder de Omgevingswet zijn het storten en het anderszins op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen buiten stortplaatsen in het Bal aangewezen als, al dan niet vergunningplichtige, milieubelastende activiteiten. Voor het storten, anderszins op of in de bodem brengen van nog niet ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen is het verbod van artikel 10.2 Wet milieubeheer en de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing daarvan op grond van artikel 10.63, tweede lid (GS), blijven bestaan.

Gemeenten kunnen in het omgevingsplan regels opstellen voor de nuttige toepassing van bepaalde soorten afvalstoffen op of in de bodem. Daarbij moet rekening worden gehouden met het LAP (ook met de minimumstandaard). Er mogen geen regels worden gesteld voor afvalstoffen waarvoor en voor zover al uitputtende rijksregels bestaan (zoals voor het toepassen van grond, bagger en bouwstoffen).

In hoofdstuk B.12 is het beleid opgenomen voor het op of in de bodem brengen van afvalstoffen buiten stortplaatsen.

A.8.3.6 Zwerfafval

Inleiding

Vanaf 2007 was de zogenaamde 25-meter regel in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen. Deze regel bepaalde dat degene die een inrichting type A- of type B dreef, zo vaak als nodig etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmaterialen of andere materialen die uit de

inrichting afkomstig waren of voor de inrichting waren bestemd binnen een straal van 25 meter van de inrichting moest verwijderen.

De 25-meter regel is niet meegenomen in de algemene rijksregels onder de Omgevingswet. De gemeente geeft voortaan regels over het opruimen van zwerfafval. Regels van de gemeente kunnen zich namelijk beter toespitsen op de specifieke lokale situatie. Om geen gat te laten ontstaan tussen oude en nieuwe regelgeving, is de 25-meter regel onderdeel van de bruidsschat. Met de bruidsschat komt de 25-meter regel in 2021 automatisch in het tijdelijke deel van het omgevingsplan van de gemeente. Deze regel maakt nu deel uit van de bruidsschat (artikel 2.3.3.1 omgevingsplan via art. 7.1 Invoeringsbesluit [afval: zwerfvuil]):

Met het oog op het doelmatig beheer van afvalstoffen wordt binnen een straal van 25 m rond de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht, zo vaak als nodig etenswaren, verpakkingen, sport- of spelmateriaal, of andere materialen verwijderd die van de activiteit afkomstig zijn.

[Beleid ten aanzien van het opruimen van zwerfafval](#)

Gemeenten nemen in hun omgevingsplan (of in de afvalstoffenverordening) één of meer bepalingen op over het opruimen van zwerfafval rond de begrenzing van locaties waar (milieubelastende) activiteiten worden verricht. Deze regels zijn toe te spitsen op de lokale situatie. Zo kan de straal waarbinnen zwerfafval moet worden opgeruimd worden aangepast.

A.8.4 Kern van het beleid ten aanzien de inhoud van het omgevingsplan

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Heel paragraaf A.8.3 is kern van het beleid.

Deel B

Afvalbeheer

en

overbrenging

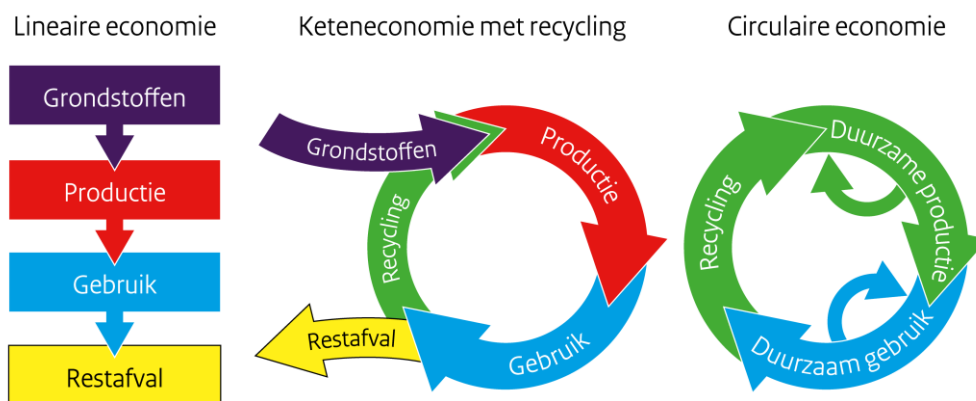
B.1 Naar een circulaire economie

B.1.1 Inleiding

Het [Rijksbrede programma circulaire economie](#)³⁰ richt zich op de ontwikkeling naar een vóór 2050 te realiseren circulaire economie. De ambitie van het kabinet is om samen met maatschappelijke partners in 2030 een (tussen)doelstelling te realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen). Concreet betekent dit dat in 2050 grondstoffen efficiënt worden ingezet en hergebruikt, zonder schadelijke emissies naar het milieu. Voor zover er nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden deze op duurzame wijze gewonnen en wordt verdere aantasting van de sociale en fysieke leefomgeving en de gezondheid voorkomen. Producten en materialen worden zo ontworpen dat ze kunnen worden hergebruikt met zo min mogelijk waardeverlies en zonder schadelijke emissies naar het milieu. De transitie naar een circulaire economie, zie figuur 1, biedt economische kansen voor Nederland, maakt Nederland minder afhankelijk van de import van schaarse grondstoffen en draagt bij aan een schoner milieu³¹.

Een circulaire economie levert economische besparingen en baten op in Nederland en CO₂-reductie op. TNO heeft een eerste inschatting gemaakt van de baten van circulaire economie in Nederland. Zij stelt onder meer dat per jaar binnen de betrokken sectoren van de circulaire economie een extra omzet van € 7,3 miljard kan worden gegenereerd, waarmee 54.000 banen gecreëerd zijn voor Nederland³². Het grondstoffengebruik kan met circa 100.000 kiloton worden teruggebracht (een kwart van de totale Nederlandse jaarlijkse invoer van grondstoffen)³³. Voor de Europese Unie is de verwachting dat het voor een economische groei van 550 miljard euro kan zorgen en 2 miljoen nieuwe banen kan opleveren³⁴. Naar verwachting zal het sluiten van kringlopen in industriële sectoren resulteren in een krimp van de afvalverwerkende sector. Efficiencyverbetering in grondstof- en materiaalketens kan circa 17 megaton CO₂ per jaar besparen³⁵ (dat is 9% van de totale Nederlandse uitstoot).

figuur 1 Van een lineaire naar een circulaire economie met gesloten ketens.



³⁰ De tekst in het LAP over het Rijksbrede programma circulaire economie beschrijft de stand van zaken van het programma tijdens het opstellen van LAP3. Dit programma wordt verder uitgewerkt en ingevuld. De tekst van het LAP wordt hier niet voor geactualiseerd zolang dit niet raakt aan LAP-beleid. Tot en met de eerste wijziging van het LAP zijn onder andere de [Transitieagenda's van het grondstoffenakkoord](#) verschenen, is de [Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie](#) opgesteld en is het [Uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2019-2023 gepubliceerd](#).

³¹ PBL, Waarom een circulaire economie? <http://themasites.pbl.nl/circulaire-economie> 2016.

³² Kansen voor een circulaire economie in Nederland, 11 juni 2013

³³ De berekeningen van TNO moeten als verkennend en indicatief worden beschouwd, omdat niet alle relevante economische effecten in beeld zijn gebracht (SER, 2016)

³⁴ Ellen MacArthur Foundation, Growth Within: a Circular Economy Vision for a Competitive Europe, 2015

³⁵ Zo blijkt uit routekaarten Meerjarenaafspraken energie-efficiency (MJA).

Het werken naar een meer circulaire economie is ook een prioriteit van de Europese Commissie. Het circulaire economie pakket van de Commissie en de raadsconclusies die Nederland heeft vastgesteld in de Milieuraad van 20 juni 2016 vormen een Europese beleidsagenda. Meer informatie over het pakket van de Commissie is opgenomen in hoofdstuk A.6 'Internationaal'.

B.1.2 Programma circulaire economie

B.1.2.1 Inleiding

Het Rijksbrede programma Circulaire Economie richt zich op het versneld veranderen van de Nederlandse economie in de richting van een circulaire economie. Dit programma bevat de activiteiten die Nederland gaat ondernemen op dit gebied en waarmee zij wil bijdragen aan de Europese beleidsagenda.

Met het programma worden lopende beleidstrajecten gestroomlijnd en beter op elkaar afgestemd. Zo zijn de uitwerking van de Visie Biomassa 2030 en van de Grondstoffennotitie een onderdeel van dit programma. Het Programma bouwt voort op de groene groei programma's Van Afval Naar Grondstof (VANG), gericht op het duurzamer omgaan met grondstoffen, en Biobased Economy, dat zich richt op de transitie van fossiele grondstoffen naar biomassa als grondstof. Verder legt het programma de verbinding met het beleid voor een gezonde en veilige leefomgeving. Naast het creëren van samenhang in bestaand beleid worden in dit programma voorstellen gedaan om de noodzakelijke transitie naar een circulaire economie te versnellen. Ook wordt met dit programma de aanpak naar terreinen zoals voeding, bouw, financiën, onderwijs en arbeidsmarkt verbreed. Tenslotte geeft het programma aan wat op verschillende schaalniveaus, internationaal, nationaal maar ook regionaal en lokaal moet gebeuren.

B.1.2.2 Doelstellingen

Het programma Circulaire Economie richt zich op relatieve ontkoppeling van grondstoffengebruik en economische groei en op absolute ontkoppeling van economische groei en milieu-impacts.

In het rijksbrede programma zijn drie strategische doelen geformuleerd:

- Grondstoffen in bestaande ketens worden hoogwaardig benut.
- Waar nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en 'niet duurzaam' geproduceerde grondstoffen vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen.
- Ontwikkelen van nieuwe productiemethodes, ontwerpen van nieuwe producten en anders inrichten van gebieden. Ook worden nieuwe manieren van consumeren bevorderd.

B.1.2.3 Aanpak

Om de in paragraaf B.1.2.2 beschreven doelstellingen te bereiken wordt in het programma een generieke (verander)aanpak en een specifieke (verander)aanpak per sector of grondstoffenketen beschreven.

De generieke aanpak houdt in dat zowel de economische structuur als de materiaalstromen daarbinnen worden beïnvloed en veranderd. Dit vereist technische, sociale en systeeminnovatie. Daarbij is internationale samenwerking nodig voor onder meer het sluiten van ketens, het internaliseren van milieukosten en een gelijk speelveld.

Bij de specifieke aanpak legt het programma de focus op vijf prioritaire sectoren of grondstoffenketens die belangrijk zijn voor de Nederlandse economie, een grote milieudruk kennen, waar al veel maatschappelijke energie bestaat voor de transitie naar een circulaire economie en die aansluiten bij de prioriteiten van de Europese Commissie. Deze vijf prioriteiten zijn:

- biomassa en voedsel;
- kunststoffen;
- maakindustrie;
- bouw;
- consumptiegoederen.

B.1.2.4 Interventies

In het programma zijn belemmeringen benoemd die het voor bedrijven, consumenten en ook overheden moeilijk maken om bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie. Het kabinet kiest voor de volgende vijf interventies om de transitie te stimuleren:

- stimulerende wet- en regelgeving;
- slimme marktprikkels;
- financiering;
- kennis en innovatie;
- internationale samenwerking.

Deze interventies zijn verder uitgewerkt in het programma.

B.1.2.5 Grondstoffenakkoord

Begin 2017 is het [grondstoffenakkoord](#) ondertekend door 180 partijen. In dit akkoord staan afspraken om de Nederlandse economie te laten draaien op herbruikbare grondstoffen. In de loop van 2017 stellen de partners gezamenlijk vijf transitieagenda's op binnen de prioritaire sectoren, met als doel inzichtelijk te maken hoe daarbinnen en daartussen de transitie naar de circulaire economie te versnellen, zowel vanuit nationaal, EU- als internationaal perspectief als op het niveau van lokale en regionale 'circulaire hotspots'.

B.1.3 **Sectoren van het programma Circulaire Economie**

B.1.3.1 Sector biomassa en voedsel

B.1.3.1.1 Inleiding

Biomassa is een onmisbare grondstof in de circulaire economie en wordt gebruikt in vele ketens. Biomassa wordt voor voedsel en veevoer gebruikt en het is een grondstof voor o.a. textiel, papier en karton, bouwmaterialen, chemicaliën, kunststoffen, transportbrandstoffen en energie. Daarmee is biomassa van essentieel belang voor het terugdringen van de CO₂-uitstoot en de afhankelijkheid van fossiele grondstoffen. Het gebruik ervan draagt bij aan de vergroening van een aantal grote economische sectoren die een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse export (biobased economy).

B.1.3.1.2 Doelen

De strategische doelen van de sector 'biomassa en voedsel' zijn:

- Optimaal benutten van biomassa en voedsel door het sluiten van kringlopen. Alle grondstoffen en (half-)producten blijven zo lang en zo hoogwaardig mogelijk in de kringloop, door volledige benutting van grondstoffen, hoogwaardig gebruik van biomassa en recycling van reststromen. Daarbij hoort ook het zo efficiënt mogelijk omgaan met biomassa (cascadering en meervoudige verwaarding) door onder meer het tegengaan van (voedsel-) verspilling, het voorkómen van afvalstoffen, het gedoseerd toepassen van meststoffen en efficiënte verbranding.
- Het reduceren van het gebruik en het vervangen van fossiele grondstoffen door duurzaam geproduceerde biomassa.
- Ontwikkelen en implementeren van nieuwe manieren van produceren en consumeren die leiden tot verbeteringen en trendbreuken in de omgang met biomassa en voedsel. Een voorbeeld hiervan is de transitie naar gebruik van alternatieve eiwitten.

B.1.3.1.3 Acties

Naast de in het programma beschreven lopende acties, worden de volgende actierichtingen genoemd om de doelen te kunnen halen:

- optimale benutting van biomassa en voedsel;
- duurzame biomassa en voedselproductie;
- kringloopsluiting;
- vervanging van fossiele grondstoffen door biomassa (biobased economy);
- chemische productie in Nederland op basis van biomassa 'groene chemie'.

B.1.3.2 Sector kunststoffen

B.1.3.2.1 Inleiding

Een grote uitdaging bij kunststoffen is het verminderen van afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Daarnaast wordt veel plastic terug gevonden als zwerfvuil. Kunststof heeft de eigenschap dat het heel langzaam of bijna niet afbreekt. Slechts 34% van alle kunststoffen werden in 2012 gerecycled.

B.1.3.2.2 Doelen

De strategische doelen van de sector 'kunststoffen' zijn:

- kunststof producten zodanig ontwerpen dat deze kunnen worden hergebruikt en na afdanking hoogwaardig kunnen gerecycled;
- kunststof materialen in ketens zo efficiënt mogelijk benutten, waardoor de grondstoffenbehoefte afneemt en 'lekkages' in het systeem zoveel mogelijk worden voorkomen;
- zoveel mogelijk hernieuwbaar toepassen van kunststof materiaalstromen door grootschalige inzet van kunststof recycelaat en biobased kunststoffen, waarbij in specifieke situaties bioafbreekbare plastics toegepast kunnen worden waar die een toegevoegde waarde hebben voor de circulaire economie (zoals betere gezamenlijke verwerking met biotische reststromen, minder handelingen in de agrarische sector).

B.1.3.2.3 Acties

Naast de in het programma beschreven lopende acties, worden de volgende actierichtingen genoemd om de doelen te kunnen halen:

- veranderen van het ontwerp van kunststof producten;
- ontmoedigen van niet-recyclebare producten;
- innovatie;
- toepassen van hernieuwbare (gerecyclede en biobased) materialen;
- internationaal sluiten van de kunststof keten.

B.1.3.3 Sector maakindustrie

B.1.3.3.1 Inleiding

In sectoren als de elektronica-, machine- en systeemindustrie, automobielenindustrie, elektrisch vervoer, lucht- en ruimtevaartindustrie en duurzame-energie-technologieën worden steeds meer grondstoffen gebruikt door een toenemende vraag naar producten en diensten. Bij de winning en verwerking van de grondstoffen doen zich wereldwijd milieu-, klimaat- en andere duurzaamheidsproblemen voor. Tegelijkertijd is het aanbod van met name grondstoffen als schaarse metalen beperkt.

B.1.3.3.2 Doelen

De strategische doelen van de sector 'maakindustrie' zijn:

- verschuiving van kritieke grondstoffen zoals metalen en mineralen naar algemeen beschikbare grondstoffen;
- verhogen van de efficiëntie en het hoogwaardig duurzaam hergebruik van metalen en mineralen in alle stappen van relevante waardeketens;
- nieuwe vormen van produceren en consumeren ontwikkelen;
- zowel publieke als private vraag naar circulaire producten en diensten bundelen;
- verschuiving van fossiele naar hernieuwbare grondstoffen.

B.1.3.3.3 Acties

Naast de in het programma beschreven lopende acties, worden de volgende actierichtingen genoemd om de doelen te kunnen halen:

- in 2020 is 50% van de bedrijven bewust van de risico's en kansen rond metalen en hebben zij stappen gezet richting circulariteit;
- kansrijke bedrijfsmodellen ontwikkelen rond energie-intensieve producten met circulaire potentie en een substantieel exportpotentieel;
- initiatief nemen in de EU-aanpak voor risicobeheer voor de levering van een aantal metalen door duurzame winning;

- voorzien in materiaalbehoefte door (inter)nationaal hergebruik;
- versterken van het EU Raw Materials Initiative (RMI);
- ontwikkelen en uitvoeren van een pilot met e-waste als bestaande urban mine;
- ontwikkelen en uitvoeren van een pilot met nieuwe duurzame urban mine in samenwerking met de maritieme sector;
- uitvoeren van een strategisch traject met betrokken bedrijven en kennisinstellingen, gericht op een langetermijnstrategie op grondstoffenvoorzieningszekerheid;
- met sectoren en ketens die kwetsbaar zijn voor leveringszekerheid Green Deals sluiten.

B.1.3.4 Sector bouw

B.1.3.4.1 Inleiding

De bouwsector is grondstoffenintensief. De bouw neemt naar schatting 50% van het grondstoffenverbruik, 40% van het totale energieverbruik en 30% van het totale waterverbruik in Nederland voor zijn rekening. Daarnaast heeft een groot deel van alle afval in Nederland (circa 40%) betrekking op bouw- en sloopafval en is de sector verantwoordelijk voor circa 35% van de CO₂-uitstoot.

B.1.3.4.2 Doelen

De strategische doelen van de sector 'bouw' zijn:

- de Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U) en de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) gebruiken (vooral) hernieuwbare grondstoffen;
- materiaalgebruik is over de hele levensduur van het bouwwerk geoptimaliseerd (waardebehoud, minder kosten, meer hergebruik en minder milieu-impact);
- de bouw reduceert zoveel mogelijk CO₂-emissies, zowel in de bouw- als in de gebruiksfase;
- de bouw is een innovatieve sector die proactief inspeelt op veranderingen in de samenleving en de vraag van markt en consument.

B.1.3.4.3 Acties

Naast de in het programma beschreven lopende acties, worden de volgende actierichtingen genoemd om de doelen te kunnen halen:

- akkoorden met de sector;
- meer innovatieve en circulaire projecten in de bouw;
- CO₂-reductie;
- hergebruik materialen;
- uitvoeringsagenda innovatie in de bouw;
- innovatie;
- lifecycle costs benadering bij Rijksvastgoedbedrijf;
- circulair bouwen in de GWW door de rijksoverheid;
- verminderen materiaalgebruik door natuurlijke oplossingen.

B.1.3.5 Sector consumptiegoederen

B.1.3.5.1 Inleiding

Veel van de afgedankte producten die bij burgers thuis, op het werk, op school of onderweg vrijkomen worden al gescheiden en gerecycled, maar de helft gaat nog verloren door verbranden of storten. De sector 'consumptiegoederen' richt zich op het gebruik thuis en buitenshuis.

Om het huishoudelijk restafval te halveren is het 'Publiek kader Huishoudelijk Afval' en het 'Uitvoeringsprogramma Huishoudelijk Afval', voorheen onderdeel van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG), opgesteld. Om de hoeveelheid restafval in de kantoor-, winkel- en dienstensector (KWD) te halveren, is het programma VANG Buitenshuis gestart.

B.1.3.5.2 Doelen

De operationele doelen van de sector 'consumptiegoederen' zijn:

- de jaarlijkse hoeveelheid huishoudelijk restafval is in 2020 maximaal 100 kg per persoon en in 2025 maximaal 30 kg per persoon per jaar;
- in 2022 is de hoeveelheid restafval van bedrijven, organisaties en overheden dat vergelijkbaar is met huishoudelijk restafval gehalveerd (t.o.v. cijfers 2012);

- in 2025 gaan burgers en bedrijven zo om met consumptiegoederen, dat deze in de kringloop kunnen blijven en dat het niet achterlaten van zwerfafval de norm is.

B.1.3.5.3 [Sectoracties](#)

Naast de in het programma beschreven lopende acties, worden de volgende actierichtingen genoemd om de doelen te kunnen halen:

- breder inzetten en verdiepen van gedragskennis;
- stimuleren bij burgers van delen, hergebruik en reparatie;
- optimaliseren van productketens van consumptiegoederen;
- gebruik van effectievere inzamel- en retoursystemen;
- gebruik van betere sorteer- en verwerkingssystemen;
- hoogwaardig inzet van recyclelaat;
- eenmalige wegwerpproducten;
- het Afvalfonds.

B.1.4 [Relevante afspraken en convenant](#)

In het kader van het programma VANG zijn tussen de partijen afspraken gemaakt en convenanten en Green Deals gesloten. Twee belangrijke zijn het Publiek kader Huishoudelijk afval 2025 en het convenant 'Meer en Betere Recycling'. Deze zijn hieronder beschreven.

B.1.4.1 [Publiek kader Huishoudelijk afval 2025](#)

[Inleiding](#)

Het Publiek kader Huishoudelijk afval 2025 (Publiek kader) is een overeenkomst tussen het ministerie van IenW, de VNG en de NVRD, ondertekend in november 2014. Het publiek kader bevat een visie en ambitie voor huishoudelijk afval en heeft een looptijd tot 2025. De kern van het Publiek Kader is het sluiten van product- en materiaalketens.

[Doelen en uitgangspunten](#)

De doelen van het publiek kader zijn het materieel en financieel sluiten van product- en materiaalketens voor diverse componenten uit huishoudelijk afval door:

- minder afvalproductie door slim ontwerp van producten en verpakkingen;
- meer hergebruik van grondstoffen door betere scheiding en inzameling;
- geen hogere kosten voor de burger als inwoner en belastingbetaler;
- consequente toepassing van profijtbeginsel en vervuiler-betaalt-principe voor producenten en consumenten; en
- een transitiepad en -tempo dat voor alle betrokkenen haal- en betaalbaar is.

Gemeenten en Rijk hebben in het publiek kader een wensbeeld opgenomen voor 2025. Hierin staat de transitie naar de circulaire economie centraal, waarin ketens zich vanzelf sluiten omdat dat rendabel is. In 2020 wordt 75% van het fijne en grove huishoudelijk afval gescheiden ingezameld en gerecycled. In 2020 produceert de gemiddelde Nederlander nog 100 kg restafval per jaar en de ambitie is dat dit in 2025 verder afneemt tot 30 kg restafval per jaar. Gemeenten faciliteren en stimuleren burgers bij afvalscheiding. Consumenten kopen bewust producten. Producten zijn zo ontworpen dat ze opnieuw te gebruiken zijn. Overheden geven het voorbeeld via duurzame inkoop. Nederland loopt voorop op het gebied van recycling.

Om de doelen te halen en te komen tot het wensbeeld gelden de volgende uitgangspunten:

- De vervuiler betaalt waar en wanneer de vervuiling optreedt. Daarbij vindt geen afwenteling van milieukosten plaats op anderen in de keten, de samenleving of toekomstige generaties. Producenten en consumenten betalen voor vervuiling.
- Ruimte voor dynamiek bij bedrijven en burgers. Koplopers bij gemeenten en bedrijven worden gestimuleerd en gefaciliteerd. De prestaties van koplopers en achterblijvers worden gebenchmarkt. De bedoeling is dat regels en prikkels de toepassing van recyclelaat stimuleren. Regels die het gewenste hergebruik en de ontwikkeling van de circulaire economie onnodig belemmeren worden tegen het licht van het oorspronkelijke doel gehouden. In de transitie naar een circulaire economie wordt minder afval verbrand en nauwelijks gestort. Eenmalige

energieterugwinning uit afval wordt zo lang mogelijk uitgesteld als materialen langer in de keten worden gehouden. Import van buitenlands afval voor Nederlandse verbrandingsinstallaties is een werkbare tussenoplossing.

- Marktfalen tegengaan. Bij huishoudelijk afval komen de negatieve effecten op mens en maatschappij onvoldoende tot uitdrukking in de prijs. Dergelijke lasten worden door de burger betaald via de afvalstoffenheffing. Overheden hebben de verantwoordelijkheid om samen met marktpartijen transparantie over de door marktpartijen gebruikte grondstoffen vorm te geven. Door inzicht in alle materiaal- en reststromen binnen een keten, ook in financiële zin, worden consumenten en producenten gestimuleerd duurzame keuzes te maken. Voorts moet worden voorkomen dat restafvalstromen niet toegankelijk zijn voor een recyclingmarkt, bijvoorbeeld vanwege te kleine volumes. Samenwerking en goede organisatie van gemeenten is daarbij van belang.

B.1.4.2 Convenant Meer en betere recycling

De brancheorganisaties Vereniging Afvalbedrijven (VA), Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren (BRBS Recycling), Federatie Herwinning Grondstoffen (FHG) en Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) hebben met het ministerie van IenW op 16 maart 2015 het convenant 'Meer en Betere Recycling' ondertekend. Dit convenant is nodig om het recyclingniveau van alle afvalstoffen te verbeteren.

Doel van dit convenant is betere recycling met een hoger rendement voor mens, economie en milieu. Tegelijkertijd is het streven om minder recyclebaar afval uit Nederland te storten of te verbranden door stimulering van meer recycling.

Binnen het convenant wordt gewerkt aan een twintigtal projecten waarmee enerzijds meer recycling (massa) en anderzijds hoogwaardiger recycling (kwaliteit) wordt bereikt.

B.1.5 De relatie tussen het LAP en het Rijksbrede programma Circulaire Economie

Nederland hecht grote waarde aan de transitie naar een circulaire economie. Om vanuit het Rijk deze transitie te faciliteren, is het Rijksbrede programma Circulaire Economie (CE-programma) opgezet. Het LAP is één van de instrumenten om de ambities en resultaten van het CE-programma en het Publiek kader beleidsmatig vast te leggen, naar een brede praktijk te vertalen en af te dwingen.

Daarnaast geeft het LAP degenen die geen deel uitmaken van de betrokken overheidsorganisaties, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, inzicht in het afvalbeheer en de wijze waarop de circulaire economie wordt gestimuleerd.

Doordat het LAP ook een invulling is van een aantal verplichtingen dat volgt uit de Wet milieubeheer (Wm) en de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra), heeft het LAP meer functies dan alleen de uitvoering van het Rijksbrede programma Circulaire Economie. Overheden zijn wettelijk verplicht om bij al hun besluiten die raken aan afvalbeheer rekening te houden met het LAP. Anderzijds heeft het Rijksbrede programma Circulaire Economie niet alleen gevolgen voor het LAP en de afvalstoffenwetgeving in de Wm, maar ook voor bijvoorbeeld productenwetgeving en beleid van het ministerie van EZK.

Voor de betrokken overheden houdt de bindende werking van het afvalbeheerplan in dat zij bij de uitvoering van de Wm en het verlenen van omgevingsvergunningen milieu rekening moeten houden met het LAP. Dat wil zeggen dat afwijken mag, maar alleen met een goede motivatie. Hiermee is het LAP een manier om bepaalde ambities vast te leggen en ook daadwerkelijk af te dwingen.

Tot slot wordt een aantal voorbeelden gegeven van de manier waarop het LAP bijdraagt aan de circulaire economie:

- het instrument minimumstandaard is bij uitstek geschikt om achterblijvers een duw in de goede richting te geven en te voorkomen dat terugval naar laagwaardiger verwerking

- plaatsvindt;
- met het beschreven beleid ten aanzien van internationaal transport van afvalstoffen kunnen (in beginsel) bepaalde innovaties worden beschermd en gestimuleerd;
 - door een juiste beoordeling of een materiaal een afvalstof is of niet, kunnen beperkingen van afvalregelgeving vervallen wanneer deze niet nodig zijn, maar juist van toepassing blijven wanneer dit voor sturing van stromen of bescherming van het milieu wel wenselijk is. Het LAP werkt het onderscheid tussen afvalstof-of-niet beleidsmatig uit;
 - de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in producten is een belangrijk aandachtspunt bij de transitie naar een circulaire economie. Niet altijd is er een onaanvaardbaar risico voor mens en milieu wanneer afval met ZZS wordt gerecycled. Het LAP bevat de uitwerking hoe Nederland met deze problematiek omgaat.

B.1.6 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

B.2 Preventie

B.2.1 Betekenis afvalpreventie

Afvalpreventie richt zich op het voorkomen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen. Afvalpreventie heeft betrekking op alle activiteiten die plaatsvinden voordat een product, materiaal of stof afval wordt. In artikel 1.1, eerste lid, van de Wm is de definitie van 'preventie' opgenomen (zie ook bijlage F.3). Afvalpreventie heeft zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve component. Onder afvalpreventie wordt verstaan:

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 geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid; of*
- c. het gehalte aan gevaarlijke stoffen in materialen en producten.*

Afvalpreventie is de hoogste prioriteit in de afvalhiërarchie. In artikel 10.4, eerste lid, van de Wm is conform artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) de afvalhiërarchie opgenomen. Het betreft een prioriteitsvolgorde voor het nemen van maatregelen voor preventie en het beheer van afvalstoffen. In de afvalhiërarchie is afvalpreventie de eerste prioriteit, gevolgd door voorbereiden voor hergebruik, dan recycling, andere vormen van nuttige toepassing (waaronder energierecuperatie en opvulling) en uiteindelijk verwijdering (waaronder storten en verbranden zonder energierecuperatie). Zie paragraaf A.4.2 voor de afvalhiërarchie die in het LAP wordt aangehouden, welke voortbouwt op die uit de Wm.

B.2.2 Afvalpreventieprogramma Nederland

De groeiende wereldbevolking leidt tot een stijgende vraag naar grondstoffen en meer afval. Afval kan de lucht, het grondwater en de bodem verontreinigen en zorgt ook voor extra CO₂ en methaan in de atmosfeer, wat weer bijdraagt aan klimaatverandering. Minder afvalproductie en grondstoffenverbruik is beter voor mens en milieu. Het belang van afvalpreventie wordt steeds meer onderkend. Door de focus op preventie verandert ook het perspectief op afval. In een circulaire economie wordt afval steeds meer gezien als een waardevolle bron van grondstoffen.

In december 2020 is het [Afvalpreventieprogramma Nederland](#) (APP) vastgesteld. Het is opgesteld ter actualisering van het afvalpreventieprogramma uit 2013 en ter implementatie van artikel 9 van de gewijzigde Kra.

In Nederland worden afvalpreventiemaatregelen genomen binnen het bredere kader van het Rijksbrede programma Circulaire Economie 'Nederland circulair in 2050'. Het APP bevat geen nieuw beleid maar beschrijft, conform de Europese eisen, bestaande maatregelen en initiatieven die Nederland neemt op het gebied van afvalpreventie. Deze eisen zijn aangescherpt door de wijziging van de Kra in 2018.

Het APP laat zien wat Nederland doet op het gebied van afvalpreventie voor de onderwerpen duurzame productie en consumptie, kritieke grondstoffen, gevaarlijke stoffen, hergebruik en reparatie, voedselverspilling, zwerfafval en voorlichting en bewustwording. Hieruit blijkt dat Nederland voldoet aan de uitgebreide Europese eisen. Dit neemt niet weg dat Nederland zal blijven inzetten op het ontwikkelen van nieuwe manieren om afvalpreventie te stimuleren.

Naast een beschrijving van afvalpreventiemaatregelen bevat het APP informatie over het Europese kader en de nieuwe eisen voor afvalpreventie in de gewijzigde Kra. Ook wordt uitgelegd wat afvalpreventie is en hoe dit bijdraagt aan de doelstellingen van de circulaire economie.

B.2.3 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

B.3 Gescheiden houden van afvalstoffen

B.3.1 Inleiding / leeswijzer / afbakening

B.3.1.1 Het belang van het gescheiden houden van afvalstoffen

Het gescheiden houden van afvalstoffen is een middel om het afvalbeheer op een veilige manier te laten plaatsvinden en zoveel mogelijk voorbereiding voor hergebruik en recycling te behalen. Voor diverse componenten worden door scheiding aan de bron de meest zuivere en daardoor meest hoogwaardig toepasbare afvalstoffen verkregen, die bovendien vaak voor meerdere recycling cycli beschikbaar blijven. Daarmee draagt afvalscheiding bij aan een circulaire economie. De mogelijkheden voor recycling van afvalstoffen worden voor een belangrijk deel bepaald door de aard en samenstelling van de afvalstoffen. Het is belangrijk dat bij het ontstaan en het verder beheer van afvalstoffen rekening wordt gehouden met de recyclingmogelijkheden en mogelijkheden voor hergebruik. Dit betekent dat het wenselijk of noodzakelijk is dat bepaalde afvalstoffen na het ontstaan en tijdens de gehele afvalbeheerketen gescheiden worden gehouden (bronscheiding), dan wel dat nascheiding plaatsvindt.

Echter, ook andere redenen kunnen het noodzakelijk maken om voor bronscheiding te kiezen. Het kan dan gaan om arbo-regelgeving waaronder veiligheidsrisico's voor werknemers en personen die de locatie bezoeken (gevaarlijke afvalstoffen zoals klein chemisch afval (KCA), gasflessen, brandblussers en asbest), milieuhygiënische risico's (bijvoorbeeld geïmpregneerd C-hout), wetgeving (bijvoorbeeld afgedankte elektr(on)ische apparatuur) en andere niet-afvalregelgeving.

B.3.1.2 Doel van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt welke afvalstoffen gescheiden moeten worden gehouden, door wie en op welke wijze. Ook wordt aangegeven in welke gevallen afvalstoffen toch bij elkaar gevoegd mogen worden en wat daarvan de juridische consequenties zijn zoals een eventuele vergunningplicht.

Regels en verplichtingen voor het gescheiden houden van afvalstoffen hangen onder meer af van de herkomst van de afvalstoffen en de plek in de keten waar handelingen met afvalstoffen plaatsvinden. Het vormt een complex wettelijk geheel. Het eerste doel van dit hoofdstuk is daarom de hoofdlijnen van dit geheel te schetsen. Dit is informatief en beoogt dat zowel personen en bedrijven die afval produceren als actoren in de afvalbeheerketen (inzamelaars/verwerkers) en overheidsorganen (gemeenten/omgevingsdiensten) een eerste beeld van deze regels krijgen.

Het belangrijkste doel van dit hoofdstuk is een nadere uitwerking van een aantal wettelijke kaders in de vorm van beleid rond het gescheiden houden van afvalstoffen. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Uitgangspunten en beleid waar gemeenten rekening mee moeten houden bij beleid voor gescheiden inzameling van afvalstoffen.
- Nadere invulling van de regels rond de voorzieningen van gemeenten om afval op milieustraten gescheiden te houden.
- In welke gevallen scheiden aan de bron kan worden gevergd van bedrijven waar afval ontstaat.

B.3.1.3 Enkele noodzakelijke begrippen

Voor een goed begrip van de regels die gelden voor scheiden van afvalstoffen – en dus ook voor een goed begrip van dit hoofdstuk – is vooraf het volgende van belang:

'voorafgaand aan afvalbeheer' versus 'tijdens afvalbeheer'

Regels voor gescheiden houden van afvalstoffen in de fase 'voorafgaand aan afvalbeheer' verschillen op aantal punten van de regels 'tijdens afvalbeheer'. Van afvalbeheer³⁶ is sprake vanaf een (eerste) feitelijke afgifte van het afval.

- Er is dus in ieder geval sprake van afvalbeheer bij activiteiten van professionele inzamelaars en verwerkers van ingenomen afval. Dit geldt weer niet voor het afval dat in de eigen kantine of op het eigen kantoor van de inzamelaar of verwerker; die afvalstoffen moeten nog worden ingezameld of afgegeven.
- Op een milieustaat is sprake van afvalbeheer vanaf het moment dat het afval is afgegeven of in de daartoe bestemde voorziening is gedeponereerd. Hetzelfde geldt voor afval dat is gedeponereerd in een prullenbak in de openbare ruimte of een ondergrondse inzamelvoorziening in een woonwijk.
- Ook binnen eenzelfde rechtspersoon (bijvoorbeeld tussen vestigingen van eenzelfde bedrijf) betekent dat er na de afgifte sprake is van afvalbeheer.³⁷
- Er is sprake van 'voorafgaand aan afvalbeheer' wanneer op locatie bij een ander werkzaamheden worden verricht en afvalstoffen die bij de werkzaamheden vrijkomen mee worden genomen naar de eigen bedrijfslocatie. Gedacht kan worden aan een hovenier of onderhoudsmonteur die bij zijn werkzaamheden op locatie ontstane afvalstoffen³⁸ meeneemt naar zijn eigen locatie (zie ook paragraaf B.4.5.1 van het LAP).
- Opslag van afvalstoffen op de plaats van ontstaan – dus bij de producent / primaire ontdoener – is 'voorafgaand aan afvalbeheer'. Vindt op de plaats van ontstaan echter bewerking plaats anders dan verkleinen of persen ten behoeve van opslag, dan is wel sprake van afvalbeheer.

categorieën afvalstoffen

Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over categorieën van afvalstoffen wordt bedoeld op de categorieën zoals die zijn opgenomen in bijlage II van het Besluit activiteiten leefomgeving (verder: Bal). Deze bijlage bevat 144 categorieën van afvalstoffen die zijn genummerd van 1 t/m 112, maar omdat er 32 een A- en een B-variant kennen komt het totaal uit op 144. Bij deze 32 met een A- en B-variant is A de variant die vanwege verontreinigingen wordt aangemerkt als gevaarlijk afval. Bij B betreft het een vergelijkbare afvalstof, maar dan de niet-gevaarlijke variant. Zonder nadere specificering wordt in dit hoofdstuk met 'categorieën' bedoeld op ieder van de 144 in het Bal genoemde categorieën afzonderlijk. De A- en B-variant van eenzelfde categorienummer zijn dan dus verschillende categorieën. In gevallen waarin iets anders wordt bedoeld worden expliciet begrippen als 'categorienummer' of 'A- en B-variant van eenzelfde categorienummer' gebruikt.

indeling afvalstoffen in dit hoofdstuk

Om dit hoofdstuk goed te laten aansluiten bij de geldende wet- en regelgeving op het gebied van het gescheiden houden van afvalstoffen wordt in dit hoofdstuk de volgende indeling aangehouden:

a) *huishoudelijke afvalstoffen*

Afvalstoffen afkomstig uit particuliere huishoudens, behoudens voor zover het ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft.

Voor dit hoofdstuk is met name relevant dat – zeker voor de regels in het Bal rond gescheiden houden – we alleen in de fase voorafgaand aan afvalbeheer spreken van huishoudelijk afval. Na inzameling wordt het beschouwd als bedrijfsafval of gevaarlijk afval.

b) *bedrijfsafvalstoffen*

Afvalstoffen, niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen.

³⁶ Definitie beheer van afvalstoffen uit Wm: "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".

³⁷ Volgens art. 1.1, lid 5, onder b Wm wordt onder 'zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen' mede verstaan: het voor nuttige toepassing of verwijdering brengen van afvalstoffen vanuit een locatie naar een andere locatie die aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon behoort.

³⁸ De Nota van toelichting bij het Bal spreekt hier expliciet van 'zijn' afvalstoffen. Indien een hovenier tevens afval meeneemt dat al bij werkzaamheden door een ander zijn ontstaan is wel sprake van 'afvalbeheer'.

Het betreft voor dit hoofdstuk alle afvalstoffen met uitzondering van [1] niet ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen, [2] gevaarlijke afvalstoffen en [3] bouw- en sloopafval.

c) *gevaarlijke afvalstoffen*

Afvalstoffen die een of meer van de in bijlage III bij de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) genoemde gevaarlijke eigenschappen bezitten.

*Voor Nederland betreft dit afvalstoffen die op basis van de [Regeling Europese afvalstoffenlijst](#) als gevaarlijk worden aangemerkt. Deze zijn in de Regeling gemarkeerd met een **

d) *bouw- en sloopafval*

Afvalstoffen die geproduceerd worden door bouw- en sloopwerkzaamheden..

Voor zover het gaat om bouw- en sloopafval dat vrijkomt bij activiteiten aan bouwwerken³⁹, is uitsluitend paragraaf B.3.6 'Bouw- sloopafval van bouwwerken' aan de orde en niet het algemene beleid voor bedrijfsafval of gevaarlijk afval.

bronscheiding / nascheiding / sorteren

In de praktijk wordt soms een onderscheid gemaakt tussen de begrippen sorteren van monostromen en het nascheiden van gemengd afval. In dit hoofdstuk wordt geen onderscheid gemaakt tussen deze begrippen.

Voor dit hoofdstuk is relevant dat via scheiding een monostroom kan worden verkregen die zowel kwalitatief als kwantitatief geschikt is voor recycling of hergebruik. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen bron- en nascheiding. Bij *bronscheiding* wordt het afval op de locatie waar deze zijn ontstaan (bij de ontdoener) gescheiden gehouden. Ook een brengvoorziening voor monostromen, zoals de papier- of glasbak, valt onder bronscheiding.⁴⁰ In het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen wordt met *gescheiden inzameling* ook bedoeld op bronscheiding. Bij *nascheiding* (ofwel scheiding achteraf) wordt het afval op de locatie waar deze zijn ontstaan (bij de ontdoener) ingezameld in de vorm van gemengd afval en na inzameling gescheiden in deelstromen. Ook bij het gebruik van brengvoorzieningen voor een combinatie van stromen, zoals een PMD-bak, spreken we van nascheiding wanneer deze stromen achteraf van elkaar worden gescheiden.

mengen / opbulken

Zowel de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) als de Omgevingswet (Ow) en het Bal kennen geen definitie van 'mengen'. In het LAP wordt onder 'mengen' verstaan:

*het samenvoegen van afvalstoffen die qua aard, samenstelling of concentraties van aanwezige componenten niet met elkaar vergelijkbaar zijn alsook het samenvoegen van afvalstoffen met andere stoffen dan afvalstoffen*⁴¹.

Mengen betreft in elk geval het samenvoegen van afvalstoffen die vallen binnen verschillende afvalcategorieën, waaronder ook het verdunnen van afvalstoffen. Maar ook bij het samenvoegen van afvalstoffen binnen één afvalcategorie kan sprake zijn van niet vergelijkbare afvalstoffen en dus van mengen. Het mengen binnen 1 categorie leidt nooit tot vergunningplicht (tenzij het gaat om categorie 10, 11, 110 en 111 van bijlage II Bal).

Bij het samenvoegen van afvalstoffen die qua aard, samenstelling en concentraties aanwezige componenten wél vergelijkbaar zijn spreken we niet van mengen maar van 'opbulken'. Dit komt met name voor bij afvalstoffen die afkomstig zijn uit eenzelfde productieproces en/of van eenzelfde type werk. Het gaat dan sowieso om afvalstoffen die vallen onder dezelfde afvalcategorie. Hierdoor is (bepaalde kwaliteitsklassen grond en baggerspecie uitgezonderd) bij opbulken nooit sprake van vergunningplicht.

B.3.1.4 [Afbakening van dit hoofdstuk en relatie met hoofdstuk 'Vergunnen van mengen' \(D.4\)](#)

Dit hoofdstuk gaat primair over de vraag wanneer afvalstoffen die vrijkomen ook gescheiden moeten worden gehouden. Dit kan zowel de fase 'voorafgaand aan afvalbeheer' als de fase

³⁹ Een bouwwerk is in de Ow gedefinieerd als: "constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties".

⁴⁰ Zie ook in overweging 42 van de kaderrichtlijn afvalstoffen

⁴¹ Voor het onderscheid tussen afvalstoffen en niet-afvalstoffen wordt verwezen naar hoofdstuk B.6

'tijdens afvalbeheer' betreffen. Dit hoofdstuk beschrijft ook wanneer mengen toch is toegestaan en wanneer mengen een vergunningplichtige activiteit is.

In hoofdstuk D.4 van het LAP is het toetsingskader voor het al dan niet verlenen van vergunningen voor mengen van afvalstoffen opgenomen.

B.3.2 Algemene uitgangspunten voor bronscheiding en nascheiding

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is aangegeven

- is het gescheiden houden van afvalstoffen een middel om afvalbeheer op een veilige manier te laten plaatsvinden en zoveel mogelijk voorbereiding voor hergebruik en recycling te behalen,
- is belangrijk dat bij het ontstaan en het verder beheer van afvalstoffen rekening wordt gehouden met de recyclingmogelijkheden en mogelijkheden voor hergebruik, en
- is het wenselijk of noodzakelijk dat afvalstoffen na het ontstaan en tijdens de gehele afvalbeheerketen gescheiden worden gehouden, dan wel dat nascheiding plaatsvindt.

Als algemene uitgangspunten voor het aan de bron gescheiden houden van afvalstoffen dan wel het kiezen voor nascheiding geldt het volgende

1. Scheiding aan de bron is zinvol als
 - het resulteert in recyclaat dat geschikt is of geschikt gemaakt kan worden als grondstof op ten minste hetzelfde of een vergelijkbaar niveau als de oorspronkelijke grondstof, en
 - er voor het verkregen recyclaat een afzetmarkt is, dan wel kan worden gecreëerd, en
 - de eventuele meerkosten van het afvalbeheer bij bronscheiding en vervolgens gescheiden inzameling maatschappelijk aanvaardbaar zijn ten opzichte van de kosten van het afvalbeheer bij ongescheiden inzameling, en
 - de extra handelingen voor het gescheiden houden en gescheiden inzamelen maatschappelijk aanvaardbaar zijn; er wordt ontdoeners niet meer gevraagd dan wat redelijk is.
2. Voor sommige afvalstoffen kan het met het oog op het minimaliseren van veiligheidsrisico's voor inzamelaars wenselijk zijn dat afvalscheiding aan de bron plaatsvindt.
3. Nascheiding kan een alternatief zijn voor scheiding aan de bron als
 - er methoden voor mechanische nascheiding van gemengd afval operationeel zijn die leiden tot recyclaat in minimaal vergelijkbare kwaliteit en hoeveelheden als bij bronscheiding het geval zou zijn, en
 - nascheiding niet leidt tot grotere veiligheidsrisico's voor inzamelaars of verwerkers dan wanneer scheiding aan de bron plaatsvindt, en
 - nascheiding niet leidt tot een residustroom die moet worden gestort terwijl een stortverbod geldt en het in strijd is met de minimumstandaard, en
 - zeker is dat nascheiding ook daadwerkelijk plaatsvindt.
4. Nascheiding als aanvulling op bronscheiding (is dus nascheiden van gemengd afval dat overblijft nadat bronscheiding van bepaalde materiaalstromen al heeft plaatsgevonden), heeft meerwaarde als
 - dit leidt tot extra recyclaat, en
 - er een afzetmarkt is dan wel kan worden gecreëerd voor het vrijkomende recyclaat, en
 - nascheiding leidt niet tot een residustroom die moet worden gestort, en
 - de eventuele meerkosten van het afvalbeheer bij nascheiding maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Deze uitgangspunten

- vloeien tevens voort uit de wet- en regelgeving ten aanzien van gescheiden houden van afvalstoffen; zo is bij het opstellen van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen (ter implementatie van artikel 10 van de kaderrichtlijn afvalstoffen) nadrukkelijk ook gekeken of bronscheiden leidt tot een (meer) bruikbaar materiaal, of gescheiden houden aan de bron geen te zware belasting voor de ontdoener is, etc.
- zijn de basis voor een verdere beleidsmatige invulling van die regelgeving in het LAP. Zo spelen zij een rol bij de vraag wanneer scheiden van bedrijfsafval gevergd kan worden (paragraaf B.3.4.2).
- vormen direct een toetsingskader voor gevallen waarin dit niet middels regelgeving en beleid is neergelegd (zie bijvoorbeeld paragraaf B.3.3.2.2 onder de kop "Overige afvalstromen").

B.3.3 Afval van huishoudens

B.3.3.1 Regelgeving rond gescheiden afgifte door particulieren

Voor een particulier huishouden geldt op landelijk niveau geen wettelijke verplichting om binnen het eigen huishouden afval te scheiden. De regels met betrekking tot het gescheiden houden van afvalstoffen uit het Bal gelden niet voor huishoudelijke afvalstoffen die nog niet zijn ingezameld of afgegeven (art. 3.39, lid 2 Bal). Dit laat echter onverlet dat gemeenten wel verplicht zijn om voor bepaalde afvalstromen gescheiden inzameling te organiseren en geacht worden gescheiden houden van afvalstoffen door huishoudens in hun gemeenten te stimuleren. Gemeenten kunnen hiertoe ook een verplichting tot gescheiden aanbidding van bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen opnemen in hun afvalstoffenverordening of omgevingsplan.

Vanaf afgifte of inzameling valt het ingezamelde afval onder dezelfde regels als gelden voor bedrijfsafval (paragraaf B.3.4) of gevaarlijk afval (paragraaf B.3.5).

Het voorgaande is weergegeven in onderstaande samenvattende tabel (tabel 2).

tabel 2 Regelgeving betreffende afvalscheiding door huishoudens

samenvoegen (deelstromen) huishoudelijk afval fase	binnen 1 categorie	met andere stoffen dan afvalstoffen	met gevaarlijk afval van eenzelfde categorienummer (met de A-variant)	met afval van verschillende categorienummers
voorafgaand aan afvalbeheer	binnen particuliere huishoudens geldt geen wettelijke verplichting op nationaal niveau om het eigen afval te scheiden - gemeenten bieden gescheiden inzameling wel aan, stimuleren het gescheiden houden van afvalstoffen door huishoudens binnen hun gemeenten en kunnen verplichtingen opnemen in hun afvalstoffenverordening of omgevingsplan			
tijdens afvalbeheer	niet aan de orde; na afgifte of inzamelen is sprake van bedrijfsafval (paragraaf B.3.4.1) of gevaarlijk afval (paragraaf B.3.5.1)			

B.3.3.2 Afval van huishoudens niet zijnde grof huishoudelijk afval

B.3.3.2.1 Regelgeving rond gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen door gemeenten

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de gescheiden inzameling van (grof) huishoudelijk afval. Het succes van afvalscheiding en gescheiden inzameling bij huishoudens wordt in hoge mate bepaald door lokale omstandigheden en een daarop afgestemd afvalbeleid.

Gemeenten zijn verplicht om te zorgen dat huishoudelijke afvalstoffen binnen de gemeente worden ingezameld bij elk perceel binnen haar grondgebied. Voor niet-grove huishoudelijke afvalstoffen gebeurt dat in beginsel wekelijks (art. 10.21 Wm). Dit betekent overigens niet dat gemeenten zelf huis aan huis deze deelstromen moeten ophalen. Allereerst kunnen zij de feitelijke handelingen uitbesteden en daarnaast kan aan deze verplichting ook invulling gegeven worden door realisatie van een voldoende dekkend netwerk van brengvoorzieningen (glasbakken, textielbakken) in de nabijheid van ieder perceel in de gemeente (voor afwijkingen van de inzameling zie art. 10.29 Wm).

Het [Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen](#) richt zich op gemeenten en verplicht hen om voor een aantal deelstromen te zorgen voor een systeem van gescheiden inzameling. Op basis van het besluit is voor papier, textiel, gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur gescheiden inzameling verplicht. Hiervan kan niet worden afgeweken. Het besluit verplicht gemeenten ook om metaal, kunststof, glas en bioafval van huishoudens (= gft-afval) gescheiden in te zamelen. Een gemeente kan voor bioafval van huishoudens, metaal, kunststof en/of glas (deels) afzien van gescheiden inzameling mits wordt voldaan aan specifiek genoemde gronden uit de kaderrichtlijn afvalstoffen (zie kader).

Kader: afvalscheiding in de kaderrichtlijn afvalstoffen

Het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen is een implementatie van art. 10 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) die lidstaten verplicht om voor de genoemde afvalstoffen een systeem van gescheiden inzameling op te zetten. De Kra geeft lidstaten de mogelijkheid om in bepaalde gevallen af te wijken van het verplicht gescheiden inzamelen van de genoemde afvalstromen. De Kra noemt tevens limitatief de gronden om hiertoe over te mogen gaan (kort samengevat):

- (a) een andere vorm van inzamelen heeft geen nadelen voor de mogelijkheden om de betreffende afvalstof her te gebruiken of te recyclen en levert daarbij een vergelijkbare kwaliteit output op.
- (b) gescheiden inzameling zou over het algemeen genomen een negatief effect op het milieu hebben.
- (c) gescheiden inzameling is technisch niet haalbaar.
- (d) gescheiden inzamelen buitensporig hoge economische kosten met zich mee zou brengen.

Bij implementatie van de Kra is, via het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen, door de wetgever per afvalstroom beoordeeld of deze uitzonderingen in Nederland van toepassing zouden kunnen zijn. Uit deze beoordeling kwam naar voren dat voor bepaalde stromen, gelet op de bestaande praktijk, geen beroep op de uitzonderingsgronden kan worden gedaan. Voor andere stromen kwam naar voren dat wel rekening moet worden gehouden met lokale omstandigheden voor de uitvoerbaarheid. Voor deze stromen zijn limitatief de volgende gronden in de Nederlandse situatie van toepassing:

- o voor metaal, kunststof en glas uitsluitend grond a van art. 10 Kra (zie kader).
Dit betekent dat voor deze afvalstoffen kan worden afgezien van gescheiden inzameling mits hergebruik of recycling van de afvalstof niet in het geding komt en de alternatieve inzameling een vergelijkbare kwaliteit output oplevert.
- o voor bioafval van huishoudens (= gft-afval) de gronden c en d van art. 10 Kra (zie kader).
Dit betekent dat voor deze afvalstof kan worden afgezien van gescheiden inzameling wanneer dit technisch niet haalbaar is (bijvoorbeeld wanneer gescheiden inzamelen in praktijk toch niet tot hergebruik of recycling kan leiden) of buitensporig duur zou zijn.

Wanneer een gemeente van een bepaalde uitzondering gebruik wil maken moet zij dit in haar afvalverordening / omgevingsplan vastleggen. In de toelichting bij het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen staat over deze uitzonderingen:

Bij het toepassen van de uitzonderingen is het van belang dat deze restrictief worden uitgelegd en, zoals vereist door artikel 10.14 Wm, door de gemeenten rekening wordt gehouden met het LAP.

In paragraaf B.3.3.2.2 van het LAP is uitgewerkt waar gemeenten rekening mee moeten houden. Tot slot moet de gemeenteraad zich op grond van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen met enige regelmaat over dit onderwerp buigen en beoordelen of nog aan de voorwaarden om af te mogen zien van gescheiden inzameling wordt voldaan.

De wettelijke verplichtingen voor een gemeente om zorg te dragen voor gescheiden inzameling van bepaalde afvalstromen zijn in onderstaande tabel samengevat (zie ook paragraaf B.3.3.2.2 voor nadere invulling).

tabel 3 Verplichtingen tot gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen

afvalstof (van huishoudens)	gescheiden inzameling door/namens gemeente
bioafval	verplicht maar uitzonderingen mogelijk wanneer gescheiden inzameling technisch niet mogelijk is of buitensporig duur zou zijn (gronden c en d van art. 10 Kra)
metaal kunststof glas	verplicht, maar uitzonderingen mogelijk als dat geen nadelige gevolgen heeft voor omvang en kwaliteit van recycling of hergebruik (grond a van art. 10 Kra)
papier textiel gevaarlijke afvalstoffen afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	verplicht – geen uitzonderingen mogelijk
overige afvalstoffen	niet verplicht

B.3.3.2.2 [Beleid m.b.t. gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen door gemeenten](#)

In paragraaf B.3.3.2.1 is ingegaan op het [Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen](#). Dit besluit verplicht gemeenten om voor een aantal deelstromen te zorgen voor een systeem van gescheiden inzameling, maar kent ook een limitatief aantal uitzonderingen. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan de belangrijkste deelstromen uit huishoudelijk afval. Daarna wordt voor de andere deelstromen uit huishoudelijk afval een algemeen kader gegeven op basis waarvan gemeenten voor die deelstromen een eigen afweging kunnen maken tussen bron- en nascheiding.

bioafval van huishoudens (= gft-afval)

Voor bioafval van huishoudens kan een gemeente eventueel afzien van gescheiden inzameling wanneer toetsing aan de gronden c en d van de Kra (zie kader in paragraaf B.3.3.2.1) daar aanleiding toe geeft.

Niet in alle situaties is het gescheiden inzamelen van bioafval van huishoudens even eenvoudig of leidt dit automatisch tot goede kwaliteit. Gevallen waarin ondanks alle inspanningen (zie onder) toch geen bioafval van huishoudens wordt ingezameld van voldoende kwaliteit of waar door specifieke lokale omstandigheden gescheiden inzameling aantoonbaar onevenredig duur is zouden onder deze gronden kunnen worden gebracht. Wel kan worden gesteld dat

- verwerking van gescheiden ingezameld bioafval van huishoudens goedkoper is dan verbranden met restafval,
- gescheiden inzameling van bioafval van huishoudens gebruikelijk is in vrijwel alle gemeenten in Nederland, en
- met uitgebreide voorlichting van burgers en toegankelijke voorzieningen veel bereikt kan worden op het gebied van omvang en kwaliteit van gescheiden ingezameld bioafval van huishoudens.

Dit betekent dat voordat een gemeente een beroep doet op de gronden (c) en (d) het wel van belang is om zich in te spannen om van gescheiden inzameling van bioafval van huishoudens een succes te maken. De toelichting van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen kondigt in dit kader aan dat hiertoe in het LAP een 'basisvoorzieningenniveau' voor afvalinzameling zal worden uitgewerkt. Dit betekent dat alleen kan worden afgezien van gescheiden inzameling van bioafval op basis van de gronden (c) en (d) wanneer ten minste aantoonbaar sprake is van de maatregelen en voorzieningen uit onderstaande tabel (tabel 4).

tabel 4 Elementen van het basisvoorzieningenniveau

Leeswijzer bij de tabel:

De uitwerking onder de hoofdcriteria 1, 2 en 3 in subcriteria 1.1 t/m 1.5, 2.1 t/m 2.3 en 3.1 t/m 3.3 is bedoeld als voorbeelden van middelen waarmee voldaan kan worden aan deze hoofdcriteria. Om af te kunnen zien van gescheiden inzameling van bioafval van huishoudens moet een gemeente aantonen dat is voldaan aan deze hoofdcriteria.

Voor hoofdcriteria 4 en 5 geldt dat om af te kunnen zien van gescheiden inzameling van bioafval van huishoudens aantoonbaar zowel aan de hoofdcriteria als aan alle sub-criteria (4.1 en 5.1 t/m 5.4) voldaan moet worden. Gemeenten hebben wel de vrijheid om zelf te bepalen met welke middelen aan de subcriteria wordt voldaan.

1. de bewoner weet wat er van hem/haar verwacht wordt	
1.1 <i>informereren van inwoners</i>	<i>Jaarlijks - bijvoorbeeld met een brief vanuit de gemeente - informeren van haar burgers waarin aangegeven wordt dat afval scheiden de norm is en waar verdere info gevonden kan worden (site, app). Te combineren met aanbod beknopte afvalwijzer/kaart, aanbieden van of informatie over hulpmiddel in huis/keuken en overzicht containerlocaties.</i>
1.2 <i>gemeentelijke afval-site</i>	<i>Met informatie over het waarom, wat, hoe en waar van afval scheiden, mogelijkheid tot aanvraag beknopte afvalwijzer</i>
1.3 <i>voorlichtingspakket, in meerdere talen</i>	<i>Standaard te verschaffen aan nieuwe inwoners, inclusief beknopte afvalwijzer.</i>
1.4 <i>deur-tot-deur actie</i>	<i>Voor speciale gebieden, zoals binnenstad en hoogbouw, worden inwoners actief geïnformeerd over het waarom, wat, hoe en waar van afval scheiden. Dit kan gecombineerd worden met aanbieden beknopte afvalwijzer en hulpmiddel</i>

1.5	campagne	voor in huis/keuken. Eenmaal per jaar. Gemeentebreed eenmaal per jaar informeren van inwoners over waarom, wat, hoe en waar van afval scheiden, via de (social) media.
2. de bewoner weet wat waar bij hoort (scheidingskennis)		
2.1	beknopte afvalwijzer/welles-nietes lijst sturen, voor op prikbord, koelkast, lade	1 of 2 A4 met informatie over wat, hoe en waar van afval-scheiden, geplastificeerd t.b.v. robuust gebruik en bewaren.
2.2	scheidingsinfo op de bakken	De containers in de buitenruimte (minicontainers, verzamelcontainers, al of niet ondergronds) zijn voorzien van kleuren, pictogrammen en teksten die aangeven voor welke afvalstroom ze bedoeld zijn en wat daaronder verstaan wordt.
2.3	gemeentelijke site en eventuele app	Op de gemeentelijke website is informatie te vinden over het waarom, wat, hoe en waar van afval scheiden, met mogelijkheid tot aanvraag van de beknopte afvalwijzer.
3. de bewoner weet van het waarom, nut van afvalscheiding		
3.1	via voorlichtingspakket	Bewoners kunnen bij de gemeente een voorlichtingspakket opvragen over afvalscheiding. Nieuwe bewoners ontvangen automatisch het voorlichtingspakket.
3.2	verspreiden infographics, (link naar) filmpjes, social media	Op de gemeentelijke website staan visuals met informatie over hoe de verschillende afvalstromen ingezameld en verwerkt worden. Deze visuals worden ook actief verspreid via de (social) media.
3.3	campagne	Gemeentebreed eenmaal per jaar informeren en motiveren van inwoners over waarom, wat, hoe en waar van afval scheiden, via de (social) media.
4. de bewoner weet waar/hoe/wanneer men het kwijt kan		
4.1	voorlichting over inzamelsysteem, halen en brengen, locaties van containers, inzameldagen, milieustraat voor grof huishoudelijk afval, extra inzamelpunten voor bepaalde stromen bij winkels, bouwmarkten ed.	Op de gemeentelijke website is een afvalwijzer te vinden met informatie over hoe het inzamelsysteem van de gemeente voor de verschillende afvalstromen precies werkt. Deze informatie is ook onderdeel van het voorlichtingspakket en kan op verzoek ook apart worden toegestuurd. De burger wordt hiermee ook geïnformeerd over hoe de verschillende soorten huishoudelijk afval moete worden aangeboden.
5. De verzamelcontainers/voorzieningen zijn goed (gelegenheid)		
5.1	schoon en verzorgd	De afvalvoorzieningen in de openbare ruimte en de directe omgeving worden actief schoon gehouden. Ook worden beschadigingen en graffiti snel hersteld.
5.2	goed bereikbaar	De afvalvoorzieningen in de openbare ruimte zijn goed bereikbaar voor iedereen. Er is een opgang en voldoende ruimte voor rolstoelen. Obstakels door bijvoorbeeld bijgeplaatst (grof) afval worden snel verwijderd.
5.3	werkend, beschikbaar, niet vol	De afvalvoorzieningen kunnen gebruikt worden. Technische storingen worden snel verholpen. Volle containers worden voorkomen door voldoende capaciteit en tijdige lediging.
5.4	voorzien van goede info en pictogrammen, evt betekenisvol gekleurd	De containers in de buitenruimte (minicontainers, verzamelcontainers, al of niet ondergronds) zijn voorzien van kleuren, pictogrammen en teksten die aangeven voor welke afvalstroom ze bedoeld zijn en wat daaronder verstaan wordt. De burger krijgt eenduidige informatie over wat wel en niet in welk inzamelmiddel mag worden gedeponeerd.

Op dit moment wordt het basisvoorzieningenniveau van tabel 4 in ieder geval gebruikt wanneer een gemeente met een beroep op de gronden c en d van de Kra en af wil zien van gescheiden inzameling van bioafval van huishoudens. Het is echter denkbaar dat de gemeente dit instrument ook gebruikt bij andere stromen en dat er op termijn voor meer stromen een basisvoorzieningenniveau in het LAP wordt opgenomen.

papier/karton

Voor papier/karton bestaat op basis van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen geen mogelijkheid om een beroep te doen op een uitzonderingsgrond omdat het in Nederland altijd technisch en economisch haalbaar is gescheiden in te zamelen (al dan niet huis-aan-huis). Ook levert nascheiding geen resultaat op dat vergelijkbaar is met bronscheiding. Gemeenten zijn vrij om wel met nascheiding te werken, maar alleen als aanvulling op

bronscheiding en niet als alternatief. In situaties waarin dit speelt is essentieel dat de positie van nascheiding altijd helder worden gecommuniceerd om te voorkomen dat een beeld als 'bronscheiden hoeft niet want het wordt toch nagescheiden' ontstaat.

textiel

Voor textiel bestaat op basis van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen geen mogelijkheid om een beroep te doen op een uitzonderingsgrond omdat het in Nederland altijd technisch en economisch haalbaar is gescheiden in te zamelen. Ook levert nascheiding van deze stromen geen resultaat op dat vergelijkbaar is met bronscheiding.

Zowel de kaderrichtlijn afvalstoffen als het besluit kennen geen definitie van textiel. De reikwijdte van de verplichting tot gescheiden inzameling door de gemeente betreft textiel (inclusief schoeisel) voor zover dat

- valt onder de afbakening van sectorplan textiel in het LAP, en
- staat op de welles-lijst voor textiel in bijlage F.12 van het LAP, en
- het wordt afgegeven door huishoudens.

Gemeenten moeten uiterlijk 1 januari 2025 gescheiden inzamelen hebben gerealiseerd voor deze afvalstroom. In praktijk hebben gemeenten al jaren een brengvoorziening al dan niet in samenwerking met charitatieve organisaties.

metaal (inclusief blik), kunststof of glas

Voor metaal, kunststof of glas is het op basis van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen mogelijk om aan nascheiding te doen, indien dat in vergelijking met bronscheiden geen nadelige gevolgen heeft voor omvang en kwaliteit van recycling of hergebruik. De mogelijkheden verschillen hierbij wel per materiaalstroom

- Voor *metaal* en *kunststof* is het zowel mogelijk om te kiezen voor nascheiding uit restafval als voor nascheiding uit een gecombineerde inzameling van droge componenten (PMD-inzameling, PD-inzameling of MG-inzameling)⁴². Voor deze stromen is namelijk gebleken dat beide vormen van nascheiding in principe kan worden voldaan aan grond a van de Kra (zie kader in paragraaf B.3.3.2.1).
- Voor metaal mag een gemeente ook afzien van gescheiden inzameling wanneer het gemengde afval met wordt verbrand in een installatie waarbij zeker is dat de metalen uit de reststoffen worden teruggewonnen t.b.v. recycling (bijvoorbeeld een Nederlandse AVI).
- Bronscheiding van zowel *verpakkingsglas* als van *vlakglas* is een vereiste voor de recycling tot een glasproduct. De aanwezigheid van in ieder geval keramiek, steen, porselein en kunststoffen leidt ertoe dat bij nascheiding het glas niet meer geschikt is voor recycling tot een glasproduct. Vaak kan het glas dan wel nog worden toegepast als bouwstof. Voor verpakkingsglas is daarom de enige mogelijkheid om af te kunnen zien van bronscheiden een gezamenlijke inzameling met metaal of blik gevolgd door nascheiding van die combi-fractie. Voor glas is nascheiding uit restafval geen alternatief voor bronscheiding omdat dit niet leidt tot vergelijkbare hoeveelheden en recyclingmogelijkheden. Nascheiden is voor glas daarom alleen interessant als aanvulling nadat zoveel mogelijk glas via bronscheiding is afgescheiden. Wordt hiervoor gekozen dan moet de positie van nascheiding altijd helder worden gecommuniceerd om te voorkomen dat een beeld als 'bronscheiden hoeft niet want het wordt toch nagescheiden' ontstaat.

Het spreekt voor zich dat in al deze gevallen ook zeker moet zijn dat nascheiding plaatsvindt en dat de gemeente er ook toeziet dat dit efficiënt gebeurt en inderdaad een vergelijkbaar niveau van recycling en/of hergebruik wordt bereikt als met bronscheiding het geval zou zijn geweest.

afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

Met de komst van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen zijn de al bestaande verplichtingen om afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) gescheiden in te zamelen overgeheveld van de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur naar het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen. Hiervoor golden geen uitzonderingen en dat verandert niet.

⁴² PMD = plastic + metaal + drankenkartons, PD = plastic + drankenkartons, MG = metaal + glas

Terzijde wordt nog opgemerkt dat gemeenten op basis van de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur verplicht zijn om in hun brengvoorzieningen ook afgedankte apparatuur in te nemen van niet-particuliere ontdoeners (= bedrijven, organisaties, instellingen). Het moet hier dan wel gaan om apparatuur die naar aard en hoeveelheid vergelijkbaar is met die van particuliere huishoudens.

Gevaarlijke afvalstoffen

Er zijn geen uitzonderingen mogelijk voor de gescheiden inzameling van gevaarlijke afvalstoffen uit huishoudens. Gemeenten moeten uiterlijk 1 januari 2025 gescheiden inzamelen hebben gerealiseerd voor deze afvalstroom. In de praktijk hebben gemeenten al jaren een brengvoorziening.

Overige afvalstromen

Op dit moment is er geen reden om in het LAP - aanvullend op de hiervoor genoemde stromen en het beleid ten aanzien van scheiding op de milieustraat (paragraaf B.3.3.3.2) - ook voor andere stromen specifiek beleid te formuleren t.a.v. bron- of nascheiding. Gemeenten hebben en houden dus een mate van vrijheid bij het vaststellen van het beleid voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Indien het programma Van Afval naar Grondstof (VANG) - inmiddels integraal onderdeel van het Rijksbrede programma circulaire economie - onvoldoende resultaat oplevert, kunnen alsnog aanvullende en mogelijk meer sturende instrumenten nodig zijn en ingezet worden om te komen tot meer en kwalitatief betere monostromen.

Voor stromen die niet in het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen zijn genoemd, kunnen gemeenten een eigen afweging maken tussen bron- en nascheiding. Dit gaat dan bijvoorbeeld om mineraal afval, hout, luiers of grove delen van het huishoudelijk afval anders dan besproken in de volgende paragraaf. Vanzelfsprekend speelt hierbij de transitie naar een Circulaire Economie en het streven om restafval van huishoudens terug te dringen een rol. Omdat in veel gevallen bronscheiding leidt tot een betere kwaliteit en daarmee vaak tot meer mogelijkheden voor hergebruik en recycling zal de gemeente steeds een afweging moeten maken tussen het realiseren van minder restafval door bronscheiding enerzijds en de uitvoerbaarheid/redelijkheid/kosten anderzijds. Gemeenten hanteren hierbij de algemene uitgangspunten van paragraaf B.3.2 als kader.

B.3.3.2.3 [Mengen van gescheiden aangeboden huishoudelijk afval tijdens inzameling](#)

Een deel van de regelgeving - waaronder een aantal regels m.b.t. inzamelen - gaat bij inwerkingtreden van de Omgevingswet nog niet mee naar het stelsel van deze wet. In het Besluit inzamelen afvalstoffen (verder: Bia) is echter opgenomen dat mengen van verschillende categorieën afvalstoffen tijdens inzameling niet is toegestaan.⁴³ Dit samenvoegen mag dus pas gebeuren op de ontvangende locatie, mits voor het mengen een vergunning is verleend (zie tabel 2; na inzameling valt het huishoudelijk afval verder onder de regels van bedrijfsafval of eventueel onder de regels van gevaarlijk afval). Hiermee sluiten de regels uit het Bia naadloos aan op de regels onder het stelsel van de Omgevingswet.

Voor het verlenen van vergunningen om gescheiden ingezamelde afvalstoffen te mengen is hoofdstuk D.4 toetsingskader.

B.3.3.3 [Grof afval van huishoudens](#)

B.3.3.3.1 [Regelgeving rond gemeentelijke milieustraten](#)

Anders dan voor niet grove afvalstoffen van huishoudens (zie paragraaf B.3.3.2.1) is voor grove afvalstoffen een wekelijkse inzamelfrequentie niet verplicht, maar dient naast inzameling ook een brengvoorziening beschikbaar te zijn (art. 10.22 Wm). Voor het realiseren van betreffende brengfaciliteit voor grove huishoudelijke afvalstoffen kan de gemeente ook samenwerken met

⁴³ Uitzondering is mengen dat in een inzamelvergunning is toegestaan (art. 1b Bia). Inzamelvergunningen zijn er alleen voor specifiek aangewezen categorieën afvalstoffen (art. 10.48, eerste lid Wm) en dat is alleen gebeurd voor kga, afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen (art. 9 Bia). Voor huishoudelijk afval dat gescheiden wordt aangeboden is mengen tijdens inzamelen dus verboden (art. 1b Bia).

andere gemeenten en samen 1 locatie in bedrijf (laten) hebben voor de inwoners van beide gemeenten.

Gemeenten moeten op hun milieustraat voor ten minste 18 deelstromen (zie tabel 5) die onderdeel kunnen uitmaken van grove huishoudelijke afvalstoffen voorzieningen hebben om deze van elkaar gescheiden te houden (paragraaf 4.51 Bal). Van belang is dat deze opsomming van 18 deelstromen is gebaseerd op grof huishoudelijk afval. Huishoudelijke afvalstoffen zoals verpakkingsglas, batterijen, gasontladingslampen, klein chemisch afval, frituurvet en incontinentiemateriaal zijn niet in deze opsomming opgenomen omdat deze niet worden beschouwd als grove huishoudelijke afvalstoffen. Als deze afvalstoffen ook worden ingenomen op de milieustraat, moeten ook hiervoor inzamelvoorzieningen aanwezig zijn om deze afvalstoffen gescheiden te houden gelet op het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen en/of bijlage II van het Bal.

In praktijk is omwille van ruimtebeslag niet altijd mogelijk om op een milieustraat alle 18 grove huishoudelijke afvalstoffen gescheiden te houden. Met een maatwerkbesluit kan het bevoegd gezag toestemming geven een of meer van de inzamelvoorzieningen achterwege te laten. Een dergelijke maatwerkbesluit is niet wenselijk of doelmatig voor elektr(on)ische apparatuur, asbest, geïmpregneerd hout, gasflessen/brandblussers/overige drukhouders en grond. Voor die afvalstromen geldt dus dat inzamelvoorzieningen aanwezig moeten zijn om de afvalstoffen apart te houden (toelichting bij art. 4.623 Bal).

Het is echter niet de bedoeling dat hierdoor op een milieustraat zondermeer alle (andere) stromen samengevoegd (gemengd) mogen worden en al helemaal niet om toe te staan dat de resulterende mengstroom vervolgens wordt afgevoerd naar een verbrandingsinstallatie. Om die reden geldt het volgende:

- Indien wordt afgezien van één of meer van de 18 voorgeschreven voorzieningen moet een gelijk niveau van afvalscheiding bereikt worden door nascheiding of andere maatregelen (zie toelichting op art. 4.623 Bal).
- Samenvoegen van één of meer van de 18 deelstromen die op basis van art. 4.623 in beginsel gescheiden moeten worden gehouden is een vergunningplichtige milieubelastende activiteit (dit volgt uit artikelen 3.195 en 3.196 Bal).

In paragraaf B.3.3.3.2 is nader uitgewerkt hoe hier in het kader van vergunningverlening mee om moet worden gegaan.

tabel 5 Afvalscheiding op de gemeentelijke milieustraat

Altijd gescheiden opgeslagen afvalstoffen:	Overige afvalstoffen:
<ul style="list-style-type: none"> • elektr(on)ische apparatuur • asbest • geïmpregneerd hout • gasflessen/brandblussers/ overige drukhouders • grond (onderscheiden naar kwaliteitsklassen) 	<ul style="list-style-type: none"> • A-/B-hout • gips • dakafval • gemengd steenachtig materiaal (niet zijnde asfalt en niet zijnde gips) • matrassen • papier/karton • vlakglas • banden van voertuigen • geëxpandeerd polystyreenschuim • grof tuinafval • harde kunststoffen • metalen • textiel (niet zijnde tapijt)

B.3.3.3.2 [Beleid voor gemeentelijke milieustraten](#)

In paragraaf B.3.3.3.1 is aangegeven dat:

- op milieustraten als uitgangspunt minimaal 18 deelstromen (grof) huishoudelijk afval gescheiden moeten worden gehouden,
- voor 13 van deze 18 stromen van deze verplichting mag worden afgeweken mits wel een gelijk niveau van afvalscheiding bereikt wordt door nascheiding of andere maatregelen, en dat
- mengen van één of meer van de 18 deelstromen een vergunningplichtige activiteit is.

Voor het verlenen van een vergunning voor het op de milieustraat mogen samenvoegen van twee of meer van de 18 deelstromen is het uiteindelijk bereiken van een gelijk niveau van afvalscheiding een essentieel uitgangspunt.

- Dat betekent ten eerste dat bij het verlenen van een dergelijke vergunning essentieel is dat de met ander afval samengevoegde deelstromen ook daadwerkelijk en effectief worden nagescheiden. Dit kan betekenen dat het werken met sturingsvoorschriften in deze gevallen essentieel is (zie hoofdstuk D.2, paragraaf D.2.2.4.2).
- Ten tweede zijn de 18 stromen geselecteerd op mogelijkheden voor recycling en is wanneer geen bronscheiding plaatsvindt in veel gevallen sprake van [1] vermindering van kwaliteit op van de deelstroom zelf, [2] vervuiling van andere deelstromen of [3] verlies aan hoeveelheid materiaal die voor recycling beschikbaar komt/blijft.
 - Gelet op de aard van de 18 stromen lijkt het onwaarschijnlijk dat het toevoegen van één of meer van de 18 deelstromen aan de restbak in combinatie met nascheiden daarvan leidt tot een gelijk niveau van afvalscheiding en dus vergund zou kunnen worden.
 - Wel mogelijk is het slim combineren van enkele geselecteerde stromen tot een combi-stroom in combinatie met nascheiding daarvan. Bij een juiste selectie⁴⁴ en zekerheid dat er effectief wordt nagescheiden, lijkt vergunningverlening voor die variant mogelijk.

Naast het aanwezig zijn van de voorzieningen voor de 18 stromen omvat een 'adequaat voorzieningenniveau' ook dat deze op de juiste wijze worden benut. De drijver van de milieustraat moet zich inspannen om te voorkomen dat afval, waarvoor aparte opslagvoorzieningen aanwezig zijn, in het restafval terecht komt. Naast de fysieke mogelijkheid deze afvalstoffen gescheiden te houden, moet ook het beheer van de milieustraat gericht zijn op een zo effectief mogelijke uitvoering. Hoewel iedere milieustraat anders is gelden voor de invulling van het adequaat voorzieningenniveau (zie toelichting op art. 4.623 Bal) de volgende richtlijnen⁴⁵:

1. Het is voor de burger duidelijk welke opslagvoorziening waar wel en waar niet voor is bedoeld en de inrichting van de milieustraat ondersteunt een juist gebruik van de verschillende opslagvoorzieningen.

Naast gebruik van heldere aanduidingen bij de voorzieningen wordt bijvoorbeeld aanbevolen om er bij het inrichten van de milieustraat rekening mee te houden dat een restcontainer voor de aanbieder de laatste container is en een eventuele container voor het deponeren van kringloopmateriaal één van de eerste containers is die een aanbieder op zijn route door de milieustraat tegen komt.
2. Er is gekwalificeerd personeel aanwezig om vragen van burgers te beantwoorden en toezicht te houden op een juist gebruik van de verschillende opslagvoorzieningen.
3. Er wordt bij de inrichting en het beheer van de milieustraat aandacht besteed aan toegankelijkheid en laagdrempeligheid voor de burger. Dit omvat niet alleen fysieke bereikbaarheid, maar ook het beperken van wachttijden en administratieve procedures

Voor de invulling van dit derde criterium wordt bijvoorbeeld aanbevolen om te zorgen

 - *voor een snelle toegangscontrole en betalingshandelingen aan de poort (indien van deze handelingen sprake is) door bijvoorbeeld gebruik te maken van een uniek toegangspasje, saldokaart, knipkaart of eventueel contactloos betalen.*
 - *dat de containers de routing voor het publiek niet belemmeren en er voldoende ruimte is om stilstaande auto's te kunnen passeren op de locatie.*
 - *dat de containers met een hoog afvalaanbod niet meteen vooraan staan bij de ingang/opgang (met risico's op blokkades bij de ingang) maar meer naar achteren en verspreid zodat het bezoek zich beter verdeelt.*
 - *dat de perscontainers spaarzaam worden gebruikt; weliswaar kan voor sommige afvalsoorten meer afval in een container geperst worden, maar persen van afval kost tijd waardoor een vlotte doorstroming op de milieustraat in het geding komt. Ook is de inwerp-opening van de pers (de trechter) beperkt waardoor hier een bottleneck kan ontstaan.*

⁴⁴ Voorbeelden waarbij nascheiden waarschijnlijk tot een vergelijkbaar resultaat als bronscheiden kan leiden zijn het combineren van metaal en harde kunststoffen of het combineren van matrassen en textiel. Dit is niet limitatief bedoeld, maar zeker is dat het aantal mogelijkheden om te voldoen aan de voorwaarde van eenzelfde niveau van afvalscheiding beperkt is – het uitgangspunt is en blijft de 18 bakken.

⁴⁵ Een deel van onderstaande richtlijnen zijn ook al terug te vinden in de toelichting op art. 3.115 Arm, zie: p. 49 en 50 nota van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-21524.pdf>

B.3.3.4 [Aanvullende instrumenten voor gemeenten](#)

Diftar (gedifferentieerd tarief)

Tot de beleidsvrijheid van de gemeenten valt ook de toepassing van (een vorm van) diftar. Bij diftar betalen huishoudens 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 hun afval beter te scheiden of het ontstaan van afval te voorkomen (preventie) en daardoor minder restafval aan te bieden.

Onderzoek laat zien dat de invoering van diftar gepaard gaat met een significante verbetering van het scheidingsgedrag van de burger met als resultaat een vermindering van het aanbod aan restafval. 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.

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 niet gestuurd op de wenselijkheid van de introductie van diftar. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over diftar te nemen.

Omgekeerd inzamelen

Omgekeerd inzamelen is ook een methode om de gescheiden inzameling van afvalstoffen te verbeteren. Bij omgekeerd inzamelen worden door de burger gescheiden afvalstoffen (bruikbare grondstoffen) aan huis opgehaald, terwijl restafval door de burger zelf moet worden weggebracht. Bij omgekeerd inzamelen ligt de nadruk dus op het inzamelen van bruikbare grondstoffen. De afgifte van bruikbare grondstoffen kost de ontdoener daarom weinig inspanning, dit in tegenstelling tot de afgifte van het restafval. Goed scheidingsgedrag van de burger wordt hierdoor beloond en leidt tot minder restafval. Omgekeerd inzamelen kan in sommige gevallen een alternatief voor diftar zijn, maar kan ook in combinatie met diftar worden gebruikt.

Benchmarking

In de benchmark huishoudelijk afval leren gemeenten van elkaar door vergelijking op basis van afvalcijfers en prestatie-indicatoren. Het gaat daarbij niet alleen om milieu (mate van afvalscheiding), maar ook om kosten, dienstverlening en regie- en bedrijfsvoering. In de interactieve kennisdeling-sessies krijgen gemeenten inzicht in elkaars beleidsinstrumenten, inzamelingsystemen en communicatiemethoden. Nieuwe inzichten worden meegenomen in nieuwe gemeentelijke plannen. De NVRD organiseert - in samenwerking met Rijkswaterstaat - jaarlijks deze benchmark waaraan circa tweehonderd gemeenten meedoen. Resultaten worden vastgelegd in kringrapporten, individuele rapportages en een evaluatierapport met algemene bevindingen.

Jaarlijks vindt er een evaluatie plaats van de benchmark. Daarin worden nadrukkelijk steeds verbeteringen gezocht - zowel waar het gaat om het verzamelen van gegevens als het van elkaar leren wat betreft goed en minder goed werkende inzamelingsmethoden - en doorgevoerd.

B.3.4 **Bedrijfsafval**

B.3.4.1 [Regelgeving voor het gescheiden houden van bedrijfsafvalstoffen](#)

In het Bal staat de lijst met afvalstoffencategorieën die door bedrijven gescheiden moeten worden gehouden, zodat ze op de juiste manier verwerkt kunnen worden. Bedrijven zijn wettelijk verplicht om deze afvalstoffen gescheiden te houden en gescheiden af te voeren.

In het Bal wordt het mengen van categorieën bedrijfsafval met andere categorieën bedrijfsafval, met gevaarlijk afval en met andere stoffen dan afvalstoffen aangemerkt als milieubelastende activiteit. Dit geldt zowel voor de fase 'voorafgaand aan afvalbeheer' voor zover gescheiden houden kan worden geleverd (art. 3.39 Bal) als voor de fase 'tijdens afvalbeheer' (art. 3.184 Bal). Als het Bal het mengen aanmerkt als milieubelastende activiteit dan is dat mengen verboden,

tenzij men een vergunning heeft of er een vrijstelling geldt (art. 5.1 Ow in combinatie met art. 3.40 Bal respectievelijk art. 3.195 en art. 3.196 Bal). Dit betekent concreet dat eenieder die een categorie bedrijfsafvalstoffen wil mengen met andere (afval)stoffen, voor dit mengen (als het niet is vrijgesteld) een vergunning nodig heeft – ook wanneer dat gebeurt op de locatie waar de betreffende afvalstoffen zijn ontstaan.

Er zijn hierbij vier belangrijke kanttekeningen:

- I In enkele gevallen is ook mengen binnen 1 categorie vergunningplichtig.
- II Voorafgaand aan fase afvalbeheer is samenvoegen van afvalstoffen die behoren tot hetzelfde categorienummer (A- en B-variant) vrijgesteld van vergunningplicht.
- III Gescheiden houden van afvalstoffen kan niet altijd van een bedrijf of organisatie gevergd worden.
- IV Bijzondere regelgeving voor baggerspecie en grond.

Ad. I; In enkele gevallen is ook mengen binnen 1 categorie vergunningplichtig.

Zoals aangegeven kan ook binnen een categorie van bijlage II van het Bal sprake zijn van mengen. In het algemeen is samenvoegen van afvalstoffen binnen eenzelfde categorie in het Bal niet aangewezen als vergunningplichtig.⁴⁶ In enkele specifieke gevallen is echter ook het samenvoegen van afvalstoffen binnen eenzelfde categorie aangewezen als vergunningplichtig. Voor bedrijfsafval geldt dit voor de categorieën 10 (*procesafhankelijk industrieel afval*) en 111 (*te storten afval*) van bijlage II van het Bal (art. 3.39 en art. 3.195 Bal). Wanneer het gaat om afvalstoffen die qua aard, samenstelling of concentraties aanwezige componenten niet met elkaar vergelijkbaar zijn, leidt samenvoegen van afvalstoffen ook binnen deze categorieën tot vergunningplicht. Dit geldt zowel voor de fase 'voorafgaand aan afvalbeheer' als voor de fase 'tijdens afvalbeheer'⁴⁷. Betreft het wel afvalstoffen die qua aard, samenstelling of concentraties aanwezige componenten met elkaar vergelijkbaar zijn, dan is geen sprake van mengen maar van opbulken en is ook binnen deze categorieën geen sprake van vergunningplicht.

Dit betekent dat verschillende soorten procesafhankelijk industrieel afval en verschillende afvalsoorten die gestort gaan worden, van elkaar gescheiden moeten worden gehouden en gescheiden moeten worden afgevoerd.

Ad. II; Voorafgaand aan afvalbeheer mengen van A- en B-variant van hetzelfde categorienummer

Een tweede belangrijke uitzondering betreft het samenvoegen van afvalstoffen die horen tot een A- en een B-variant van hetzelfde categorienummer. Dit gaat dus om het samenvoegen gevaarlijk afval en niet-gevaarlijk afval van hetzelfde type. Wanneer dat samenvoegen plaatsvindt 'voorafgaand aan afvalbeheer' – ofwel op de locatie waar de betreffende afvalstoffen zijn ontstaan⁴⁸ – is dit samenvoegen geen milieubelastende activiteit en geldt geen vergunningplicht (voetnoot 2 in bijlage II van het Bal).

Dit betekent bijvoorbeeld dat batterijen die wel en batterijen die geen gevaarlijk afval zijn, op dat moment wel samen mogen worden gevoegd door degene bij wie het afval ontstaat.

⁴⁶ Voorafgaand aan afvalbeheer is dit geregeld als uitzondering op de aanwijzing als milieubelastende activiteit (art. 3.39 Bal) en daarmee uitgezonderd van de vergunningplicht van art 3.40 Bal. In de fase 'tijdens afvalbeheer' is het wel aangewezen als milieubelastende activiteit (art. 3.184 Bal) maar is het via art. 3.196 Bal alsnog uitgezonderd van de vergunningplicht.

⁴⁷ Voor de fase 'tijdens afvalbeheer' zijn er overigens wel een aantal kanttekeningen. Zo is (niet limitatief) mengen binnen dezelfde categorie (anders dan 10, 11, 110 en 111) alleen vergunningvrij als de opslag van het afval ook vergunningvrij is, wordt het mengen binnen dezelfde categorie alsnog vergunningplichtig als het mengen een handeling van 'verwijderen' is en worden menghandelingen soms toch vergunningplichtig omdat het bedrijf andere activiteiten verricht die het bedrijf vergunningplichtig maken (denk aan ippc-bedrijven).

⁴⁸ In bijzondere gevallen – denk aan de onderhoudsmonteur of hovenier die 'eigen' afval meeneemt naar de eigen locatie – kan het ook om een andere locatie dan waar het is ontstaan gaan – zolang maar geen sprake is van afgifte/inzameling.

Ad. III; Gescheiden houden van afvalstoffen kan niet van een bedrijf of organisatie gevegd worden

Bij het samenvoegen van verschillende categorieën van bedrijfsafval op de locatie waar het afval is ontstaan⁴⁹, is alleen sprake van een milieubelastende activiteit en vergunningplicht als het gescheiden houden op grond van het LAP gevegd kan worden (art. 3.39, lid 1, sub e en art. 3.40 van het Bal). Hierbij moet volgens de wetstekst worden gelet op de hoeveelheden en de manier van vrijkomen van deze afvalstoffen en de kosten van het gescheiden houden en gescheiden afgeven. De uitwerking hiervan in het LAP is vernieuwd met de tweede wijziging van LAP3 en staat in paragraaf B.3.4.2. Het doel van de wijziging is de regels duidelijker te maken voor bedrijven en toezichthouders. Ook wordt beoogd de administratieve lasten te beperken door uit te gaan van reeds beschikbare bedrijfsgegevens.

Ad. IV; Bijzondere regelgeving voor baggerspecie en grond

Het samenvoegen van grond of baggerspecie (bij het opslaan) is in het Bal aangewezen als milieubelastende activiteit waarvoor in bepaalde gevallen een vergunningplicht geldt (art. 3.48j en k Bal). Een vergunning is nodig voor:

- 1) het samenvoegen van grond binnen de kwaliteitsklasse matig verontreinigd of sterk verontreinigd,
 - 2) baggerspecie binnen de kwaliteitsklasse sterk verontreinigd,
- en, met uitzondering van bepaalde gevallen, ook voor:
- 3) grond of baggerspecie van onbekende kwaliteit (geen milieuverklaring én de kwaliteit valt ook niet af te leiden uit de herkomst).

Zie hiervoor verder hoofdstuk D.4.

In paragraaf 4.122 Bal zijn tevens algemene regels gesteld voor het samenvoegen van toepasbare grond of baggerspecie. Deze regels gelden voor het samenvoegen van grond binnen de kwaliteitsklasse landbouw/natuur, wonen of industrie en voor het samenvoegen van baggerspecie binnen de kwaliteitsklasse niet verontreinigd, licht verontreinigd of matig verontreinigd (art. 4.1247 Bal). Voor deze gevallen geldt een meldingsplicht (art. 4.1248). In art. 4.1255 Bal is aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden het samenvoegen van dergelijke partijen grond of baggerspecie is toegestaan.

Het samenvoegen van partijen grond of baggerspecie is ook een menghandeling volgens dit LAP. Mengen van grond of baggerspecie voorafgaand aan afvalbeheer valt in het Bal onder de algemene bepalingen over mengen (paragraaf 3.2.13). Voor mengen van grond of baggerspecie tijdens afvalbeheer kent het Bal specifieke regels (paragrafen 3.2.24 en 3.5.8). In de toelichting op het Bal is expliciet bepaald dat deze specifieke regels voor gaan op deze algemene bepalingen over mengen.

Het voorgaande is weergegeven in onderstaande samenvattende tabel (tabel 6).

tabel 6 Regelgeving betreffende samenvoegen van bedrijfsafvalstoffen niet zijnde grond en baggerspecie

fasen	samenvoegen bedrijfsafval	binnen 1 categorie	met andere stoffen dan afvalstoffen	met gevaarlijk afval van eenzelfde categorienummer (met de A-variant)	met afval van een ander categorienummer
voorafgaand aan afvalbeheer	toegestaan ⁵⁰ m.u.v. vergunningplicht voor	vergunning vereist	toegestaan	vergunning vereist, behalve gescheiden	

⁴⁹ Deze uitzondering geldt alleen voor de locatie waar het afval is ontstaan. Wordt afval eerst meegenomen naar een andere locatie en daar gemengd met afval van een andere categorie dan is sprake van een milieubelastende activiteit die vergunningplichtig is, ook als het nog voorafgaand aan afvalbeheer is.

⁵⁰ Voorafgaand aan afvalbeheer is dit geregeld als uitzondering op de aanwijzing als milieubelastende activiteit (art. 3.39 Bal) en daarmee uitgezonderd van de vergunningplicht van art 3.40 Bal. In de fase 'tijdens afvalbeheer' is het wel aangewezen als milieubelastende activiteit (art. 3.184 Bal) maar is het via art. 3.196 Bal alsnog uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor de fase 'tijdens afvalbeheer' zijn er overigens wel een aantal kanttekeningen die niet direct uit de tabel blijken. Zo is (niet limitatief) mengen binnen dezelfde categorie (anders dan 10, 11, 110 en 111) alleen vergunningvrij als de opslag van het

	categorieën 10 en 111			houden volgens het LAP niet gevegd wordt <u>én</u> mengen gebeurt op de locatie waar het afval is ontstaan
tijdens afvalbeheer	toegestaan ⁵⁰ m.u.v. vergunningplicht voor categorieën 10 en 111	vergunning vereist (m.u.v. mengen: tijdens recyclen of voorbereiden voor hergebruik van afval waarvoor opslag is vrijgesteld van vergunningplicht ⁵¹ van verschillende soorten biomassa t.b.v. verbranden)	vergunning vereist	vergunning vereist (m.u.v. verschillende soorten biomassa t.b.v. verbranden)

B.3.4.2 Afvalscheiding door bedrijven (voorafgaand aan afvalbeheer)

B.3.4.2.1 Algemeen

De regels voor het scheiden van bedrijfsafval gelden voor alle bedrijven, organisaties en instellingen. In deze paragraaf wordt aangegeven wanneer scheiden aan de bron inderdaad gevegd wordt. Wil een bedrijf of organisatie toch categorieën bedrijfsafval samenvoegen met andere categorieën afval of met andere stoffen dan afvalstoffen dan is een vergunning vereist (zie tabel 6) en is sprake van afwijken van het LAP (zie paragraaf A.2.6.1).

De categorieën in bijlage II van het Bal zijn de afvalstoffen die wettelijk gezien gescheiden moeten worden gehouden. Hieronder vallen ook de stromen die op grond van de kaderrichtlijn afvalstoffen in beginsel gescheiden moeten worden ingezameld, behoudens uitzonderingen (zie kader in paragraaf B.3.3.2.1).

Voor een groot deel daarvan geldt dat gescheiden houden altijd gevegd wordt (tabel 7). Daarnaast zijn er afvalstoffen die alleen in specifieke gevallen gescheiden moeten worden gehouden (tabel 8). Als uitzondering geldt voor bepaalde afvalstoffen dat, als nascheiding aan een aantal voorwaarden voldoet, bronscheiding hiervoor niet gevegd wordt (paragraaf 0). Bij tabel 7 gelden daarnaast twee algemene uitzonderingen namelijk voor kleine hoeveelheden afval en voor bedrijven met weinig ruimte (nogmaals paragraaf 0).

Geen enkel bedrijf of organisatie heeft alle afvalstoffen die in bijlage II van het Bal staan. Met de tabellen en algemene uitzonderingen kan elk bedrijf of organisatie aflezen welke situatie voor het bedrijf of de organisatie van toepassing is en welke afvalstoffen gescheiden moeten worden.

Reikwijdte

Deze paragraaf heeft betrekking op bedrijfsafval en niet op gevaarlijk afval (zie paragraaf B.3.5). Ook heeft dit geen betrekking op bouw- en sloopafval op de plaats waar het vrij komt. Hiervoor geldt het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Vanaf de inzameling van bouw- en sloopafval geldt wel het LAP (zie paragrafen B.3.6.1 en B.3.6.2).

Afvalstoffencategorieën

De afvalstoffencategorieën zijn in tabel 7 en tabel 8 vereenvoudigd weergegeven. In bijlage II Bal en bijlage F.5 van het LAP staan de exacte omschrijvingen van de categorieën. Ook zijn voor de leesbaarheid sommige categorieën onder één noemer gevat. Dan is in de tabellen aangegeven dat de omschrijving meerdere categorieën omvat. Voor de afvalstoffen waarvoor dit speelt kan dit betekenen dat gescheiden houden in meer detailniveau moet plaatsvinden dan in tabel 7 en tabel

afval ook vergunningvrij is, wordt het mengen binnen dezelfde categorie alsnog vergunningplichtig als het mengen een handeling van 'verwijderen' is en worden menghandelingen soms toch vergunningplichtig omdat het bedrijf andere activiteiten verricht die het bedrijf vergunningplichtig maken (denk aan ippc-bedrijven).

⁵¹ Art. 3.195 Bal in samenhang met art. 3.185 Bal

8 is weergegeven; bijlage II Bal is uiteindelijk leidend. Meer informatie over de afvalstoffen is te vinden in de betreffende sectorplannen (deel E) en bijlage F.5 van het LAP.

B.3.4.2.2 [Bedrijfsafval waarvoor scheiden altijd wordt gevergd](#)

In tabel 7 staan de afvalstoffencategorieën benoemd waarvan scheiding door de bedrijven waar het afval ontstaat altijd wordt gevergd. In gevallen waarin voor een categorie uit deze tabel in bijlage II van het Bal zowel een A als een B-categorie bestaat met hetzelfde categorienummer, wordt het van elkaar gescheiden houden van deze A- en B-categorie op basis van het LAP niet gevergd.

tabel 7 : Bedrijfsafvalstoffen waarvan gescheiden houden altijd wordt gevergd

Afvalstoffencategorieën	
Afvalwaterstromen en baden	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Asbesthoudend afval	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Asfalt	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Autowrakken	
Banden	
Batterijen en accu's	
Brandblussers > 1 kg en drukhouders	
Dierlijke bijproducten	
Elektrische en elektronische apparatuur	
Gedecontamineerd afval van gezondheidszorg	
Grond en baggerspecie	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Kunstgras	
Kwikhoudend afval	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Metalen	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Niet ontwikkeld fotopapier	
Ondergrondse opslagtanks	
Papier of kunststofgeïsoleerde kabels	
Procesafhankelijk industrieel afval*	
Reststoffen van drinkwaterbereiding en energiecentrales	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Riool, kolken, gemalen slib (RKG-slib)	
Slib van voedings- en genotsmiddelenindustrie	
Steenachtig materiaal	Meerdere categorieën in Bijlage II Bal
Steenwol uit de tuinbouw	
Straalgrit dat reinigbaar is	
Tanks voor autogas	
Veegafval van openbare ruimte	
Zuurteer en overig zwavelhoudend afval	

[*] Procesafhankelijk industrieel afval: Dit afval maakt onderdeel uit van de bedrijfsprocessen waarbij een bedrijf of organisatie altijd zorg moet dragen voor verantwoorde verwerking van het afval. Cruciaal is dat er veel vormen van procesafhankelijk industrieel afval zijn die qua aard en samenstelling sterk uiteen kunnen lopen. Op basis van het Bal moeten verschillende soorten afval binnen deze afvalstoffencategorie ook van elkaar gescheiden blijven (zie paragraaf B.3.4.1 onder Ad I). Voor het toch mengen van procesafhankelijke industriële afvalstoffen die qua aard en samenstelling van elkaar verschillen geldt een vergunningplicht.

B.3.4.2.3 [Bedrijfsafval waarvoor scheiden in specifieke gevallen wordt gevergd](#)

In tabel 8 zijn de afvalstoffen benoemd waarvoor scheiden vanwege milieu, economische, technische of praktische redenen niet altijd doelmatig is. Hierbij is voldaan aan de uitzonderingen die mogelijk zijn op het uitgangspunt van gescheiden inzameling zoals opgenomen in de kaderrichtlijn afvalstoffen (zie kader in paragraaf B.3.3.2.1). De tabel beschrijft in welke gevallen deze afvalstoffen gescheiden moeten worden. Dit is gebaseerd op de hoeveelheid, manier van vrijkomen en kosten voor gescheiden inzameling van de afvalstoffen.

tabel 8 Bedrijfsafvalstoffen waarvan gescheiden houden alleen in specifieke gevallen wordt gevergd

Afvalstoffencategorieën*	Gescheiden houden en gescheiden afgeven wordt gevergd als
Papier en karton	wekelijks ontstaat
Bioafval en daarmee vergelijkbaar biologisch afbreekbaar bedrijfsafval	vrijkomt bij landbouw of dagelijks ontstaat bij een bedrijf met een professionele keuken, of dagelijks ontstaat bij handel/verkoop (incl. veilingen)
Glazen verpakkingen	dagelijks ontstaat
Kunststof	zijnde landbouwplastic dat vrijkomt bij landbouw of zijnde folie: wekelijks ontstaat, of incidenteel 400 liter of meer vrijkomt
EPS (piepschuim) verpakkingen	wekelijks ontstaat of incidenteel 1000 liter of meer vrijkomt
A- en B-hout of Houten verpakkingen	maandelijks 3 m ³ of meer vrijkomt of incidenteel 3 m ³ of meer vrijkomt
Groenafval	vrijkomt bij landbouw, bos en natuur of openbaar groen of wekelijks vrijkomt, of incidenteel 3 m ³ of meer vrijkomt
Textiel	zijnde bedrijfskleding, linnengoed en/of onverkoopbaar textiel: wekelijks ontstaat, of incidenteel 1 m ³ of meer vrijkomt
Matrassen	incidenteel in hoeveelheden van 10 stuks of meer vrijkomen

[*] Procesafhankelijk industrieel afval: Dit afval kan afhankelijk van het industriële proces bijvoorbeeld ook bioafval, kunststof of hout zijn. Hiervoor wordt gescheiden houden en gescheiden afgeven altijd gevergd. Andere afvalstoffen die daar niet direct mee samenhangen worden gescheiden gehouden volgens de beschrijving in tabel 7. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om afvalstoffen zoals afgedankte werkkleding, verpakkingsafval en kantoor- en kantineafval.

Algemene uitzonderingen voor het scheiden van bedrijfsafval

Uitzondering bij tabel 8: kleine hoeveelheden

Bij kleinere hoeveelheden wordt het gescheiden inzamelen steeds minder kostenefficiënt en doelmatig. Daarnaast waren ook in eerdere regelgeving grenzen opgenomen voor kleine hoeveelheden afval die nog met het restafval mochten worden afgevoerd. Om hiermee rekening te houden wordt gescheiden houden niet gevergd als de totale hoeveelheid afval van het bedrijf of de organisatie klein is. De totale hoeveelheid afval wordt bepaald aan de hand van het totale volume van de afvalcontainer(s) dat per week wordt afgevoerd. Als er meerdere containers (ook van verschillende afvalstromen) worden afgevoerd, worden deze opgeteld. Als deze vaker of minder vaak dan eenmaal per week wordt geleegd, wordt het volume van de afvalcontainer omgerekend naar de hoeveelheid per week. De afvalstoffen uit tabel 7 en incidentele hoeveelheden uit tabel 8 worden hier niet in meegenomen. De hoeveelheid voor deze uitzondering wordt dus alleen betrokken op de met regelmaat vrijkomende afvalstromen uit tabel 8 + restafval.

Uitzonderingen voor kleine totale hoeveelheid afval:

- Minder of gelijk aan 240 liter afval totaal per week: Gescheiden houden en gescheiden afgeven wordt niet gevergd. Incidentele afvalstromen uit tabel 8 moeten wel gescheiden worden gehouden.

- Van 240 liter tot 660 liter afval totaal per week: Gescheiden houden van één afvalstoffencategorie naar keuze wordt gevergd: papier en karton, bioafval, glasverpakkingen of kunststof folie. Incidentele afvalstromen uit tabel 8 moeten wel gescheiden worden gehouden.

Vanaf 660 liter afval totaal per week wordt gescheiden houden gevergd voor alle van toepassing zijnde situaties uit tabel 8.

Uitzondering bij tabel 8: kleine ruimte

Met name bedrijven in binnenstedelijk gebied hebben soms erg weinig ruimte. Het totale vloeroppervlak en eigen buitenruimte is beperkt. Hierdoor is het soms niet redelijk om het afval in meerdere containers en zakken gescheiden te moeten houden. Om hiermee rekening te houden wordt gescheiden houden niet gevergd als het totale oppervlak van het bedrijf of organisatie (binnen en buiten) zeer klein is. Voor het bepalen van het totale oppervlak wordt de perceeloppervlakte gebruikt die bij de huur of koop van de ruimte is vastgelegd. De totale oppervlakte omvat zowel de ruimte van het pand als de eigen buitenruimte. Als de gemeente bij verordening heeft bepaald dat het plaatsen van afvalcontainers in (een deel van) de eigen buitenruimte verboden is, dan hoeft dit betreffende oppervlak niet meegenomen te worden in het totale oppervlak.

De uitzonderingen voor een klein totaal oppervlak zijn:

- Minder dan 40 m² totaal oppervlak: Gescheiden houden en gescheiden afgeven is wel wenselijk, maar wordt niet gevergd. Incidentele afvalstromen uit tabel 8 moeten wel gescheiden worden.
- Vanaf 40 m² tot 100 m² totaal oppervlak: Gescheiden houden van één afvalstoffencategorie naar keuze wordt gevergd: papier en karton, bioafval, glasverpakkingen of kunststof folie. Incidentele afvalstromen uit tabel 8 moeten wel gescheiden worden.

Vanaf 100 m² totaal oppervlak wordt gescheiden houden gevergd voor alle van toepassing zijnde situaties uit tabel 8.

Toelichting bij uitzonderingen kleine hoeveelheden en kleine ruimte

Voor het gescheiden houden van afval zijn voorzieningen voor afvalscheiding nodig op de plekken waar het afval vrijkomt en daarnaast inzamelmiddelen voor de gescheiden inzameling. Scheiden op de plek waar het afval vrijkomt kan in verband met beperkte ruimte moeilijk zijn. Hier wordt verwacht dat binnen het bedrijfsproces met enige creativiteit een manier gevonden wordt om het afval gescheiden te houden. Dit is daarom geen aanleiding voor de uitzondering. De verzamelcontainers voor gescheiden inzameling zijn over het algemeen beschikbaar vanaf 240 liter containers. Omdat deze altijd een minimale ruimte innemen, is een uitzondering opgenomen voor bedrijven met beperkte ruimte.

De uitzondering om geen of maar 1 afvalstroom gescheiden te hoeven houden is bedoeld voor echt kleine bedrijven, die weinig mogelijkheid hebben om binnen hun locatie ruimte te maken voor verantwoord opslaan en afvoeren van afval in zulke inzamelmiddelen of die in totaal weinig afval hebben. Voor locaties die meerdere bedrijven omvatten (zoals bedrijfsverzamelgebouwen, maar ook op een locatie of evenement met meerdere horecaconcepten of een station met winkels en horeca) en waar de verzamelcontainers op een centrale plaats staan, geldt deze uitzondering niet. De uitzonderingen hebben betrekking op het geheel van de locatie en niet op kleinere onderdelen binnen dat geheel.

Uitzondering bij tabel 7 en tabel 8: (semi) openbare ruimte

Het gaat bij deze uitzondering om de vraag of op elke plek waar een afvalbak staat in het bedrijf of de organisatie, ook gescheiden afvalbakken moeten staan. In situaties waar medewerkers voornamelijk het afval produceren en weggooien, is afvalscheiding goed mogelijk met de juiste organisatie en communicatie. In (semi) openbare buiten- en binnenruimten is goede afvalscheiding lastiger te realiseren. Het afval raakt makkelijker vervuild doordat er veel verschillende particulieren komen en het met name gaat om consumptieafval zoals verpakkingen met etensresten.

Gescheiden houden van afval wordt:

- Wel geveerd op de plekken waar voornamelijk medewerkers het afval produceren. Het gaat dan om de niet-publieke delen zoals de werkplekken van medewerkers, achter de balie in winkels en horeca en in de productieruimte of keuken, inclusief het afval van tafelbediening.
- Niet geveerd in de (semi) openbare ruimte waar voornamelijk particulieren (zoals bezoekers, klanten, leerlingen, leden) het afval weggooien. Het gaat om de publieke buiten- en binnenruimtes van bijvoorbeeld winkelcentra, stations, attractieparken, onderwijsinstellingen, sportfaciliteiten of fastfoodrestaurants. Het maakt geen verschil of er door de particulieren voor toegang wordt betaald. In deze gevallen is goede afvalscheiding wel gewenst, maar wordt het momenteel nog niet geveerd.

Het scheiden van plastic verpakkingen en drankenkartons wordt van bedrijven nu nog niet geveerd (zie tabel 7 en tabel 8), maar dit zal met de aanpassing van de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen in de toekomst waarschijnlijk veranderen (zie ook de toelichting op kunststofafval). Daarnaast zullen maatregelen rond statiegeld en single use plastics tot veranderingen in het afval van (semi) openbare ruimtes leiden. Bij de herziening van het LAP in 2023 zal de uitwerking van de genoemde verandering in wetgeving worden bekeken en zullen de regels daarbij mogelijk worden aangescherpt.

Nascheiding en gecombineerde inzameling (voor tabel 7 en tabel 8)

Sommige afvalstoffen kunnen goed worden nagescheiden uit restafval. Ook kunnen combinaties van droge afvalstoffen samen ingezameld worden, waarna ze via handmatige of mechanische nascheiding goed kunnen worden gescheiden voor verdere verwerking.

Het beleid hiervoor is:

- Indien kleine afgedankte elektr(on)ische apparaten, lampen en/of batterijen worden ingezameld in een milieubox voor klein gevaarlijk afval (KGA), waardoor nascheiding uit de gecombineerde stroom mogelijk is, wordt scheiden aan de bron niet geveerd als voldaan wordt aan de hieronder genoemde voorwaarden.
- Indien metaal-, kunststof- en houtafval uit restafval of gecombineerde stromen worden nagescheiden, wordt scheiden aan de bron niet geveerd als voldaan wordt aan de hieronder genoemde voorwaarden.

Voorwaarden (cumulatief):

1. de verwerking volgens de minimumstandaard van die afvalstof blijft mogelijk; en
2. na samenvoeging kunnen de verschillende afvalstoffen worden teruggewonnen in een hoeveelheid en kwaliteit die op zijn minst vergelijkbaar zijn met de situatie waarin de betreffende afvalstoffen wel aan de bron gescheiden zouden zijn gehouden; en
3. de nascheiding is zeker, bijvoorbeeld doordat dit is vastgelegd in het contract met de afvalinzamelaar.

Voor bioafval, groenafval, papier en karton, glas, EPS, textiel en matrassen is nascheiding uit restafval of inzameling in gecombineerde stromen geen alternatief voor scheiden aan de bron. Het samen inzamelen van deze afvalstoffen in een voertuig is wel toegestaan als de afvalstoffen niet met elkaar vermengd raken. Bijvoorbeeld omdat een of beide afvalstoffen in verschillende compartimenten, een goed afgesloten zak of ander inzamelmiddel zitten.

B.3.4.2.4 [Toelichting bij tabel 8](#)

Dagelijks, wekelijks, incidenteel

Onder dagelijks wordt verstaan dat het afval gewoonlijk elke werkdag ontstaat. Het kan voorkomen dat het een dag niet gebeurt, maar als dat een uitzondering is dan wordt ook die situatie wel onder dagelijks verstaan. Het betekent dat het afval vrijkomt bij dagelijkse (bedrijfs)activiteiten. Wekelijks of maandelijks betekent op dezelfde manier dat het afval minimaal één keer per week of minimaal één keer per maand ontstaat. Het gaat hier kortom om afval dat frequent of structureel vrijkomt in het bedrijf of de organisatie.

Sommige stromen ontstaan niet structureel in het bedrijf of de organisatie, maar bij bepaalde gebeurtenissen zoals nieuwe aanschaf van (bedrijfs)kleding, vervanging van de inventaris of

wijziging van het interieur. Als in die incidentele gevallen meer dan een bepaalde hoeveelheid afval ontstaat, dan wordt gevergd dat dit gescheiden wordt afgevoerd. Bij deze grenzen is rekening gehouden met de relatie met activiteiten van het bedrijf of de organisatie, de omvang van inzamelmiddelen die in gebruik zijn en de kosten ten opzichte van afvoer via het restafval.

Voor tijdelijke evenementen geldt dat gescheiden houden van afval wordt gevergd voor alle van toepassing zijnde afvalstoffen uit tabel 7 en voor de afvalstoffen in tabel 8 boven de in die tabel genoemde incidentele hoeveelheden. Voor evenementen die wel regelmatig plaatsvinden (maandelijks, wekelijks, dagelijks) en/of plaatsvinden op structureel daarvoor ingerichte locaties, gelden dezelfde regels als voor andere bedrijven zoals beschreven in het LAP.

Papier en karton

Dit afval hebben alle bedrijven in meer of mindere mate. Met de regel dat papier en karton gescheiden moet worden als het wekelijks vrijkomt, zal dit ook voor bijna alle bedrijven verplicht zijn. Hierbij gelden alleen de uitzonderingen voor het minimale totale volume, kleine ruimte en de (semi) openbare ruimte. De kosten voor gescheiden inzameling en verwerking van papier zijn lager dan van restafval. Papier is niet bederfelijk en kan langer bewaard worden, waardoor het ook minder vaak dan eens per week kan worden ingezameld.

Papieren bakers, papieren handdoekjes en drankenkartons zijn niet in de tabellen opgenomen, omdat de inzameling en verwerking hiervan nog in ontwikkeling is. Gescheiden houden hiervan is wel wenselijk, maar wordt (nog) niet gevergd.

Bioafval

Biologisch afbreekbaar afval komt bij veel verschillende sectoren vrij. Het gaat hier om bioafval, niet zijnde groenafval. Zie hiervoor de toelichting in bijlage F.5.

Bij elk bedrijf of organisatie ontstaat altijd een beetje bioafval door eten en drinken van medewerkers en/of klanten. Het gaat bij veel bedrijven echter om kleine hoeveelheden. Daarom wordt gescheiden houden hiervoor niet altijd gevergd. Dat is wel het geval als bioafval samenhangt met de activiteiten van het bedrijf of de organisatie. Daarom is gespecificeerd dat gescheiden houden wel gevergd wordt als het ontstaat bij landbouw (productieafval, plantenaafval, groente en fruitafval), bij professionele keukens (keukenafval, ook swill genoemd) en bij handel en verkoop (inclusief veilingen) van voedingsmiddelen of planten (snijresten, onverpakte over-de-datum/onverkoopbare producten). Met professionele keukens wordt bedoeld keukens waar voedsel wordt bereid voor medewerkers of derden.

Swill bestaat uit snijresten en bereide en onbereide voedselresten en wordt onder andere met 120 liter containers ingezameld. Onverpakte of uitgepakte producten die niet meer verkocht kunnen worden, kunnen bij het swill gedaan worden of apart ingezameld worden (veelal in 240 liter containers). In het laatste geval mogen ook verpakte producten erbij. De verwerking van swill via vergisting en compostering is goedkoper dan van restafval. De inzameling en verwerking in totaal is echter duurder in vergelijking met de kosten voor restafval. Vanwege de bestaande verplichting tot gescheiden houden wordt gescheiden houden nu alleen gevergd voor keukenafval/swill en onverpakte (over-de-datum/onverkoopbare) producten.

Als in het bedrijf of de organisatie deze afvalstroom gescheiden moet worden gehouden, wordt ook gevergd dat het bioafval dat op de andere plekken in het bedrijf of de organisatie vrijkomt gescheiden wordt gehouden (behalve bij de uitzondering voor (semi) openbare ruimte).

Glazen verpakkingen

Gescheiden houden van glazen verpakkingafval is verplicht als er elke werkdag glasafval ontstaat in het bedrijf of de organisatie. De kosten voor gescheiden inzameling en verwerking van glazen verpakkingen zijn gelijk of iets hoger dan voor restafval.

Kunststofafval en EPS verpakkingen

Kunststofafval bestaat uit diverse soorten verpakkingen en producten. Een deel van de verpakkingen en producten worden meermalig gebruikt. Een ander deel wordt na gebruik weggegooid. Voor drie soorten kunststofafval wordt in de tabel aangegeven dat gescheiden

houden geveerd wordt. Dit zijn veel voorkomende afvalstromen waarvoor inzameling en verwerking in heel Nederland beschikbaar is. De kosten zijn over het algemeen lager of niet significant hoger dan voor restafval.

Verschillende soorten landbouwplastic komt bij de landbouw in grote hoeveelheden vrij en dit hangt direct samen met de activiteiten van het bedrijf of de organisatie. Gescheiden houden wordt daarom altijd geveerd. Kunststof folie bestaat veelal uit transportverpakkingsfolie, zoals krimp- en stretchfolie en hoezen voor de levering van producten. Met EPS verpakkingen wordt groot piepschuim verpakkingsmateriaal bedoeld (niet piepschuim uit bouw). Zowel folie als EPS wordt in speciale zakken ingezameld. Gescheiden houden wordt geveerd als dit wekelijks of incidenteel in grotere volumes in het bedrijf of de organisatie ontstaat.

Plastic bekertjes, plastic verpakkingen (in combinatie met blik en drinkpakken, ook wel PBD of PMD genoemd) en overig kunststofafval zijn nu niet opgenomen in de tabel. Voor PMD-verpakkingen is de inzameling en verwerking nog in ontwikkeling en zijn de kosten ten opzichte van restafval hoger. Bij de evaluatie van de regels in het LAP wordt opnieuw naar de kunststofafval stromen gekeken. Omdat de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen aangepast wordt, is de verwachting dat dan voor meer kunststofverpakkingen gescheiden houden geveerd kan worden.

A/B hout en houten verpakkingen

Houtafval wordt ingedeeld in A-hout (ongeverfd en onbehandeld) en B-hout (geverfd, gelakt of verlijmd)⁵². Dit valt onder dezelfde afvalstoffencategorie en mag samen worden ingezameld. Houten verpakkingen zoals pallets en kisten zijn een aparte afvalstoffencategorie. Omdat er in de praktijk geen aparte inzameling bestaat, wordt gescheiden houden bij het bedrijf of de organisatie waar het afval ontstaat (nu nog) niet geveerd. Er ontstaat voor het bedrijf of de organisatie dus geen vergunningplicht bij het mengen van dit afval.

In Nederland is maar beperkte inzameling van kleine hoeveelheden houtafval beschikbaar. De inzameling gebeurt over het algemeen met containers vanaf 3 m³. In de tabel is hierbij aangesloten.

Groenafval

Als groenafval afkomstig is van landbouw, bos, natuur of openbaar groen wordt gescheiden houden altijd geveerd. Dit geldt ook als het bedrijf of de organisatie dit afval wekelijks heeft, zoals bij hoveniers. Voor bedrijven waar incidenteel groenafval vrijkomt zijn containers vanaf 3 m³ algemeen beschikbaar. Hier is in de tabel bij aangesloten.

Textiel

Bij bedrijven komen diverse textielafvalstromen vrij. De belangrijkste zijn (bedrijfs)kleding, linnengoed en onverkoopbaar textiel. Onverkoopbaar textiel kan bijvoorbeeld kleding, linnengoed of woontextiel zijn. De kosten verschillen op basis van de samenstelling van het textiel. Omdat de textielstromen samenhangen met de activiteiten van het bedrijf of de organisatie, wordt gescheiden houden geveerd als deze wekelijks vrijkomen of in grotere hoeveelheden incidenteel ontstaan. Onder textielafval in het LAP valt ook schoeisel, zoals onverkoopbare schoenen en afgedankte werkschoenen (zie [sectorplan 5](#)). Op dit moment wordt gescheiden houden voor schoeisel nog niet geveerd. Er wordt gewerkt aan producentenverantwoordelijkheid voor textiel. Na inwerkintreding zal opnieuw bekeken worden wanneer het gescheiden houden van textiel geveerd kan worden.

Matrassen

Matrassen worden afgedankt door de horeca (hotels, vakantiehuisjes, B&B), zorg (ziekenhuizen, kinderopvang) en de overheid (gevangenissen, AZC). Matrassen van bedrijven worden vanaf hoeveelheden van 10 of 20 stuks ingezameld. Afhankelijk van de inzamelaar zijn de kosten hiervoor niet significant hoger dan voor restafval. Voor kleine hoeveelheden is voor bedrijven nog geen landelijk dekkende inzamel- of brengstructuur beschikbaar. Gescheiden houden is wel wenselijk, maar wordt bij kleine hoeveelheden daarom nu nog niet geveerd. Er wordt in de

⁵² Er bestaat ook nog een categorie C-hout – dat blijft hier buiten beschouwing – zie voor meer info desgewenst het sectorplan hout in deel E van het LAP.

matrasketen gewerkt aan producentenverantwoordelijkheid. In de toekomst zal gescheiden houden voor bedrijven daarom mogelijk wel altijd geveerd worden. Matrassen worden gerecycled en het is daarvoor belangrijk dat deze schoon en droog blijven. Ook kunnen natte matrassen brandgevaar opleveren. De matrassen dienen daarom droog opgeslagen te worden voorafgaand aan de inzameling.

B.3.4.3 Vooruitblik toekomstige ontwikkelingen voor bedrijfsafval

De uitwerking van de in het LAP opgenomen regels voor het scheiden van bedrijfsafval zullen na invoering worden gevolgd. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de verplichting uit de Kra om regelmatig uitzonderingen op gescheiden inzameling voor bepaalde stromen te toetsen, rekening houdend met goede praktijken op het gebied van de gescheiden inzameling, sortering en verwerking van afval en andere ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer.

Bij een volgende wijziging van het LAP worden in ieder geval de uitzonderingen voor kleine hoeveelheden en kleine ruimte en de uitzondering voor (semi) openbare ruimte opnieuw bekeken en wordt aanscherping overwogen. Ook voor evenementen wordt bekeken welke afvalstromen aanvullend gescheiden moeten worden. Hierbij wordt specifiek gekeken naar papier en karton, bioafval en glazen verpakkingen. De intentie is om gescheiden houden van deze afvalstoffen bij een volgende wijziging van het LAP alsnog verplicht te stellen voor (op zijn minst een deel van de) evenementen.

Op dit moment lopen er diverse initiatieven om te zorgen dat de inzamellogistiek van bedrijfsafval efficiënter wordt. Het doel van het beleid is dat het voor ondernemers makkelijker en betaalbaarder is om afval te scheiden en vervoersbewegingen en emissies beperkt worden. Dit kan aanleiding zijn om het beleid voor het gescheiden houden van afval bij de herziening in 2023 aan te scherpen.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen in kosten en opbrengsten, sorteer- en recyclingmogelijkheden, het meer circulair maken van ketens en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (zoals verpakkingen, textiel, matrassen). Ook dit kan aanleiding zijn om het beleid voor afvalscheiding door bedrijven in het LAP aan te passen.

B.3.4.4 Mengen van bedrijfsafval tijdens afvalbeheer

Evenals bij gescheiden aangeboden huishoudelijke afvalstoffen (zie paragraaf B.3.3.2.3) is mengen van verschillende categorieën bedrijfsafvalstoffen tijdens inzameling niet toegestaan. Mengen mag dus pas gebeuren op de ontvangende locatie, mits daarvoor een vergunning is verleend⁵³. Voor het verlenen van vergunningen om gescheiden ingezamelde afvalstoffen te mengen op de ontvangende locatie is hoofdstuk D.4 toetsingskader.

Afvalbedrijven moeten hun eigen afval, dat niet voortkomt uit het afvalbeheerproces, gescheiden houden net als gewone bedrijven. Voor bijvoorbeeld afval van het kantoor van een inzamelaar of verwerker geldt hetzelfde als voor andere primaire ontdoeners (paragraaf B.3.4.2).

B.3.5 **Gevaarlijk afval**

B.3.5.1 Regelgeving rond gescheiden houden van gevaarlijk afval

Bedrijven moeten afvalstoffen in principe gescheiden houden en gescheiden afvoeren tenzij via een vergunning of via algemene regels is geregeld dat dit niet hoeft. In het Bal wordt namelijk het niet gescheiden houden (=mengen) van categorieën gevaarlijk afval van andere categorieën gevaarlijk afval, van niet-gevaarlijk afval en van andere stoffen dan afvalstoffen aangemerkt als milieubelastende activiteit. Dit geldt zowel voor de fase 'voorafgaand aan afvalbeheer' (art. 3.39 Bal) als voor de fase 'tijdens afvalbeheer' (art. 3.184 Bal). Het mengen van gevaarlijk afval is verboden, tenzij men een vergunning heeft (art. 5.1 Ow in combinatie met art. 3.40 Bal respectievelijk art. 3.195 en art. 3.196 Bal). Dit betekent concreet dat eenieder die een categorie gevaarlijke afvalstoffen wil mengen met andere (afval)stoffen, hiervoor een vergunning nodig heeft – ook wanneer dat gebeurt op de locatie waar de betreffende afvalstoffen zijn ontstaan.

⁵³ Behoudens de vrijstelling die geldt voor biomassa t.b.v. verbranding

Er zijn hierbij drie belangrijke kanttekeningen waarbij de eerste 2 analoog zijn aan die bij bedrijfsafval:

- I In enkele gevallen is ook mengen binnen 1 categorie vergunningplichtig.
- II Voorafgaand aan fase afvalbeheer is samenvoegen van afvalstoffen die behoren tot hetzelfde categorienummer (A- en B-variant) vrijgesteld van vergunningplicht.
- III Inzamelvergunning die mengen toestaat.
- IV Bijzondere regelgeving voor baggerspecie en grond.

Ad I; Mengen binnen categorie toch vergunningplichtig

Evenals bij bedrijfsafval is in enkele specifieke gevallen ook het samenvoegen van afvalstoffen binnen eenzelfde categorie aangewezen als vergunningplichtig. Voor gevaarlijk afval geldt voor de categorieën 11 (*procesafhankelijk industrieel afval*) en 110 (*te storten afval*) van bijlage II van het Bal echter een uitzondering (art. 3.39 en art. 3.196 Bal). Dit geldt ook hier weer uitsluitend voor mengen binnen die categorieën en niet voor opbulken.

Ad II; Voorafgaand aan afvalbeheer mengen van A- en B-variant van hetzelfde categorienummer

Een belangrijke uitzondering op het feit dat voor mengen een vergunning is vereist, betreft – net als bij bedrijfsafval, zie paragraaf B.3.4.1 – het mengen van afvalstoffen die horen tot een A- en een B-variant van hetzelfde categorienummer. Dit gaat dus om het samenvoegen gevaarlijk afval en niet-gevaarlijk afval van hetzelfde type. Wanneer dat samenvoegen plaatsvindt 'voorafgaand aan afvalbeheer' – ofwel op de locatie waar de betreffende afvalstoffen zijn ontstaan⁵⁴ – is dit samenvoegen geen milieubelastende activiteit en geldt geen vergunningplicht (voetnoot 2 in bijlage II van het Bal).

Ad III; Inzamelvergunning die mengen toe staat

Gelet op artikel 10.54 Wm is het niet toegestaan om gevaarlijke afvalstoffen tijdens inzamelen of vervoeren te mengen met andere (afval)stoffen. In het Besluit inzamelen afvalstoffen (Bia) is opgenomen dat mengen van verschillende categorieën bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen tijdens de inzameling niet is toegestaan. Uitzondering hierop betreft de inzameling van gevaarlijke afvalstoffen waarvoor volgens het Bia een inzamelvergunning vereist is en waar in die inzamelvergunning expliciet is opgenomen dat bepaalde afvalstoffen van verschillende categorieën in dat specifieke geval mogen worden samengevoegd. Zie hiervoor verder hoofdstuk D.4.

Ad. IV; Bijzondere regelgeving voor baggerspecie en grond

Evenals bij bedrijfsafval (paragraaf B.3.4.1) geldt hier dat er uitgebreide specifieke regelgeving is voor het mengen van grond en baggerspecie en dat voor eventuele vergunningverlening wordt verwezen naar hoofdstuk D.4.

Het voorgaande is weergegeven in onderstaande samenvattende tabel (tabel 9).

tabel 9 Regelgeving betreffende samenvoegen van gevaarlijke afvalstoffen niet zijnde grond en baggerspecie

samenvoegen gevaarlijk afval fase	binnen 1 categorie	met andere stoffen dan afvalstoffen	met niet-gevaarlijk afval van eenzelfde categorienummer (met de B-variant)	met afval van een ander categorienummer
voorafgaand aan afvalbeheer	toegestaan ⁵⁵ m.u.v. vergunningplicht voor	vergunning vereist	toegestaan	vergunning vereist

⁵⁴ In bijzondere gevallen – denk aan de onderhoudsmonteur of hovenier die 'eigen' afval meeneemt naar de eigen locatie – kan het ook om een andere locatie dan waar het is ontstaan gaan – zolang maar geen sprake is van afgifte/inzameling.

⁵⁵ Voorafgaand aan afvalbeheer is dit geregeld als uitzondering op de aanwijzing als milieubelastende activiteit (art. 3.39 Bal) en daarmee uitgezonderd van de vergunningplicht van art 3.40 Bal. In de fase 'tijdens afvalbeheer' is het wel aangewezen als milieubelastende activiteit (art. 3.184 Bal) maar is het via art. 3.196 Bal alsnog uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor de fase 'tijdens afvalbeheer' zijn er

	mengen binnen categorieën 11 en 110			
tijdens afvalbeheer	toegestaan ⁵⁵ m.u.v. vergunningplicht voor mengen binnen categorieën 11 en 110	vergunning vereist	vergunning vereist	vergunning vereist

B.3.5.2 Beleid rond gescheiden houden van gevaarlijk afval

Essentieel verschil met bedrijfsafval is dus dat voor gevaarlijk afval niet geldt dat scheiden aan de bron alleen verplicht is voor zover in het LAP staat dat dat gevegd kan worden. Scheiden aan de bron is uitgangspunt en wanneer men daarvan af wil zien behoeft men een vergunning. Voor het verlenen van dergelijke vergunningen is hoofdstuk D.4 toetsingskader.

B.3.6 **Bouw- en sloopafval van bouwwerken**

B.3.6.1 Regelgeving m.b.t bouw- en sloopafval op het bouw- en sloopterrein

Op de locatie waar bouw- en sloopafval vrijkomt (het bouw- en sloopterrein) als gevolg van activiteiten aan bouwwerken⁵⁶ – ofwel in de fase ‘voorafgaand aan afvalbeheer’ – gelden de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl; artikelen 7.24, 7.25 en 7.26) en ‘tijdens afvalbeheer’ gelden de regels van het Bal. Voor het gescheiden houden van bouw- en sloopafval wordt in het Bal (art. 3.39, lid 2) namelijk een uitzondering gemaakt voor zover het Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing is.

Naast doelvoorschrift dat bouw- en sloopwerkzaamheden zodanig worden uitgevoerd dat tijdens de uitvoering vrijkomend gevaarlijk en overig bouw- en sloopafval deugdelijk wordt gescheiden, kent het Bbl twee middelvoorschriften waarmee aan het doelvoorschrift wordt voldaan:

1. De verplichting om een aantal stromen (zie tabel 10, groep 1) gescheiden te houden ongeacht de omvang waarin deze vrij komen; en
2. De verplichting om een aantal stromen (zie tabel 10, groep 2) gescheiden te houden mits deze vrijkomen in een omvang gelijk of groter dan 1 kubieke meter.

Voor beide verplichtingen kent het Bbl de mogelijkheid om van scheiding aan de bron af te zien wanneer dat op het bouw- en sloopterrein naar het oordeel van het bevoegd gezag redelijkerwijs niet mogelijk is, mits de fracties op een andere plaats worden gescheiden. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en/of het ontvangen van een melding of van informatie (informatieplicht) kan een bevoegd gezag besluiten maatwerkvoorschriften te stellen ten aanzien van het scheiden van bepaalde categorieën bouw- en sloopafvalstoffen⁵⁷. Deze kunnen ook betrekking hebben op “het waarborgen van duurzaamheid bij het scheiden van bouw- en sloopafval op een bouw- en sloopterrein” (art. 7.2 Bbl). Het is hierbij niet toegestaan om voor andere stromen dan genoemd in tabel 10 verplichtingen op te leggen om deze aan de bron gescheiden te houden aangezien het Bbl op dit punt uitputtend is.

overigens wel een aantal kanttekeningen die niet direct uit de tabel blijken. Zo (niet limitatief) is mengen binnen dezelfde categorie (anders dan 10, 11, 110 en 111) alleen vergunningvrij als de opslag van het afval ook vergunningvrij is, wordt het mengen binnen dezelfde categorie alsnog vergunningplichtig als het mengen een handeling van ‘verwijderen’ is en worden menghandelingen soms toch vergunningplichtig omdat het bedrijf andere activiteiten verricht die het bedrijf vergunningplichtig maken (denk aan ippc-bedrijven).

⁵⁶ Een bouwwerk is in de Ow gedefinieerd als: “constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties”. Een weg is bijvoorbeeld geen bouwwerk, maar een schutting wel.

⁵⁷ Art. 7.5 Bbl biedt de mogelijkheid om over paragraaf 7.1.5 Bbl (Scheiden bouw- en sloopafval) maatwerkvoorschriften te stellen.

tabel 10 Bronscheiding op het bouw- of sloopterrein

Groep	Gescheiden te houden afvalstoffen	Uitzondering op basis van omvang
1	gevaarlijke afvalstoffen	geen
	teerhoudende dakbedekking, al dan niet met dakbeschot	geen
	teerhoudend asfalt	geen
	gasontladingslampen	geen
2	bitumineuze dakbedekking, al dan niet met dakbeschot	Indien de hoeveelheid afval van de betreffende fractie minder dan 1 m ³ bedraagt
	niet-teerhoudend asfalt	
	vlakglas, al dan niet met kozijn	
	gipsblokken en gipsplaatmateriaal	
	dakgrind	
	armaturen	

Het Bbl heeft uitsluitend betrekking op het al dan niet gescheiden houden van het vrijkomende bouw- en sloopafval zelf en niet op het samenvoegen daarvan met andere afvalstoffen of met niet-afvalstoffen. Daarvoor gelden de regels van het Bal (zie paragrafen B.3.4.1 en B.3.5.1). Ook is de werking van het Bbl beperkt tot de locatie van de bouw- en sloopactiviteiten zelf (het Bbl spreekt van 'het bouw- en sloopterrein'). Zodra het bouw- en sloopafval de locatie waar het is ontstaan heeft verlaten – bijvoorbeeld door inzameling of transport naar een locatie van een afvalverwerker – is het Bbl niet langer van toepassing en gelden weer de regels van het Bal (zie opnieuw de paragrafen B.3.4.1 en B.3.5.1).

Het voorgaande is weergegeven in onderstaande samenvattende tabel (tabel 11).

tabel 11 Regelgeving betreffende samenvoegen van bouw- en sloopafval

Samenvoegen deelstromen bsa fase/locatie	binnen 1 categorie van bijlage II van het Bal	met andere stoffen dan afvalstoffen	als gevaarlijk afval met niet-gevaarlijk afval van eenzelfde categorienummer (A- en B-variant)	met afval van een ander categorienummer
bouw- en sloop locatie	toegestaan; Bbl van toepassing en kent op dit punt geen beperkingen; categorieën Bal vallen binnen omschrijvingen van tabel 10	vergunning vereist; buiten reikwijdte Bbl en via Bal aangewezen als vergunningplichtig	niet toegestaan; Bbl van toepassing staat mengen van gevaarlijk afval met niet-gevaarlijk afval niet toe	toegestaan volgens Bbl voor stromen die niet in tabel 9 staan toegestaan voor stromen groep 2 uit tabel 9 als het minder dan 1 kuub betreft toegestaan voor stromen groep 1 en 2 uit tabel 10 als scheiding aan de bron naar oordeel bevoegd gezag redelijkerwijs niet mogelijk is <u>EN</u> de fracties op een andere plaats worden gescheiden
na vervoer vanaf de bouw- en sloop locatie	toegestaan ⁵⁸ m.u.v. vergunningplicht	vergunning vereist (m.u.v. mengen:	vergunning vereist	vergunning vereist (m.u.v. verschillende soorten biomassa t.b.v. verbranden)

⁵⁸ Voorafgaand aan afvalbeheer is dit geregeld als uitzondering op de aanwijzing als milieubelastende activiteit (art. 3.39 Bal) en daarmee uitgezonderd van de vergunningplicht van art 3.40 Bal. In de fase 'tijdens afvalbeheer' is het wel aangewezen als milieubelastende activiteit (art. 3.184 Bal) maar is het via art. 3.196 Bal alsnog uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor de fase 'tijdens afvalbeheer' zijn er overigens wel een aantal kanttekeningen die niet direct uit de tabel blijken. Zo (niet limitatief) is mengen binnen dezelfde categorie (anders dan 10, 11, 110 en 111) alleen vergunningvrij als de opslag van het afval ook vergunningvrij is, wordt het mengen binnen dezelfde categorie alsnog vergunningplichtig als het mengen een handeling van 'verwijderen' is en worden menghandelingen soms toch vergunningplichtig

	voor categorie 110 en 111	tijdens recyclen of voorbereiden voor hergebruik van afval waarvoor opslag is vrijgesteld van vergunningplicht ⁵⁹ van verschillende soorten biomassa t.b.v. verbranden)		
--	---------------------------	--	--	--

B.3.6.2 Beleid rond bouw- en sloopafval dat op de locatie van de bouw- of sloopactiviteit vrij komt

Zoals aangegeven in paragraaf B.3.6.1 kan het bevoegd gezag middels maatwerkvoorschriften borgen dat afvalscheiding van de in tabel 10 genoemde stromen zo goed mogelijk gebeurt. Hierbij is "het waarborgen van duurzaamheid bij het scheiden van bouw- en sloopafval op een bouw- en sloopterrein" volgens het Bbl het kader.

Het is alleen mogelijk om (afgezien wanneer dit gelet op de omvang niet hoeft) af te zien van scheiding op het bouw- en sloopterrein van de afvalstoffen genoemd in tabel 10 wanneer

- [1] scheiding op het bouw- en sloopterrein redelijkerwijs niet mogelijk is en
- [2] na scheiden op een ander terrein alsnog plaatsvindt.

Omdat de handelingen met afvalstoffen na vervoer vanaf het bouw- en sloopterrein vallen onder reikwijdte van het Bal is vanaf dat moment ook het LAP toetsingskader. Dit betekent dat bij het vergunnen van de scheiding van het bouw- en sloopafval de minimumstandaard van sectorplan 28 van het LAP toetsingskader is.

In het belang van een duurzaam afvalbeheer is een effectieve nascheiding na afvoer van de bouwplaats (werkingsfeer Bal/LAP) nodig. Hierop is het handelen op de bouwplaats (werkingsfeer Bbl) vanzelfsprekend van invloed. Het mengen van de afvalstromen genoemd in tabel 9 kan leiden tot verontreiniging van schone materiaalstromen (bij mengen met teerhoudend of gevaarlijk afval), verontreiniging door verbrokkeling van en vermenging met gips, sterke afname van recyclemogelijkheden door glasbreuk, etc. Hierom is het - om verontreiniging van materiaalstromen zoveel mogelijk te voorkomen - wenselijk dat de afwijking van tabel 10 zich indien mogelijk beperkt tot het samenvoegen van de afvalstoffen per groep van tabel 10. De afvalstoffen van groepen 1 en 2 worden bij voorkeur niet met elkaar gemengd en ook niet met andere afvalstoffen.

In het kader van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie wordt in overleg met het ministerie van BZK gezien of de lijst van op de plaats waar het vrijkomt verplicht te scheiden fracties bouw- en sloopafval moet worden uitgebreid. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan cellenbeton, EPS, glaswol en steenwol. Dat zou in de toekomst mogelijk kunnen leiden tot aanpassing van het Bbl.

B.3.7 Overig beleid t.a.v. scheiden van afvalstoffen

B.3.7.1 Voedselvermalers

Tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet was het gebruik van voedselvermalers en lozen van het resulterende maaisel op het riool bij wet verboden. Met de komst van de Omgevingswet is dit verbod via de zogenaamde bruidsschat automatisch onderdeel van de gemeentelijke omgevingsplannen, maar hebben gemeenten de komende jaren de mogelijkheid om dit te heroverwegen (zie ook hoofdstuk A.8).

Omdat er op dit gebied initiatieven zijn en pilots worden uitgevoerd worden gemeenten met klem aangeraden tijdig in hun omgevingsplan regels rond voedselvermalers op te nemen. Hierbij

omdat het bedrijf andere activiteiten verricht die het bedrijf vergunningplichtig maken (denk aan ippc-bedrijven).

⁵⁹ Art. 3.195 Bal in samenhang met art. 3.185 Bal.

dienen gemeenten rekening te houden met het onderstaande en dit in hun omgevingsplan te borgen. Dit geldt daarbij zowel voor het gebruik van vermalers door huishoudens als voor het gebruik door bedrijven binnen de gemeente.

Minimumstandaard voor bioafval van huishoudens en vergelijkbaar bioafval van bedrijven is opwerken tot een toepasbare meststof of bodemverbeteraar. Combinatie met winnen van groene energie is hierbij aanvullend, maar mag niet in de plaats komen van deze hoofddoelstelling. Dit betekent dat het toestaan van het gebruik van voedselvermalers t.b.v. het verwerken van keukenafval in strijd is met een doelmatig afvalbeheer (en dus in strijd is met het LAP) wanneer dit is gekoppeld aan afvoer via een ongescheiden rioolstelsel en verwerking in RWZI. Inzet van voedselvermalers is alleen doelmatig wanneer cumulatief;

- afvoer van het maaisel plaatsvindt via een stelsel gescheiden van ander afval(water), en
- het afgevoerde maaisel separaat van ander afval(water) wordt afgevoerd naar een verwerker, en
- deze verwerker het verwerkt tot een toepasbare meststof of bodemverbeteraar, en
- deze verwerking zeker is en langjarig contractueel is vastgelegd alvorens de toestemming tot plaatsen wordt gegeven (dit laatste om te voorkomen dat na aanleg blijkt dat doelmatige afvoer niet goed is geregeld en de vermalers toch kunnen worden gebruikt en het maaisel alsnog op het riool komt).

B.3.8 Kern van het beleid ten aanzien van afvalscheiding

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Voor dit hoofdstuk zijn de volgende paragrafen kern van beleid:

- B.3.2 Algemene uitgangspunten voor afvalscheiding;
- B.3.3.2.2 Beleid m.b.t. gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen door gemeenten;
- B.3.3.3.2 Beleid voor gemeentelijk milieustraten;
- B.3.4.2 Afvalscheiding door bedrijven (voorafgaand aan afvalbeheer) met uitzondering van subparagrafen B.3.4.2.4 (Toelichting bij tabel 8) en B.3.4.3 (Vooruitblik toekomstige ontwikkelingen voor bedrijfsafval),
- B.3.5.2 Beleid rond gescheiden houden van gevaarlijk afval;
- B.3.6.2 Beleid rond bouw- en sloopafval dat op de locatie van de bouw- of sloopactiviteit vrij komt; en
- B.3.7 Overig beleid t.a.v. scheiden van afvalstoffen.

B.4 Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen

B.4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op een aantal activiteiten die plaatsvindt in het traject tussen een ontdoener (de afvalproducent of een latere ontdoener) en degene die de afvalstoffen verwerkt. Het gaat om inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen van afvalstoffen. Een bedrijf kan een of meerdere van deze activiteiten ontplooiën. De activiteiten kunnen gecombineerd zijn met verwerkingshandelingen (op een locatie).

Op grond van artikel 10.37 van de [Wet milieubeheer](#) (Wm) is het verboden om zich van afvalstoffen te ontdoen door ze aan een ander af te geven, tenzij afgifte plaatsvindt overeenkomstig de in dat artikel genoemde wijzen. Daartoe hoort onder andere afgifte aan bevoegde inzamelaars of vervoerders. Zie paragraaf A.4.3 voor uitleg over artikel 10.37 van de Wm.

Dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op het beroepsmatig inzamelen of vervoeren van afvalstoffen. Een niet beroepsmatige inzamelaar hoeft niet op de lijst van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB-lijst) te staan (artikel 8 [Besluit inzamelen afvalstoffen](#)). Aangezien regelmatig discussie wordt gevoerd over wat onder 'niet-beroepsmatig' moet worden verstaan, wordt het onderscheid tussen beroepsmatig en niet-beroepsmatig toegelicht in paragraaf B.4.5.

B.4.2 Uitgangspunten

B.4.2.1 [Inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen](#)

Het kabinet heeft de ambitie om de hoeveelheid huishoudelijk afval door afvalpreventie terug te dringen en de recycling van huishoudelijk afval te laten toenemen. De wijze van inzamelen beïnvloedt de mate waarin recycling mogelijk is. De doelstelling van het beleid is 75% afvalscheiding van huishoudelijk afval (fijn en grof) in 2020, met een verdere doorgroei om tot een maximaal percentage scheiding te komen in 2025. Via het Uitvoeringsprogramma VANG – Huishoudelijk Afval, dat onderdeel wordt van het Rijksbrede programma Circulaire Economie, zijn middelen beschikbaar gesteld om deze doelstellingen binnen bereik te brengen. Belangrijk is dat de publieke partijen gezamenlijk aan de slag zijn gegaan om deze ambitieuze doelen te realiseren. Het programma VANG en de overgang naar het Rijksbrede programma Circulaire Economie worden verder beschreven in Hoofdstuk B.1 'Naar een circulaire economie'.

Gemeenten blijven ruimte houden om een eigen invulling te geven aan (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval. Dit betekent dat gemeenten o.a. de volgende mogelijkheden blijven hebben (artikel 10.21, 10.26 en 10.29 Wm):

- Gemeenten kunnen delen van hun grondgebied uitzonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen.
- Gemeenten mogen afwijken van de in de Wet milieubeheer genoemde frequentie van inzamelen.
- Gemeenten hebben 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).
- Gemeenten hebben de mogelijkheid om meer stromen gescheiden in te zamelen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan.

Het gescheiden houden van afvalstoffen tijdens de inzameling van huishoudelijk afval wordt verder beschreven in hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen'.

B.4.2.2 [Inzamelvergunningen](#)

De inzameling van de volgende afvalstoffen is vergunningplichtig op grond van het [Besluit inzamelen afvalstoffen](#) (Bia):

- Klein gevaarlijk afval (KGA): gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in een van de volgende categorieën waarvan de houder zich ontdoet door afgifte:
 1. in een hoeveelheid van ten hoogste 200 kilogram per afvalstof per afgifte:
 - o laboratoriumchemicaliën;
 - o restanten van de toepassing van amalgaam in de tandheelkunde;
 - o afvalstoffen afkomstig van de toepassing van verven, lakken, beitsen en andere soortgelijke vloeibare en pasteuze middelen;
 - o fotografisch gevaarlijke afvalstoffen;
 - o zuren, logen, galvanische en etsbaden die zijn gebruikt voor de reiniging of bewerking van metaaloppervlakken, voor het opbrengen van een beschermende metaallaag op producten of halffabrikaten dan wel voor het ontlakken van geverfde producten;
 2. in een hoeveelheid van ten hoogste 200 liter per afgifte: afgewerkte olie die behoort tot categorie I of II als bedoeld in de bijlage bij het Besluit inzamelen afvalstoffen, in verpakking;
- afgewerkte olie en
- scheepsafvalstoffen: afvalstoffen die bij het in bedrijf zijn of het onderhoud van een schip aan boord ontstaan, bestaande uit:
 1. bilgewater, afgewerkte olie en overige olie- en vethoudende afvalstoffen,
 2. gevaarlijke afvalstoffen die vrijkomen bij reinigingswerkzaamheden,
 3. andere afvalstoffen dan bedoeld onder 1° of 2°, voor zover het gevaarlijke afvalstoffen betreft.

De vergunningplicht voor deze afvalstoffen blijft gehandhaafd, omdat gebleken is dat afschaffing ervan voor de genoemde afvalstoffen, en dan met name voor scheepsafvalstoffen, nadelige gevolgen voor het milieu zou hebben en een versnippering van regels zou betekenen.

De meerwaarde van nieuwe inzamelaars wordt aan de markt overgelaten. Het aantal inzamelvergunninghouders wordt niet gelimiteerd. Voor limitering is geen afdoende milieuhygiënisch argument aanwezig, waardoor limitering niet in lijn zou zijn met de Europese Dienstenrichtlijn. Sinds het loslaten van de limitering worden ook geen gebieden meer voorgeschreven waarvoor een inzamelvergunningplicht geldt. De vergunninghouders hebben het recht om in het hele land in te zamelen. De inzamelvergunningen worden verleend voor onbepaalde duur.

B.4.3 Administratieve verplichtingen voor inzamelaars, handelaars, bemiddelaars en vervoerders

De Wm, het [Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen](#) en de bijbehorende [regeling](#) kennen een aantal administratieve verplichtingen voor inzamelaars, handelaars, bemiddelaars en vervoerders. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op twee van deze verplichtingen, namelijk dat de bedrijven zich moeten laten registreren op de VIHB-lijst en op het gebruik van een begeleidingsbrief.

In titel 10.6 van de Wm worden voor de toepassing van de regels in die titel ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen gelijkgesteld aan bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. Voorafgaand aan de inzameling worden deze afvalstoffen aangemerkt als huishoudelijke afvalstof. Op het moment dat afvalstoffen in een inzamelmiddel worden gebracht, moeten ze als bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden beschouwd en is voor het inzamelen mogelijk registratie op de VIHB-lijst en gebruik van een begeleidingsbrief verplicht.

B.4.3.1 [Registratie op de VIHB-lijst](#)

Alle personen en bedrijven die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen of bemiddelen moeten zich laten registreren op de VIHB-lijst. Dit geldt ook voor inzamelvergunninghouders. De verplichting geldt voor bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

B.4.3.1.1 [Criteria voor registratie op de VIHB-lijst](#)

In de [Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars](#) van afvalstoffen zijn criteria

vastgesteld voor vermelding op de VIHB-lijst en voor beëindiging van een zodanige vermelding. De criteria voor vermelding op de VIHB-lijst komen deels overeen met 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.

Het basiscriterium voor vermelding op de lijst is betrouwbaarheid. Dit geldt voor inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars. Voor personen die uitsluitend handelen of bemiddelen geldt daarnaast ook het criterium vakbekwaamheid.

B.4.3.1.2 [Registratie van buitenlandse inzamelaars](#)

De registratie op de VIHB-lijst kent een regeling voor buitenlandse inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars (artikel 5.2 van de Regeling). Zij worden geregistreerd op basis van gelijkwaardige documenten uit hun land van vestiging.

B.4.3.2 [Begeleidingsbrief](#)

Degene die bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen transporteert is op grond van artikel 10.44, eerste lid, van de Wm verplicht om - zolang hij die afvalstoffen onder zich heeft - een begeleidingsbrief als bedoeld in artikel 10.39 van de Wm bij die afvalstoffen aanwezig te hebben. Deze begeleidingsbrief moet door de ontdoener worden verstrekt aan de vervoerder.

De verplichtingen voor een bij het afval aanwezig hebben van begeleidingsbrief gelden niet als sprake is van een van de in artikel 11 van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen opgenomen uitzonderingssituaties. Deze uitzonderingen betreffen het vervoer van:

- bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, waarop de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA) van toepassing is, dat vergezeld gaat van de begeleidende documenten, bedoeld in die verordening;
- bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in een motorrijtuig rijbewijscategorie B;
- bedrijfsafvalstoffen in een hoeveelheid van niet meer dan 500 kilogram op een andere wijze dan in een motorrijtuig van de rijbewijscategorie B;
- niet-beroepsmatig ingezameld papier of textiel;
- ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen waarvan kan worden aangetoond dat deze rechtstreeks worden vervoerd naar een locatie waar die afvalstoffen uitsluitend worden overgeslagen; of
- bedrijfsafvalstoffen naar soort en aard vergelijkbaar met huishoudelijke afvalstoffen waarvan kan worden aangetoond dat deze rechtstreeks worden vervoerd naar een locatie waar die bedrijfsafvalstoffen uitsluitend worden overgeslagen; of
- veegvuil, marktafval, drijfval en RKG-slib waarvan kan worden aangetoond dat deze rechtstreeks worden vervoerd naar een locatie waar die bedrijfsafvalstoffen uitsluitend worden overgeslagen.

Voor de duur van de overslagperiode wordt verwezen naar hoofdstuk B.5 'Overslaan en opslaan'.

B.4.4 Inzamelen versus vervoeren van afvalstoffen

Inzamelen en vervoeren zijn verschillende activiteiten waarvoor verschillende wettelijke bepalingen gelden.

Met inzamelen wordt bedoeld het verzamelen van afvalstoffen, met inbegrip van voorlopig sorteren en de voorlopige opslag van afvalstoffen, en het transporteren van deze afvalstoffen naar een locatie voor verwerking of een toepassingslocatie (zie ook Wm, artikel 1.1). Bij het inzamelen worden afvalstoffen opgehaald en de inzamelaar neemt het eigendom van de afvalstoffen over van de ontdoener op het moment van afgifte.

Uit de definitie volgt dat het niet de bedoeling is om uitsluitend de handelingen 'voorlopige sortering' en 'voorlopige opslag', dus zonder voorafgaand vervoer, te beschouwen als inzameling. Inzameling wordt altijd vooraf gegaan door ontdoen door afgifte. Dit volgt uit artikel 10.37, lid 2 Wm en uitgangspunt 15 van de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra). In dit uitgangspunt staat: "Inrichtingen of ondernemingen waarvan de activiteiten afvalstoffen voortbrengen, dienen niet te

worden beschouwd als zijnde actief in afvalbeheer noch als vergunningplichtig voor de opslag van afvalstoffen voorafgaand aan inzameling.”

De handelingen ‘voorlopige sortering’ en ‘voorlopige opslag’ in de zin van de definitie van inzameling vinden daarom plaats nadat de afvalstoffen zijn afgegeven aan de inzamelaar door een burgerof onderneming die de afvalstoffen heeft voortgebracht. Voorlopige sortering van bijvoorbeeld KCA vindt plaats direct na afgifte aan de chemokar.

De afvalstoffen worden direct of indirect vervoerd naar een afvalverwerkingsinstallatie. Bij direct vervoer is geen sprake van voorlopige opslag. Indien de handeling ‘voorlopige opslag’ plaatsvindt, dan gebeurt dit op een locatie tijdens het overslaan van afvalstoffen. Tijdens het overslaan wordt de inzameling tijdelijk onderbroken.

Het voorgaande neemt niet weg dat een locatie waarin de handeling ‘voorlopige opslag’ plaatsvindt, moet beschikken over een toereikende omgevingsvergunning milieu of melding Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Met vervoeren wordt bedoeld het tegen een vergoeding transporteren van afvalstoffen in opdracht van een ander (Wm, artikel 10.55). Bij het vervoeren van afvalstoffen handelt degene die de afvalstoffen transporteert, in opdracht van ofwel de ontdoener ofwel de ontvanger (in de zin van artikel 10.37 Wm) van de afvalstoffen. De verantwoordelijkheid voor de afvalstoffen is afhankelijk van de contractuele relatie tussen de ontdoener en de ontvanger. Doordat de vervoerder de afvalstoffen in opdracht van derden transporteert, houden de vervoersactiviteiten op op het moment dat afgifte plaatsvindt van de vervoerder naar een persoon die het afval verwerkt.

Als partijen hebben afgesproken dat het eigendom van de afvalstoffen overgaat van de ontdoener op de transporteur op het moment van afgifte, dan is de transporteur een inzamelaar. De inzamelaar bepaalt wat met het afval gebeurt. De transporteur is een vervoerder, indien:

- de persoon die de afvalstoffen afgeeft aan een transporteur wel de eigenaar blijft, of
- de persoon waar de afvalstoffen worden heen gebracht de eigenaar is, bijvoorbeeld als gevolg van onderling gemaakte afspraken.

De vervoerder is de houder van de afvalstoffen, maar hij wordt geen eigenaar van de afvalstoffen.

B.4.5 Beroepsmatig versus niet-beroepsmatig inzamelen en vervoeren

Voor het beroepsmatig inzamelen van de in paragraaf B.4.2.2 beschreven afvalstoffen moet een inzamelaar beschikken over een inzamelvergunning. Daarnaast moeten bedrijven die zich bezighouden met het beroepsmatig vervoeren en inzamelen van afvalstoffen zijn vermeld op de VIHB-lijst en voldoen aan de administratieve verplichtingen van artikel 10.55 van de Wm en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en bijbehorende regeling.

Voor het niet-beroepsmatig vervoeren of inzamelen van afvalstoffen geldt de vergunning- of de VIHB-registratieplicht niet. Daarmee worden onnodige administratieve lasten voor niet-beroepsmatige inzamelaars en vervoerders voorkomen. Dit geldt ook voor eigen-vervoer. Een registratieplicht voor eigen-vervoerders zou, gezien vanuit het perspectief van het toezicht en de handhaving, geen wezenlijke toegevoegde waarde hebben. Degene bij wie de afvalstoffen zijn ontstaan of die de afvalstoffen heeft ontvangen moet deze veelal reeds registreren of melden. Bij het vervoer van afvalstoffen die uitsluitend afkomstig zijn van en bestemd zijn voor de eigen onderneming, zijn geen andere partijen betrokken. Het bezit van die afvalstoffen wijzigen daardoor niet. Voor deze activiteit zijn er dan ook geen redenen om een registratieplicht van toepassing te laten zijn.

In de praktijk wordt regelmatig discussie gevoerd over de vraag of bij het vervoeren of inzamelen van afvalstoffen sprake is van ‘beroepsmatige’ of ‘niet-beroepsmatige’ activiteit.

Benadrukt wordt dat:

- als een bedrijf afvalstoffen wegbrengt die op zijn eigen locatie zijn ontstaan; en
- dit bedrijf geen locatie is die zich met afvalbeheer bezighoudt;

dan geen sprake is van inzamelen noch van vervoeren. Dit transport wordt niet beroepsmatig uitgevoerd.

B.4.5.1 Beroepsmatig inzamelen

Inzamelen van afvalstoffen is in principe een beroepsmatige activiteit.

Inzamelen van afvalstoffen kan niet-beroepsmatig zijn als het een activiteit betreft die als vorm van serviceverlening wordt uitgevoerd, waarbij het uitsluitend gaat om het inzamelen van afval dat is ontstaan bij en onlosmakelijk is verbonden met de –buiten de eigen locatie uitgevoerde- bedrijfsactiviteiten van het bedrijf dat het afval transporteert. Daarbij moet het activiteiten betreffen die niet primair zijn gericht op het inzamelen van afval. Uit de opdracht van de ontdoener aan het bedrijf dat het afval transporteert moet dit blijken. Bijvoorbeeld door de beschrijving van het doel van de werkzaamheden.

Indien de opdrachtgever aangeeft dat de werkzaamheden (ook en specifiek) gericht moeten zijn op het afvoeren van afvalstoffen dan is sprake van afgifte en dus beroepsmatige inzameling.

Benadrukt wordt dat ook in deze situatie de persoon van de locatie waar de werkzaamheden worden uitgevoerd in beginsel de ontdoener is van de afvalstoffen die op die locatie vrijkomen. Als een bedrijf (onderhouds)werk uitvoert waarbij de houder van de locatie geen specifieke invloed heeft op het ontstaan van het afval, is sprake van afval dat bij eigen bedrijfsactiviteiten van het onderhoudsbedrijf ontstaat. Bij het meenemen van dit afval door het bedrijf dat het werk heeft uitgevoerd, is daarom geen sprake van inzamelen. Het kan zijn dat de persoon van de locatie waar het afval ontstaat en het bedrijf dat de activiteiten uitvoert, vooraf hebben afgesproken dat de persoon van de locatie waar de afvalstoffen zijn ontstaan eigenaar van het afval blijft en zelf zorgt voor de afvoer. Afhankelijk van de afspraken die dan bij de afgifte worden gemaakt, is sprake van inzamelen of vervoeren (zie paragraaf B.4.4).

Van beroepsmatige inzameling is geen sprake indien:

- de opdrachtgever opdracht geeft tot het uitvoeren van bepaalde onderhouds-, bouw- of herstelwerkzaamheden of diensten; en
- deze werkzaamheden of diensten niet zijn gericht op het afvoeren van afvalstoffen; en
- de opdrachtgever aan de opdrachtnemer overlaat op welke wijze de werkzaamheden of diensten worden uitgevoerd; en
- bij de werkzaamheden of diensten afvalstoffen kunnen ontstaan, de opdrachtnemer dan bepaalt wanneer, welke afvalstoffen en in welke mate vrijkomen; en
- uit een contract en de feitelijke omstandigheden het voorgaande blijkt.

Inzamelen van afvalstoffen kan ook niet-beroepsmatig zijn als een bedrijf over meerdere locaties beschikt en daar afvalstoffen ophaalt, voor zover:

- de bedrijfsvoering van het bedrijf is gericht op een activiteit die niets te maken heeft met afvalstoffenbeheer;
- de afvalstoffen vrijkomen bij de bedrijfsvoering van het bedrijf;
- het bedrijf deze afvalstoffen zelf ophaalt bij de eigen locaties.

Voorbeelden van niet-beroepsmatig inzamelen of vervoeren zijn:

- de inzameling van papier en/of textiel door verenigingen en andere niet-commerciële organisaties;
- een loonwerkbedrijf dat bermen maait en het gemaaid gras afvoert;
- een hovenier die opdracht heeft onderhoudswerk aan tuinen of plantsoenen uit te voeren en het daarbij vrijkomende groenafval meeneemt;
- bouwafval (bijvoorbeeld overtollig hout, lege verpakkingen, rotte houten planken) dat is ontstaan bij door een bouwbedrijf uitgevoerde bouw- en herstelwerkzaamheden en door dat bouwbedrijf wordt meegenomen;
- verpakkingen van verf, lijm, kit, hars en van overige afvalstoffen die worden meegenomen door een schildersbedrijf dat opdracht heeft gekregen om schilderwerkzaamheden uit te voeren, voor zover de afvalstoffen bij deze werkzaamheden zijn vrijgekomen;
- afvalstoffen die een detaillist zelf wegbrengt, voor zover die afvalstoffen bij de bedrijfsvoering van de detailhandel zijn ontstaan;
- een bedrijf dat elektrische apparatuur verhuurt en onderhoudt en deze apparaten omwisselt en meeneemt indien deze in het afvalstadium zijn geraakt;
- het meenemen door het reinigingsbedrijf van afval afkomstig van het reinigen van installaties,

voor zover die installaties vooraf op de geëigende manier zijn leeggemaakt en de daarin voorkomende restanten vooraf als afvalstoffen zijn afgevoerd;

- een installatiebedrijf dat opdracht heeft gekregen om ervoor te zorgen dat de verlichting van een kantoor in goede staat is en op een bepaald moment beslist om lampen te vervangen en af te voeren;
- het door een verkoper van huishoudelijke apparaten bij een particulier meenemen van een oude wasmachine bij leveren van een nieuwe;
- het meenemen van smeervet, afgewerkte olie en olie- en vethoudend afval dat bij onderhoud ontstaat door het bedrijf dat opdracht heeft om dit onderhoud aan voorzieningen en installaties uit te voeren.

In onderstaande voorbeelden is wel sprake van beroepsmatig inzamelen:

- het meenemen van sloopafval dat vrijkomt bij de activiteiten van een sloopbedrijf;
- het afvoeren van asbesthoudend afval door saneringsbedrijven;
- een hovenier die opdracht heeft gekregen om een boom te rooien en de daarbij vrijkomende afvalstoffen meeneemt;
- verpakkingen van verf, lijm, kit, hars en van overige gevaarlijke stoffen die worden meegenomen door een afvalinzamelaar;
- het meenemen van oliehoudend afval door een bedrijf dat specifiek de opdracht heeft om de olie te komen vervangen en/of specifiek opdracht heeft om ook andere olie tegelijkertijd mee te nemen;
- een installatiebedrijf dat opdracht heeft gekregen om alle lampen te vervangen en deze lampen, waaronder defecte, meeneemt;
- het namens een verkoopbedrijf ophalen van een defecte wasmachine bij een particulier door een professionele afvalinzamelaar.

Relevante passages uit wet- en regelgeving

In artikel 26 van de kaderrichtlijn afvalstoffen staat:

- Wanneer in de hierna volgende gevallen geen vergunningsvereisten gelden, zorgen de lidstaten ervoor dat de bevoegde instantie een register bijhoudt van
 - a) inrichtingen of ondernemingen die op beroepsmatige basis afval inzamelen of vervoeren,...

In de nota van toelichting bij het Besluit inzamelen afvalstoffen staat:

- Bij 'beroepsmatig inzamelen' kan worden gedacht aan inzamelaars waarvoor het inzamelen van afvalstoffen een essentieel onderdeel van hun bedrijfsvoering is, zoals dat het geval is bij inzamelaars waarbij het inzamelen de hoofdactiviteit is en bij afvalverwerkende bedrijven die hoofdzakelijk afvalstoffen als grondstof gebruiken en deze daarom zelf ophalen bij degenen die zich van die afvalstoffen ontdoen.
- Bij 'niet-beroepsmatig inzamelen' kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een loonwerkbedrijf dat bermen maait en het gemaaide gras afvoert of een hovenier die de afvalstoffen die zijn ontstaan bij het onderhouden van tuinen of plantsoenen met zich meeneemt. In deze gevallen is strikt genomen wel sprake van het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen. Deze activiteiten worden echter niet beroepsmatig verricht, doch slechts als serviceverlening bij een geheel andere activiteit die op zich niets met het inzamelen van afvalstoffen heeft te maken.

B.4.5.2 Beroepsmatig vervoeren

Beroepsvervoerders zijn bedrijven die voor anderen tegen vergoeding goederen vervoeren. Van beroepsmatig vervoer van afvalstoffen is sprake indien een beroepsvervoerder (ook) gevaarlijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen vervoert. Het is daarbij niet van belang welk aandeel deze afvalstoffen hebben in de totale hoeveelheid te vervoeren goederen.

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van beroepsmatig vervoeren, spelen gelet op artikel 10.55, eerste lid onder a van de Wm de volgende twee zaken een rol:

- a) Is sprake van het vervoeren van afval voor een ander?
- b) Wordt voor het vervoeren een vergoeding betaald?

Ad a.

Wanneer geen sprake is van vervoeren voor een derde partij, valt de transporthandeling niet onder het begrip vervoeren zoals dat in de Wm wordt gehanteerd. De bestemming van het transport speelt bij de beoordeling van vervoeren geen rol. Benadrukt wordt dat als het

eigendom van het afval overgaat van de persoon die zich van het afval ontdoet naar de transporteur, dat dan geen sprake is van vervoeren maar van inzamelen. Ook bij het meenemen van afvalstoffen die vrijkomen bij bedrijfseigen activiteiten, is vrijwel altijd sprake van inzamelen. Zie verder paragraaf B.4.4.

Ad b.

Evenmin is sprake van beroepsmatig vervoeren wanneer het gaat om een transport waarbij geen sprake is van een, directe of indirecte, vergoeding. Een vergoeding kan een financiële vergoeding zijn, maar ook een vergoeding in natura al dan niet impliciet of toekomstig. Het verrekenen van de kosten voor het transport in andere kosten wordt gezien als een indirecte vergoeding.

Het bovenstaande betekent bijvoorbeeld dat de onderneming die in opdracht van een detaillist producten en afvalstoffen vervoert, beroepsmatig afvalstoffen vervoert.

B.4.6 Retourlogistiek

De Wm kent het begrip 'retourlogistiek' niet, maar in de praktijk is het wel een vaak voorkomend begrip. Retourlogistiek is een bijzondere vorm van inzamelen of vervoeren. Van retourlogistiek is sprake, wanneer degene die bepaalde producten (bijvoorbeeld levensmiddelen bij een supermarkt) aflevert, vergelijkbare producten in de afvalfase (bijvoorbeeld lege verpakkingen, pallets, producten waarvan de verkoopdatum is overschreden of andere onverkoopbare producten) weer meeneemt. In de praktijk worden ook vaak afvalstoffen meegenomen die in de supermarkt zijn ontstaan zoals meubilair, tl-lampen, batterijen, etc. Retourlogistiek is een efficiënt transportsysteem waarbij bedrijven ervoor zorgen dat zo min mogelijk transportkilometers gemaakt hoeven te worden.

Afhankelijk van degene die het transport uitvoert is sprake van inzamelen of vervoeren. Indien een bedrijf over meerdere winkels en een of meerdere distributiecentra beschikt en zelf de producten brengt en afvalstoffen ophaalt, is sprake van niet-beroepsmatige inzameling van afvalstoffen. Dit bedrijf kan ook een vervoerder of een inzamelaar inschakelen. In die gevallen is wel sprake van beroepsmatig vervoer of inzamelen.

In het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en de bijbehorende regeling is beoogd om voor daarbij aangegeven gevallen een vrijstelling van de meldings- en registratieverplichtingen te verlenen wanneer sprake is van afgifte en ontvangst van afvalstoffen in het kader van retourlogistiek of retourstromen. Enkele vrijstellingen zijn hieronder vermeld.

ontvangstmelding

Het distributiecentrum hoeft de ontvangst van door haar ingenomen afvalstoffen afkomstig van de filialen niet te melden, indien op het terrein van het distributiecentrum een opslagcapaciteit van minder dan 50 m³ aanwezig is voor het overslaan van bedrijfsafvalstoffen, die van buiten die locatie afkomstig zijn, en geen andere handelingen met afvalstoffen worden uitgevoerd.

Het distributiecentrum hoeft de ontvangst van door haar ingenomen afvalstoffen afkomstig van de filialen evenmin te melden, indien het bedrijfsafvalstoffen betreft die naar soort en aard vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen, voor zover deze afvalstoffen uitsluitend worden overgeslagen in het distributiecentrum. Het voorgaande betekent dat de ontvangst op het distributiecentrum van de volgende niet-gevaarlijke afvalstoffen zonder ontvangstmelding kan plaatsvinden:

- verpakkingsmateriaal, pallets, producten waarvan de verkoopdatum is overschreden en onverkoopbare of defecte verkoopwaar;
- afvalstoffen van huishoudens die door een filiaal worden ingenomen, zoals defecte artikelen die binnen garantietermijn worden teruggenomen of afvalstoffen die worden ingenomen ter uitvoering van een verplichting opgelegd bij een algemene maatregel van bestuur van de Wet milieubeheer (bijvoorbeeld gerelateerd aan statiegeld, retourpremie of uitgebreide producentenverantwoordelijkheid);
- restafval, kantoorafval, meubilair en ander afval dat vrijkomt bij de bedrijfsvoering van een filiaal.

Benadrukt wordt verder dat op het distributiecentrum geen verwerkingshandelingen (sorteren, verdichten, scheiden, etc.) mogen worden uitgevoerd (zie voor uitleg over het begrip overslaan verder hoofdstuk B.5 'Overslaan en opslaan').

Indien geen ontvangstmelding plaatsvindt, moeten de betreffende gegevens wel geregistreerd worden (artikel 2 Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen).

begeleidingsbrief

Bij het transport van afvalstoffen van het filiaal naar het distributiecentrum is geen begeleidingsbrief nodig indien het gaat om de in paragraaf B.4.3.2 beschreven situaties. Benadrukt wordt dat een begeleidingsbrief niet nodig is voor bedrijfsafvalstoffen naar soort en aard vergelijkbaar met huishoudelijke afvalstoffen, waarvan kan worden aangetoond dat deze rechtstreeks worden vervoerd naar het distributiecentrum waar die afvalstoffen uitsluitend worden overgeslagen.

Indien afvalstoffen bij meerdere filialen worden opgehaald en naar een distributiecentrum worden vervoerd, is geen sprake van rechtstreeks vervoer als bedoeld in artikel 11, onder 1 sub f, van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en dus wel een begeleidingsbrief nodig.

Na vaststelling van het plan wordt bezien of en in hoeverre de vrijstelling van de administratieve verplichtingen voor afvalstoffen die in het kader van retourlogistiek worden meegenomen, kunnen worden verruimd.

B.4.7 Aandachtspunten bij inzamelen van afvalstoffen

Aanvullend op bovenstaande aandachtspunten ten aanzien van de registratieplicht op de VIHB-lijst en het onderscheid tussen beroepsmatige en niet-beroepsmatige inzameling, wordt hieronder ingegaan op overige relevante aspecten ten aanzien van de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

Op het moment dat afvalstoffen in een inzamelmiddel worden gebracht, moeten ze als ingezameld worden beschouwd. De activiteit van het inzamelen van een afvalstof eindigt wanneer de inzamelaar de afvalstof uit het inzamelmiddel haalt.

B.4.7.1 Inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.

Gemeentebesturen moeten een afvalstoffenverordening opstellen waarin op grond van artikel 10.24 Wet milieubeheer regels worden gesteld ten aanzien van:

- het overdragen of het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan een bij of krachtens de verordening aangewezen inzameldienst;
- het overdragen van zodanige afvalstoffen aan een ander, en
- het achterlaten van zodanige afvalstoffen op een daartoe ter beschikking gestelde plaats.

Daarnaast kunnen in de afvalstoffenverordening regels worden gesteld omtrent het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Gemeenten kunnen zelf beslissen of ze het huishoudelijk afval door een eigen inzameldienst of door een andere inzamelaar laten inzamelen.

De Wm kent een verplichting voor gemeenten tot het gescheiden inzamelen van gft-afval. Daarnaast moeten gemeenten (mede) zorg dragen voor de gescheiden inzameling van glas, papier/karton, kunststof verpakkingsafval, textiel en KCA. Voor het beleid over afvalscheiding wordt verwezen naar hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen'.

In het Besluit inzamelen afvalstoffen is vermeld welke gegevens in een aanvraag voor een inzamelvergunning moeten zijn opgenomen. Hiertoe behoort onder andere een beschrijving van de acceptatieprocedure en de administratieve organisatie en interne controle. Indien aan deze

vereisten is voldaan, kan de inzamelvergunning al dan niet onder voorwaarden worden verleend.

B.4.8 Aandachtspunten bij het handelen in afvalstoffen

Een afvalstoffenhandelaar is een natuurlijke of rechtspersoon die als verantwoordelijke optreedt bij het bedrijfsmatig aankopen en vervolgens verkopen van afvalstoffen, met inbegrip van natuurlijke of rechtspersonen die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben (artikel 1.1, eerste lid, van de Wm). De afvalstoffenhandelaar krijgt hoe dan ook door afgifte het bezit van de afvalstoffen. Hij is immers ook een partij waaraan afvalstoffen mogen worden afgegeven op basis van artikel 10.37, tweede lid, van de Wm.

Het is echter alleen mogelijk om afval fysiek af te geven aan een handelaar, indien hij over een locatie waar een of meer milieubelastende activiteiten plaatsvinden beschikt, waar deze afvalstoffen op grond van een vergunning of op grond van algemene regels geaccepteerd mogen worden. Beschikt een handelaar niet over of maakt hij geen gebruik van een dergelijke locatie, dan kunnen de afvalstoffen niet fysiek aan hem worden afgegeven.

B.4.9 Aandachtspunten bij het bemiddelen van afvalstoffen

Een bemiddelaar is een natuurlijke of rechtspersoon die ten behoeve van anderen bedrijfsmatig de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen organiseert, met inbegrip van de natuurlijke of rechtspersonen die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben.

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 terecht komen. 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 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.

B.4.10 Voorgenomen wijzigingen in wetgeving

Voorstellen worden voorbereid tot wijziging van de volgende regelgeving die (mede) betrekking heeft op inzamelen en vervoeren van en/of handelen en bemiddelen van afvalstoffen.

B.4.10.1 Uitwerking artikel 10.47 Wet milieubeheer

In artikel 10.47 van de Wm is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de inzameling van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. Daarbij kan de verplichting worden opgenomen om afvalstoffen die gescheiden worden aangeboden, gescheiden te houden bij inzameling. Op dit moment zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving verplichtingen tot het gescheiden houden van afvalstoffen opgenomen voor zowel de ontdoeners als de verwerkers van afvalstoffen. Voor inzamelaars gelden geen vergelijkbare verplichtingen. Om recycling van afvalstoffen te bevorderen moet worden

voorkomen dat bij inzameling gescheiden aangeboden stromen weer worden samengevoegd, bijvoorbeeld omdat dat voor transport handiger is. Daarom zal de Staatsecretaris van IenW het initiatief nemen om aan dit artikel uitvoering te geven.

Overigens kunnen aan een inzamelvergunning al voorschriften worden verbonden die een verplichting inhouden, daarbij aangewezen categorieën van afvalstoffen die gescheiden worden afgegeven, afzonderlijk in te zamelen (artikel 10.49 Wm).

Noot bij deze paragraaf:

Deze wijziging is ondertussen uitgevoerd. Per 1 januari 2018 is het Bia in artikel 1b een bepaling opgenomen dat ook inzamelaars afvalstoffen die gescheiden worden aangeboden, gescheiden moeten houden. Dit geldt voor alle afvalstoffen.

B.4.10.2 [Verduidelijking artikelen 10.37 e.v. Wet milieubeheer](#)

Met de implementatie van de Kra zijn wijzigingen aangebracht in artikel 10.37 Wm (afgifte aan vervoerders en handelaren). Artikel 10.37 Wm heeft betrekking op de fysieke afgifte van afvalstoffen. Indien een handelaar afval koopt, maar niet fysiek inneemt, ontstaat onduidelijkheid omtrent de uitleg van artikel 10.37 Wm. Daarnaast leidt de wijziging van dit artikel voor wat betreft de afgifte aan een vervoerder tot onduidelijkheden over de administratieve verplichtingen. Tijdens de planperiode zal worden onderzocht hoe deze onduidelijkheden kunnen worden weggenomen.

B.4.10.3 [Aanpassing Besluit inzamelen afvalstoffen](#)

In artikel 7 van het Bia zal, in overeenstemming met de aankondiging (opgenomen in de toelichting bij wijziging van de regeling) worden opgenomen dat registratie op de VIHB-lijst zal geschieden voor onbepaalde tijd.

Daarnaast zal meteen de definitie van 'afgewerkte olie' in lijn worden gebracht met de definitie in de kaderrichtlijn afvalstoffen en worden enkele ondergeschikte punten gewijzigd, zoals het schrappen van het in vijfvoud indienen van de vergunningaanvraag en de bepalingen over plichtgebieden.

Noot bij deze paragraaf:

Deze wijziging is ondertussen uitgevoerd. Per 1 januari 2018 is artikel 7 van het Bia dat een registratie voor vijf jaar regelde, geschrapt. In hetzelfde wijzigingsbesluit is de definitie van 'afgewerkte olie' aangepast.

B.4.10.4 [Aanpassing regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen](#)

Artikel 7 (de zogenaamde hoveniersregeling) zal worden geschrapt, omdat deze regeling in strijd is met de artikelen 10.45 en 10.55 [Wet milieubeheer](#). Deze wijziging heeft geen consequenties voor de inhoud van dit hoofdstuk.

Noot bij deze paragraaf:

Deze wijziging is ondertussen uitgevoerd. Per 1 januari 2018 is artikel 7 van de Regeling geschrapt.

B.4.11 Kern van het beleid ten aanzien van inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Definities

Inzamelen en vervoeren zijn verschillende activiteiten waarvoor verschillende wettelijke

bepalingen gelden.

Met inzamelen wordt bedoeld het verzamelen van afvalstoffen, met inbegrip van voorlopig sorteren en de voorlopige opslag van afvalstoffen, en het transporteren van deze afvalstoffen naar een locatie voor verwerking of een toepassingslocatie. Bij het inzamelen worden afvalstoffen opgehaald en de inzamelaar neemt het eigendom van de afvalstoffen over van de ontdoener op het moment van afgifte.

Inzameling wordt altijd vooraf gegaan door ontdoen door afgifte. Indien de handeling 'voorlopige opslag' plaatsvindt, dan gebeurt dit op een locatie tijdens het overslaan van afvalstoffen. Tijdens het overslaan wordt de inzameling tijdelijk onderbroken. Voorlopige sortering van bijvoorbeeld klein chemisch afval vindt plaats direct na afgifte aan de chemokar.

Met vervoeren wordt bedoeld het tegen een vergoeding transporteren van afvalstoffen in opdracht van een ander. Bij het vervoeren van afvalstoffen handelt degene die de afvalstoffen transporteert, in opdracht van ofwel de ontdoener ofwel de ontvanger van de afvalstoffen. De verantwoordelijkheid voor de afvalstoffen is afhankelijk van de contractuele relatie tussen de ontdoener en de ontvanger.

Geen sprake is van inzamelen noch van vervoeren:

- als een bedrijf afvalstoffen wegbrengt die op zijn eigen locatie zijn ontstaan; en
- dit bedrijf geen locatie is die zich met afvalbeheer bezighoudt; en
- dit transport niet beroepsmatig wordt uitgevoerd.

Beroepsmatig inzamelen

Inzamelen van afvalstoffen is in principe een beroepsmatige activiteit. Van beroepsmatige inzameling is geen sprake indien afvalstoffen als vorm van serviceverlening worden meegenomen bij een – buiten de eigen locatie uitgevoerde – activiteit waarbij:

- de opdrachtgever opdracht geeft tot het uitvoeren van bepaalde onderhouds-, bouw- of herstelwerkzaamheden of diensten; en
- deze werkzaamheden of diensten niet zijn gericht op het afvoeren van afvalstoffen; en
- de opdrachtgever aan de opdrachtnemer overlaat op welke wijze de werkzaamheden of diensten worden uitgevoerd; en
- bij de werkzaamheden of diensten afvalstoffen kunnen ontstaan, de opdrachtnemer dan bepaalt wanneer, welke afvalstoffen en in welke mate vrijkomen; en
- uit een contract en de feitelijke omstandigheden het voorgaande blijkt.

Inzamelen van afvalstoffen kan ook niet-beroepsmatig zijn als een bedrijf over meerdere locaties beschikt en daar afvalstoffen ophaalt, voor zover:

- de bedrijfsvoering van het bedrijf is gericht op een activiteit die niets te maken heeft met afvalstoffenbeheer;
- de afvalstoffen vrijkomen bij de bedrijfsvoering van het bedrijf;
- het bedrijf deze afvalstoffen zelf ophaalt bij de eigen locaties.

Beroepsmatig vervoeren

Beroepsvervoerders van afvalstoffen zijn bedrijven die voor anderen tegen vergoeding afvalstoffen vervoeren. Een vergoeding kan een financiële vergoeding zijn, maar ook een vergoeding in natura al dan niet impliciet of toekomstig. Het verrekenen van de kosten voor het transport in andere kosten wordt gezien als een indirecte vergoeding.

Inzamelen van bepaalde afvalstoffen

Gemeenten houden ruimte om een eigen invulling te geven aan (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval.

De inzameling van de volgende, in het Besluit inzamelen afvalstoffen vermelde, afvalstoffen blijft vergunningplichtig:

- bepaalde categorieën klein gevaarlijk afval (KGA),
- afgewerkte olie en
- bepaalde gevaarlijke scheepsafvalstoffen.

Het aantal inzamelvergunninghouders wordt niet gelimiteerd.

De inzamelvergunninghouders hebben het recht om in het hele land in te zamelen. Aan de inzamelvergunninghouders zijn geen gebieden toegewezen waarvoor een inzamelvergunningplicht geldt.

De inzamelvergunningen worden verleend voor onbepaalde duur.

B.5 Overslaan en opslaan

B.5.1 Inleiding

Op- en overslag zijn voorbereidende handelingen als bedoeld in de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra). Na op- en/of overslag moet in ieder geval nog een handeling plaatsvinden waarmee de verwerking wordt voltooid. De indeling naar nuttige toepassing of verwijdering hangt af van de handeling waarmee de verwerking wordt voltooid.

Het onderscheid tussen opslaan en overslaan is onder meer van belang omdat voor opslaan in en aantal gevallen een restrictief vergunningenbeleid geldt en voor overslaan niet en omdat bedrijven die overslaan in een aantal gevallen kunnen volstaan met een beperkte procedure van acceptatie en registratie.

B.5.2 Afbakening

B.5.2.1 Algemeen

De Kra maakt een onderscheid in vier vormen van opslaan, namelijk:

- opslaan op de locatie waar het afval is ontstaan. Dit afval is in afwachting van inzameling of afvoer. Deze vorm van opslag valt niet onder de reikwijdte van de Kra, maar wel onder de reikwijdte van het LAP. Dit is verder beschreven in paragraaf B.5.3.
- opslaan tijdens de inzameling. Bij opslag tijdens de inzameling wordt het afval uitgeladen en gereed gemaakt voor verder transport naar een locatie voor nuttige toepassing of verwijdering. In de Nederlandse praktijk spreken we in dit kader van overslaan. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf B.5.4.
- opslaan tijdens de verwerking. Deze opslag vindt plaats op de locatie waar de nuttige toepassing of verwijdering plaatsvindt. Daarbij kan sprake zijn van opslag als zelfstandige activiteit. Deze vorm is verder uitgewerkt in paragraaf B.5.5.
- opslaan langer dan 1 jaar alvorens het afval te verwijderen (verbranden) en opslaan langer dan 3 jaar alvorens het afval nuttig toe te passen. In deze gevallen is sprake van storten. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf B.5.5.1.3.

B.5.2.2 Vorm van sorteren in relatie tot op- en overslaan of inzamelen

Het opslaan van afvalstoffen, ook wel bewaren genoemd, is het tijdelijk in bezit hebben van afvalstoffen. Bij het op- en overslaan worden met afvalstoffen geen andere verwerkingshandelingen (sorteren, scheiden, spoelen, mengen, etc. etc.) uitgevoerd. Het uitsorteren van verontreinigingen en het opbulken maken wel onderdeel uit van het opslaan of overslaan. Om het onderscheid tussen sorteren, uitsorteren en voorlopig sorteren te verduidelijken, zijn hiervoor de volgende definities opgesteld:

- Onder sorteren wordt verstaan het scheiden in de oorspronkelijke materiaalstromen van een mengsel van materiaalstromen of van samengestelde materialen. Sorteren is een vorm van verwerking, maar geen vorm van opslaan of overslaan.
- Onder uitsorteren wordt verstaan het handmatig scheiden van incidenteel voorkomende verontreinigingen uit een vrijwel schone materiaalstroom of uit een mengsel van vrijwel schone materiaalstromen. Uitsorteren is een vorm van opslag of overslag.
- Onder voorlopig sorteren wordt verstaan het sorteren op het moment van de inzameling (met name bij KCA). Voorlopig sorteren maakt onderdeel uit van de inzameling.

Sorteren is dus een vorm van verwerken. Vergunnen daarvan vraagt onder meer toetsing aan de minimumstandaard. Uitsorteren is een vorm van op- en overslag en kan beleidsmatig altijd worden vergund mits de benodigde voorzieningen aanwezig zijn natuurlijk.

B.5.3 Opslaan op de locatie waar het afval is ontstaan

Het opslaan van afvalstoffen op de plaats van productie is gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Hierin zijn onder andere voorschriften voor het gescheiden houden van afvalstoffen opgenomen. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen'.

B.5.4 Op- en overslaan

B.5.4.1 Definitie

Opslaan van afvalstoffen tijdens de inzameling wordt ook overslaan genoemd. Onder overslaan van afvalstoffen worden verstaan 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. Het uitsorteren en opbulken kunnen wel onderdeel uitmaken van het overslaan. Als afvalstoffen uit een opbergmiddel of transportmiddel worden gehaald en los gestort worden opgeslagen op de locatie, is geen sprake van overslag maar van opslag.

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 verder worden 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 en op de locatie van rechtspersoon B wordt overgeslagen. In dat geval blijft het afval dat door rechtspersoon A is ingezameld als zodanig administratief herkenbaar;
- het overbrengen van afval vanuit transportmiddelen in een (meestal) groter transportmiddel, bijvoorbeeld bij het overbrengen van los gestorte afvalstoffen vanuit vrachtwagens naar een schip;
- het stallen van met afval geladen voertuigen, bijvoorbeeld het overnachten van een volle vrachtwagen op een terrein.

B.5.4.2 Onderscheid tussen overslaan en opslaan

Het kenmerkende van overslag is dat de afvalstoffen vanuit of vanaf een opbergmiddel of transportmiddel in of op een ander opbergmiddel of transportmiddel worden overgebracht. Tijdens de overslag kunnen afvalstoffen voor een korte tijd aanwezig zijn op de locatie. Indien overslag plaatsvindt op een locatie van een andere rechtspersoon dan de inzamelaar, dan is bij ontvangst op die locatie de eindbestemming van het afval bekend en in het algemeen ook de termijn waarop het vervolgentransport plaatsvindt.

In uitgangspunt 16 van de Kra is vermeld dat het onderscheid tussen opslaan en overslaan afhankelijk is van het soort afval, de hoeveelheid van de opslag, de duur van de opslag en het doel van de inzameling. Daarbij is vermeld dat de lidstaten dit onderscheid moeten maken. Dit is uitgewerkt in tabel 12.

tabel 12 Maximum verblijftijd van afvalstoffen op een locatie tijdens het overslaan

Afvalstof	Maximum verblijftijd bij overslag
Verpakte gevaarlijke afvalstoffen	2x24 uur
Overige afvalstoffen	7x24 uur

Bij een langere verblijftijd op een locatie is sprake van opslag.

B.5.4.3 Opslaan op inzamelvaartuigen

In de vergunning op grond van het [Besluit inzamelen afvalstoffen](#) van een inzamelaar van gevaarlijke scheepsafvalstoffen kan de opslag van gevaarlijke afvalstoffen aan boord van de inzamelvaartuigen worden gereguleerd. Hierbij wordt een maximale opslagtermijn van 30 dagen aangehouden.

Deze opslagtermijn van maximaal 30 dagen kan in uitzonderingsgevallen op gemotiveerd verzoek worden aangepast, dit ter beoordeling van het bevoegd gezag. Verlenging van deze opslagtermijn moet tot een minimum beperkt blijven. Een langere opslagtermijn betekent een groter risico op calamiteiten en bemoeilijkt een effectief toezicht. Bovendien kan het leiden tot onnodig lang rondvaren met afvalstoffen en/of het verminderen van laadruimte die beschikbaar is voor de inzamelactiviteiten. Dit gaat bovendien gepaard met extra energieverbruik.

Verlenging van de opslagtermijn kan uitsluitend worden toegestaan, indien:

- afvoer van de betreffende scheepsafvalstof naar in Nederland gelegen locaties die de afvalstof tenminste even hoogwaardig als de minimumstandaard verwerken, niet mogelijk is; en
- afvoer van de betreffende scheepsafvalstof naar in Nederland gelegen locaties waar tijdelijke opslag plaatsvindt, niet mogelijk is; en
- het voorgaande ten genoegen van het bevoegd gezag is aangetoond.

Een besluit tot verlenging van de opslagtermijn geldt altijd voor een beperkte duur en een beperkte opslagtermijn. Deze termijnen worden afgestemd op de termijn die nodig is om afvoer naar opslag- of verwerkingsmogelijkheden te realiseren, maar uiterlijk na 6 maanden is de opslagtermijn weer teruggebracht tot maximaal 30 dagen.

B.5.4.4 Aspecten van vergunningverlening voor overslag

Het aantal locaties dat zich bezig houdt met overslag wordt niet gelimiteerd.

Vergunningen voor overslag van afvalstoffen kunnen worden verleend, indien het bedrijf beschikt over de benodigde voorzieningen. Om de gevaarsaspecten en mogelijke milieuhygiënische gevolgen van de aanwezigheid van de betreffende afvalstoffen in de locatie te beperken, worden in de vergunning voorwaarden gesteld aan de omvang, duur en wijze van de overslag en de stalling.

Een bedrijf dat van-buiten-de-eigen locatie-afkomstige afvalstoffen overslaat moet beschikken over toereikende procedures voor de acceptatie, controle en administratie van de afvalstoffen. Indien afvalstoffen in opdracht van derden worden overgeslagen en eigendom van die andere rechtspersoon blijven, kan het bevoegd gezag toestaan dat de exploitant van de locatie geen uitgebreide acceptatie- of registratieprocedure doorloopt. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk D.3

Daarnaast moet de houder van een overslagvergunning voldoen aan de verplichtingen die volgen uit het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen ([besluit melden](#)).

In de nota van toelichting van het besluit melden is opgenomen dat bij het vervoer van afvalstoffen uit het publieke domein geen begeleidingsbrief aanwezig hoeft te zijn, wanneer dit afval – aantoonbaar – ten behoeve van overslag naar een locatie waar de genoemde afvalstoffen uitsluitend worden overgeslagen, wordt vervoerd. Daarbij wordt een termijn van 48 uur gehanteerd. Om gebruik te kunnen maken van deze vrijstelling in artikel 11, eerste lid, onder e, f en g van het besluit melden mag de overslagperiode maximaal 48 uur bedragen.

B.5.5 Opslaan tijdens de verwerking

B.5.5.1 Inleiding

De handelingen die vallen onder het opslaan van afvalstoffen tijdens de verwerking zijn in de Kra beschreven in:

- bijlage I onder D15: Opslag in afwachting van een van de onder D1 tot en met D14 vermelde behandelingen (met uitsluiting van tijdelijke opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie);
- bijlage II onder R13: Opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de onder R1 tot en met R12 genoemde handelingen (met uitsluiting van tijdelijke opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie).

B.5.5.1.1 Restrictief vergunningenbeleid

Vergunningen voor het uitsluitend opslaan van afvalstoffen kunnen in beginsel worden verleend met de volgende uitzonderingen:

- Voor afvalmunitie, vuurwerkafval en overig explosief afval is een specifieke rol weggelegd voor politie, Defensie Munitiebedrijf, Domeinen, Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EOD)/Explosieven Opruimingscommando Koninklijke Landmacht (EOCKL) en bedrijven die op grond van de arbo-regelgeving zijn gecertificeerd voor het opsporen van conventionele explosieven. Gelet op het aparte karakter van deze stromen is het van belang om de beheerstructuur hier zo overzichtelijk mogelijk te houden en het aantal bewaarlocaties te beperken. Andere dan de hiervoor genoemde instanties en bedrijven mogen deze afvalstoffen daarom niet opslaan. Voor kleine hoeveelheden afvalmunitie, vuurwerkafval en overig explosief afval afkomstig van consumenten kunnen KGA-depots wel een rol blijven spelen, evenals havenontvangstinstallaties voor afgedankt signaalvuurwerk uit de scheepvaart.
- Voor de op- en overslag van dierlijke bijproducten kan uitsluitend vergunning voor de activiteit 'milieu' worden verleend aan bedrijven die beschikken over een erkenning op grond van de Verordening dierlijke bijproducten (([EG](#)) 1069/2009). Dergelijke erkenningen worden voor specifieke handelingen toegekend. Op de website van de NVWA is een lijst met erkende bedrijven opgenomen. Op grond van de regelgeving gelden specifieke eisen voor de opslag van dierlijke bijproducten.
- Voor tijdelijke opslag van brandbaar afval in afwachting van verwerking in een AVI geldt de restrictie dat dit uitsluitend wordt toegestaan binnen de locatie van de afvalverbrandingsinstallatie of op een stortplaats⁶⁰, mits deze tijdelijke opslag van die afvalstoffen contractueel is vastgelegd tussen stortplaats en AVI. Zie voor verdere restricties op dit punt paragraaf B.5.5.1.4.

B.5.5.1.2 [Overige aspecten van vergunningverlening voor opslag](#)

Voor het verkrijgen van een vergunning voor het opslaan moet het bedrijf beschikken over de benodigde voorzieningen. Om de gevaarsaspecten en mogelijke milieuhygiënische gevolgen van de aanwezigheid van de betreffende afvalstoffen op de locatie te beperken, kunnen in de vergunning voorwaarden worden gesteld aan de omvang en wijze van de opslag.

Een bedrijf dat van-buiten-de-locatie-afkomstige afvalstoffen opslaat, moet beschikken over toereikende procedures voor de acceptatie, controle en administratie van de afvalstoffen. Voorts moet de houder van een opslagvergunning voldoen aan alle verplichtingen die volgen uit het besluit melden.

Verder moet in de opslagvergunning een termijn worden opgenomen voor de duur van het opslaan. In het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) worden in artikel 11e de volgende termijnen voor het opslaan van afvalstoffen genoemd voor elke locatie, inclusief stortplaatsen:

- de termijn voor opslag voorafgaand aan verwijdering is maximaal één jaar;
- de termijn voor opslag voorafgaand aan nuttige toepassing is maximaal drie jaar.

Het is niet de bedoeling om voor of na afloop van de genoemde termijnen afvalstoffen weer langdurig in opslag te nemen binnen een andere locatie. Na benutting van deze termijnen dient het afval te worden afgevoerd naar een verwerker.

Bijvoorbeeld POP-houdend afval moet in veel gevallen op grond van de POP-verordening verwijderd worden. Dat betekent dat opslag niet langer mag duren dan 1 jaar (zie verder F.11.3.4). Ook indien nog niet bekend is of het afval nuttig toegepast kan worden of indien de afnemer niet bekend is, mag het afval maar gedurende maximaal één jaar worden opgeslagen.

B.5.5.1.3 [Opslag op een stortplaats](#)

De in paragraaf B.5.5.1.2 genoemde termijnen gelden voor locaties die zijn bedoeld voor de opslag van afvalstoffen en niet voor locaties die zijn bedoeld voor de berging van afvalstoffen op of in de bodem (stortplaatsen). Stortplaatsen mogen afvalstoffen die zijn aangeboden voor storten, maar die de stortplaats later wil gebruiken voor het realiseren van noodzakelijke voorzieningen (bijvoorbeeld (tussentijdse) afdekkingen) eveneens maximaal 3 jaar opslaan. Bij een langere opslagperiode is sprake van verwijdering door storten. Ook als de afvalstoffen na 3 jaar alsnog worden toegepast op de stortplaats. Stortplaatsen mogen afvalstoffen voor derden en voor

⁶⁰ Met 'stortplaats' wordt bedoeld een in bedrijf zijnde stortplaats die voldoet aan de eisen uit het Stortbesluit Bodembescherming en het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen.

ander gebruik dan op de stortplaats zelf, niet langer opslaan dan de in paragraaf B.5.5.1.2 genoemde termijnen.

B.5.5.1.4 [Tijdelijke opslag brandbaar afval op stortplaatsen in afwachting van afvoer naar een AVI](#)

Het aanbod van afvalstoffen aan AVI's is gedurende het jaar niet constant. Een geringer aanbod in vakantietijden, wijzigingen in de aanlevercontracten of onregelmatige leveringen (vanuit het binnen- dan wel buitenland), zouden enerzijds (in rustige tijden) tot gevolg kunnen hebben dat AVI's tijdelijk niet voluit kunnen draaien of zelfs tijdelijk stilgelegd moeten worden en anderzijds (bij overaanbod) dat contracten niet gesloten kunnen worden of er geen verwerkingscapaciteit beschikbaar is voor vrijkomende afvalstoffen.

Het af- en opstoken van de verbrandingsketels moet zoveel mogelijk worden voorkomen omdat de installaties daar niet op gebouwd zijn: stabiliteit in gebruik is erg belangrijk. Daarnaast is er een grotere kans op emissieoverschrijdingen bij op- en afstook. Ook moet worden voorkomen dat de te verbranden afvalstoffen worden gestort bij een tijdelijk overschot in aanbod.

Het is daarom wenselijk dat AVI's voorraden (kunnen) aanleggen. Deze kunnen in tijden met minder aanbod worden verwerkt. Dit betekent dat er tijdelijke opslagcapaciteit beschikbaar moet zijn om fluctuaties op te vangen.

Deze opslag kan, indien daarvoor ruimte bestaat binnen de locatie en indien de gevolgen voor de omgeving door het bevoegd gezag aanvaardbaar geacht worden, bij de AVI worden gerealiseerd. Daarnaast zijn stortplaatsen vaak bij uitstek geschikt voor de tijdelijke opslag van afval, gelet op de beschikbare ruimte en omdat (bodembeschermende) voorzieningen al aanwezig zijn. Langdurige opslag (d.w.z. langer dan nuttig is voor sorteer-, op- of overslagactiviteiten) van brandbaar afval op locaties die daarvoor niet geschikt zijn, bijvoorbeeld bij inzamelaars/ op- en overslaglocaties moet –uit veiligheidsoverwegingen- worden voorkomen.

Tijdelijke opslag op een stortplaats is voor afvalstoffen afkomstig van calamiteiten ook mogelijk, met uitzondering van het bufferen van buitenlands brandbaar afval.

[Afspraken](#)

Om zeker te zijn dat brandbaar afval altijd binnen een redelijke termijn op een goede manier kan worden verwerkt, is het onwenselijk dat meer brandbaar afval wordt opgeslagen dan vanuit een bufferfunctie noodzakelijk is. Ook mag de verwerking van Nederlands afval nooit in gevaar komen door import van afval uit het buitenland. Om dit alles te borgen is inzicht in opgeslagen hoeveelheden nodig en moet het aantal opslaglocaties niet te groot worden.

Met de Vereniging Afvalbedrijven (VA) zijn daarom de volgende afspraken gemaakt:

- voor een AVI bestemde afvalstoffen mogen uitsluitend worden gebufferd op stortplaatsen, indien de aanlevering van die afvalstoffen bij de AVI contractueel is vastgelegd. M.a.w.: een stortplaats zonder contract met een AVI mag te verbranden afvalstoffen niet zelf in opslag geven of nemen;
- tijdelijke opslag op andere plaatsen dan de locatie waar de verbrandingsinstallatie staat of een stortplaats wordt niet toegestaan (vanzelfsprekend is kortdurende opslag bij op- en overslaglocaties/inzamelaars wel mogelijk, evenals opslag van op de eigen locatie vrijkomende residuen bij sorteerbedrijven, onder voorwaarde dat de omgevingsvergunning een dergelijke opslag toestaat – dergelijke locaties dienen echter niet als buffer voor AVI's);
- op elk moment moet bij de VA duidelijk zijn hoeveel afval er op welke stortplaats of locatie voor welke AVI ligt; de VA werkt de cijfers per kwartaal bij en stuurt per kwartaal aan Rijkswaterstaat het totaal aan afval in opslag, met daarbij aangegeven hoeveel afval in opslag is genomen en uit de opslag is verwerkt in AVI's;
- gegevens over de afvalstoffen in opslag of de opslaghoeveelheden, worden op verzoek aan het ministerie geleverd;
- op enig moment is er in totaal niet meer dan de hoeveelheid afval die in vier maanden verbrand kan worden (dit is een derde van de jaarcapaciteit, wat neerkomt op ca. 2,5 miljoen ton) in opslag bij AVI's en op stortplaatsen;
- de duur van de opslag zal niet langer zijn dan de in het Bssa genoemde termijnen; dat wil zeggen drie jaar indien de opslag wordt gevolgd door nuttige toepassing en één jaar indien de

- opslag wordt gevolgd door verwijdering, en
- deze afspraken hebben gevolgen voor de inhoud van de omgevingsvergunningen van vooral de stortplaatsen (zie hierna).

Daarnaast is het niet de bedoeling dat Nederland afval gaat invoeren uit het buitenland om in Nederland te verbranden wanneer daar feitelijk geen capaciteit voor is. Geïmporteerd brandbaar afval moet dus vrijwel direct verwerkt kunnen worden. Dat wil in dit geval zeggen dat opslag van geïmporteerd afval niet langer dan een week duurt. Dit betekent dat uitsluitend brandbare afvalstoffen uit Nederland mogen worden opgeslagen als buffer⁶¹. Ook dit heeft gevolgen voor de inhoud van de omgevingsvergunningen (zie hierna).

Omgevingsvergunning

Bij opslag van brandbaar afval 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 (een hoogwaardiger verwerking is natuurlijk altijd toegestaan). Te allen tijde moet voorkomen worden dat opslag leidt tot storten.

Opslag van brandbaar afval in afwachting van afvoer naar een AVI wordt uitsluitend toegestaan binnen de locatie van de afvalverbrandingsinstallatie of op een stortplaats. Binnen andere locaties mag uitsluitend kortdurende opslag van brandbare afvalstoffen plaatsvinden voor zover dit past in de reguliere sorteer- of op- en overslagactiviteiten, dit betekent dus dat de opslag niet langer mag zijn dan nuttig is voor deze activiteiten. Dergelijke locaties fungeren niet als buffer voor AVI's en komen niet in aanmerking voor een vergunning voor langdurige opslag van brandbaar afval dat is bestemd om te worden verbrand in een AVI.

Een opslag of het weer opgraven van afvalstoffen kan leiden tot geur- of stofoverlast. Broei kan ontstaan of bij een hoog organisch gehalte kan zich methaangas vormen. Het bevoegd gezag kan, in situaties waar onaanvaardbare gevolgen voor de omgeving dreigen, voorschriften aan de vergunning verbinden om deze gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken.

Daarnaast worden in elk geval de volgende voorschriften aan de vergunning voor stortplaatsen verbonden.

- opslag van brandbare afvalstoffen in afwachting van afvoer naar een AVI mag niet langer duren dan de in het Bssa genoemde termijnen, dat wil zeggen drie jaar indien de opslag wordt gevolgd door nuttige toepassing en één jaar indien de opslag wordt gevolgd door verwijdering;
- uitsluitend afvalstoffen die zijn bestemd voor verbranding (er is dus contractueel vastgelegd dat de afvalstoffen door een bepaalde AVI zullen worden verwerkt) mogen worden opgeslagen; en
- uitsluitend Nederlands afval mag worden opgeslagen.

De eerste twee voorschriften gelden uiteraard ook voor opslag bij een AVI zelf.

B.5.6 Kern van het beleid ten aanzien van op- en overslag

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Opslaan en overslaan:

- Het opslaan van afvalstoffen, ook wel bewaren genoemd, is het tijdelijk in bezit hebben van afvalstoffen.
- Onder overslaan van afvalstoffen worden verstaan alle handelingen op één locatie, waarbij afvalstoffen vanuit of vanaf een opberg- of transportmiddel in of op een ander opberg- of

⁶¹ Dit met uitzondering van buitenlands afval dat op het moment dat een in paragraaf A.2.7 bedoelde calamiteit optreedt al fysiek in Nederland aanwezig is of daadwerkelijk op transport is naar Nederland.

transportmiddel worden overgebracht.

- Voor het onderscheid tussen opslaan en overslaan is de verblijftijd een belangrijk criterium. In onderstaande tabel 13 is aangegeven bij welke maximale verblijftijd van afvalstoffen op een locatie kan zijn van overslaan. Bij een langere verblijftijd is sprake van opslaan.

tabel 13 Maximum verblijftijd van afvalstoffen op een locatie tijdens het overslaan

Afvalstof	Maximum verblijftijd bij overslag
Verpakte gevaarlijke afvalstoffen	2x24 uur
Overige afvalstoffen	7x24 uur

Opslaan op inzamelvaartuigen:

- In de vergunning op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen van een inzamelaar van gevaarlijke afvalstoffen afkomstig van schepen kan de opslag van gevaarlijke afvalstoffen voor maximaal 30 dagen aan boord van de inzamelvaartuigen worden toegestaan.
- Deze opslagtermijn van maximaal 30 dagen kan in uitzonderingsgevallen op gemotiveerd verzoek worden aangepast, dit ter beoordeling van het bevoegd gezag. Verlenging van de opslagtermijn kan uitsluitend worden toegestaan, indien:
 - o afvoer van de betreffende scheepsafvalstof naar in Nederland gelegen locaties die de afvalstof tenminste even hoogwaardig als de minimumstandaard verwerken, niet mogelijk is; en
 - o afvoer van de betreffende scheepsafvalstof naar in Nederland gelegen locaties waar tijdelijke opslag plaatsvindt, niet mogelijk is; en
 - o het voorgaande ten genoegen van het bevoegd gezag is aangetoond.
- Een besluit tot verlenging van de opslagtermijn geldt altijd voor een beperkte duur en een beperkte opslagtermijn. Deze termijnen worden afgestemd op de termijn die nodig is om afvoer naar opslag- of verwerkingsmogelijkheden te realiseren, maar uiterlijk na 6 maanden is de opslagtermijn weer teruggebracht tot maximaal 30 dagen.

Sorteren en uitsorteren:

- Opbulken en uitsorteren kunnen onderdeel uitmaken van het opslaan of overslaan. Met uitsorteren wordt bedoeld het handmatig scheiden van incidenteel voorkomende verontreinigingen uit een vrijwel schone materiaalstroom of uit een mengsel van vrijwel schone materiaalstromen.
- Sorteren maakt geen onderdeel uit van opslaan of overslaan. Bij het sorteren wordt een mengsel van materiaalstromen of van samengestelde materialen gescheiden in de oorspronkelijke materiaalstromen.

Vergunningverlening voor op- en overslag:

- Vergunningen voor overslag kunnen – vanzelfsprekend binnen milieuhygiënische randvoorwaarden en beperkingen – in beginsel worden verleend.
- Vergunningen voor het uitsluitend opslaan van afvalstoffen kunnen in beginsel worden verleend met de volgende uitzonderingen:
 - o Voor afvalmunitie, vuurwerkafval en overig explosief afval komen alleen locaties beheerd door politie, Defensie Munitiebedrijf, Domeinen, EOD/EOCKL⁶² en bedrijven die op grond van de arbo-regelgeving zijn gecertificeerd voor het opsporen van conventionele explosieven in aanmerking voor een vergunning. Voor kleine hoeveelheden afvalmunitie, vuurwerkafval en overig explosief afval afkomstig van consumenten kunnen KGA-depots wel een rol blijven spelen, evenals havenontvangstinstallaties voor afgedankt signaalvuurwerk uit de scheepvaart.
 - o Voor de op- en overslag van dierlijke bijproducten kan uitsluitend vergunning voor de activiteit 'milieu' worden verleend aan bedrijven die beschikken over een erkenning op grond van de Verordening dierlijke bijproducten (Verordening (EG) 1069/2009).
 - o Voor tijdelijke opslag van brandbaar afval in afwachting van verwerking in een AVI geldt de restrictie dat dit uitsluitend wordt toegestaan op het terrein van de verbrandingsinstallatie of op een stortplaats, mits deze tijdelijke opslag van die afvalstoffen contractueel is vastgelegd tussen stortplaats en AVI (zie hieronder).

⁶² Explosieven Opruimingsdienst Defensie /Explosieven Opruimingscommando Koninklijke Landmacht

Opslag op stortplaats:

- Stortplaatsen mogen afvalstoffen die zijn aangeboden voor storten, maar die de stortplaats later wil gebruiken voor het realiseren van noodzakelijke voorzieningen (bijvoorbeeld (tussentijdse) afdeklagen), voor maximaal drie jaar opslaan. Daarna is sprake van verwijdering door storten.
- Afvalstoffen van derden en voor ander gebruik dan op de stortplaats zelf, mogen op een stortplaats niet langer worden opgeslagen dan:
 - o maximaal één jaar ingeval van opslag voorafgaand aan verwijdering;
 - o maximaal drie jaar ingeval van opslag voorafgaand aan nuttige toepassing.Daarna is sprake van verwijdering door storten.

Het is niet de bedoeling om voor of na afloop van de genoemde termijnen afvalstoffen weer langdurig in opslag te nemen op een andere locatie. Na benutting van deze termijnen dient het afval te worden afgevoerd naar een verwerker.

Opslag van brandbaar afval in afwachting van afvoer naar een AVI

- Opslag van brandbaar afval in afwachting van afvoer naar een AVI wordt uitsluitend toegestaan op een locatie van de verbrandingsinstallatie of op een stortplaats. Op andere locaties mag uitsluitend kortdurende opslag van brandbare afvalstoffen plaatsvinden voor zover dit past in de reguliere sorteer- of op- en overslagactiviteiten. Dergelijke locaties fungeren niet als buffer voor AVI's en komen niet in aanmerking voor een vergunning voor langdurige opslag van brandbaar afval dat is bestemd om te worden verbrand in een AVI.
- In ieder geval worden de volgende voorschriften aan de vergunning voor stortplaatsen verbonden:
 - o opslag van brandbare afvalstoffen mag niet langer duren dan de in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen genoemde termijnen, dat wil zeggen drie jaar indien de opslag wordt gevolgd door nuttige toepassing en één jaar indien de opslag wordt gevolgd door verwijdering;
 - o uitsluitend afvalstoffen die zijn bestemd voor verbranding (er is dus contractueel vastgelegd dat de afvalstoffen door een bepaalde AVI zullen worden verwerkt) mogen worden opgeslagen; en
 - o uitsluitend Nederlands afval mag worden opgeslagen.In ieder geval de eerste twee voorschriften gelden uiteraard ook voor opslag bij een AVI zelf.

B.6 Onderscheid afvalstof en product

B.6.1 Inleiding

Het onderscheid tussen afvalstoffen en producten is voor de houder van een materiaal en voor de bevoegde overheidsinstantie van groot belang, omdat verschillende wettelijke regimes van toepassing zijn op afvalstoffen en producten. Dit onderscheid bepaalt onder andere om wat voor type bedrijf het gaat (wel of geen afvalverwerker) en welke overheidsinstantie of welk onderdeel daarvan bevoegd is toe te zien op de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de relevante regels.

Daarnaast zijn er bedrijven die aangeven dat ze om een aantal andere redenen willen dat materialen die zij produceren of gebruiken geen afvalstatus hebben. Deze bedrijven noemen als nadeel van de afvalstatus niet alleen de administratieve lasten van de afvalwetgeving, maar ook onzekerheden en economische risico's bij het werken met afvalstoffen. De ervaring leert dat de markt de afvalstatus als belemmerend ervaart voor circulair-economische initiatieven.

In de uitvoeringspraktijk bestaat vaak onduidelijkheid over de vraag of sprake is van een afvalstof of een product. Onzekerheid over de juiste uitleg van het begrip afvalstof en de bepalingen over bijproducten en einde-afval, alsook verschillen van inzicht tussen bedrijven en bevoegd gezag, leiden nog geregeld tot vertraging in besluitvorming en tot (langlopende) rechtszaken. Hierdoor worden initiatieven belemmerd die in het kader van de overgang naar een circulaire economie juist gestimuleerd moeten worden. In een circulaire economie dienen materialen zo lang, zo vaak en zo hoogwaardig mogelijk in het economisch verkeer gebruikt te worden op een wijze die verantwoord is vanuit het oogpunt van milieu en volksgezondheid. Materiaalstromen die voorheen als afval werden gezien, komen in een circulaire economie bijvoorbeeld steeds vaker terug als product of worden na recycling als grondstof (niet zijnde afval) toegepast.

In dit hoofdstuk zullen de drie beoordelingsroutes om te bepalen of er sprake is van een afvalstof of product besproken worden. Ook wordt ingegaan op de indicatieve toetsingsgronden die handvatten moeten bieden in de praktijk. Tot slot wordt weergegeven welk bevoegd gezag wanneer bevoegd is om direct of indirect de eigen beoordeling van een houder van een materiaal te toetsen.

Dit hoofdstuk moet nadrukkelijk in samenhang gelezen worden met de met de meest actuele versie van de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof - Afval Circulair](#). De handreiking is opgesteld om bedrijven en overheden concrete handvatten te bieden bij die beoordeling. Het bevat richtsnoeren om te komen tot een zoveel mogelijk uniforme toepassing van de begrippen 'afvalstof' ('zich ontdoen'), 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus' in de uitvoeringspraktijk. In het belang van de overgang naar een circulaire economie wordt het bevoegd gezag nadrukkelijk verzocht de handreiking toe te passen.

In de handreiking zijn de volgende 10 algemene uitgangspunten opgenomen die van belang zijn bij de beantwoording van iedere vraag of er sprake is van een afvalstof of product, met daarbij een toelichting. Deze algemene uitgangspunten volgen uit de Kra en jurisprudentie.

Algemene uitgangspunten bij de beoordeling afvalstof of product

1. Het begrip 'afvalstof' moet ruim worden uitgelegd en vereist een beoordeling per geval op basis van alle feiten en omstandigheden van dat geval;
2. Een beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval moet plaatsvinden in het licht van de doelstellingen van de Kra;
3. Intentie en gedrag van de houder en de omstandigheid of een materiaal wel of geen last is voor de houder zijn aspecten die van bijzondere betekenis zijn bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval;
4. Wanneer er voor de houder een wettelijke plicht bestaat om zich van het materiaal te ontdoen, is sprake van een afvalstof;

5. Ook als er geen afgifte plaatsvindt aan een ander kan sprake zijn van een afvalstof ('zich ontdoen');
6. Het enkele feit dat een materiaal voorafgaand aan het gebruik een (voor)behandeling moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het een afvalstof is;
7. Wanneer een afvalstof in strijd met de wettelijke mengverboden wordt gemengd (waaronder verdund) met een niet-afvalstof moet het mengsel als afvalstof gekwalificeerd worden;
8. De bewijslast over de status van een materiaal (afvalstof of product) rust op de houder van het materiaal. De status van het materiaal moet duidelijk zijn op het moment dat de eerste houder het materiaal afgeeft aan een ander en op het moment dat iedere daaropvolgende houder het materiaal ontvangt;
9. Wanneer in het kader van internationaal transport verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten over de status van een materiaal (afval of product), moet het materiaal als afvalstof worden overgebracht conform de procedures uit de EVOA;
10. In het licht van de doelstellingen van de Kra speelt bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden een belangrijke rol of verder gebruik van een materiaal aantoonbaar zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is

Waar in dit hoofdstuk de term 'materialen' wordt gebruikt, worden stoffen, preparaten, mengsels of voorwerpen bedoeld, onafhankelijk van de kwalificatie of ze afvalstoffen zijn of niet.

Waar in dit hoofdstuk de term 'producten' wordt gebruikt, worden materialen bedoeld die géén afval zijn, ook wel 'niet-afvalstoffen' genoemd. Bijproducten en materialen met einde-afvalstatus zijn in elk geval producten.

B.6.2 (Voortgezet) gebruik, bijproduct en einde-afvalstatus

Er zijn drie beoordelingsroutes om te bepalen of sprake is van een afvalstof of product: (voortgezet) gebruik, bijproduct en einde-afval.

Het onderscheid tussen de drie routes wordt bepaald door het 'ontstaan' van het materiaal:

- Bij (voortgezet) gebruik gaat om allerlei situaties waarin materialen vrijkomen of ontstaan;
- Bij een bijproduct is specifiek sprake van het ontstaan van een residu uit een productieproces;
- Materialen met een einde-afvalstatus komen voort uit handelingen van nuttige toepassing met een afvalstof.

Om in de praktijk te bepalen om welke route het gaat kan het makkelijkst eerst worden beschouwd of er sprake kan zijn van einde-afvalroute. Deze einde-afvalroute komt in beeld als het aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder voordat hij een verwerking doet een afvalstof is. Indien dat niet het geval is, kan gekeken worden of er sprake is van een residu uit een productieproces, als dit zo is dat is er sprake van de bijproductroute. Zijn zowel de einde-afvalroute als de bijproductroute niet aannemelijk, dat komt (voortgezet) gebruik als beoordelingsroute in beeld.

Voor (voortgezet) gebruik kent de wet in principe enkel de afvaldefinitie als beoordelingsgrondslag (zie paragraaf B.6.2.1), terwijl de beoordelingsroutes voor bijproducten en einde-afval wettelijke voorwaarden kennen waaraan voldaan moet worden om te spreken van een product (zie respectievelijk paragraaf B.6.2.2 en B.6.2.3). In principe beoordeelt het betreffende bevoegd gezag per geval of aan de voorwaarden voor bijproduct of einde-afval is voldaan en toetst wat betreft (voortgezet) gebruik rechtstreeks aan de afvaldefinitie. Voor sommige materiaalstromen zijn deze voorwaarden uitgewerkt in gedetailleerde Europese of nationale criteria. In dat geval dient enkel aan die criteria te worden voldaan en getoetst.

De beoordelingsroutes worden hierna kort uitgelicht. Voor meer uitleg en richtsnoeren over deze routes kan de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof worden geraadpleegd.

B.6.2.1 Afvaldefinitie en (voortgezet) gebruik

Het begrip 'afvalstof' is afkomstig uit de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) en is in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) als volgt geïmplementeerd:

'alle stoffen, mengsels of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'

De afvalstatus van een materiaal hangt zodoende af van de vraag of sprake is van zich ontdoen, van een voornemen om zich te ontdoen of van een plicht om zich te ontdoen van het materiaal. In beginsel kan dus elk materiaal een afvalstof zijn wanneer één van deze situaties zich voordoet.

Anders dan het geval is voor het bepalen van de status van bijproduct (zie paragraaf B.6.2.2) of die van de einde-afvalstatus (zie paragraaf B.6.2.3), kent de Kra noch de Wm een specifieke bepaling voor alle andere situaties waarin de vraag aan de orde is of sprake is van een afvalstof of product. Echter, in overweging 61 van Richtlijn 2018/851, die de Kra heeft gewijzigd, is expliciet opgenomen dat er situaties zijn waarbij een materiaal wordt overgedragen van een houder aan een ander zonder dat de intentie er is om zich van het materiaal te ontdoen. Ook in deze gevallen hoeft een materiaal dus niet de afvalstatus te verkrijgen en blijft het een product.

Voor deze gevallen wordt in Nederland in het LAP en de handreiking de term '(voorgezet) gebruik' gehanteerd en is de afvaldefinitie uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wm de wettelijke beoordelingsgrondslag. In feite geeft (voortgezet) gebruik aan wanneer sprake is van 'zich niet ontdoen' en wanneer dus géén sprake is van een afvalstof.

In eerste instantie is het aan de houder van een materiaal om na te gaan of het materiaal een afval- dan wel een productstatus heeft. In het geval van (voortgezet) gebruik moet deze beoordeling plaatsvinden op basis van de definitie van afvalstoffen. In paragraaf B.6.4 wordt weergegeven welke rol het bevoegd gezag en de rechter hierbij hebben en bij welke besluiten van het bevoegd gezag er een beoordeling plaatsvindt.

B.6.2.2 Bijproduct

Artikel 1.1, vierde lid, van de Wm bevat cumulatieve voorwaarden om te bepalen of een bepaald materiaal een bijproduct is. Deze voorwaarden komen uit artikel 5, eerste lid, van de Kra.

Voorwaarden bijproductstatus – artikel 1.1, vierde lid, van de Wm

Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen worden niet als afvalstoffen maar als bijproducten beschouwd indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het is zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt;
- b. de stoffen, mengsels of voorwerpen kunnen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is;
- c. de stoffen, mengsels of voorwerpen worden geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
- d. verder gebruik is rechtmatig, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Voor bepaalde materiaalstromen kunnen op basis van artikel 5, tweede en derde lid, van de Kra en artikel 1.1, vijfde lid, van de Wm specifieke Europese of nationale regelingen met criteria voor de beoordeling van de bijproductstatus worden vastgesteld. Deze criteria worden aan de hand van de voorwaarden en overeenkomstig de vereisten uit het tweede lid van artikel 5 van de Kra bepaald. Wanneer voor een materiaalstroom bijproductcriteria zijn vastgesteld, gelden ze als het uitputtende beoordelingskader om in een specifiek geval te kunnen bepalen of sprake is van een afvalstof of niet en kan niet worden teruggegrepen op de algemene voorwaarden voor de bijproductstatus.

Op Europees niveau zijn nog geen criteria voor bijproducten vastgesteld. Hetzelfde geldt voor Nederlandse bijproductcriteria. Wel geldt in Nederland een regeling die is bedoeld om meer duidelijkheid te geven over de toepassing van de voorwaarden b en c van artikel 1, vierde lid, van de Wm. Vooralnog is de regeling alleen van toepassing op 'ruwe glycerine'. Het betreft:

- Nederlandse [Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen](#) met uitleg over voorwaarden b en c bij ruwe glycerine

In eerste instantie is het aan de houder van een materiaal om na te gaan of het materiaal een afval- dan wel een productstatus heeft. In het geval van bijproducten moet deze beoordeling plaatsvinden op basis van bovenstaand beoordelingskader van ofwel de voorwaarden ofwel de criteria, afhankelijk van het materiaal ter zake. In paragraaf B.6.4 wordt weergegeven welke rol de het bevoegd gezag en de rechter hierbij hebben en bij welke besluiten van het bevoegd gezag een beoordeling plaatsvindt.

B.6.2.3 [Einde-afvalstatus](#)

Artikel 1.1, zesde lid, van de Wm bevat cumulatieve voorwaarden om te bepalen of een bepaald materiaal de einde-afvalstatus kan verkrijgen. Het gaat daarbij om afvalstoffen die een handeling van nuttige toepassing (bijvoorbeeld voorbereiden voor hergebruik of recycling) hebben ondergaan. In de Wm is dit verwoordt als "... een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan." . Het uitgangspunt en de voorwaarden komen uit artikel 6, eerste lid, van de Kra.

Voorwaarden einde-afvalstatus – artikel 1.1, zesde lid, van de Wm

Afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, worden niet langer als afvalstoffen beschouwd, indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;
- de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en
- het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Een beoordeling moet, in het geval dit relevant is, in lijn zijn met de vereisten uit artikel 6 tweede lid onder a tot en met e van de Kra en hierbij dient rekening te worden gehouden met grenswaarden voor verontreinigende stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid.

Aanvullende vereisten einde-afvalstatus – artikel 6, tweede lid, van de Kra

- afvalmateriaal dat als input voor de handeling voor nuttige toepassing mag worden gebruikt;
- toegelaten verwerkingsprocessen en -technieken;
- kwaliteitscriteria voor eindeafvalmaterialen die die het resultaat zijn van de handeling voor nuttige toepassing overeenkomstig de toepasselijke productnormen, waaronder indien nodig grenswaarden voor verontreinigende stoffen;
- vereisten waaraan beheerssystemen moeten voldoen om aan te tonen dat de einde-afvalcriteria zijn nageleefd, met inbegrip van kwaliteitscontrole en interne controle en, in voorkomend geval, accreditatie; en
- een vereiste inzake een conformiteitsverklaring.

De vereisten zijn bij drie situaties in Nederland van belang.

De eerste situatie betreft bij het opstellen van nationale regelingen waarbij criteria worden vastgesteld voor de beoordeling van de einde-afvalstatus van bepaalde materiaalstromen. Deze criteria worden aan de hand van de voorwaarden en overeenkomstig de vereisten uit het tweede lid van artikel 6 van de Kra vastgesteld. Wanneer voor een materiaalstroom einde-afvalcriteria zijn vastgesteld, gelden ze als het uitputtende beoordelingskader om in een specifiek geval te kunnen bepalen of sprake is van een afvalstof of niet en kan niet worden teruggegrepen op de voorwaarden voor de einde-afvalstatus die staan in artikel 1.1, zesde lid, van de Wm. Dit op basis van artikel 6, derde lid, van de Kra en artikel 1.1, zevende lid, van de Wm die bepalen hoe specifieke nationale regelingen worden vastgesteld met criteria voor de beoordeling van de einde-afvalstatus.

De tweede situatie betreft het nemen van passende maatregelen waarmee een houder kan verifiëren of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Het gaat om passende

maatregelen die een lidstaat nationaal neemt. Deze passende maatregelen kunnen bijvoorbeeld richtsnoeren zijn (zoals de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof - Afval Circulair](#)) en/of handreikingen. Bij het opstellen van deze passende maatregelen moet ingegaan worden op de vereisten. Naast deze vereisten moet rekening gehouden worden met de grenswaarden voor verontreinigde stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid. Dit op basis van artikel 6 vierde lid van de Kra. Wat onder passende maatregelen valt kan worden opgemaakt uit overweging 17 bij Richtlijn 2018/851.

De derde situatie betreft het nemen van een besluit of een afvalstof niet langer een afvalstof is. In deze situatie moet gekeken worden of in het specifieke geval rekening moet worden gehouden met de vereisten. Naast deze vereisten moet ook rekening gehouden worden met de grenswaarden voor verontreinigde stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid. Dit op basis van artikel 6 vierde lid van de Kra.

Op dit moment gelden de volgende Europese en nationale regelingen met einde-afvalcriteria:

- Europese [Verordening 333/2011](#) met einde-afvalcriteria voor metaalschroot (ijzer-, staal- en aluminiumschroot);
- Europese [Verordening 1179/2012](#) met einde-afvalcriteria voor kringloopglas;
- Europese [Verordening 715/2013](#) met einde-afvalcriteria voor koperschroot; en
- Nederlandse [Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat](#) met einde-afvalcriteria voor steenachtig bouw- en sloopafval.

In eerste instantie is het aan de houder van een materiaal om na te gaan of het materiaal een afval- dan wel een productstatus heeft. In het geval van einde-afval moet deze beoordeling plaatsvinden op basis van bovenstaand beoordelingskader van ofwel de voorwaarden en vereisten ofwel de criteria, afhankelijk van het materiaal ter zake. In paragraaf B.6.4 wordt weergegeven welke rol de het bevoegd gezag en de rechter hierbij hebben en bij welke besluiten van het bevoegd gezag een beoordeling plaatsvindt.

B.6.3 Indicatieve toetsingsgronden: handvatten voor de praktijk

Om duidelijker te maken hoe een beoordeling van de product- dan wel afvalstatus van een bepaald materiaal in de praktijk plaats moet vinden, zijn in de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof drie indicatieve toetsingsgronden geformuleerd. Deze toetsingsgronden kunnen in elke situatie aangewend worden, ongeacht of het mogelijkserwijs gaat om (voortgezet) gebruik, bijproduct of einde-afval. De toetsingsgronden geven aldus een middel waarmee getoetst kan worden of wordt voldaan aan de afvaldefinitie en de voorwaarden uit artikel 1.1, vierde en zesde lid, van de Wm.

De cumulatieve toetsingsgronden zijn:

- het gebruik van het materiaal moet **zeker** zijn;
- het gebruik van het materiaal moet **rechtmatig** zijn; en
- het gebruik van het materiaal moet **voldoende hoogwaardig** zijn.

Deze toetsingsgronden zijn gebaseerd op de aan de Kra ten grondslag liggende milieudoelstelling van goed afvalpreventie en -beheer en hulpbronnengebruik, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de nationale rechtelijke macht over de uitleg van het begrip afvalstof ('zich ontdoen') en de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus van afvalstoffen, zoals neergelegd in artikel 1.1, vierde en zesde lid, van de Wm.

Opgemerkt moet worden dat de drie toetsingsgronden een indicatieve status hebben. Ze dienen niet als doorslaggevende voorwaarden, maar als richtsnoer voor de beoordeling of sprake is van een materiaal waaraan al dan niet de afvalstatus is verbonden. De beoordeling moet immers steeds per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval (voor de einde-afvalstatus geeft dit de vereisten a en b aan) en op basis van de wettelijke beoordelingsgrondslagen.

Wat betreft de route voor bijproducten dient men aanvullend rekening te houden met de

voorwaarden dat het moet gaan om een productieresidu en dat het materiaal onmiddellijk moet kunnen worden gebruikt zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is (artikel 1.1, vierde lid, eerste zin en onder b, van de Wm).

Bij de einde-afvalroute moet aanvullend worden beoordeeld of het materiaal ter zake een afvalstof is geweest en dat het een volledige behandeling van nuttige toepassing heeft ondergaan (artikel 1.1, zesde lid, eerste zin, van de Wm).

Toetsingsgronden zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik

De toetsingsgrond 'zeker gebruik' houdt in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door hemzelf of een ander niet alleen 'mogelijk' is, maar dat het ook voldoende zeker is dat dit gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden en het materiaal daarvoor ook geschikt is.

De toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' houdt in de eerste plaats in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door hemzelf of een ander in elk geval voldoet aan alle van toepassing zijnde productiewetgeving en eventuele private (commerciële) productnormen. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het gebruik geen overwegend ongunstig effect heeft op het milieu of de volksgezondheid. In voorkomende gevallen zal ook de beleidslijn ZZS (paragraaf B.14.4.3) bij de toetsing moeten worden betrokken (hier zit vereiste c in en ook het rekening gehouden moet worden met grenswaarden voor verontreinigde stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid).

De toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' ziet toe op de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal uit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie wenselijk is. De achtergrond hiervan is dat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig zou kunnen worden gebruikt, de betrokken toepassing niet altijd optimaal zal zijn vanuit het oogpunt van bescherming van de natuurlijke hulpbronnen. Het voorgenomen gebruik heeft dan wel degelijk 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. De wijze van toetsing is door te bepalen of het voorgenomen gebruik als niet-afvalstof op basis van de geldende minimumstandaard voor een vergunning in aanmerking zou zijn gekomen wanneer het afval zou zijn (gebleven). Is er geen minimumstandaard van toepassing dan wordt het als afvalstof direct getoetst aan de afvalhiërarchie en wordt beoordeeld of het als afvalstof een voldoende hoogwaardige verwerking zou zijn geweest om te worden vergund.

Een verdere toelichting op de toetsingsgronden is te vinden in de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof.

B.6.4 Bevoegdheden: beoordelen per geval en toezicht

De houder van een materiaal oordeelt in de eerste plaats zelf over de vraag of zijn materiaal al dan niet afval is. Dit doet hij door te kijken of is voldaan aan de voorwaarden (of eventuele criteria) voor bijproducten of einde-afval, of door rechtstreeks te toetsen aan de afvaldefinitie in geval van (voortgezet) gebruik. Dit sluit aan bij hetgeen in de rechtspraak is bepaald ten aanzien van de voorwaarden voor bijproducten en onverminderd de bewijsregeling die in het kader van import en export is opgenomen in artikel 50, leden 4bis en 4ter, van de EVOA. De houder dient desgevraagd alle relevante informatie te verstrekken om aan te tonen dat aan de voorwaarden van artikel 1.1, vierde of zesde lid, van de Wm of de definitie van afvalstoffen in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm is voldaan, afhankelijk van de relevante beoordelingsroute.⁶³

Het is de verantwoordelijkheid van bevoegd gezag om te toetsen of het oordeel van een houder klopt op basis van de relevante informatie. Dit in het kader van de verantwoordelijkheden die verschillende overheden als bevoegd gezag hebben. Indien er verschil van inzicht is kan een houder in beroep gaan bij de rechter.⁶⁴ Binnen afvalbeheer spelen meerdere overheden een rol. Hieronder is weergegeven wanneer welke overheid daar bij betrokken is. Deze lijst is niet limitatief. Zie Deel D van het LAP voor een verdere toelichting op de vraag wie wanneer bevoegd gezag is.

⁶³ Zie MvT, Kamerstukken 2018-2019, 35267-3, p. 19.

⁶⁴ Ibid.

Handeling	Bevoegd gezag	Artikel
Ontdoen van bedrijfsafval/gevaarlijk afval	B&W of GS als bevoegd gezag voor de locatie	10.37 e.v. Wm icm 18.2d Wm en 18.1 e.v. Ow
Inzamelen/vervoeren/bemiddelen en verhandelen van afvalstoffen	De minister IenW (ILT)	10.55 Wm icm 18.2b Wm
Begeleidingsbrief bij nationaal transport	Melden: de minister IenW (RWS); Handhaving: GS	10.44 Wm icm 18.2c Wm
Kennisgeving van internationaal transport	Aanvraag: de minister IenW (ILT)	EVOA en 10.56 e.v. Wm
Ontvangen van bedrijfsafval/gevaarlijk afval van derden	Melding in Amice: de minister IenW (RWS); Handhaving: bevoegd gezag voor de locatie	10.40 Wm icm 18.1 e.v. Ow
Acceptatie- en verwerkingsbeleid en AO/IC	B&W/GS	18.1 e.v. Ow en hftst 7 Or
REACH	Handhaving: de minister IenW (ILT)	18.2b Wm

B.6.5 Kern van het beleid ten aanzien van afvalstof of niet-afvalstof

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Heel paragraaf B.6.2 behoort tot de kern van beleid van dit hoofdstuk.

B.7 Mengen

Met het inwerkingtreden van de tweede wijziging van het LAP is dit hoofdstuk vervallen. De inhoud is in geactualiseerde vorm ondergebracht in hoofdstukken B.3 en D.4.

B.8 Voorbereiden voor hergebruik

B.8.1 Inleiding

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

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

Voorbereiding voor hergebruik betreft het nuttig toepassen door 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. Voor meer informatie over de afvalhiërarchie zie paragraaf A.4.2 en voor de relatie tussen voorbereiden voor hergebruik en de status 'afval of niet' zie paragraaf A.4.4.5.1.

B.8.2 Doelstellingen

Het beleid is gericht op zoveel mogelijk 'voorbereiding voor hergebruik' van afvalstoffen. Het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling van het totaal aan afvalstoffen moet toenemen van 79% in 2014 naar minimaal 85% in 2023. Voor bouw- en sloopafval en industrieel afval moet het aandeel voorbereiding voor hergebruik en recycling minstens gelijk blijven op respectievelijk 95% en 85%. Voorbereiding voor hergebruik leidt door bijvoorbeeld levensduurverlenging tot minder grondstofverbruik en de daarmee samenhangende milieubelasting. Indien 'voorbereiding voor hergebruik' adequaat is voltooid ontstaat altijd een einde-afvalstof.

B.8.3 Productontwerp en afvalscheiding

Nederland maakt zich nationaal en internationaal sterk voor een beleid dat is gericht op duurzaam productontwerp. Daarbij worden onder andere de volgende doelen gesteld:

- vergroten van de levensduur van producten door een ontwerp dat rekening houdt met opwaardering, bestendigheid, demonteerbaarheid en repareerbaarheid;
- toename van hergebruik-, reparatie- en recyclemogelijkheden van producten;
- toename van de mogelijkheden om belangrijke componenten en materialen terug te winnen ten behoeve van hergebruik, reparatie of recycling.

Met deze insteek bij productgericht beleid worden ook de mogelijkheden voor voorbereiding voor hergebruik van afvalstoffen vergroot.

Om zoveel mogelijk voorbereiding voor hergebruik te bereiken, is het in veel gevallen gewenst om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Zie verder hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen'.

B.8.4 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

B.9 Recycling binnen de circulaire economie

B.9.1 Inleiding

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

B.9.2 Onderscheid tussen vormen van recycling

Binnen recycling wordt in dit LAP onderscheid gemaakt in 3 vormen, namelijk

- [1] recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'monomeer chemische recycling' en solvolyse maar niet als 'chemische recycling via basischemicaliën';
- [2] recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën;

en in aanvulling op deze twee ook nog

- [3] voorkeursrecycling.

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

B.9.2.1 Waarom dit onderscheid?

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

B.9.2.2 Sturen tussen vormen van recycling

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

B.9.2.2.1 Sturen via de minimumstandaard

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

Van belang is dat in dit LAP zowel het overkoepelende begrip 'recycling' als de drie specifieke vormen als minimumstandaard kunnen worden gehanteerd. In het geval – bijvoorbeeld in een

minimumstandaard – het overkoepelende begrip ‘recycling’ wordt gebruikt vallen hier alle vormen van recycling onder en komen deze allemaal voor vergunningverlening in aanmerking.

Voorbeeld van sturen via de minimumstandaard
 Wanneer een minimumstandaard expliciet is geformuleerd als
 – solvolyse
 komt
 – chemische recycling via basischemicaliën
 in beginsel **niet** voor vergunningverlening in aanmerking.

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

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

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

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

B.9.2.2.3 [Sturen in praktijk](#)

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

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

Mochten zich nieuwe vormen van recycling voordoen, dan komen die pas voor vergunningverlening in aanmerking wanneer ten genoegen van de minister is aangetoond dat deze minimaal even hoogwaardig is als de als voorkeursrecycling aangemerkte vorm van verwerking en wanneer deze heeft aangegeven het LAP hierop aan te gaan passen. Zie verder hoofdstuk D.2 ‘Minimumstandaard’.

Tot slot is van belang dat indien een vorm van voorkeursrecycling in de minimumstandaard is opgenomen tegen de overbrenging vanuit Nederland bezwaar wordt gemaakt indien de beoogde

recycling afwijkt van de voorkeursrecycling. Zie ook hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'. In dit LAP is nu nog geen uitwerking gegeven aan het begrip voorkeursrecycling.

B.9.3 Het gebruik van gerecyclede materialen

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

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

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

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

B.9.3.2 Vergroten afzetmarkt

Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) (ook wel duurzaam inkopen genoemd) kan als gevolg van het inkoopvolume van de overheid een krachtig instrument zijn om de markt voor bepaalde recyclaten te vergroten. MVI betekent dat bij de inkoop door overheden van producten, diensten en werken de effecten op people (mensen), planet (planeet/milieu) en profit/prosperity (winst/welvaart) worden meegenomen. Binnen deze elementen is onder meer aandacht voor het specifieke thema circulair inkopen. Bij circulair inkopen borgt de inkoopende partij dat de producten of materialen aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in een nieuwe cyclus worden ingezet. Cruciaal hierbij is waardebehoud van producten en materialen: waardevernietiging door recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Door middel van MVI worden leveranciers aangemoedigd en/of uitgenodigd om zo duurzaam mogelijke producten en

diensten te leveren.

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

B.9.3.3 Wegnemen van belemmeringen in regelgeving

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

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

B.9.3.4 Financiële instrumenten

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

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

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

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

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

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

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

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

B.9.6 Kern van het beleid ten aanzien van recycling

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Binnen recycling wordt onderscheid gemaakt in de volgende vormen:

- Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing waaronder mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'monomeer chemische recycling' en 'solvolyse' maar niet als 'chemische recycling via basischemicaliën';
- Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën.

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

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

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

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

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

B.10 Andere nuttige toepassing

B.10.1 Algemeen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.10.2 Beleid

B.10.2.1 Algemeen

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

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

B.10.2.2 Andere nuttige toepassing in de vorm van energietेरugwinning

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

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

B.10.3 **Hernieuwbare energie**

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

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

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

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

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

B.10.4 AVI's met R1-status

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ad 1

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

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

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

Ad 2

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

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

Ad 3

Hierbij geldt het volgende:

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

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

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

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

Tot slot

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

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

B.10.4.3 Wijze waarop jaarlijks de status wordt getoetst

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.10.4.4 Publicatie van status van AVI's

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Werking samengevat

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

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

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

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

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

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

Importgrens:

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

Stortgrens:

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

B.10.6 Productie van vloeibare brandstoffen uit afval

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

B.10.6.1 Beleidslijn productie vloeibare brandstoffen uit afval

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

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

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

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

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

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

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

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

B.10.6.3 Emissie-eisen brandstoffen, een internationaal speelveld

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

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

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Algemeen

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

Andere nuttige toepassing in de vorm van energieteerugwinning

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

Verdere ontwikkelingen rond het importplafond

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

R1-status AVI's

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

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

Productie van vloeibare brandstoffen uit afval

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

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

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

B.11 Verbranden als vorm van verwijdering

B.11.1 Inleiding

Met het afvalbeleid beoogt de overheid onder meer om afval zoveel mogelijk opnieuw toe te passen in de economie. Verbranden – zowel met energierterugwinning als als vorm van verwijdering – is daarbij een minder gewenste wijze van verwerking. Echter, afvalstoffen die niet kunnen of mogen worden voorbereid voor hergebruik of worden gerecycled, moeten op een milieuhygiënisch zo verantwoord mogelijke manier worden verwerkt. Verbranden als vorm van verwijderen is vooral voor stromen die om hygiënische redenen en/of vanwege andere risico's vernietigd/omgezet moeten worden, bijvoorbeeld specifiek ziekenhuisafval.

Het is beleidsmatig gewenst dat de aanwezige energie in brandbaar afval dat niet hoogwaardiger kan of mag worden verwerkt, zoveel mogelijk wordt benut, ook als de verwerking om welke reden dan ook moet worden aangemerkt als vorm van verwijdering (zie ook paragraaf A.4.4). Hierdoor wordt immers een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid, dat mede is gericht op het terugdringen van CO₂-emissies in de atmosfeer.

Zowel de handeling R1 (andere nuttige toepassing) als D10 (verbranden als vorm van verwijderen) hebben betrekking op het vernietigen/omzetten van afvalstoffen. Het onderscheid tussen R1 en D10 wordt uitgebreid behandeld in paragraaf A.4.4.

B.11.2 Brandbaar niet-gevaarlijk afval

Brandbaar niet-gevaarlijk afval wordt voornamelijk als R1 (= gebruik als brandstof, een vorm van 'andere nuttige toepassing') verwerkt. Meer informatie hierover staat in paragraaf B.10.2.2.

De noodzaak, mogelijkheden en voorwaarden voor opslag van brandbaar afval zijn in paragraaf B.5.5.1.4 uitgewerkt.

De landsgrenzen voor verbranden van afval als vorm van verwijderen zijn in beginsel open. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf A.4.6 en in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'. Voor brandbaar afval dat verwerkt wordt in AVI's is er nog wel een importplafond om te voorkomen dat Nederlands brandbaar afval wordt verdrongen en moet worden gestort als gevolg van import van buitenlands afval (zie paragraaf B.10.5). Dit geldt zowel voor verbranding als vorm van verwijdering als voor verbranding met energierterugwinning.

B.11.3 Brandbaar gevaarlijk afval

Nederland beschikt beperkt over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verwerken van gevaarlijke afvalstoffen. De capaciteit die er is, is primair voor specifieke afvalstromen, zoals bijvoorbeeld specifiek ziekenhuisafval (zie volgende subparagraaf). Voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit.

Dit betekent dat grensoverschrijdend transport van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen in beginsel is toegestaan en dat er geen capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is. Dat laatste houdt onder meer in dat de Nederlandse AVI's ook gevaarlijk afval mogen verbranden, uiteraard voor zover hun vergunning dat toestaat.

B.11.4 Afval met een infectierisico afkomstig van de gezondheidszorg bij mens of dier

Afval met een infectierisico afkomstig van de gezondheidszorg bij mens of dier (in het vervolg van deze paragraaf: specifiek ziekenhuisafval) moet worden verwijderd in verbrandingsinstallaties die hier speciaal voor bestemd zijn. In Nederland is de ZAVIN de enige verbrandingsinstallatie voor specifiek ziekenhuisafval. Eveneens is toegestaan dat deze afvalstoffen eerst gedecontamineerd worden en dan verwijderd door verbranding in een gewone AVI.

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. In sectorplan 19, Afval van gezondheidszorg bij mens of dier, is het kader voor specifiek ziekenhuisafval verder uitgewerkt.

B.11.5 Verbranden van afvalstoffen in de open lucht

Verbranding van afvalstoffen in de open lucht is in principe niet toegestaan, alleen met ontheffing of vergunning, gelet op artikel 10.2 en 10.63 Wm (nog niet ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen) en artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet en artikel 3.40e van het Bal. Afvalstoffen kunnen in veel gevallen hoogwaardiger worden verwerkt. In alle gevallen leidt verbranding zonder milieubeschermdende voorzieningen tot emissies, met name naar de lucht, die, zowel voor het milieu als voor de menselijke gezondheid, zeer schadelijk zijn. Ook kan de verbranding van - met name grote hoeveelheden - afvalstoffen gevaar opleveren als het vuur zich ongehinderd kan verspreiden.

Er zijn echter gevallen denkbaar dat verbranding van afvalstoffen (met name houtachtige stromen), om andere redenen dan doelmatige verwerking van afvalstoffen en luchtkwaliteit, bij uitzondering toch aanvaardbaar is. Gedacht kan worden aan evenementen als paasvuren en kerstboomverbranding.

Het beleid is daarom:

- Met het verlenen van een vergunning (voor bedrijfsafvalstoffen, op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet en artikel 3.40e van het Bal) of een ontheffing (voor nog niet ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen op grond van artikel 10.63 Wm) voor het verbranden van afvalstoffen, dient terughoudendheid te worden betracht.
- Het is gewenst dat gemeenten in hun omgevingsplannen (zie hoofdstuk A.8) beleid vaststellen over het verbranden van afvalstoffen in de open lucht en hierbij uitgaan van het uitgangspunt dat dit vanuit doelmatig beheer van afvalstoffen en vanwege bescherming van de luchtkwaliteit in beginsel ongewenst is en alleen bij uitzondering kan worden toegestaan. Zie ook hoofdstuk A.8 'LAP3 en de Omgevingswet'.
- Verbranden van gevaarlijke afvalstoffen in de open lucht is in alle gevallen ondoelmatig afvalbeheer en vergunnen is daarom in strijd met het LAP.

B.11.6 Kern van het beleid ten aanzien van verbranden als vorm van verwijdering

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

- De landsgrenzen voor verbranden van afval als vorm van verwijderen zijn in beginsel open (zie verder ook paragraaf B.13.9).
- Afval met een infectierisico afkomstig van de gezondheidszorg bij mens of dier moet worden

verwijderd in verbrandingsinstallaties die hier speciaal voor bestemd zijn. Eveneens is toegestaan dat deze afvalstoffen eerst gedecontamineerd worden en dan verwijderd door verbranding (zie verder ook sectorplan 19).

- Verbranden van afvalstoffen in de open lucht kan slechts in uitzonderingsgevallen worden toegestaan indien geen sprake is van gevaarlijke afvalstoffen. Verbranden van gevaarlijke afvalstoffen in de open lucht is in alle gevallen ondoelmatig afvalbeheer en vergunnen is daarom in strijd met het LAP. De nadere uitwerking van 'verbranden van afvalstoffen in de open lucht' in paragraaf B.11.5 is ook kern van beleid.

B.12 Storten (of anderszins op of in de bodem brengen)

B.12.1 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 2013 de emissie van methaan uit stortplaatsen voor ongeveer 1,5 % (in 2006 was dit nog 2,8 %) bij aan de nationale bijdrage aan het broeikaseffect (emissieregistratie PRTR). Het terugdringen van storten van de verteerbare organische afvalstoffen sluit dus aan bij het klimaatbeleid;
- de vereiste eeuwigdurende nazorg;
- de beperkte gebruiksmogelijkheden van een stortplaats na beëindiging van de stortactiviteiten.

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.

B.12.2 Storten of nuttige toepassing?

Eenzelfde verwerkingshandeling kan niet tegelijkertijd als verwijdering en als nuttige toepassing worden gekwalificeerd. De indeling van een handeling moet volgens het Hof van Justitie EG geschieden aan de hand van het criterium van het 'belangrijkste doel'. Bepalend aspect is dan of sprake is van het vervangen van niet-afvalstoffen door afvalstoffen. Wanneer in plaats van de afvalstoffen anders grondstoffen zouden worden aangewend, wijst dit in de richting van nuttige toepassing. Dat bij bepaalde handelingen ook sprake kan zijn van gunstige *neven*effecten, maakt niet dat daardoor sprake is van een handeling van nuttige toepassing.

Indien er een opvolplicht (bijvoorbeeld op basis van een milieuvergunning) of een opvolploodzaak (bijvoorbeeld bij een aangetoond gevaar op instorting) bestaat voor (buitenlandse) ondergrondse mijnen, is dit een duidelijke indicatie dat sprake is van een handeling van nuttige toepassing. Bij een dergelijke inzet van afvalstoffen kan uitsluitend sprake zijn van een handeling van nuttige toepassing als de hoeveelheid afval niet meer is dan voor het doel strikt noodzakelijk en gebruik wordt gemaakt van voor het doel geschikte afvalstoffen. Zie verder paragraaf B.12.13 van dit hoofdstuk waarin beleid is geformuleerd voor verschillende vormen van 'in de bodem brengen van afvalstoffen'.

De Rechtbank Gelderland oordeelde in juli 2015 (ECLI:NL:RBGEL:2015:4563) dat de afzet van grond in een ontgrondingenplas primair was bedoeld om zich van de grond te ontdoen. Met de voorgenomen toepassing had eiseres niet de herinrichting van de ontgrondingenplas op het oog. Dat als neveneffect van de toepassingen mogelijkwerwijs de natuurwaarden zouden worden hersteld, doet daar niet aan af. Nu het doel van de voorgenomen toepassing van grond de verwijdering daarvan is, is sprake van het storten van afvalstoffen.

B.12.3 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 opgenomen in het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa, zie paragraaf B.12.9).

Indien tijdelijk geen andere vorm van beheer dan storten mogelijk is kan worden toegestaan dat een afvalstof, die normaal gesproken anders wordt verwerkt, toch wordt gestort. Hiervoor moet

de omgevingsvergunning, onderdeel milieu, wel de ruimte bieden.

Naast de gebruikelijke voorschriften, waarin is opgenomen welke afvalstoffen altijd mogen worden geaccepteerd op de stortplaats, kan in de omgevingsvergunning ook een voorschrift worden opgenomen dat bepaalde afvalstoffen, waarvoor een stortverbod geldt, ook mogen worden gestort, indien gedeputeerde staten een ontheffing van het stortverbod hebben verleend. In deze gevallen mag het afval derhalve in afwijking van de minimumstandaard wel gestort worden. Bij het beoordelen van de aanvraag om ontheffing van het stortverbod, moeten gedeputeerde staten beoordelen of verwerking niet volgens de minimumstandaard of een andere, meer hoogwaardige wijze van beheer dan storten, mogelijk is.

In de meeste gevallen bepalen gedeputeerde staten of een afvalstof in afwijking van het stortverbod mag worden gestort. Daarnaast heeft de minister de mogelijkheid om bij ministeriele regeling afvalstoffen, waarvoor naar zijn oordeel geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten, aan te wijzen.

Van de laatste mogelijkheid wordt gebruik gemaakt indien gedurende langere tijd geen verwerkingsmogelijkheid beschikbaar is, bijvoorbeeld door uitval van bedrijven. De bedoelde afvalstoffen worden aangewezen in de [Regeling storten als enige vorm van afvalbeheer](#). Op dit moment is uitsluitend een deel van de afvalstoffen, bedoeld in [artikel 1, eerste lid, onderdeel 23, onder b, van het Bssa \(afvalstoffen die vrijkomen bij de kwaliteitsverbetering van AVI-bodemas\)](#) aangewezen.

De regeling is niet bedoeld voor situaties waarin structureel geen andere wijze van beheer beschikbaar is dan storten en er ook geen uitzicht bestaat op het beschikbaar komen daarvan. In die gevallen ligt een aanpassing van het Bssa meer voor de hand.

Indien voor onbrandbare en niet nuttig toepasbare afvalstoffen een verwerkingstechniek anders dan storten wordt ontwikkeld, is het gewenst de betreffende afvalstof toe te voegen aan de stortverboden van het Bssa. Alvorens een dergelijk nieuw stortverbod in werking treedt ⁷³, 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 paragraaf D.2.2.3.1 en bijlage F.9) 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 € 205,- per ton (zie paragraaf A.4.7);
- d) de nieuwe verwerkingstechniek functioneert naar behoren, kan ten minste 75% van de jaarlijks vrijkomende hoeveelheid van deze afvalstof verwerken en er ligt een concreet plan van de initiatiefnemer(s) om binnen maximaal 2 jaar 100% van de jaarlijks vrijkomende hoeveelheid met de nieuwe techniek te kunnen verwerken.

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 voldoende en toegankelijke capaciteit in het buitenland beschikbaar is.

B.12.4 Geografische begrenzing

Net als in het eerste en tweede LAP blijft gelden dat Nederland voor storten zelfvoorzienend moet zijn (nationale zelfverzorging). 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. Andersom betekent dit ook dat buitenlands afval niet in Nederland mag worden gestort en dat de

⁷³ Het opnemen van een stortverbod in het Bssa vergt al snel anderhalf jaar. Vanaf het moment dat duidelijk is dat de voor de nieuwe verwerkingsmethode benodigde vergunningen kunnen worden verleend en het initiatief naar alle waarschijnlijkheid zal worden gerealiseerd en naar verwachting zal gaan voldoen aan de gestelde criteria, kan worden gestart met aanpassing van het Bssa. Inwerkingtreding van het stortverbod vindt pas plaats als daadwerkelijk aan de gestelde criteria wordt voldaan.

grenzen voor het storten van afval uit het buitenland gesloten blijven gedurende de planperiode van LAP3. Zie verder paragraaf B.13.4.1 voor het beleid rond overbrenging voor storten.

B.12.5 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 paragrafen A.4.5.3 en B.15.4.

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 op landelijk niveau niet meer aan het 6-jaar criterium wordt voldaan.

In 2010⁷⁴ is in opdracht van het ministerie de financiële situatie van de stortsector onderzocht en zijn mogelijke toekomstscenario's bij ongewijzigd beleid opgesteld⁷⁵. 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 lager aanbod geldt logischerwijs een langere termijn. Op basis van dit resultaat was er voor het Rijk op dat moment geen reden om maatregelen te nemen gericht om stortcapaciteit in stand te houden of nieuwe stortcapaciteit te realiseren. Wel wordt jaarlijks de restcapaciteit van de stortplaatsen gevolgd met speciale aandacht voor de hoeveelheid ingerichte en niet-ingerichte capaciteit.

In 2013 is opnieuw 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. Naar aanleiding van deze conclusie en latere signalen vanuit de branche en provincies is het ministerie een evaluatie gestart van de titels 8.2 en 15.11 in de Wm die gaan over de financiën van stortplaatsen. Deze evaluatie is in overleg met IPO en de branche uitgevoerd. In 2017 is de evaluatie afgerond en heeft de stuurgroep binnen de opzet van de wet- en regelgeving twee knelpunten benoemd. Dit is ten eerste de harde overdracht van beheer en risico van een gesloten stortplaats op het moment van formele sluiting. Als tweede knelpunt is benoemd het eigen en dus verschillende beleid van diverse provincies als bevoegd gezag rond de nazorgfondsen en het vaststellen van de rekenrente bij de berekening van het doelvermogen dat bij sluiting van de stortplaats door de vergunninghouder moet zijn betaald.

⁷⁴ De toekomst van de stortsector: op weg naar 2030, SEOR, FFACT, november 2010

⁷⁵ Modernisering en verduurzaming stortsector, financiële quickscan, SEOR, FFACT, november 2013.

B.12.6 Opslag van afval op stortplaatsen

B.12.6.1 [Opslag van brandbaar afval op stortplaatsen](#)

In hoofdstuk B.5 'Overslaan en opslaan' is het beleid opgenomen voor (mogelijk) langdurige opslag van brandbare afvalstoffen op stortplaatsen in afwachting van verwerking in een AVI.

B.12.6.2 [Opslag van voor recycling bestemde afvalstoffen en secundaire grondstoffen](#)

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, waaronder stortplaatsen, hebben op grond van het Bssa de mogelijkheid om afvalstoffen die nuttig zullen 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 met een ontheffing van het Bssa toch mogen worden gestort, dan moet aan de ontheffing de voorwaarde worden verbonden dat de afvalstoffen zodanig moeten worden beheerd, dat ze op een later tijdstip weer kunnen worden opgegraven.

B.12.7 Richtlijn storten

B.12.7.1 [Inhoud richtlijn](#)

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 Besluit kwaliteit leefomgeving. In 2002 is een 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.

B.12.7.2 [Afval dat niet aan de grenswaarden voldoet](#)

Met de implementatie van de hiervoor genoemde Beschikking 2003/33/EG 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, SO₄ 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. Immobilisatie, waarbij met toepassing van verschillende (te storten) afvalstoffen een monoliet wordt gevormd, blijkt een alternatief. Om dit alternatief - immobilisatie via bepaalde receptuur - mogelijk te maken, is de [Regeling acceptatie afvalstoffen](#) op stortplaatsen aangepast.

[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. Dit betekent met name dat voor zeer laag radioactief afval dezelfde eisen met betrekking tot acceptatie gelden als voor ander afval dat op de stortplaats wordt aangeboden.

B.12.8 Winningsafval

[Richtlijn 2006/21/EG](#) betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën is

geïmplementeerd in Nederlandse regelgeving, met name in het Besluit kwaliteit leefomgeving. 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 locatie die, of een deel daarvan dat, speciaal is ingericht voor het bergen van winningsafval dan geldt het [Besluit kwaliteit leefomgeving](#). Wordt afval van de winningsindustrie op een gewone stortplaats gestort, dan geldt de voor de stortplaats van toepassing zijnde regelgeving ([Bssa](#) en Besluit kwaliteit leefomgeving).

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: winningsafval dat wel vrijkomt wordt grotendeels nuttig toegepast of gestort op een reguliere stortplaats.

B.12.9 Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en Stortbesluit bodembescherming

B.12.9.1 [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#)

Per 1 januari 2013 is het [Bssa](#) herzien. De wijziging van het Bssa was gericht op het verbeteren van de structuur van dit besluit, betere aansluiting bij Europese regelgeving en het LAP, het schrappen van overbodige regelingen en het verduidelijken van de stortverboden en vrijstellingen.

B.12.9.2 [Technisch noodzakelijke toepassing van afvalstoffen in stortplaatsen](#)

Tijdens de exploitatie en afwerking 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 en de afdeklaag behorende bij de bovenafdichting
- stortwallen
- stortwegen.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving 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. Ook 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. Zonder een dergelijke verklaring is geen sprake van nuttige toepassing maar van storten.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is het gewenst afvalstoffen volgens de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Bbk 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 Bal en het Bbk nuttig worden toegepast, dan is het Bssa niet van toepassing.

B.12.10 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 slechts beperkt andere gebruiksfuncties toe terwijl de verontreinigingen in de stortplaats ongemoeid blijven.

Om deze nadelen te voorkomen is het ministerie van IenW 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.

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. 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. Tegelijkertijd functioneren bijvoorbeeld de percolaatopvang en afvang van stortgas (nog) goed en wordt een goede controle en monitoring ingezet. Wetenschappelijk onderzoek in de afgelopen twintig jaar heeft bewezen dat dit kan leiden tot een aanzienlijke vermindering van de verontreinigingen in de stortplaats. De afbraak duurt naar verwachting tien 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.

Op 6 oktober 2015 is de Green Deal Duurzaam Stortbeheer getekend. Op drie stortplaatsen, verspreid in het land, vinden tien jaar lang experimenten plaats met nieuwe beheervormen van de stortlichamen. Om een drietal pilots mogelijk te maken is per 1 juli 2016 het Stortbesluit bodembescherming aangepast (zie nu het Besluit kwaliteit leefomgeving en voor het overgangsrecht de Invoeringsregeling omgevingsrecht voor het overgangsrecht). 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 66 miljoen euro worden bespaard op de beheer- en nazorgkosten.

De pilots worden uitgevoerd op de stortlocaties Wieringermeer (Hollands Kroon) en Braambergen (Almere) van Afvalzorg, en Kragge II bij Bergen op Zoom van Attero. Resultaten en voortgang van het project worden gedeeld via de website [‘duurzaam stortbeheer’](#).

B.12.11 Nazorg

B.12.11.1 [Nazorg op grond van de Wet milieubeheer](#)

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 Wm. De nazorgregeling is van toepassing op alle stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 afvalstoffen zijn gestort.

De provincies zijn op grond van de wet bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de nazorg.

B.12.11.2 [Voormalige stortplaatsen](#)

De nazorg van voormalige stortplaatsen, dat wil zeggen de stortplaatsen die vóór 1 september 1996 zijn gesloten, was het onderwerp van het project Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS). In het kader van dat project is 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 met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gedecentraliseerd naar gemeenten.

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 verontreinigingssituatie 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 verspreidingsrisico's van de verontreinigingen. In deze situatie worden eventueel noodzakelijke maatregelen hierop afgestemd.

Met stakeholders wordt gewerkt aan een Nederlandse visie op de toekomst voor voormalige stortplaatsen. Vraagstukken richten zich niet alleen op mogelijk terug te winnen materialen, maar ook op de ruimtelijke en milieuhygiënische consequenties. In het Interreg Europe project COCOON "Consortium for a Coherent European Landfill Management Strategy" wordt het beleid voor het beheer van gesloten en in gebruik zijnde stortplaatsen uitgewerkt. Doel van COCOON is om beleidsinstrumenten te ontwikkelen en te integreren om duurzaam beheer van open- en gesloten stortplaatsen mogelijk te maken. Hierbij worden innovaties en het toepassen van schone technologie gestimuleerd en daadwerkelijk in praktijk gebracht. Dit project werd op 14 november 2016 goedgekeurd door de Europese Commissie. Nederland is partner in dit project.

Binnen dit project wordt in Nederland ervaring opgedaan middels pilots rond meervoudig ruimtegebruik en het creëren van grotere portefeuilles van stortplaatsen⁷⁶ waar mogelijkheden hiertoe zijn. Gestreefd wordt naar het toebedelen van nieuwe maatschappelijke waarden aan voormalige stortplaatsen en deze waar mogelijk te integreren met ruimtelijke ontwikkelingen. De

⁷⁶ Portefeuilles van stortplaatsen staat voor stortplaatsen waar vergelijkbare maatregelen uitgevoerd kunnen worden.

kans op een haalbare businesscase neemt toe wanneer verschillende functies door meervoudig landgebruik elkaar versterken en ontwikkelkosten worden gedeeld. Om de slagingskans voor dit soort multifunctionele businesscases te vergroten, biedt het creëren van grotere portefeuilles van stortplaatsen een mogelijke oplossing. Meer informatie is te vinden op de website van Bodem+/ [Cocoon](#).

B.12.12 Afvalmining

In Nederland zijn ongeveer 4000 voormalige stortplaatsen. In deze stortplaatsen kunnen waardevolle materialen zitten die opnieuw gebruikt kunnen worden. Het terugwinnen van afval uit stortplaatsen voor het opnieuw toepassen heet afvalmining.

Royal Haskoning DHV heeft een bureauonderzoek⁷⁷ uitgevoerd naar de mogelijkheden van verduurzamen en 'minen' van voormalige stortplaatsen. De conclusie voor verduurzamen van voormalige stortplaatsen is dat verwacht wordt dat dit geen verbeteringen voor wat betreft milieurisico's en mate van nazorg geeft ten opzichte van de huidige situatie. Met afvalmining is beperkt ervaring in Nederland. In die gevallen was er geen rendabele business case enkel op basis van de terugwinning van materialen. Ook is kennisopbouw van afvalmining beperkt. Voor de toekomst kan kennisopbouw worden verbeterd en ook gekeken worden naar een bredere afweging voor het 'minen' van stortplaatsen waarbij onder andere de milieurisico's en de maatschappelijke waarde worden betrokken.

Onder andere de wijk Vathorst in Amersfoort⁷⁸ en Veenendaal⁷⁹ zijn Nederlandse voorbeelden van afvalmining in combinatie met gebiedsontwikkeling. Daarnaast is Nederland adviseur in het Interreg NWE project RAWFILL⁸⁰. Doel van RAWFILL is optimale en duurzame integratie van stortplaatsen in de leefomgeving. Stortplaatsen worden binnen dit project niet langer gezien als louter statische constructies die voor de eeuwigheid zijn ontworpen. Het vormen eerder dynamische voorraden van materiaal, energie en ruimte die vroeg of laat een meerwaarde opleveren voor de leefomgeving en de lokale economie.

B.12.13 Vormen van gebruik/opslag van afval in de diepe ondergrond

B.12.13.1 Afbakening

Als afval in (diepe) ondergrondse lagen wordt gebracht of daar opgeslagen, betreft dit afhankelijk van de omstandigheden: nuttige toepassing, storten of injectie. Voorbeelden zijn het opvullen van zoutcavernes met afvalstoffen en het teruginjecteren van productiewater in gasvelden. Deze paragraaf bevat beleid voor verschillende van dergelijke situaties.

Deze paragraaf en dit beleid ziet niet toe op het opslaan van CO₂ en ook niet toe op de opslag van radioactief materiaal.

B.12.13.2 Uitgangspunten

Voor het in de diepe ondergrond brengen of toepassen van afvalstoffen gelden de volgende uitgangspunten:

1. De bodem is in beginsel niet bestemd voor het bergen van afvalstoffen of componenten van afvalstoffen die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn.
2. Het in de diepe ondergrond brengen van afvalstoffen is alleen aanvaardbaar als de afvalstoffen terugneembaar zijn. Dat betekent dat de afvalstoffen weer uit de diepe ondergrond moeten

⁷⁷ Verkenning verduurzaming en mining voormalige stortplaatsen in Nederland, Royal Haskoning DHV, juni 2015.

⁷⁸ <https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/2294/remediation-of-two-landfill-sites-by-landfill-excavation-at-the-duisterweg-in-amersfoort/>

⁷⁹ <https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/2292/landfill-mining-to-develop-the-area-in-housing-area-in-veenendaal/>

⁸⁰ <http://www.nweurope.eu/projects/project-search/supporting-a-new-circular-economy-for-raw-materials-recovered-from-landfills/>

kunnen worden gehaald, bijvoorbeeld als op een bepaald moment mogelijkheden voor nuttige toepassing beschikbaar zijn.

3. De wijze van bergen in de diepe ondergrond moet voldoen aan het IBC-principe (isoleren, beheersen en controleren).

B.12.13.3 *Nuttige toepassing van afval in de diepe ondergrond*

Afvalstoffen kunnen - indien milieuhygiënisch verantwoord, hetgeen uit de vergunningaanvraag en het milieueffectrapport moet blijken - nuttig worden toegepast in de diepe ondergrond, bijvoorbeeld wanneer oude mijnschachten of zoutcavernes wegens instortingsgevaar of stabiliteitsproblematiek met afvalstoffen worden gestabiliseerd. De instabiliteit maakt het vullen van holtes immers noodzakelijk en door afvalstoffen te gebruiken, worden primaire grondstoffen gespaard.

Er is geen sprake van nuttige toepassing als de opvulplicht (vastgelegd door het bevoegd gezag) of opvulnoodzaak (aangevoerd ten genoegen van het bevoegd gezag door de initiatiefnemer) niet kan worden vastgesteld. In dat geval is sprake van verwijdering van afvalstoffen en dus van storten. Bij nuttige toepassing dienen de afvalstoffen dus ter vervanging van materialen die anders voor het stabiliseren zouden zijn of zouden moeten worden gebruikt. Het element van de vervanging van andere materialen houdt ook in dat de gebruikte afvalstoffen geschikt moeten zijn voor de desbetreffende functie. Afvalstoffen die daarvoor ongeschikt zijn, kunnen namelijk niet als vervanging dienen voor geschikte andere materialen.

B.12.13.4 *Stabiliseren van zoutcavernes*

De stabiliteitsproblematiek bij Nederlandse zoutcavernes speelt voor zover de huidige kennis strekt bij ongeveer 40 van de 270 cavernes. Deze oude cavernes, gesitueerd in Twente, voldoen niet aan de huidige richtlijnen voor stabiliteit (dikte van het zoutdak) en inherente veiligheid (maximale cavernehoogte) en zijn daarom potentieel instabiel en niet inherent veilig. De overige 230 zoutcavernes zijn stabiel en/of inherent veilig. Het bergen van afvalstoffen in deze stabiele cavernes kan daarom nooit als een nuttige toepassing worden aangemerkt en wordt altijd beschouwd als storten.

Alhoewel het gebruik van afvalstoffen voor stabilisering van instabiele zoutcavernes als een nuttige toepassing wordt gekarakteriseerd, moet in het oog 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 daarentegen maatschappelijk ook niet aanvaardbaar geacht. Er moet dus altijd een zorgvuldige belangenafweging 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. Economische schade of materiële schade aan de gebouwde omgeving is van een andere orde dan een schade in een agrarische omgeving.

Uitgangpunten

- In alle gevallen zal aantoonbaar moeten zijn dat de hoeveelheid kalkslurry zoals deze bij de zoutwinning en -productie vrijkomt en voor de stabilisering kan worden gebruikt, onvoldoende is om de stabilisering binnen de gewenste tijdsperiode tot stand te brengen.
- In geval sprake is van een potentieel instabiele en niet inherent veilige caveerne en een kapitaalintensief gebruik van de bovengrond, zal het gebruik van afvalstoffen zoals hiervoor aangegeven als nuttige toepassing kunnen worden beschouwd.
- In geval sprake is van het preventief opvullen van een caveerne die als stabiel en/of inherent veilig is aangemerkt, moet het in de caveerne brengen van afvalstoffen worden beschouwd als storten. Gelet op het moratorium is dit niet toegestaan. In een dergelijk geval ligt het ook meer voor de hand de eigenaar van het bovengronds gelegen land een schade te vergoeden of bijvoorbeeld over te gaan tot de aankoop van het stuk land, dan wel het ongewenste effect te aanvaarden.

Voor het stabiliseren van instabiele cavernes in Nederland 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 gestabiliseerd, zal de inzet van andere materialen moeten worden overwogen. Dit kan de inzet zijn van afvalstoffen die niet (ter plekke) uit de ondergrond afkomstig zijn worden overwogen. Er moet dan wel worden voldaan aan de geformuleerde uitgangspunten. Dit LAP geeft echter de ruimte om een pilotproject uit te voeren, waarbij de uitgangspunten niet gelden (zie hierna).

Overigens moet eerst het Bssa worden aangepast. Op dit moment is het op grond van artikel 3 van het besluit verboden om afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt, nuttig toe te passen (in een zoutcaverne).

B.12.13.5 *Ruimte voor pilotproject voor stabiliseren zoutcaverne*

Op dit moment (2016) is er in Nederland 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 na wijziging van het Bssa, door de winningsvergunninghouder van de betreffende cavernes een pilotproject worden gestart met als doel te bepalen welke niet-bodemeigen afvalstoffen onder welke voorwaarden zonder milieuhygiënische risico's in principe toegepast kunnen worden voor het stabiliseren van een potentieel instabiele caverne. Het starten van een pilotproject moet in afstemming met het ministerie van IenW, Staatstoezicht op de mijnen en de bevoegde gezagen (ministerie EZ, provincie) gebeuren. Zoals hiervoor is aangegeven moet de initiatiefnemer aantonen dat de afvalstoffen geschikt zijn voor het stabiliseren van de caverne.

Voor deze pilot worden in het Milieueffectrapport Pilot Stabilisatie Cavernes Twente vier cavernes geselecteerd (waarvan één reserve).

Als gevolg van overleg tussen de minister van IenW en de Tweede Kamer op 8 oktober 2009 geldt dat voor dit pilotproject de uitgangspunten uit paragraaf B.12.13.2 en B.12.13.4 niet gelden. Dat betekent dat bij het pilotproject geen rekening hoeft te worden gehouden met de volgende uitgangspunten:

- de eis van terugneembaarheid;
- het feit dat moet zijn voldaan aan het IBC-principe;
- het aantoonbaar zijn van onvoldoende hoeveelheid beschikbare kalkslurry;
- 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 indien de te injecteren afvalstoffen geschikt zijn om andere materialen te vervangen. Na afloop van het project zal worden gezien wat de resultaten van het project betekenen voor het LAP en de daarin opgenomen uitgangspunten.

Overigens zullen alleen afvalstoffen waarvoor de minimumstandaard 'overige nuttige toepassing' of lager is, in de zoutcavernes mogen worden gebracht. Voor afvalstoffen die geschikt zijn voor recycling is het gebruik in zoutcavernes niet toegestaan op basis van de geldende minimumstandaard.

B.12.13.6 *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 veiligheidsbeoordeling 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 derde 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 (hoofdstuk B.15 'Capaciteitsplanning') niet mogelijk een ondergrondse stortplaats te realiseren. Met de huidige (bovengrondse) stortcapaciteit is gedurende elk jaar in de planperiode van het LAP minimaal de voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit beschikbaar. Het moratorium voorkomt als beleidsinstrument dat extra stortcapaciteit wordt gerealiseerd of in procedure wordt gebracht. Het moratorium geldt onverkort ook voor het creëren van stortcapaciteit in de diepe ondergrond.

B.12.13.7 Uitvoer naar buitenlandse ondergrondse deponie

Voor een klein aantal niet verwerkbaar gevaarlijke (sterk uitloogbare) afvalstoffen waarvoor geen verwerkings- of verwijderingsmogelijkheid binnen Nederland is, wordt overbrenging naar ondergrondse deponieën in het buitenland toegestaan. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor een klein deel van de afvalstoffen die voorheen gestort konden worden in de sinds 2005 gesloten C2-deponie. Bij overbrenging naar het buitenland moet men voldoen aan de eisen in de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA). Zie verder ook paragraaf B.13.4.1.2.

B.12.13.8 Injecteren van afval in de diepe ondergrond

Injectie van afval in de diepe ondergrond (D3) wordt op dit moment uitsluitend uitgevoerd in mijnbouwwerken voor de winning van olie, gas en zouten. Deze injectie is 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 een mijnbouwwerk 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 dus 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 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 afwegings-methodiek ook toepasbaar geacht voor injectieactiviteiten. Bij de te verstrekken omgevingsvergunning moet dit beoordelingskader dan ook worden toegepast. Door Staatstoezicht op de Mijnen is een [protocol](#) ontwikkeld waarin alle relevante aspecten voor injectie van productiewater uit bijlage A zijn opgenomen. Indien dit protocol wordt toegepast wordt geacht te worden voldaan aan hetgeen gesteld is in 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

onvoorziene 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.

B.12.13.9 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 moet aan het bevoegd gezag 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. In die gevallen moet de initiatiefnemer ten genoegen van het bevoegd gezag (en gedeputeerde staten die de verklaring van geen bedenkingen moeten afgeven) aantonen dat de in het formatiewater aanwezige verontreinigingen, dat van buiten de locatie wordt aangevoerd compatibel zijn met de verontreinigingen op de plaats waar injectie plaats vindt.

In opdracht van de NAM is door onderzoeksbureau CE een instrument ontwikkeld dat 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. Ook heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage dit instrument op verzoek van de Provincie Drenthe beoordeeld en met enkele belangrijke 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 Commissie voor de milieueffectrapportage aan aanpassingen heeft voorgesteld), toe te passen om te beoordelen of de injectie van niet bodemeigen stoffen milieuhygiënisch de voorkeur heeft.

B.12.13.10 Injectieactiviteiten bij de winning van zouten

Bij de winning van zouten worden 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 pekkel) toegestaan. Gevolg hiervan is dat er sprake is van een grotere diversiteit van afvalstoffen, 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 toets te kunnen uitvoeren op basis waarvan men een verantwoorde afweging kan maken of materialen met bodemvreemde elementen niet beter bovengronds verwerkt kunnen worden. De vergunningaanvrager moet door een onderzoek aantonen 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 moet eigenstandig beoordelen of het door de vergunninghouder uitgevoerde onderzoek adequaat is geweest. In de afgelopen planperiode is consensus tussen bevoegde gezagen, ministerie van IenW 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.

B.12.14 Op of in de bodem brengen buiten stortplaatsen

Voor het storten, opslaan of anderszins op of in de bodem brengen van nog niet ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen is het verbod van artikel 10.2 Wet milieubeheer en de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing daarvan op grond van artikel 10.63, tweede lid (GS), ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven bestaan. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan regels opstellen voor de nuttige toepassing van bepaalde soorten afvalstoffen op of in de bodem.

Beleid is:

- Het storten (verwijderen) van afvalstoffen buiten stortplaatsen is ongewenst. De milieugevolgen zijn, zonder de uitgebreide voorzieningen waaraan stortplaatsen moeten voldoen, niet aanvaardbaar. Daarnaast verstoort het storten buiten stortplaatsen het functioneren van de 'stortmarkt' en ondergraaft het de landelijke regulering van stortcapaciteit (zie hoofdstuk B.15). Er zijn – vooralsnog – geen situaties denkbaar waarin storten van afvalstoffen buiten een stortplaats kan worden toegestaan.
- Voor op of in de bodem brengen als vorm van nuttige toepassing is dat anders. In het Bal zijn () voor bedrijfsafvalstoffen gevallen opgenomen waarin geen vergunning nodig is. In alle andere gevallen is het LAP leidend. Indien niet aan de minimumstandaard of, bij het ontbreken daarvan, aan artikel 10.14 Wet milieubeheer wordt voldaan, dient
 - de vergunning (voor bedrijfsafvalstoffen) of
 - de ontheffing (voor nog niet ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen) en/of
 - het maatwerkbesluit (indien men wil afwijken van algemene regels) in principe te worden geweigerd.
- Het op of in de bodem brengen van gevaarlijke afvalstoffen kan niet worden toegestaan.

Voor het op of in de bodem brengen van bedrijfsafval kan overigens een vergunningplicht in het Bal gelden artikel 3.40c, 3.48b (zuiveringsslib), 3.48p (grond/ baggerspecie in diepe plas). In die gevallen is het LAP het toetsingskader.

B.12.15 Kern van het beleid ten aanzien van storten

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Stortverboden

- Er wordt een stortverbod toegevoegd aan het Bssa als aan de voorwaarden ten aanzien van milieudruk, afzetmarkt, verwerkingsprijs en-capaciteit wordt voldaan. Alvorens een dergelijk nieuw stortverbod in werking treedt, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:
 - o de milieudruk van de nieuwe verwerkingstechniek is lager dan de milieudruk bij storten (volgens de methodiek in paragraaf D.2.2.3.1 en bijlage F.9) of de nieuwe verwerkingstechniek verdient de voorkeur boven storten vanuit het oogpunt van risicobeheersing/volksgezondheid;
 - o er is een afzetmarkt voor de materialen die na de verwerking overblijven;
 - o de nieuwe verwerkingstechniek kost de ontdoener van de afvalstof niet meer dan € 205,- per ton;
 - o de nieuwe verwerkingstechniek functioneert naar behoren, kan ten minste 75% van de jaarlijks vrijkomende hoeveelheid van deze afvalstof verwerken en er ligt een concreet plan van de initiatiefnemer(s) om binnen maximaal 2 jaar 100% van de jaarlijks vrijkomende hoeveelheid met de nieuwe techniek te kunnen verwerken.

Opslag van afval op stortplaatsen

- Het kan voorkomen dat afvalstoffen die voor recycling zijn bestemd, of secundaire materialen die uit afvalstoffen zijn vervaardigd, tijdelijk niet kunnen worden verwerkt.
 - o Bedrijven, waaronder stortplaatsen, hebben op grond van het Bssa de mogelijkheid om afvalstoffen die nuttig zullen worden toegepast, voor een periode van maximaal drie jaar op te slaan.
 - o Als tijdelijke opslag niet mogelijk is mogen de afvalstoffen met een ontheffing van het Bssa toch worden gestort. In dat geval moet aan de ontheffing de voorwaarde worden verbonden dat de afvalstoffen zodanig moeten worden beheerd, dat ze op een later tijdstip weer kunnen worden opgegraven.

Voorzieningen op stortplaatsen met afvalstoffen

- Uitgangspunt voor andere voorzieningen dan de onder- en bovenafdichting 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. Ook tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit.

Duurzaam storten

- De overheid ondersteunt initiatieven van marktpartijen om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om middels duurzaam stortbeheer de afwenteling van de gevolgen van het storten van afval op toekomstige generaties te verminderen. Dat mag vanzelfsprekend niet leiden tot onaanvaardbare emissies op de korte termijn.

Afvalstoffen in de diepe ondergrond

Voor het in de diepe ondergrond brengen van afvalstoffen gelden de volgende uitgangspunten:

- De bodem is in beginsel niet bestemd voor het bergen van afvalstoffen of componenten van afvalstoffen die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn.
- Het in de diepe ondergrond brengen van afvalstoffen is alleen aanvaardbaar als de 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.
- De wijze van bergen in de diepe ondergrond moet voldoen aan het IBC-principe (isoleren, beheersen en controleren).
- Concreet betekent dit voor de praktijk dat het in de diepe ondergrond brengen van afvalstoffen die niet ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn in beginsel verboden blijft (storten) of, geen doelmatig afvalbeheer is omdat het niet kan voldoen aan bovenstaande criteria (nuttige toepassing).

Stabiliseren van zoutcavernes

Het gebruik van afvalstoffen (anders dan kalkslurry die is vrijgekomen bij zoutwinning en -productie) voor het stabiliseren van *aangetoond instabiele* zoutcavernes kan worden beschouwd als nuttige toepassing als is aangetoond dat de hoeveelheid kalkslurry zoals deze bij de zoutwinning en -productie vrijkomt onvoldoende is om de stabilisering binnen de gewenste tijdsperiode tot stand te brengen, waardoor de inzet van andere materialen voor dit doel noodzakelijk is.

Het gebruik van afvalstoffen (anders dan kalkslurry die is vrijgekomen bij de zoutwinning en -productie) voor het vullen van *potentieel* instabiele en niet inherent veilige cavernes kan beschouwd worden als nuttige toepassing indien sprake is van een kapitaalintensief gebruik van de bovengrond én is aangetoond dat de hoeveelheid beschikbare kalkslurry onvoldoende is om de stabilisering binnen de gewenste tijdsperiode tot stand te brengen, waardoor de inzet van andere materialen voor dit doel noodzakelijk is.

Bij het gebruik van afvalstoffen voor het vullen van een zoutcaverne die als stabiel en/of inherent veilig is aangemerkt, is sprake van storten (verwijdering). Dit wordt, gelet op het moratorium, niet toegestaan, ook niet in het geval dat sprake is van preventief stabiliseren.

Ruimte voor pilot

Gedurende de planperiode van dit LAP kan een pilot worden gedaan met het stabiliseren van instabiele zoutcavernes in Nederland met het gebruik van afvalstoffen die niet afkomstig zijn van het eigen zoutwinnings- of productieproces. Bij het pilotproject hoeft geen rekening te worden gehouden met de volgende uitgangspunten:

- de eis van terugneembaarheid;
- het feit dat het berging moet voldoen aan het IBC-principe;
- onvoldoende hoeveelheid kalkslurry;
- kapitaalintensief gebruik van de bovengrond.

Ondergrondse stortplaatsen

Er mogen geen nieuwe stortplaatsen, ook niet ondergronds, worden gerealiseerd.

Injecteren in de diepe ondergrond

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.
- Injecteren wordt beleidsmatig gelijk gesteld aan storten.
- Het aanleggen van een mijnbouwwerk met enkel het doel het injecteren van afvalstoffen welke niet uit de ondergrond afkomstig zijn en geen samenhang hebben met het winningsproces, is 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.
- De geïnjecteerde afvalstoffen moeten terugneembaar zijn.
- Het is niet toegestaan afvalstoffen welke ontstaan bij de inzet van de ruwe olie en gewonnen gas in productieprocessen te verwijderen middels injectie, met de volgende kanttekeningen:
 - Injectie van formatiewater mag plaatsvinden indien ten genoegen van het bevoegd gezag is aangetoond dat redelijkerwijs is geprobeerd het gehalte aan aanwezige hulpstoffen in de te injecteren stroom te minimaliseren.
 - Injectie van formatiewater van andere winningslocaties kan worden toegestaan wanneer de initiatiefnemer ten genoegen van het bevoegd gezag (en gedeputeerde staten die de verklaring van geen bedenkingen moeten afgeven) heeft aangetoond dat de in het aangevoerde formatiewater aanwezige verontreinigingen compatibel zijn met de verontreinigingen op de plaats waar injectie plaats vindt.
- Bij winning van zouten
 - kan injectie van afvalstoffen die ontstaan in de productieprocessen waarin zouten worden ingezet (anders dan de winning en productie van het zout uit de pekkel) worden toegestaan. Wel moet de vergunningaanvrager door een onderzoek aantonen 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.
 - kan injectie van bij de winning of de productie van zouten gevormde nevenproducten als gips, kalk of kalksteen ook in de huidige planperiode worden toegestaan.

Op of in de bodem brengen buiten stortplaatsen

Het op of in de bodem brengen als vorm van verwijdering van afvalstoffen (storten) buiten stortplaatsen is ongewenst. Het op of in de bodem brengen van gevaarlijke afvalstoffen kan niet worden toegestaan. Het op of in de bodem brengen als vorm van nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen kan alleen worden toegestaan wanneer dat in lijn is met de geldende minimumstandaard uit deel E van het LAP. De nadere uitwerking van op of in de bodem brengen als vorm van verwijdering van afvalstoffen (storten) buiten stortplaatsen' in paragraaf B.12.14 is ook kern van beleid.

B.13 Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen

B.13.1 Inleiding

Verordening (EG) 1013/2006 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen ([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](#). Het Verdrag van Bazel heeft betrekking op de beheersing en de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen.

Het OESO-besluit bevat voorschriften voor nuttige toepassing van afvalstoffen. Of landen lid zijn van het Verdrag van Bazel of behoren tot de OESO, bepaalt in een aantal gevallen of een overbrenging van afvalstoffen wel of niet is toegestaan.

Het doel van de EVOA is de bescherming van het milieu. De EVOA schrijft procedures voor om afvalstoffen te mogen 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. In Nederland is de minister van IenW het bevoegd gezag voor de EVOA.

Dit hoofdstuk bevat algemene informatie over de EVOA en een aantal algemene uitgangspunten voor het beoordelen van kennisgevingen bij de overbrenging van afvalstoffen over de landsgrenzen. 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 zowel het algemene beleid zoals in dit hoofdstuk is opgenomen als op de sectorplannen. Dat is in alle sectorplannen ook expliciet aangegeven.

Voor het toepassen van de regelingen voor overbrenging van afval worden afvalstoffen van offshore-activiteiten en van de zeevaart beschouwd als afvalstoffen die vrijgekomen zijn op de plaats waar ze aan land komen.

In dit hoofdstuk wordt de term 'overbrenging' gebruikt voor grensoverschrijdend transport in het algemeen. In 'bijlage 3; Lijst van gebruikte termen, begrippen en definities' is een definitie van dit begrip opgenomen. Daar waar bepalingen specifiek betrekking hebben op overbrenging binnen de Europese Unie (verder EU) of op invoer naar of uitvoer vanuit de EU is dit expliciet aangegeven.

B.13.2 De EVOA

De EVOA heeft betrekking op de overbrenging van afvalstoffen binnen de EU en het overbrengen van afvalstoffen naar of vanuit de EU (in de EVOA ook aangeduid als in- en uitvoer). In de EVOA zijn de procedures en controleregelingen vastgelegd die bij de overbrenging van afvalstoffen moeten worden gevolgd. Op de website van de ILT is uitgebreide informatie opgenomen over de EVOA en de verschillende te volgen procedures.

B.13.2.1 *Algemene bepalingen*

In het geval de EVOA de overbrenging niet verbiedt, kan aan de hand van onderstaande drie vragen worden bepaald welke procedure bij overbrenging gevolgd moet worden:

1. Wat gaat worden overgebracht?
2. Hoe wordt de afvalstof vervolgens verwerkt?
3. Waar komt het afval vandaan en/of waar gaat het naartoe?

Afhankelijk van de antwoorden op de vragen zal een procedure van algemene informatieverplichting (verder informatieverplichting) of een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming (verder kennisgevingsprocedure) gevolgd moeten worden.

Onderstaande tabel 14 geeft een indicatief overzicht (Bron: Advies op maat, website ILT/EVOA).

tabel 14 Indicatief overzicht te volgen procedure bij overbrenging van afvalstoffen

Afvalstof	Verwerking	Overbrenging	Te volgen procedure
Groene lijst ⁸¹	Nuttige toepassing	Tussen lidstaten	Informatieverplichting
		Invoer naar EU	Informatieverplichting
		Uitvoer naar OESO	Informatieverplichting
		Uitvoer naar niet-OESO	Verbod, kennisgeving of informatieverplichting [1]
	Verwijdering	Tussen lidstaten	Kennisgeving
		Invoer naar EU	Kennisgeving
		Uitvoer naar EVA-landen	Kennisgeving [2]
		Overige uitvoer	Verboden
Orange lijst ⁸² en niet ingedeeld ⁸³	Nuttige toepassing	Tussen lidstaten	Kennisgeving
		Invoer naar EU	Kennisgeving
		Uitvoer naar OESO-land	Kennisgeving
		Uitvoer naar niet-OESO	Verbod of kennisgeving [1]
	Verwijdering	Tussen lidstaten	Kennisgeving
		Invoer naar EU	Kennisgeving
		Uitvoer naar EVA-landen	Kennisgeving [2]
		Overige uitvoer	Verboden

[1] De te volgen procedure voor oranje lijst afvalstoffen is afhankelijk van het standpunt dat het land van bestemming aan de Commissie heeft meegedeeld (zie ILT/EVOA-website); niet-ingeedeeld én niet-gevaarlijk vereist altijd een kennisgeving; voor het overige geldt een verbod.

[2] Afwijkende procedure omdat het in- of uitvoer betreft (zie ILT/EVOA-website).

De te volgen procedures van algemene informatieverplichting en van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming zijn beschreven op de website van de ILT/EVOA. Of tegen de overbrenging bezwaar kan worden gemaakt is afhankelijk van diverse bepalingen uit de EVOA. De beleidsmatige invulling van een aantal van die bepalingen is beschreven in dit hoofdstuk van het LAP en in de verschillende sectorplannen.

B.13.2.2 [Specifieke bepalingen t.a.v. invoer naar en uitvoer uit de Europese Unie](#)

De EVOA kent een aantal verbodsbepalingen t.a.v. in- en uitvoer:

- 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). Deze uitvoer kan onder voorwaarden worden toegestaan. Zie artikel 34 van de EVOA.
- De uitvoer 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, met uitzondering van 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

⁸¹ Afvalstoffen van Bijlage III, III-A en III-B EVOA (deels afvalstoffen van Bijlage IX van het Verdrag van Bazel en deels afvalstoffen van bijlage III van het OESO-besluit). Let op, voor afvalstoffen die ook voorkomen op bijlage IV A EVOA geldt in afwijking van de tabel altijd de kennisgevingsprocedure.

⁸² Afvalstoffen van Bijlage IV EVOA (deels afvalstoffen van Bijlage VIII van het Verdrag van Bazel en deels afvalstoffen van bijlage IV van het OESO-besluit).

⁸³ Indien een afvalstof niet voorkomt op een van de bijlagen, wordt de afvalstof beschouwd als 'niet-ingeedeeld'.

overeenkomsten hebben gesloten. Uitzonderingen kunnen ook worden gemaakt voor crisissituaties (zie 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.

Als de EVOA de in- of uitvoer niet verbiedt, is een beleidsmatige afweging of tegen de overbrenging bezwaar bestaat aan de orde. Hiervoor is in het LAP geen specifiek beleid opgesteld, maar wordt in ieder geval het beleid dat bij overbrenging binnen de Unie geldt als uitgangspunt genomen.

De in EVOA opgenomen verbodsbepalingen gaan voor op het beschreven beleid in de sectorplannen en de hierna volgende paragrafen.

B.13.3 Beoordelen van de kennisgeving

Zoals in vorige paragraaf beschreven kan het zijn dat op basis van de EVOA voor een beoogde overbrenging een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moet worden gevolgd. Dit kan zowel zijn bij een overbrenging binnen de EU, als bij overbrenging t.b.v. in- of uitvoer die niet onder de verbodsbepalingen valt.

De kennisgevingsprocedure is beschreven in de EVOA en houdt in dat degene die afvalstoffen over de grens wil vervoeren voorafgaand bij de bevoegde autoriteit van verzending een kennisgeving indient op basis van de bepalingen daartoe in de EVOA. Op de website van de ILT/EVOA wordt de gehele kennisgevingsprocedure, inclusief het melden van transporten, beschreven. Voor kennisgeving bij in- en uitvoer gelden deels dezelfde en deels aanvullende of afwijkende bepalingen ten aanzien van de te volgen procedure.

Bij overbrengingen binnen de Europese Gemeenschap geldt dat de bevoegde autoriteiten van alle betrokken lidstaten een besluit nemen op de kennisgeving. In dit besluit wordt aangegeven of er vanuit de lidstaat bezwaren bestaan tegen de overbrenging. In de artikelen 11 en 12 van de EVOA zijn de gronden genoemd waarop de bevoegde autoriteiten bezwaar kunnen maken.

Voor het nemen van een besluit op een schriftelijke kennisgeving toetst de bevoegde autoriteit in Nederland de schriftelijke 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)).

De EVOA kent verschillende bezwaargronden. In deze paragraaf wordt een aantal bezwaargronden beleidsmatig uitgewerkt of nader toegelicht, namelijk:

- juiste indeling nuttige toepassing of verwijdering (paragraaf B.13.3.1)
- voorwaarden voor de algemene kennisgeving (paragraaf B.13.3.2)
- omgaan met de minimumstandaard bij grensoverschrijdend transport (paragraaf B.13.3.3).

B.13.3.1 Juiste indeling nuttige toepassing of verwijdering

Bij de beoordeling van kennisgevingen wordt door het Nederlands bevoegd gezag in ieder geval bezwaar gemaakt wanneer de kennisgever een handeling van nuttige toepassing opgeeft, terwijl het een handeling voor verwijdering moet zijn, en andersom.

Binnen de indeling verwijdering en nuttige toepassing zijn diverse handelingen (respectievelijk D1-D15 en R1-R13) mogelijk. Als een kennisgever binnen de indeling verwijdering of binnen de indeling nuttige toepassing een verkeerde handeling heeft opgegeven, wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt op grond van de verkeerde handeling, maar wordt in het besluit wat volgt op de kennisgeving de juiste handeling opgenomen.

B.13.3.2 Gebruik van een algemene kennisgeving

Voor het gebruik van een algemene kennisgeving voor diverse transporten op één kennisgeving, gelden volgens de EVOA de volgende vereisten:

- de over te brengen afvalstoffen hebben in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen;
- de afvalstoffen worden naar dezelfde ontvanger en dezelfde locatie overgebracht;
- voor elk transport van de kennisgeving wordt dezelfde route gevolgd.

Om aan te kunnen tonen dat de afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben, moet de kennisgever een zo nauwkeurig mogelijke opgave van de over te brengen afvalstoffen doen. In ieder geval moeten de herkomst en de samenstelling van de afvalstoffen duidelijk zijn omschreven. Ook moeten per kennisgeving de te transporteren 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 moet de totaal som 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 Eural-lijst 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 locatie een verwerking ondergaan alvorens te worden overgebracht, bijvoorbeeld een verwerking 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 moet de afvalstof voldoende specifiek omschreven worden en vervolgens de meest daarbij in aanmerking komende Euralcode worden genomen, bijvoorbeeld code 19 12 11 (overig afval van mechanische afvalverwerking dat gevaarlijke stoffen bevat).

B.13.3.3 Omgaan met de minimumstandaard bij grensoverschrijdend transport

In de afvalhiërarchie wordt aangegeven welke vormen van afvalverwerking de voorkeur hebben boven andere vormen van verwerking. De [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra) en de [Wet milieubeheer](#) (Wm) vormen daarvoor de basis. Het LAP geeft daar een nadere uitwerking aan in paragraaf A.4.2. In de sectorplannen is de afvalhiërarchie voor bepaalde afvalstoffen vertaald naar een

minimumstandaard.

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

Bij de beoordeling van een kennisgeving toetst het bevoegd gezag of de beoogde verwerking voldoende hoogwaardig is en in lijn is met de afvalhiërarchie. Bij onvoldoende hoogwaardigheid bij overbrenging vanuit Nederland ten behoeve van verwerking op een lagere trede van de afvalhiërarchie, of bij strijdigheid met de minimumstandaard bij overbrenging naar Nederland maakt het bevoegd gezag in beginsel bezwaar tegen de overbrenging. Bij het gebruik van de paragrafen III van de sectorplannen van het LAP wordt bij bezwaar tegen overbrenging van afvalstoffen voor nuttige toepassing vanuit Nederland in dat geval bezwaar gemaakt wegens "strijd met artikel 4 KRA" (de a-grond van art. 12 EVOA) en niet alleen vanwege het feit dat het LAP de overbrenging niet toestaat (weigeringsgrond "strijd met het afvalbeheerplan" - de k-grond van art. 12 EVOA).

B.13.3.3.1 [Overbrenging t.b.v. hoogwaardigere verwerking](#)

Tegen overbrenging t.b.v. verwerking die hoogwaardiger is dan is vastgelegd in de minimumstandaard of op basis van de afvalhiërarchie wenselijk is, wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt, tenzij:

- sprake is van de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) waarvoor op grond van (inter)nationale regelgeving ([REACH](#) en [POP-verordening](#)) en/of op grond van het beleid rond omgaan met ZZS zoals beschreven in hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen' de voorgenomen verwerking niet is toegestaan; of
- bezwaar tegen overbrenging voor hoogwaardiger verwerken expliciet is vastgelegd in paragraaf III van het betreffende sectorplan.

B.13.3.3.2 [Overbrenging t.b.v. gelijkwaardige verwerking](#)

Om te bepalen of bezwaar bestaat tegen een overbrenging van afvalstoffen, wordt getoetst aan de afvalhiërarchie, welke voor specifieke afvalstoffen is vertaald naar een minimumstandaard in het betreffende sectorplan.

- Bij overbrenging naar Nederland wordt voor afvalstoffen waarop een sectorplan van toepassing is, getoetst aan de minimumstandaard. De beoogde verwerking moet hiermee in overeenstemming zijn. Voor afvalstoffen waarop geen sectorplan van toepassing is wordt getoetst aan de afvalhiërarchie.
- Bij overbrenging vanuit Nederland wordt getoetst of de beoogde verwerking minimaal van eenzelfde niveau is als vanuit de afvalhiërarchie wenselijk is. Voor afvalstoffen waarop een sectorplan van toepassing is, geeft de minimumstandaard een indicatie van welke verwerking mogelijk en wenselijk is. Voor overige afvalstoffen wordt direct getoetst aan de afvalhiërarchie.

Van bovenstaande principe wordt afgeweken in volgende bijzondere situaties:

1. *Overbrenging voor stortten*: dit is in beginsel niet toegestaan vanuit het principe van nationale zelfverzorging, ook niet als de minimumstandaard of de wenselijke of verplichte verwerking 'stortten' is (zie verder paragraaf B.13.4.1).
2. *Bij voorkeursrecycling*: In het geval er een sectorplan van toepassing is op de afvalstof én er een vorm van voorkeursrecycling in de minimumstandaard is opgenomen, wordt tegen de overbrenging vanuit Nederland bezwaar gemaakt indien de beoogde verwerking een andere vorm van recycling is dan de voorkeursrecycling (zie verder paragraaf B.13.5.1). In dit plan is nu nog geen uitwerking gegeven aan het begrip voorkeursrecycling.

B.13.3.3.3 [Overbrenging t.b.v. minder hoogwaardiger verwerking](#)

Op 22 maart 2017 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan die gevolgen heeft voor het uitvoerbeleid. De Raad van State oordeelt dat de in het LAP opgenomen minimumstandaard in het kader van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) niet kan worden ingeroepen om bezwaar te maken tegen de uitvoer van voor nuttige toepassing bestemd afval naar lidstaten waar deze minimumstandaard niet geldt.

Het betreft een zaak waarin de ILT in 2015 bezwaar maakt tegen de uitvoer van afgewerkte olie naar België. In LAP2 was neergelegd dat de minimumstandaard voor afgewerkte olie regeneratie tot basisolie is (recycling) en dat overbrenging voor andere vormen van nuttige toepassing niet wordt toegestaan. De onderhavige afgewerkte olie was in België bestemd voor een lagere trede van nuttige toepassing, namelijk energieteerugwinning (vervaardiging van een industriële brandstof of blendcomponent voor maritieme brandstof). Volgens de rechter kan Nederland zich echter niet op de minimumstandaard van regeneratie beroepen omdat het LAP alleen in Nederland geldt en niet in België.

Door de uitspraak kan er bij uitvoer van afval geen beroep meer worden gedaan op de minimumstandaarden uit het LAP. De uitspraak staat er juridisch echter niet aan in de weg om export van afval naar een lagere trede van nuttige toepassing tegen te houden door direct beroep te doen op de afvalhiërarchie zelf. De afvalhiërarchie is immers verankerd in de Wm (artikel 10:4) ter implementatie van de KRA, terwijl de EVOA expliciet bepaalt dat lidstaten bezwaar kunnen maken tegen de overbrenging van afval wegens strijd met de Europeesrechtelijk geharmoniseerde treden van de afvalhiërarchie. De ILT zal dergelijke situaties voortaan niet beoordelen op basis van weigeringsgrond "strijd met het afvalbeheerplan" (de k-grond), maar direct op basis van "strijd met artikel 4 KRA" (de a-grond).

Voor de overbrenging van afvalstoffen voor laagwaardigere verwerking dan in de minimumstandaard is vastgelegd of vanuit de afvalhiërarchie wenselijk is, wordt in principe bezwaar gemaakt. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt geen bezwaar gemaakt tegen overbrenging t.b.v. een minder hoogwaardige vorm van verwerken dan bepaald volgens de minimumstandaard of de afvalhiërarchie mits:

- de mogelijkheid om gebruik te maken van deze uitzondering expliciet in paragraaf III van het betreffende sectorplan is aangegeven. Dit kan het geval zijn als:
 - de specifieke aard of samenstelling de wenselijk vorm van verwerking technisch onmogelijk maakt of;
 - de kosten voor de gewenste vorm van verwerking meer bedragen dan € 205,- per ton;
- sprake is van verontreiniging met ZZS waarvoor vanuit internationale regelgeving beperkingen t.a.v. de verwerking gelden.

Voor alle beschreven situaties geldt dat het kennisgevingsdossier met de juiste gegevens zoals hieronder beschreven moet zijn onderbouwd.

[Specifieke aard en samenstelling maakt verwerking technisch niet mogelijk](#)

Het is vanwege de specifieke aard en samenstelling van (een partij van) de afvalstoffen niet mogelijk om deze volgens de voorgeschreven minimumstandaard in het sectorplan te verwerken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een specifieke partij met bepaalde fysische eigenschappen of met specifieke verontreinigingen die verwerking die voor de betreffende afvalstroom normaalgesproken gebruikelijk is toch belemmert. Het sectorplan geeft dan aan op welke wijze deze afvalstoffen, in afwijking van de minimumstandaard, wel mogen of moeten worden verwerkt. Deze verwerking kan ook in het buitenland plaatsvinden indien dit in paragraaf III van het sectorplan expliciet is aangegeven.

Overbrenging daartoe kan onder de volgende voorwaarden worden toegestaan:

- Uit het kennisgevingsdossier moet blijken dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer niet mogelijk is. De kennisgever kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die vergund zijn of op basis van algemene regels bevoegd zijn om het specifieke afval te verwerken, waaruit blijkt dat zij het afval waar de kennisgeving specifiek betrekking op heeft niet voor de voorgeschreven vorm van afvalbeheer kunnen accepteren met de specifieke redenen hiervan.

- Indien er meerdere bedrijven actief zijn die dit afval kunnen verwerken volgens de voorgeschreven vorm van afvalbeheer, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.
- Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat met de verstrekte verklaringen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer niet mogelijk of te duur (zie onder de volgende kop) is, kan zij de kennisgever verplichten een extra verklaring te overleggen van een door het bevoegd gezag aangewezen verwerker.

In eerste instantie hebben bovenstaande drie voorwaarden betrekking op verwerking in Nederland. Daar waar het aantal verwerkers in Nederland beperkt is kan echter ook een verklaring van een buitenlandse verwerker worden overgelegd dan wel door het bevoegd gezag worden gevraagd. Voorwaarde is dat de betreffende buitenlandse verwerker in beginsel het betreffende afval conform de voorgeschreven vorm van afvalbeheer mag en kan verwerken.

Verwerking is duurder dan € 205,- per ton

In een aantal sectorplannen is de grenswaarde van € 205,- per ton aangegeven om in bepaalde gevallen een vorm van afvalbeheer als te duur aan te merken. Het sectorplan geeft dan aan op welke wijze deze afvalstof, in afwijking van de minimumstandaard, wel mag of moet worden verwerkt. Deze verwerking kan ook in het buitenland plaatsvinden indien dit in paragraaf III van het sectorplan expliciet is aangegeven.

Overbrenging daartoe kan onder de volgende voorwaarden worden toegestaan:

- In het kennisgevingsdossier moeten stukken aanwezig zijn, waaruit blijkt dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer voor de over te brengen afvalstoffen meer kost dan € 205,- per ton. De kennisgever kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die vergund zijn of op basis van algemene regels bevoegd zijn het specifieke afval te verwerken, dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer de aanbieder meer kost dan € 205,- per ton. De kosten die voor het berekenen van deze grenswaarde mogen worden meegenomen zijn beschreven in paragraaf A.4.7.
- Indien er meerdere bedrijven actief zijn die dit afval kunnen verwerken volgens de voorgeschreven vorm van afvalbeheer, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.
- Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat met de verstrekte verklaringen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer niet mogelijk (zie onder de vorige kop) of te duur is, kan zij de kennisgever verplichten een extra verklaring te overleggen van een door het bevoegd gezag aangewezen verwerker.

In eerste instantie hebben bovenstaande drie voorwaarden betrekking op verwerking in Nederland. Daar waar het aantal verwerkers in Nederland beperkt is kan echter ook een verklaring van een buitenlandse verwerker worden overgelegd dan wel door het bevoegd gezag worden gevraagd. Voorwaarde is dat de betreffende buitenlandse verwerker in beginsel het betreffende afval conform de voorgeschreven vorm van afvalbeheer mag en kan verwerken.

Door aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen is hoogwaardig verwerken alsnog niet toegestaan

In de sectorplannen is bij het beschreven beleid voor overbrenging conform de werkwijze bij de minimumstandaard rekening gehouden met een gemiddelde samenstelling van de afvalstof. Het kan echter voorkomen dat een afvalstof verontreinigd is met bepaalde ZZS. Als gevolg hiervan kan het zijn dat overbrenging voor laagwaardigere verwerking dan wenselijk is volgens de minimumstandaard of de afvalhiërarchie kan worden toegestaan. Dit omdat de minimale hoogwaardigheid van verwerking zoals voorgeschreven door de minimumstandaard of de afvalhiërarchie omwille van de bepalingen uit REACH, de POP-verordening of de beleidslijn uit paragraaf B.14.4.3 niet geoorloofd is. In hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen' is bovendien een aparte paragraaf specifiek gewijd aan het beleid rond overbrenging i.r.t. ZZS (paragraaf B.14.5.4).

Het kennisgevingsdossier moet de volgende informatie bevatten:

- welke ZZS in welke concentraties aanwezig zijn in de afvalstof;
- dat verwerken conform de minimumstandaard of de wenselijke vorm van verwerken conform de afvalhiërarchie omwille van de bepalingen uit REACH, de POP-verordening of de risico-analyse uit paragraaf B.14.4.3 niet is toegestaan;

- dat overbrenging voor de beoogde laagwaardigere verwerking verder voldoet aan de overige bepalingen rond overbrenging van afvalstoffen van dit hoofdstuk (en specifiek de paragrafen B.13.4 en B.13.5).

B.13.4 Specifiek beleid overbrenging voor verwijdering

In paragraaf B.13.3.3 is het algemene beleid beschreven wanneer bezwaar kan worden gemaakt tegen overbrenging. Deze paragraaf zoomt in op het specifieke beleid voor overbrenging t.b.v. diverse vormen van 'verwijdering'.

- Ten aanzien van overbrenging binnen de EU kan een lidstaat op grond van de EVOA 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 Kra heeft opgesteld. Het toetsingskader hiervoor zijn in eerste instantie de sectorplannen.
- Voor in- en uitvoer wordt in principe hetzelfde beleid aangehouden tenzij toetsing aan de EVOA al direct leidt tot bezwaar (zie paragraaf B.13.2.2).

In 'bijlage 10; Achtergronden bij overbrenging van afvalstoffen' is een overzicht opgenomen van de wijze waarop onderstaande uitgangspunten zijn vertaald naar en verwoord in de paragrafen III van de sectorplannen.

B.13.4.1 Overbrenging voor storten (D1), al dan niet na een voorbehandeling

B.13.4.1.1 Het principe van nationale zelfverzorging

Eén van de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid is dat Nederland voor het storten van afvalstoffen zelfvoorzienend wil zijn (verder: nationale zelfverzorging). Dit houdt in dat afval dat in Nederland ontstaat en niet nuttig toegepast kan worden of verbrand als vorm van verwijdering, in Nederland moet worden gestort. Andersom betekent dit ook dat buitenlands afval niet in Nederland mag worden gestort en blijven de grenzen voor het storten van buitenlands afval gedurende de planperiode van LAP3 gesloten.

Om bovenstaande reden zal, onder toepassing van het principe van nationale zelfverzorging, bezwaar worden gemaakt tegen de overbrenging van afvalstoffen voor storten.

Wanneer een voorbehandeling 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.

Slechts in een aantal uitzonderlijke gevallen zal Nederland *geen beroep* doen op nationale zelfverzorging. Onderstaande paragrafen gaan in op deze uitzonderingen en op de eisen die aan de bijbehorende schriftelijke kennisgeving worden gesteld.

B.13.4.1.2 Storten Nederlands afval in het buitenland

Er wordt geen bezwaar gemaakt tegen overbrenging voor storten op grond van nationale zelfverzorging als blijkt dat storten buiten Nederland de enige verwerkingsmogelijkheid voor een bepaalde afvalstof is. Dit geldt bijvoorbeeld voor een klein deel van de (sterk uitloogbare) afvalstoffen die voorheen gestort konden worden in de sinds 2005 gesloten C2-deponie. Voor het grootste deel van deze afvalstoffen is een alternatief binnen Nederland en daarvoor wordt overbrenging voor storten niet toegestaan. Door de sluiting van deze deponie is de verwerkingsmogelijkheid voor een klein deel van deze specifieke afvalstoffen in Nederland echter wel vervallen. In de regel gaat het om niet-brandbaar afval.

Een afvalstof kan uitsluitend in het buitenland gestort worden, wanneer het gaat om Nederlands afval waarvoor (cumulatieve voorwaarden):

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 € 205,- per ton (verwerkingsprijs, dus exclusief inzamel- en transportkosten); en
2. nuttige toepassing niet is toegestaan, niet mogelijk is of voor de ontdoener aantoonbaar duurder is dan € 205,- per ton (verwerkingsprijs, dus exclusief inzamel- en transportkosten); en
3. onbehandeld storten in Nederland niet mogelijk is; en
4. storten in Nederland na immobilisatie niet mogelijk is of voor de ontdoener aantoonbaar duurder is dan € 205,- per ton (verwerkingsprijs, dus exclusief inzamel- en transportkosten).

Voor afvalstoffen die vallen onder een sectorplan moet in de desbetreffende paragraaf III van het sectorplan zijn aangegeven dat in het voorkomende geval geen bezwaar tegen de overbrenging wordt gemaakt. Bij de kennisgeving dient informatie te worden gevoegd waaruit blijkt dat een de in deze paragraaf genoemde voorwaarden 1 t/m 4 is voldaan.

Eisen aan het kennisgevingsdossier

Om een beroep te kunnen doen op deze uitzondering, moeten in het kennisgevingsdossier stukken aanwezig zijn waaruit blijkt dat voldaan wordt aan alle vier de hierboven genoemde voorwaarden.

De kennisgever kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die bevoegd zijn het specifieke afval te verwerken, waaruit blijkt dat:

- zij het afval waar de kennisgeving specifiek betrekking op heeft niet voor nuttige toepassing kunnen accepteren met de specifieke reden hiervan; en
- nuttige toepassing of verbranden als vorm van verwijderen in Nederland of in het buitenland de aanbieder meer kost dan € 205,- per ton; en
- onbehandeld storten in Nederland niet mogelijk is; en
- storten na immobilisatie in Nederland niet mogelijk is om technische redenen of voor de ontdoener aantoonbaar duurder is dan € 205,- per ton.

Indien meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die dit afval kunnen verwerken volgens de voorgeschreven vorm van afvalbeheer, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.

B.13.4.1.3 Overbrenging voor storten na een voorbehandeling

Er wordt eveneens geen bezwaar gemaakt tegen overbrenging voor storten op grond van nationale zelfverzorging in het geval dat afval na overbrenging naar en verwerking in het land van ontvangst moet worden teruggevoerd naar het land van herkomst. Het kan gaan om:

- Afvalstoffen die niet direct gestort kunnen worden in Nederland maar eerst in het buitenland moeten worden voorbehandeld en waarbij de buitenlandse autoriteit eist dat het afval na die voorbehandeling wordt teruggenomen. Nederland doet voor de (terug) overbrenging naar Nederland voor storten geen beroep op nationale zelfverzorging.
- Afvalstoffen die resulteren na verwerking van buitenlands afval dat voor (voorlopige) verwijdering is overgebracht naar Nederland en daarna moeten worden gestort (gedacht kan worden aan het ontkwijken van afvalstoffen of het reinigen van PCB-houdende afvalstoffen); 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 verwerkte afval naar het land van herkomst of naar een derde land om het daar te worden gestort.

Voor afvalstoffen die vallen onder een sectorplan moet in de desbetreffende paragraaf III van het sectorplan zijn aangegeven dat in het voorkomende geval geen bezwaar tegen de overbrenging wordt gemaakt.

Eisen aan het kennisgevingsdossier

Om een beroep te kunnen doen op deze uitzondering, moeten in het kennisgevingsdossier stukken aanwezig zijn waaruit eenduidig blijkt dat:

1. het uitsluitend gaat om terugname van afval dat specifiek om te worden voorbehandeld in het buitenland
 - eerst is overgebracht vanuit Nederland (of vice versa); én

- ook na deze voorbehandeling storten de enige technische en financieel redelijke verwerkingsmogelijkheid is; én
- 2. afspraken gemaakt zijn tussen de ontvanger en de kennisgever om de te storten afvalstoffen na verwerking terug te voeren naar het land van herkomst; én,
- 3. in het geval het buitenlands afval betreft wat teruggevoerd moet worden naar het land van herkomst of een derde land: de betreffende buitenlandse autoriteit instemt met de overbrenging vanuit Nederland voor storten.

De kennisgever kan aan de eerste eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die bevoegd zijn het specifieke afval te verwerken, waaruit blijkt dat:

- zij het afval waar de kennisgeving specifiek betrekking op heeft ook na de voorbehandeling niet voor nuttige toepassing kunnen accepteren met de specifieke reden hiervan, en
- nuttige toepassing of verbranden als vorm van verwijderen in Nederland of in het buitenland de aanbieder meer kost dan € 205,- per ton.

Indien meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die dit afval kunnen verwerken volgens de voorgeschreven vorm van afvalbeheer, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.

[B.13.4.2 Overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering \(D10\)](#)

[B.13.4.2.1 Algemeen uitgangspunt](#)

Voor overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering geldt geen nationale zelfverzorging. Tegen de overbrenging wordt geen bezwaar gemaakt, tenzij nuttige toepassing van de afvalstoffen in het betreffende geval mogelijk is. 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 overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering omdat nuttige toepassing mogelijk is.

[B.13.4.2.2 Importplafond voor brandbaar afval](#)

De overbrenging naar Nederland van afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Door het in Nederland op 1 januari 2007 opengaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen van brandbaar afval, kunnen er gevolgen optreden voor het Nederlandse afvalbeheer. Voor overbrengingen naar Nederlandse AVI's zal bezwaar worden gemaakt wanneer dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. In paragraaf B.10.5 wordt nader ingegaan op dit flexibele importplafond.

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.

B.13.5 Specifiek beleid overbrenging voor nuttige toepassing

In paragraaf B.13.3.3 is het algemene beleid beschreven wanneer bezwaar kan worden gemaakt tegen overbrenging. Deze paragraaf zoomt in op het specifieke beleid voor overbrenging t.b.v. diverse vormen van nuttige toepassing.

- Voor afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing is binnen de EU in beginsel sprake van een vrije markt. Of de overbrenging voor nuttige toepassing gelet op de EVOA valt te rechtvaardigen, wordt van geval tot geval beoordeeld.
- Voor in- en uitvoer wordt in principe hetzelfde beleid aangehouden tenzij toetsing aan de EVOA al direct leidt tot bezwaar (zie paragraaf B.13.2.2).

In beginsel wordt geen bezwaar gemaakt tegen de overbrenging *vanuit* Nederland voor nuttige toepassing als de beoogde verwerking volgens de afvalhiërarchie gewenst is. Voor afvalstoffen waarop een sectorplan van toepassing is, geeft de minimumstandaard t.b.v. verwerking in het buitenland een indicatie van welke verwerking mogelijk en wenselijk is. Dit betekent bij overbrenging voor nuttige toepassing vanuit Nederland dat:

- in principe geen bezwaar wordt gemaakt tegen overbrenging voor voorbereiden voor hergebruik tenzij de mate van (voorbereiding voor hergebruik) de overbrenging niet rechtvaardigt.
- In principe slechts bezwaar wordt gemaakt tegen overbrenging voor recycling indien de mate van recycling de overbrenging niet rechtvaardigt, of indien een vorm van recycling voor de betreffende afvalstof als voorkeursrecycling is aangemerkt en het een overbrenging voor een minder hoogwaardige vorm van recycling betreft. In LAP3 is nu echter nog geen uitwerking gegeven aan het begrip voorkeursrecycling. Er wordt bij uitvoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing dus ook nog niet op gestuurd.
- In principe bezwaar wordt gemaakt indien het overbrenging voor 'andere nuttige toepassing' betreft en recycling of voorbereiden voor hergebruik mogelijk is of, indien de mate van andere nuttige toepassing de overbrenging niet rechtvaardigt.

In beginsel wordt geen bezwaar gemaakt tegen de overbrenging voor nuttige toepassing *naar* Nederland indien de verwerking in overeenstemming is met de minimumstandaard of wanneer - bij afwezigheid van een minimumstandaard - de verwerking vanuit de afvalhiërarchie wenselijk is.

Op de volgende aspecten t.a.v. overbrenging voor nuttige toepassing wordt hieronder verder ingegaan:

- De hoogwaardigheid van recycling (voorkeursrecycling);
- De *mate* van nuttige toepassing;
- Overbrenging t.b.v. nuttige toepassing op stortplaatsen;
- Overbrenging naar een AVI met status 'nuttige toepassing' (R1); en
- Nuttige toepassing i.r.t. bergen in de diepe ondergrond (backfilling).

In 'bijlage 10; Achtergronden bij overbrenging van afvalstoffen' is een overzicht opgenomen van de wijze waarop onderstaande uitgangspunten zijn vertaald naar en verwoord in de paragrafen III van de sectorplannen.

B.13.5.1 Hoogwaardigheid van recycling (voorkeursrecycling)

In het streven naar een circulaire economie is de hoogwaardigheid van recycling een belangrijke factor voor de beoordeling of de overbrenging valt te rechtvaardigen. In de afvalhiërarchie zoals die in het LAP wordt gehanteerd (zie paragraaf A.4.2) wordt onderscheid gemaakt in vormen van recycling waarbij de vorm die aangetoond het meest bijdraagt aan de circulaire economie, de voorkeur krijgt boven andere vormen van recycling. Hiervoor wordt het begrip 'voorkeursrecycling' gehanteerd. Zie daarvoor ook paragraaf A.4.2.2.

Als sprake is van voorkeursrecycling, dan is dit in het sectorplan aangegeven. Als dit het geval is – en dat is in deze versie van LAP3 nog nergens het geval en wordt pas voorzien in een toekomstige wijziging van LAP3 - wordt tegen overbrenging in beginsel bezwaar gemaakt indien het een overbrenging betreft ten behoeve een minder hoogwaardiger vorm van recycling dan de voorkeursrecycling.

B.13.5.2 Mate van nuttige toepassing

Indien geen specifieke voorkeursrecycling is beschreven in het sectorplan, of indien geen sectorplan van toepassing is, wordt bezwaar gemaakt tegen de overbrenging indien de *mate van nuttige toepassing* in een concreet geval de overbrenging niet rechtvaardigt (zie voorgaande paragraaf). De verhouding tussen het aandeel 'nuttige toepassing' en het aandeel 'verwijderen' is daarbij relevant.

Hierbij gelden onderstaande richtsnoeren:

- 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.
- Als sprake is van 100% nuttige toepassing en 0% verwijdering, wordt 'de mate van' als voldoende beoordeeld en geen bezwaar tegen de overbrenging gemaakt.
- Bij minder dan 100% nuttige toepassing wordt in principe bezwaar gemaakt als:
 - 1) 100% nuttige toepassing mogelijk is;
 - 2) het niet nuttig toepasbare deel wordt gestort (nationale zelfverzorging), tenzij het een

gebruikelijk residu betreft wat bij de nuttige toepassing van het grootste deel van het afval overblijft en ook in Nederland zou moeten worden gestort. In een aantal gevallen wordt hiervan in de sectorplannen afgeweken en is terugvoer van de te storten fractie naar het land van herkomst vereist;

- 3) het te verwijderen deel naar oordeel van de bevoegde autoriteit niet als 'redelijk' kan worden aangemerkt. Bij het bepalen wat redelijk is, speelt onder meer een rol:
 - a) of het aandeel dat wordt verwijderd 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 verwijderd bij eerdere overbrengingen en op welke wijze), 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 BBT-conclusies en/of in Nederlandse BBT-documenten is opgenomen;
 - d) in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt verwijderd dan voor de betreffende afvalstof gebruikelijk is, voldoende motiveert dat in dit geval andere verwerkingsvormen dan verwijderen voor de betreffende fractie technisch onmogelijk of qua kosten substantieel hoger zijn (referentie: € 205,- per ton);
 - e) in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt gestort of anderszins verwijderd 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 verwijderen⁸⁴ van deze fractie.
- Bij minder dan 100% nuttige toepassing, zonder dat er een deel wordt gestort, wordt de afweging of de overbrenging is te rechtvaardigen overgelaten aan de betrokkenen autoriteit.
- Voor afvalstoffen die niet onder een sectorplan vallen wordt de kennisgeving direct getoetst aan de afvalhiërarchie van paragraaf A.4.2 en wordt in beginsel bezwaar gemaakt wanneer de mate van nuttige toepassing lager is dan gebruikelijk is bij verwerking van de afvalstof in Nederland dan wel, bij het ontbreken van verwerkingsmogelijkheden in Nederland, lager is dan bij moderne verwerkingsvormen van de betreffende afvalstof in het buitenland gebruikelijk is.

B.13.5.3 Overbrenging voor nuttige toepassing op buitenlandse stortplaatsen

Tegen overbrenging voor nuttige toepassing op stortplaatsen wordt geen bezwaar gemaakt indien deze afvalstoffen ook binnen Nederland voor dat doel zouden mogen worden gebruikt (zie paragraaf B.12.9.2).

B.13.5.4 Overbrenging naar AVI met status nuttige toepassing (R1)

Een aantal (lijnen van) AVI's heeft de status van nuttige toepassing (R1). 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 locaties 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.

Naast de mogelijkheid om overbrenging van gemengd stedelijk te beperken op basis van de EVOA is er nog een mogelijkheid om overbrenging te beperken op basis van de Kra. 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 Kra. Hierin is bepaald dat lidstaten - in afwijking van de EVOA - overbrengingen kunnen tegenhouden wanneer daardoor eigen afval moet worden verwerkt op een wijze die niet consistent is met hun afvalbeheerplannen.

⁸⁴ Waar de kennisgever bij genoemde motivering de kosten moet betrekken, is het tarief dat in Nederland geldt voor verwijderen van de betreffende afvalstof de referentie wanneer er geen specifiek bedrag is genoemd.

Wanneer Nederlands brandbaar afval moet worden gestort als gevolg van een dergelijke verdringing, kan de overbrenging van brandbaar afval naar Nederlandse AVI's worden beperkt. Dit is uitgewerkt in het importplafond, zie par. B.10.5. Op basis hiervan kan niet alleen tegen overbrenging van gemengd stedelijk afval voor verbranding als nuttige toepassing bezwaar worden gemaakt maar tegen overbrenging van al het brandbaar afval naar AVI's. Omdat het meestal zal gaan om overbrenging van afval dat valt onder de sectorplannen 1 en 2 van deel E wordt in die sectorplannen expliciet aan het importplafond gerefereerd. Ook voor brandbaar afval dat valt onder andere sectorplannen kan het importplafond echter reden zijn om invoer naar AVI's te beperken.

B.13.5.5 Overbrenging voor 'backfilling' als vorm van nuttige toepassing

Het toepassen van afvalstoffen in de diepe ondergrond, zoals bijvoorbeeld het opvullen van oude mijnschachten/groeves of zoutcavernes wegens instortingsgevaar of stabiliteitsproblematiek, kan slechts als andere nuttige toepassing worden gezien indien bij de kennisgeving kan worden aangetoond dat sprake is van een opvolplicht of een opvulnoodzaak (zie ook paragraaf B.12.2 'Storten of nuttige toepassing?').

De kennisgever kan dit aantonen door gegevens van het bevoegd gezag van de verwerkingslocatie te verstrekken waarin is opgenomen dat een opvolplicht of opvulnoodzaak geldt.

Indien geen sprake is van opvolplicht of opvulnoodzaak, dan geldt dat sprake is van overbrenging voor (ondergronds) storten en wordt tegen de overbrenging bezwaar gemaakt.

B.13.6 **Overbrenging van afval met zeer zorgwekkende stoffen**

Voor de beoordeling of de overbrenging van afvalstoffen waarin ZZS aanwezig zijn kan worden toegestaan, geldt een aanvullend beoordelingskader. Dit kader is uitgewerkt in paragraaf B.14.5.4.

Bij aanwezigheid van ZZS moet deze toetsing altijd uitgevoerd worden, ook als in het sectorplan niet is vermeld dat in de afvalstoffen ZZS kunnen voorkomen en ook als voor de betreffende afvalstof geen sectorplan in het LAP is opgenomen.

Indien ZZS in de over te brengen afvalstof aanwezig zijn en het betreft daardoor een overbrenging t.b.v. een verwerkingsvorm die laagwaardiger is dan wenselijk volgens de minimumstandaard of de afvalhiërarchie, dan zijn de voorwaarden waaraan het kennisgevingsdossier moet voldoen beschreven in paragraaf B.13.3.3.3 van dit hoofdstuk.

B.13.7 **Overbrenging van dierlijke bijproducten**

Voor (communautair en internationaal) transport van dierlijke bijproducten (categorie 1, 2 of 3 materiaal) vallend onder de erkenningseisen, is de Verordening dierlijke bijproducten, (EG) 1069/2009, en niet Verordening (EG) 1013/2006 leidend. De Verordening dierlijke bijproducten bevat een sluitend systeem van kennisgevingen en voorgeschreven handelsdocumenten en gezondheidscertificaten voor de hele keten van dierlijke bijproducten.

Communautair en internationaal transport van dierlijke bijproducten die zijn gemengd met ander afval vallen – als het andere afval gevaarlijk afval is - weer wél onder de EVOA.

B.13.8 **Vooraf goedgekeurde inrichtingen**

De Verordening biedt de mogelijkheid aan de bevoegde autoriteit van bestemming die rechtsmacht bezit over een specifieke inrichting⁸⁵ voor nuttige toepassing, om deze inrichting vooraf goed te keuren. Als de inrichting van ontvangst een vooraf goedgekeurde inrichting

⁸⁵ 'inrichting' in de zin van de EVOA

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](#).

Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheid. De procedure om te worden aangewezen als vooraf goedgekeurde inrichting is beschreven op de website van de ILT.

B.13.9 Kern van het beleid ten aanzien van overbrenging van afvalstoffen

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Overbrenging algemeen:

- Voor het toepassen van de regelingen voor overbrenging van afval worden afvalstoffen van offshore-activiteiten en van de zeevaart beschouwd als afvalstoffen die vrijgekomen zijn op de plaats waar ze aan land komen.
- Bij de beoordeling van kennisgevingen wordt 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. 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.
- Voor het gebruik van een algemene kennisgeving voor diverse transporten op één kennisgeving, is onder meer vereist dat de afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben. De afvalstoffen moeten naar dezelfde ontvanger en locatie worden getransporteerd en er moet dezelfde route voor elke overbrenging worden gevolgd.
- Om aan te tonen dat de afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben, moet de kennisgever een zo nauwkeurig mogelijke opgave van afvalstoffen doen.
- In ieder geval moeten de herkomst en de samenstelling van de afvalstoffen duidelijk zijn omschreven. Ook moet een zo smal mogelijke bandbreedte van verschillende kenmerken van de afvalstoffen gegeven worden.

In specifieke gevallen kan worden ingestemd met overbrenging t.b.v. een minder hoogwaardige vorm van verwerken dan beleidsmatig is vastgelegd of wenselijk is, mits

- de mogelijkheid om gebruik te maken van deze uitzondering specifiek in de sectorplannen is aangegeven en met de juiste gegevens is onderbouwd, dan wel, mits
- sprake is van de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) waarvoor internationale wetgeving beperkingen stelt aan de wijze waarop deze afvalstoffen verwerkt moeten worden.

In geval van de eerste mogelijkheid kan overbrenging t.b.v. minder hoogwaardiger vorm van verwerken onder de volgende voorwaarden worden toegestaan:

- Uit het kennisgevingsdossier moet blijken dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer niet mogelijk is. De kennisgever kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die vergund zijn of op basis van algemene regels bevoegd zijn om het specifieke afval te verwerken, waaruit blijkt dat zij het afval waar de kennisgeving specifiek betrekking op heeft niet voor de voorgeschreven vorm van afvalbeheer kunnen accepteren met de specifieke redenen hiervan.
- Indien er meerdere bedrijven actief zijn die dit afval kunnen verwerken volgens de voorgeschreven vorm van afvalbeheer, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.
- Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat met de verstrekte verklaringen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer niet mogelijk of te duur

(zie onder de volgende kop) is, kan zij de kennisgever verplichten een extra verklaring te overleggen van een door het bevoegd gezag aangewezen verwerker. In eerste instantie hebben bovenstaande drie voorwaarden betrekking op verwerking in Nederland. Daar waar het aantal verwerkers in Nederland beperkt is kan echter ook een verklaring van een buitenlandse verwerker worden overgelegd dan wel door het bevoegd gezag worden gevraagd. Voorwaarde is dat de betreffende buitenlandse verwerker in beginsel het betreffende afval conform de voorgeschreven vorm van afvalbeheer mag en kan verwerken.

Overbrenging voor verwijdering:

- Voor overbrenging t.b.v. storten geldt het principe van nationale zelfverzorging. Onder toepassing van dit principe zal bezwaar worden gemaakt tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen voor storten. Slechts indien het sectorplan de mogelijkheid biedt om hiervan af te wijken, zal geen bezwaar worden gemaakt, mits het kennisgevingsdossier de daartoe vereiste onderbouwing bevat.
- Tegen overbrenging voor verbranden als vorm van verwijdering wordt bezwaar gemaakt indien nuttige toepassing in het betreffende geval mogelijk is. Slechts indien het sectorplan de mogelijkheid biedt om hiervan af te wijken zal geen bezwaar worden gemaakt, mits het kennisgevingsdossier de daartoe vereiste onderbouwing bevat.

Overbrenging voor verbranden:

- De landsgrenzen voor verbranden van afval als vorm van verwijderen zijn in beginsel open.
- Indien voor een bepaalde afvalstof nuttige toepassing mogelijk is, kan tegen een voornemen tot overbrengen voor verbranden als vorm van verwijdering alsnog bezwaar worden gemaakt.
- Voor overbrengingen naar Nederlandse AVI's – zowel voor verbranden als vorm van verwijdering (D10) als voor verbranden als vorm van nuttige toepassing (R1) gelden beperkingen wanneer dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's en dat Nederlandse afval vervolgens zou moeten worden gestort.

Overbrenging voor nuttige toepassing:

- Tegen overbrenging voor nuttige toepassing wordt bezwaar gemaakt indien de verwerking op een meer hoogwaardige wijze van verwerking conform de afvalhiërarchie mogelijk is of indien de 'mate van nuttige toepassing' de overbrenging niet rechtvaardigt. Daarbij zijn relevant:
 - o de wijze van verwerken van de afvalstof in Nederland;
 - o de wijze van verwerken die volgens moderne verwerkingsvormen gangbaar is;
 - o de verhouding tussen het aandeel nuttige toepassing en het aandeel verwijderen.
- In het geval de minimumstandaard in een sectorplan een vorm van voorkeursrecycling is, wordt deze vorm van verwerken ook als maatstaf gehanteerd bij het beoordelen van verwerking in het buitenland. Tegen overbrenging t.b.v. een minder hoogwaardige vorm van recycling wordt in beginsel bezwaar gemaakt. In dit plan is nu nog geen uitwerking gegeven aan het begrip voorkeursrecycling.
- Het overbrengen t.b.v. nuttige toepassing op stortplaatsen kan uitsluitend worden toegestaan indien de betreffende afvalstoffen ook in Nederland voor dat doel mogen worden ingezet.
- Het overbrengen t.b.v. het toepassen van afvalstoffen in de diepe ondergrond kan uitsluitend als overbrenging t.b.v. nuttige toepassing worden gezien wanneer aangetoond kan worden dat er sprake is van een opvulplicht of een opvulnoodzaak.

Overbrenging van afvalstoffen met ZZS

Dit beleid is beschreven in hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen'. Het beleid uit dat hoofdstuk kan het hiervoor genoemde beleid opzij zetten.

Status van vooraf goedgekeurde inrichting

Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid die de EVOA biedt om aan een specifieke inrichting voor nuttige toepassing, de status van vooraf goedgekeurde inrichting toe te kennen.

B.14 Zeer zorgwekkende stoffen

B.14.1 Inleiding

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn stoffen die ernstige en vaak onomkeerbare effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu. Doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. In Europese en nationale wetgeving zijn beperkingen opgenomen voor het vervaardigen, in de handel brengen, het gebruik (als zodanig of in producten) en de emissie of lozing van ZZS. Meer informatie over de wetgeving is opgenomen in de volgende paragraaf en in 'bijlage 11; Achtergronden bij het beleid voor ZZS'.

Afvalverwerkers, producenten die gerecycled materiaal inzetten, vergunningverleners en toezichthouders kunnen in de praktijk te maken hebben met afvalstoffen waarin ZZS voorkomen. Enerzijds verlangen Europese verordeningen dat vernietiging of verwijdering van bepaalde ZZS plaatsvindt. Anderzijds noodzaakt een toenemende vraag naar grondstoffen tot meer recycling van afvalstoffen. Dit hoofdstuk zet het beleid uiteen dat nuttige toepassing mogelijk maakt van afval met ZZS, zolang geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens en milieu.

Dit hoofdstuk begint met een korte uitleg over welke stoffen worden aangemerkt als ZZS en wat de diverse wettelijke bepalingen betekenen voor de verwerkingsmogelijkheden van afvalstoffen waarin ZZS voorkomen. Daarna worden aanwijzingen gegeven voor de vergunningverlening voor verwerking van afvalstoffen waarin ZZS voorkomen en voor het beoordelen van de overbrenging van zulke afvalstoffen. Tenslotte wordt ingegaan op de doorwerking van het ZZS-beleid in de beoordeling 'afvalstof-of-product'.

B.14.2 De selectiecriteria voor zeer zorgwekkende stoffen

Een stof wordt in het Europese stoffenbeleid als zeer zorgwekkende stof aangemerkt als hij één of meer van de volgende eigenschappen heeft:

- a. kankerverwekkend (C);
- b. mutageen (M);
- c. giftig voor de voortplanting (R);
- d. persistent, bioaccumulerend en giftig (PBT);
- e. zeer persistent en zeer bioaccumulerend (vPvB); of
- f. een andere eigenschap die reden is voor soortgelijke zorg.

Deze selectiecriteria voor zeer zorgwekkende stoffen zijn vastgelegd in artikel 57 van Verordening EG 1907/2006, [REACH](#) (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen). Stoffen die op grond van de Verordening (EU) 2019/1021 ([POP-verordening](#)) worden aangemerkt als persistente organische verontreinigende stof (POP) voldoen aan de criteria voor vPvB-stoffen, genoemd onder e.

Om vast te stellen of sprake is van bovengenoemde eigenschappen zijn in REACH en de [GHS/CLP verordening](#)⁸⁶ testmethoden en drempelwaarden vastgelegd. Voor een deel van de ZZS beperken REACH en de POP-verordening het op de markt brengen en het gebruik. De POP-verordening geeft bovendien voor POP-houdend afval de verplichting tot vernietiging van de aanwezige POP(s).

Naast REACH en de POP-verordening zijn ook andere internationale kaders, zoals het OSPAR Verdrag en de Kaderrichtlijn Water [2000/60/EG](#), die ertoe leiden dat stoffen in Nederland worden aangemerkt als ZZS. Het RIVM publiceert twee maal per jaar op haar website een [overzicht](#) van stoffen die als zeer zorgwekkend zijn geïdentificeerd. Op de [RIVM-lijst](#) staan ruim 1300 stoffen.

Tenslotte kan het voorkomen dat een stof wel voldoet aan de ZZS-criteria, maar nog niet op de

⁸⁶ Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals/ Classification, Labelling en Packaging Verordening (EU) 1272/2008.

RIVM-lijst staat; bijvoorbeeld stoffen die een bedrijf zelf als C, M of R heeft geclassificeerd maar waarvoor het RIVM nog niet over voldoende verificatie beschikt. Ook deze stoffen worden in het kader van het LAP als ZZS beschouwd.

Potentiële ZZS

Potentiële ZZS zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS criteria, maar nog niet als ZZS zijn vastgesteld. Dit kan zijn omdat bepaalde gegevens ontbreken, of omdat de evaluatie van de beschikbare gegevens nog moet plaatsvinden. Op de website van het RIVM is een lijst met potentiële ZZS te raadplegen. Zodra potentiële ZZS als ZZS zijn vastgesteld, geldt het beleid van dit hoofdstuk.

Echter, van bedrijven die werken met afvalstoffen die potentiële ZZS bevatten mag op grond van het voorzorgsbeginsel worden verwacht dat ze een zorgplicht in acht nemen. Voor een ieder geldt de zorgplicht op grond van artikel 1.6 van de Omgevingswet om voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving te dragen.. Voor iedereen die handelingen uitvoert met afvalstoffen geldt de bijzondere zorgplicht van art. 10.1 van de Wm.

B.14.3 Hoofdpijnen van REACH en de POP-verordening

B.14.3.1 REACH in relatie tot afvalstoffen

REACH sluit in artikel 2.2 afvalstoffen uit van zijn werkingsfeer. Wel is REACH van invloed op de recycling van afvalstoffen. De voorschriften van REACH bepalen namelijk in hoeverre een teruggewonnen materiaal⁸⁷ dat één of meer onder REACH gereguleerde ZZS bevat gebruikt en op de markt gebracht mag worden.

Voor afvalstoffen of een daaruit verkregen recyclingproduct dat een of meer ZZS bevat die zijn vermeld op lijst van autorisatieplichtige stoffen (bijlage XIV) van REACH geldt in het algemeen dat gebruik en op de markt brengen slechts kan worden toegestaan als:

- de stof als zodanig of in een mengsel aanwezig is onder bepaalde concentratiegrenzen⁸⁸;
- een autorisatie is verleend; of
- een vrijstelling geldt voor een specifieke toepassing.

Voor afvalstoffen of een daaruit verkregen recyclingproduct dat een of meer ZZS bevat die zijn vermeld op de lijst van stoffen waarvoor een restrictie geldt (REACH bijlage XVII) geldt dat het vervaardigen, het gebruik en op de markt brengen slechts kan worden toegestaan voor zover dit niet verboden wordt door de beperkingen in bijlage XVII.

B.14.3.2 Gevolgen van de POP-verordening voor toepassen van (gerecycled) afval

De POP-verordening regelt in de eerste plaats het beëindigen van de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van opzettelijk vervaardigde POP's. Bij het op de markt brengen van producten moet bijvoorbeeld aan de in bijlage I van de POP-verordening genoemde grenswaarden worden voldaan.

Op de tweede plaats regelt de POP-verordening een veilige verwerking van POP-houdende afvalstoffen. Van POP-houdend afval is sprake als afval een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde POP bevat met een concentratie gelijk aan of hoger dan de in die bijlage genoemde grenswaarde. Voor dit afval vereist de POP-verordening dat de POP's worden vernietigd of onomkeerbaar omgezet, door middel van een verwerking die voldoet aan de bepalingen van bijlage V, deel I, van de verordening. Na de verwerking moet de concentratie aan POP lager zijn dan de concentratiegrenswaarde uit bijlage IV. Wanneer het de bedoeling is dat het verwerkte materiaal niet meer als afval wordt gekwalificeerd (zie hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en

⁸⁷ Met 'materiaal' wordt hier bedoeld een stof als zodanig, een mengsel (bestaande uit twee of meer stoffen in een mengsel of in een oplossing) of een 'voorwerp', onder REACH gedefinieerd als een product waarvan de functionaliteit meer door de vormgeving dan door de chemische samenstelling wordt bepaald.

⁸⁸ Voor stoffen aangemerkt als ZZS op grond van de criteria d), e) of f) van artikel 57 REACH is de concentratiegrens 0,1 procent (g/g), voor alle overige ZZS is de concentratiegrens de laagste in artikel 11, lid 3, van Verordening EU-GHS vermelde waarde voor indeling van het mengsel als gevaarlijk.

product'), moet voldaan worden aan de eisen en grenswaarden van bijlage I van de POP-verordening. Let op dat de grenswaarden van bijlage I en bijlage IV soms gelijk zijn maar niet altijd. Voor bepaalde soorten POP-houdend afval staat de verordening onder voorwaarden storten toe.

Afval waarin het gehalte POP's beneden de grenswaarden van bijlage IV ligt kent geen door de POP-verordening verplichte wijze van verwerken. Dit betekent impliciet dat de wetgever bij dergelijke lage gehalten POP's het risico voldoende aanvaardbaar acht om niet te hoeven verplichten tot vernietiging van de POP's. Zulk afval mag dus op andere wijze verwerkt worden (bijv. recycling), uiteraard met inachtneming van bijlage I van de POP-verordening en andere toepasselijke (afval-) regelgeving en het LAP.

B.14.4 **Beleid voor afvalstoffen met ZZS**

B.14.4.1 ***Het raakvlak tussen het stoffenbeleid en stimulering van de circulaire economie***

Het stoffenbeleid heeft evenals het afvalbeleid als doel een zo hoog mogelijk beschermingsniveau van de mens en het milieu. Voor afvalstromen die ZZS bevatten is het van belang om te onderkennen dat de aanpak van het stoffenbeleid en het afvalstoffenbeleid, waarvan het stimuleren van de circulaire economie een belangrijk onderdeel is, verschilt.

- Het stoffenbeleid is er op gericht om ZZS stapsgewijs te verwijderen uit de economie. Enerzijds door deze stoffen niet meer op de markt toe te laten en anderzijds door afvalstromen waarin deze stoffen voorkomen gecontroleerd te verwerken, bijvoorbeeld in afvalverbrandingsinstallaties.
- Een van de doelstellingen van het afvalbeleid in een circulaire economie is het stimuleren dat materiaal in principe oneindig lang in de economie kan blijven. Dit wel met oog voor de bescherming van de gezondheid en het milieu. De aanwezigheid van ZZS in een afvalstof is dus van invloed op de recyclingmogelijkheden.

Het voorgaande betekent dat een balans moet worden gevonden tussen het stimuleren van recycling enerzijds en het verminderen van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de economie anderzijds. In de Europese discussie over recycling van materialen die ZZS bevatten is de Nederlandse inzet dat op Europees niveau een methodologie wordt geformuleerd voor het bepalen van de beste optie.

B.14.4.2 ***Betekenis voor de diverse categorieën ZZS***

Een onderscheid wordt gemaakt tussen:

- A. afvalstoffen met ZZS waarvoor in REACH en de POP-verordening rechtstreeks werkende bepalingen zijn opgenomen;
- B. overige afvalstoffen met ZZS waarvoor moet worden vastgesteld of bij de beoogde toepassing geen sprake is van onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS.

Ad A) Stoffen met wettelijke beperkingen

De voorschriften van de POP-verordening en REACH zijn rechtstreeks werkend.

POP-stoffen

Voor afvalstoffen die ZZS bevatten die genoemd zijn in bijlage IV van de POP-verordening is gereguleerd welke verwerking is toegestaan. Om die reden is het formuleren van aanvullend beleid niet aan de orde.

REACH-bepalingen

Voor afvalstoffen die ZZS bevatten die voorkomen op de restrictielijst (bijlage XVII) van REACH kunnen beperkingen gelden voor de toepassing (zie hiervoor verder ook paragraaf B.14.5). Ziet een beperking toe op de beoogde toepassing, dan is het formuleren van aanvullend nationaal beleid niet aan de orde. Indien een afvalstof, die ZZS bevat die voorkomen op de restrictielijst, wordt toegepast op een wijze waar de in bijlage XVII van REACH opgenomen restricties niet op toezien, dan heeft de EU-wetgever nog niet beoordeeld of de verwerking kan leiden tot ongunstige effecten heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid. Voor dit soort situaties is het van belang om een nadere analyse te maken overeenkomstig de beleidslijn ZZS van

paragraaf B.14.4.3.

Voor ZZS die op de autorisatielijst van REACH staan (bijlage XIV) geldt op grond van artikel 56 REACH een verbod op productie, in de handel te brengen en gebruik, als zodanig of in mengsels, tenzij hiervoor autorisatie (tijdelijke toestemming) is verkregen. Het verbod in artikel 56 REACH geldt echter niet voor afvalstoffen met ZZS die zijn verwerkt tot 'voorwerpen'. Het begrip 'voorwerp' is onder REACH gedefinieerd als 'object waaraan tijdens de productie een speciale vorm, oppervlak of patroon wordt gegeven waardoor de functie in hogere mate wordt bepaald dan door de chemische samenstelling'. Voor voorwerpen gemaakt uit afvalstoffen die een stof van bijlage XIV bevatten geldt slechts een voorschrift om informatie te verstrekken over de aanwezigheid van de stof.

Daarnaast geldt de beperking dat een geproduceerd recyclelaat met de status van afvalstof alleen verkocht mag worden aan en verwerkt mag worden door een volgende afvalverwerker.

Afhankelijk van het type 'voorwerpen' waarin recyclelaat dat bijlage XIV stoffen bevat wordt toegepast, kan dit risico's opleveren voor het milieu of de menselijke gezondheid. Daarom is het van belang om voor het verlenen van toestemming voor nuttige toepassing van dergelijke afvalstoffen een nadere analyse te maken, zie de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3.

Ad. B) Stoffen van de kandidaatslijst van REACH en overige ZZS

Stoffen die op de kandidaatslijst van REACH zijn vermeld zijn geïdentificeerd als ZZS maar hiervoor geldt op grond van REACH (nog) geen verbod om ze te produceren, in de handel te brengen of te gebruiken. Wel worden deze stoffen mogelijk op afzienbare termijn aan dergelijke beperkingen op grond van REACH onderhevig. Verder kan er nu al andere regelgeving zijn (voor producten, mest, bouwstoffen, etc.) die aan deze stoffen beperkingen oplegt, wat betreft gebruik of hun aanwezigheid in materialen.

Iets dergelijks geldt ook voor de overige als ZZS aangemerkte stoffen (bijv. de 'prioritair gevaarlijke stoffen' van de Kaderrichtlijn Water of de stoffen van de OSPAR lijst). Als zulke stoffen niet op de REACH kandidaatslijst staan is er weliswaar geen direct zicht op maatregelen onder REACH, maar de risico's van deze stoffen kunnen toch op zeker moment leiden tot hetzij plaatsing op de autorisatie- of restrictielijst hetzij tot maatregelen onder andere wetgeving.

Ook voor afvalstoffen die dergelijke ZZS bevatten moet beoordeeld worden welke risico's een beoogde toepassing van (recyclelaat van) deze afvalstoffen oplevert voor het milieu of de menselijke gezondheid. Het beperken van deze risico's is immers een fundamentele doelstelling van de afvalwetgeving, zoals verwoord in de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra) en de [Wet milieubeheer](#) (Wm).

Op grond van bestaande regelgeving mag de verwerking van afvalstoffen met ZZS geen gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Daarnaast moet bij de in B.14.4.3 opgenomen beleidslijn ZZS worden getoetst of bij het verwerken van afval met ZZS een afvalstof, materiaal of product ontstaat dat in een later stadium onaanvaardbare risico's voor mens en milieu met zich mee kan brengen. In dat geval is de verwerking van het afval met ZZS niet doelmatig. Met een later stadium wordt niet alleen de eerste toepassing bedoeld, maar ook de verwerking als dat product of materiaal weer in het afvalstadium raakt. De noodzaak van zo'n beoordeling is ook terug te zien in de voorwaarden die de Kra stelt voor de einde-afval status van recyclingproducten, m.n. de voorwaarde dat het gebruik van het materiaal over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid mag hebben.

Indien is geoordeeld dat de gevraagde verwerking van afval met ZZS niet doelmatig is, moet het afval met ZZS op een andere wijze te worden verwerkt waarbij geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens en milieu, dan wel dienen de ZZS te worden vernietigd.

Zoals hierboven aangegeven, kunnen ZZS die op de kandidaatslijst staan maar ook overige ZZS op enig moment onderhevig worden aan nieuwe beperkende maatregelen. Zulke ontwikkelingen van de wetgeving kunnen betekenen dat beslissingen genomen op grond van een analyse conform de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3 herzien moeten worden.

B.14.4.3 [Beleidslijn voor nuttige toepassing van afvalstoffen met ZZS \(beleidslijn ZZS\)](#)

De in deze paragraaf opgenomen beleidslijn wordt gehanteerd voor de beoordeling van de verwerking van de volgende soorten afvalstoffen:

- afvalstoffen die stoffen op de kandidaatslijst van REACH bevatten;
- afvalstoffen die zogenaamde 'overige ZZS' bevatten;
- afvalstoffen die ZZS bevatten die voorkomen op de restrictielijst van REACH, maar worden toegepast op een wijze waarop de restricties niet toezien;
- afvalstoffen die stoffen op de autorisatielijst van REACH bevatten en waarvan beoogd wordt voorwerpen te maken.

Een eerste vraag is in hoeverre ZZS in een afvalstof voorkomen. Het is ondoenlijk om voor ruim 1300 stoffen te beoordelen dat ze al dan niet in een afvalstof of in het verwerkingsproduct daarvan aanwezig zijn. Op basis van de aard en samenstelling en herkomst van de afvalstof moet worden bepaald welke ZZS aanwezig zijn of zouden kunnen zijn. Een hulpmiddel daartoe is het rapport '[ZZS in afvalstromen](#)'. Daarnaast kan het nodig zijn deskundigen uit het bedrijfsleven of uit kennisinstituten te raadplegen en ter verificatie chemische analyses op de afvalstof te laten uitvoeren. Voor de aanwezige ZZS moet onderstaande risicoanalyse worden doorlopen om te bepalen of sprake is van een doelmatige verwerking.

Indien het bevoegd gezag van mening is dat een bedrijf in zijn aanvraag voor verwerking en/of toepassing van afvalstoffen bepaalde ZZS over het hoofd heeft gezien, kan het bepalen dat voor de betreffende ZZS alsnog onderzocht moet worden in hoeverre deze in de afvalstof of in het verwerkingsproduct kan voorkomen.

Een tweede vraag hierbij is boven welk gehalte van een ZZS een risicoanalyse nodig is. Op grond van het RIVM-rapport '[Concentratiegrenswaarde voor ZZS in afvalstromen](#)', briefrapport nr. 2017-0099 [2017], wordt als grenswaarde voor een risicoanalyse in principe 0,1 % (g/g) aangehouden. Deze waarde is gebaseerd op de meest stringente concentratiegrenswaarde voor CMR-stoffen. De uitzondering op deze regel geldt voor een gering aantal ZZS waarvoor in bijlage VI van de CLP-verordening zogenaamde specifieke concentratiegrenzen zijn opgenomen voor de CMR eigenschappen (zie tabel 23 van paragraaf F.11.4).

Gebruik van de concentratiegrenswaarde LAP

Let op, de concentratiegrenswaarde LAP is slechts bedoeld om vast te stellen of volgens het LAP-beleid een risicoanalyse nodig is. Deze concentratiegrenswaarde mag echter niet worden gebruikt om aan te geven of wel/geen sprake is van een ZZS-houdende afvalstroom. Bij verwerking van afvalstoffen met ZZS onder de concentratiegrenswaarde gelden nog steeds het Activiteitenbesluit, de Wabo, de Waterwet en Arbo-regelgeving of kunnen productregelgeving en/of -normen beperkingen stellen aan de beoogde toepassing.

Een derde vraag is of het technisch en economisch mogelijk is om de aanwezige ZZS uit het materiaal te vernietigen of af te scheiden en het overige materiaal dan zonder ZZS of met heel lage gehalten ervan alsnog voor recycling of (nuttige) toepassing te behouden. Als dat het geval is, wordt de inzet van ZZS-houdend materiaal zonder deze reinigingsstap niet toegestaan. Een verdere analyse van de risico's volgens de rest van deze paragraaf kan dan ook achterwege blijven. Hoe een dergelijke beoordeling praktisch uit te voeren is opgenomen in de '[handreiking risicoanalyse ZZS in afvalstoffen](#)'.

Kan de ZZS niet uit het materiaal verwijderd worden, dan is de volgende stap een analyse van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan de ZZS (risicoanalyse ZZS). Deze omvat de volgende aspecten a t/m d.

a. [Bestaan er grenswaarden?](#)

Indien voor een ZZS in de stoffenwetgeving (REACH, POP-verordening), productregelgeving of in het LAP maximale waarden voor het gehalte ZZS in een (teruggewonnen) materiaal of een product zijn vastgesteld en het gehalte aan ZZS overschrijdt die grenswaarde voor die ZZS die geldt voor de gekozen toepassing, mag er vanuit worden gegaan dat sprake is van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS.

Anderzijds betekent het ontbreken van dergelijke grenswaarden voor een bepaalde ZZS in de productregelgeving niet dat met deze ZZS geen rekening hoeft te worden gehouden. Bij het formuleren van veel productnormen is er namelijk meestal niet van uit gegaan dat het product ook uit een afvalstof gemaakt kan worden. Zo'n afvalstof kan bepaalde ZZS en andere verontreinigingen bevatten die in de gebruikelijke primaire grondstoffen nooit voorkomen, zodat er geen normen voor zijn bepaald. Daarnaast zijn de kennis en de regelgeving omtrent ZZS in ontwikkeling, zodat productnormen op dit punt niet altijd actueel zijn. Kortom, als in de specifieke regelgeving die geldt voor een bepaalde toepassing van een afvalstof of recycleert geen aandacht is voor bepaalde ZZS die in de afvalstof zitten, is een nadere analyse nodig van mogelijke risico's conform onderstaande punten b, c en d.

Aandachtspunten:

- o Zie ook de uitzonderingen en vrijstellingen beschreven in bijlage F.11. Het kan ook gaan om gehalten die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld de sectorplannen in dit LAP.
- o Onverkort geldt dat als bij afvalverwerking emissies van ZZS naar bodem, water of lucht kunnen optreden, het bevoegd gezag in het kader van die beoordeling specifieke voorschriften ter beperking van die emissies kan opnemen.

Als op grond van aspect a wordt geconcludeerd dat wettelijke grenswaarden voor het maximale gehalte aan ZZS in een materiaal of product worden overschreden, dan zijn de risico's onaanvaardbaar en heeft het doorlopen van de overige aspecten b, c en d geen toegevoegde waarde.

b. Is de beoogde specifieke toepassing van het materiaal aanvaardbaar?

Voor specifieke toepassingen kan de wetgever maximale emissie-waarden tijdens gebruik voor een bepaalde ZZS vaststellen (uitlogingswaarden of migratielimieten). In dat geval heeft de wetgever de risico's van blootstelling aan een ZZS voor een specifieke toepassing ingeschat. Bij het overschrijden van deze waarden bestaat een risico op onaanvaardbare blootstelling (zie aspect a).

Bij het ontbreken van dergelijke wettelijke waarden zal het risico op onaanvaardbare blootstelling op een andere wijze moeten worden ingeschat, bijvoorbeeld door vergelijking met andere, wel gereguleerde toepassingen of door het kijken naar de materiaalmatrix (zie ook onder c.) en de kans op migratie uit de matrix.

Voorbeeld:

- o Het gebruik van zacht PVC met de weekmaker di(ethylhexyl)ftalaat (DEHP) in speelgoed of als verpakkingsmateriaal voor voedsel is beoordeeld als onaanvaardbaar gezien risico's op blootstelling van mensen aan DEHP, maar bij toepassing van dit materiaal in vloermatten van bijvoorbeeld winkelcentra of industriële gebouwen is de blootstelling aan DEHP veel lager en is deze aanvaardbaar geoordeeld.
- c. Zijn de ZZS gefixeerd in een materiaalmatrix?*
- Bepaald moet worden in hoeverre de aanwezige ZZS in een materiaalmatrix gefixeerd zitten en ook blijven gedurende de levensduur van het recyclingproduct en het afvalstadium van dat product. Het risico voor blootstelling van mens en milieu moet acceptabel en beheersbaar zijn, ook als het materiaal meerdere keren wordt gerecycled.
- o In toepassingen waarin de ZZS in een stabiele matrix zitten opgesloten, zoals bijvoorbeeld in verglaasde producten of in harde kunststoffen is de kans op verspreiding veel kleiner dan bij aanwezigheid van ZZS in vloeistoffen, brosse, poreuze of slijtgevoelige materialen, etc. Bijvoorbeeld bij immobilisatie in beton bestaat in de praktijk een reëel risico op blootstelling aan de ZZS, door verwerking dan wel door granuleren van het beton na de gebruiksfase, waardoor het risico op uitloging toeneemt.
- d. Is het mogelijk om de ZZS op een later moment alsnog te verwijderen of te vernietigen, doordat het materiaal met daarin de ZZS goed in beeld blijft?*
- De mogelijkheid om ZZS in een later stadium (bijv. wanneer het materiaal opnieuw afval wordt) alsnog te verwijderen of te vernietigen is een pluspunt in de overweging of nuttige toepassing kan worden toegestaan.

- Toepassingen waarvan vrijwel zeker is dat materialen met ZZS na hun levensduur herkenbaar in de afvalfase komen en – als recycling niet meer aan de orde is –milieuverantwoord worden verwerkt (denk aan verbranden voor organische ZZS) zijn acceptabel, in tegenstelling tot toepassingen – al dan niet in het buitenland – van ZZS in een veelheid aan producten waarbij niet zeker is in hoeverre dat op de korte of lange termijn leidt tot blootstelling voor mens en milieu.
- Indien materiaal met ZZS door een beperkte groep professionele gebruikers in een beperkt aantal toepassingen wordt ingezet en in het afvalstadium in principe gescheiden kan worden ingezameld, kan het materiaal door markering of labelling herkenbaar blijven op het moment dat het in het afvalstadium raakt.

Toepassing van deze vier uitgangspunten a t/m d in de praktijk is in het algemeen sterk casuïstisch en vraagt in alle gevallen een goed inzicht in de specifieke materiaalcyclus. Immers alleen met gedegen informatie over de manier waarop de aanwezige ZZS zich in de cycli gedragen en het daarmee samenhangende risico op blootstelling voor mens en milieu is een goed oordeel mogelijk. Het is nadrukkelijk van belang om bij de afweging niet alleen de lokale en momentane situatie in beschouwing te nemen maar ook de risico's te bepalen of in te schatten over de hele levensduur, al dan niet in het buitenland, en in een volgende toepassing, al dan niet na opnieuw recyclen. Om te voorkomen dat op verschillende manieren uitvoering wordt gegeven aan de risicoanalyse is in het kader van het LAP door Rijkswaterstaat '[De handreiking risicoanalyse ZZS in afvalstoffen](#)' opgesteld. Daarnaast zal op termijn een overzicht worden gegeven van toepassingen van bepaalde afvalstoffen met ZZS waarvoor de risico's aanvaardbaar zijn geacht door bestuursorganen.

Het is primair aan de houder van de ZZS-houdende afvalstof om aan te tonen dat de risico's voor blootstelling van mens en milieu zowel bij toepassing van het materiaal als na het volgende moment van afdanking, de volgende recyclingfase en vervolgt toepassingen aanvaardbaar zijn.

Echter, indien die risico's voor een gegeven recycling of andere vorm van nuttige toepassing van een afvalstof met ZZS onvoldoende bekend zijn, wordt deze toepassing van de afvalstof in beginsel niet als doelmatig beschouwd en dus niet toegestaan.

Bovenstaande beleidslijn ZZS moet in voorkomende gevallen ook worden toegepast voor de beoordeling van de status van een materiaal (afvalstof of product). Indien de risico's van de beoogde toepassing in relatie tot de ZZS onvoldoende bekend zijn, zal altijd sprake zijn (of blijven) van een afvalstof.

De beleidslijn ZZS wordt niet toegepast indien een activiteit niet is toegestaan op grond van het beleidskader, bijvoorbeeld het hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen', of indien de minimumstandaard reeds aangeeft hoe de afvalstof verwerkt moet/mag worden in het geval sprake is van de betreffende ZZS, al dan niet in relatie tot bepaalde grenswaarden (bijvoorbeeld verwerking van met PAK verontreinigd dakafval boven en onder een bepaalde grenswaarde).

B.14.4.4 [Nederlandse inzet op Europees niveau](#)

Nederland zet zich in voor de ontwikkeling op Europees niveau van criteria voor de recycling van afvalstoffen die ZZS bevatten. Dergelijke criteria moeten een case by case benadering omvatten waarbij zeker gesteld wordt dat recycling geen onacceptabele risico's voor de gezondheid van werknemers of consumenten of voor het milieu met zich meebrengt. Deze criteria moeten in de tweede plaats alle gevolgen van de recycling van afvalstoffen met ZZS afwegen ten opzichte van de gevolgen van verbranding of storten van deze afvalstoffen, inclusief de gevolgen van grondstofwinning en energiegebruik ten behoeve van de productie van nieuw materiaal.

Als recycling mogelijk is zonder onacceptabele risico's en met positieve overall gevolgen, zou deze optie de voorkeur moeten hebben boven verwijdering. Ook de technische, logistieke en economische uitvoerbaarheid van verbranding of andere vormen van vernietiging op Europees niveau zijn belangrijke elementen bij de afweging. Voor de optie recycling zijn de technische uitvoerbaarheid van aspecten als identificatie, screening en scheiding van ZZS-houdend (afval-)materiaal, verwerkingscapaciteit en de mogelijkheden tot labelling of registratie van belang. Bij de economische haalbaarheid wordt een afweging gemaakt van de opbrengsten en

kosten van recycling versus verwijdering, van verzameling en transport en van technische maatregelen.

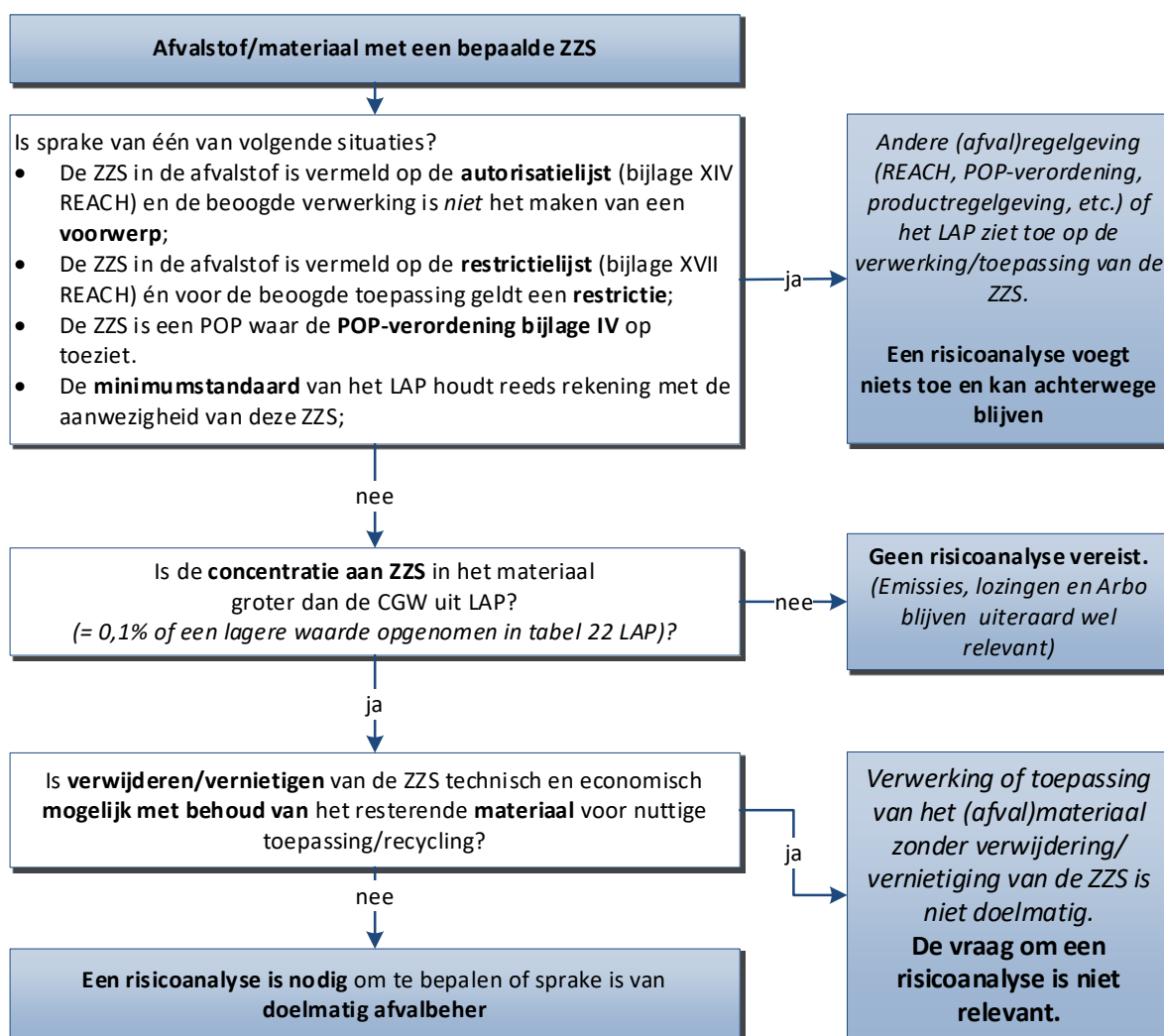
B.14.5 Regelgeving en beleid in praktijk

In deze paragraaf is de algemene beleidslijn ZZS uitgewerkt voor diverse praktijksituaties, waarbij onderscheid wordt gemaakt in verschillende typen ZZS.

B.14.5.1 Risicoanalyse

In figuur 2 is schematisch weergegeven in welke situaties een risicoanalyse ZZS (beoordeling conform de aspecten a t/m d) uitgevoerd moet worden.

figuur 2 Schematische weergave van situaties waarin de risicoanalyse wordt uitgevoerd



B.14.5.2 Mengen en verwerken

Bij afvalinzameling en -verwerking kan sprake zijn van menging. Voordat het mengen van afvalstoffen met ZZS kan worden toegestaan, moet toetsing aan de minimumstandaard (paragraaf B.14.5.3.2) en het in hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen' beschreven mengbeleid plaatsvinden. Daarnaast moet vastgesteld worden dat de verwerking niet in strijd is met REACH, de POP-verordening en de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3. Dit is uitgewerkt in de volgende subparagrafen.

B.14.5.2.1 [Mengen ten behoeve van nuttige toepassing, waaronder recycling](#)

Stoffen met wettelijke beperkingen

Een afvalstof die ZZS bevat die zijn genoemd in bijlage IV van de POP-verordening of de lijst met autorisatieplichtige stoffen (bijlage XIV van REACH) of waarvan de beoogde toepassing is gereguleerd met de restrictielijst (bijlage XVII van REACH) mag niet met andere stoffen of afvalstoffen gemengd worden als daarmee het voldoen aan de POP-verordening of REACH in het geding komt. Te denken valt hierbij aan mengen tot onder de grenswaarde genoemd in de bijlagen bij de betrokken verordeningen of het gebod om te voorkomen dat ZZS in aanraking komen met andere materiaal- of afvalstromen (POP-Verordening).

Andere ZZS

Voor andere ZZS wordt mengen niet toegestaan als daardoor in het vervolgtraject grotere kans is op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS. Hiervoor is de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3 het beoordelingskader.

Alle ZZS

Aanvullend hierop geldt dat als sprake is van een afvalstof die ZZS bevat in een concentratie die gelijk of hoger is dan de:

- a. concentratiegrenswaarde waarboven het op grond van REACH verboden is dergelijke stoffen in de handel te brengen of te gebruiken; of
- b. concentratiegrenswaarde opgenomen in tabel 23 van paragraaf F.11.4; of
- c. concentratiegrenswaarde opgenomen in bijlage IV van de POP-verordening;

het niet is toegestaan om deze afvalstof ten behoeve van nuttige toepassing te mengen met een afvalstof waarvan de concentratie lager is dan genoemd onder a, b en c.

B.14.5.2.2 [Mengen ten behoeve van verwijdering](#)

Stoffen met wettelijke beperkingen

Mengen of anderszins verwerken van afvalstoffen die ZZS bevatten met het oogmerk om de afvalstoffen te verwijderen, mag plaatsvinden indien:

- De ZZS die zijn vermeld op de lijst van autorisatieplichtige stoffen of op de lijst van stoffen waarvoor restricties gelden (bijlage XIV en XVII) worden vernietigd of geïsoleerd geborgen.
- De POP's worden gestort, vernietigd of onomkeerbaar omgezet overeenkomstig de in de POP-verordening beschreven wijzen (zie verder paragraaf F.11.3.4 van 'bijlage 11; Achtergronden bij het beleid voor ZZS').

Andere ZZS

In het algemeen is de kans op risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS bij processen gericht op verwijdering (door vernietiging of verbranden) kleiner dan bij processen gericht op de verwerking tot een toepasbaar product. Bij verwijdering kan een toets aan de beleidslijn ZZS daarom achterwege blijven. Dit wil trouwens niet zeggen dat bij de verwijdering geen rekening gehouden moet worden met ZZS. Andere zaken zoals Arbo, emissies en lozingen zijn wel degelijk relevant om te beschouwen.

B.14.5.3 [Vergunningverlening en beoordelen van meldingen o.g.v. algemene regels](#)

In paragraaf B.14.5.2 is reeds aangegeven in welke gevallen verwerking van afvalstoffen met ZZS kan worden toegestaan. In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op vergunningverlening en beoordelen van meldingen o.g.v. algemene regels.

De juridische basis voor het laten uitvoeren van een risicoanalyse ZZS wordt voornamelijk gevonden in artikel 8.9, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving waarin staat dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening wordt gehouden met de artikelen 10.14 en 10.29a van de Wet milieubeheer.

Uitvoering van dit beleid vereist overigens aanpassing van de wetgeving waarin is geregeld welke gegevens iemand die een vergunning aanvraagt moet aanleveren over de aanwezigheid van ZZS in de te accepteren afvalstoffen (aanpassing Omgevingsregeling). Ook moet worden vastgelegd in

welke gevallen aanbieders van afvalstoffen bij hun omschrijving gegevens moeten verstrekken over de aanwezigheid van ZZS in die afvalstoffen. Hiervoor moet het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen worden aangepast.

B.14.5.3.1 [Altijd rekening houden met ZZS](#)

Het bevoegd gezag moet zich bij aanvragen of meldingen m.b.t. inzameling, overbrenging of verwerking van afval – in het kader van vergunningverlening dan wel in het kader van meldingen o.g.v. algemene regels – en bij handhaving altijd de vraag stellen of de kans op aanwezigheid van ZZS bestaat.

Een bedrijf dat een melding/aanvraag indient om afvalstromen te verwerken moet informatie aanleveren over de herkomst en de totstandkoming van de afvalstof en de verdere verwerking ervan en moet inzicht geven in de beschikbare informatie over eventueel aanwezige ZZS, de concentraties en de risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS.

Het bevoegd gezag moet beoordelen of de geleverde informatie over aanwezigheid van ZZS plausibel is, gegeven de herkomst en totstandkoming van de afvalstof en de toegepaste verwerkingsmethodiek. Indien het bevoegd gezag van mening is dat er meer ZZS kunnen spelen dan het bedrijf heeft aangegeven, kan het bepalen dat voor de betreffende ZZS alsnog onderzocht moet worden in hoeverre deze in de afvalstof of in het verwerkingsproduct kan voorkomen.

In sommige sectorplannen is expliciet aandacht besteed aan ZZS die kunnen voorkomen in de afvalstoffen die vallen onder dat sectorplan. In de meeste sectorplannen gaat de minimumstandaard echter uit van een gemiddelde samenstelling van de afvalstof, waarbij niet altijd rekening wordt gehouden met een mogelijke verontreiniging met bepaalde ZZS, met name niet in die gevallen waarin het voorkomen van ZZS niet direct in de lijn der verwachting ligt. In gevallen waarin toch een reële kans op aanwezigheid van ZZS bestaat, moet deze aanwezigheid onderzocht worden en moeten de van toepassing zijnde voorschriften van REACH, de POP-verordening en de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3 worden betrokken bij de beoordeling.

Om het bevoegd gezag en bedrijven te ondersteunen, is in het kader van het LAP een (niet uitputtend) overzicht beschikbaar gekomen van afvalstoffen waarin een redelijke kans bestaat op aanwezigheid van ZZS die zijn vermeld op de autorisatielijst, de restrictielijst en de kandidatenlijst van REACH en in de POP-verordening. Het rapport '[ZZS in Afvalstoffen](#)' (SGS Intron) is toegevoegd aan de achtergronddocumenten van het LAP.

Bij een aanvraag waarin sprake is van ZZS in het te verwerken afval kan het bevoegd gezag in de vergunning specifieke voorschriften opnemen die betrekking hebben op het al dan niet mogen verwerken van afvalstoffen met ZZS. Dit kan uitsluitend als wetgeving geen rechtstreeks werkende voorschriften bevat.

Het bedrijf moet daarnaast in zijn acceptatieprocedure van ingenomen afvalstoffen voldoende rekening houden met het risico op de aanwezigheid van ZZS in afval. Uit de beschrijving van deze procedure moet blijken dat het bedrijf de juiste informatie over herkomst en samenstelling, al dan niet in de vorm van analyses, vraagt aan de ontdoener. Zie ook hoofdstuk D.3.

B.14.5.3.2 [Toets aan de minimumstandaard én aan het stoffenbeleid](#)

Waar sprake is van aanwezigheid van ZZS is nuttige toepassing van de afvalstof conform de minimumstandaard niet doelmatig indien dat onaanvaardbare risico's op blootstelling van mens en milieu aan de ZZS zou opleveren. Als ZZS aanwezig zijn in een afvalstof, moeten de voorschriften van REACH, de POP-verordening en de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3 worden betrokken bij de toetsing aan de minimumstandaard. Dit kan betekenen dat op grond van REACH en/of de POP-verordening en/of deze beleidslijn ZZS een verwerking moet worden voorgeschreven (vergund) die laagwaardiger is dan de minimumstandaard voor de betreffende afvalstroom.

Voor vergunningverlening betekent dit dat de gevraagde activiteit met een afvalstof kan worden vergund als deze:

- niet strijdig is met REACH, de POP-verordening en de beleidslijn ZZS; èn
- ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard.

De gevraagde activiteit kan ook worden vergund als deze:

- niet strijdig is met REACH, de POP-verordening en de beleidslijn ZZS; èn
- laagwaardiger is dan de minimumstandaard; èn
- de minimumstandaard - omdat daarin geen rekening is gehouden met aanwezige ZZS - in strijd is met voorschriften van REACH en/of de POP-verordening en/of de beleidslijn ZZS.

In dit geval is geen sprake van afwijken van de minimumstandaard zoals bedoeld in hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard', indien de minimumstandaard aangeeft dat omwille van ZZS de afvalstof mogelijk anders verwerkt moet worden.

In alle overige gevallen moet de gevraagde activiteit worden geweigerd als deze:

- strijdig is met REACH, de POP-verordening of de beleidslijn ZZS; of
- laagwaardiger is dan de minimumstandaard.

B.14.5.3.3 [Verwerken van afvalstoffen waarbij lozing van ZZS plaatsvindt](#)

Bij de verwerking van afvalstoffen kan lozing van ZZS optreden. Bij de beoordeling van afvalwaterlozingen wordt een aanpak gevolgd die is gericht op preventie en minimalisatie van de lozingen van ZZS. Deze aanpak bestaat uit de Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM) en de immissietoets en valt buiten de reikwijdte van het LAP. Deze aanpak is beschreven in bijlage 11; Achtergronden bij het beleid voor ZZS'.

In een sectorplan van het LAP voor een aantal specifieke waterhoudende afvalstoffen met ZZS wordt aangegeven dat de verwerking gericht moet zijn op:

- vernietiging van de organische ZZS; en
- voorkomen van verspreiding van bepaalde metalen (m.n. arseen, chroom, kobalt, koper, molybdeen, lood, nikkel, tin, vanadium, zink, cadmium en kwik).

In het sectorplan zijn concentratiegrenswaarden opgenomen, waarboven toetsing aan de minimumstandaard van verwerking moet plaatsvinden. Het is niet toegestaan om de gehalten ZZS onder deze concentratiegrenswaarden te brengen middels mengen of verdunnen. De in de sectorplannen opgenomen minimumstandaarden van verwerking zijn in feite een invulling van de in de ABM opgenomen toetsing aan de beste beschikbare technieken (BBT).

In dit LAP worden, met uitzondering van het gestelde in de sectorplannen en het algemene mengbeleid, geen specifieke beperkingen gesteld aan het mengen en verwerken van afvalstromen waarbij sprake is van een lozing. Lozing wordt primair beoordeeld via de Algemene BeoordelingsMethodiek en de immissietoets.

B.14.5.3.4 [Veranderende omstandigheden](#)

Van belang is dat er stoffen van de kandidaatslijst kunnen verhuizen naar de autorisatie- of restrictielijst dan wel dat overige ZZS kunnen worden opgenomen in de REACH kandidaatslijst of in de POP-verordening. Ook het identificeren van nieuwe ZZS is een dynamisch proces. Een door vergunningverlening verkregen toestemming kan vervallen door wijzigingen in REACH en de POP-verordening. Als een ZZS verschuift van de categorie 'ZZS vermeld op de REACH kandidaatslijst' of 'overige ZZS' naar de categorie 'ZZS vermeld op de autorisatie- of restrictielijst' of 'ZZS vermeld op bijlage IV van de POP-verordening' kan het nodig zijn dat de vergunning wordt geactualiseerd, op basis van artikel 5.38 van de Omgevingswet en 8.98, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het voorgaande vraagt dus alertheid van vergunninghouder en het bevoegd gezag op wijzigingen in het stoffenbeleid.

B.14.5.4 [Overbrenging van afvalstoffen](#)

Als in afvalstoffen ZZS aanwezig zijn moeten de voorschriften van REACH, de POP-verordening en de beleidslijn ZZS uit paragraaf B.14.4.3 worden betrokken bij de toetsing of overbrenging naar of vanuit Nederland voor een bepaalde verwerking kan worden toegestaan.

Dit houdt in:

- Is de voorgenomen verwerking in strijd met de voorschriften van REACH, de POP-verordening

- of de beleidslijn ZZS, dan wordt tegen de overbrenging bezwaar gemaakt.
- Is de voorgenomen verwerking niet in strijd met de voorschriften van REACH, de POP-verordening of de beleidslijn ZZS, dan moet worden getoetst of wordt voldaan aan de minimumstandaard voor de betreffende afvalstroom of, als die niet is bepaald, de wenselijke vorm van verwerken conform de afvalhiërarchie voor de afvalstof waarin geen ZZS voorkomen.
 - Vervolgens wordt de overbrenging verder beoordeeld conform de bepalingen uit hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'.
 - Is echter vanwege de aanwezige ZZS de minimumstandaard of wenselijke verwerking conform de afvalhiërarchie voor de betreffende afvalstroom (zonder ZZS) strijdig met REACH, de POP-verordening of de beleidslijn ZZS, dan kan de overbrenging vanuit of naar Nederland voor de beoogde verwerking worden toegestaan indien voldaan is aan de overige aspecten van belang voor de toetsing van overbrenging als beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'. In dit geval vindt geen toetsing plaats aan de minimumstandaard of aan de wenselijke verwerking conform de afvalhiërarchie voor de betreffende afvalstof waarin geen ZZS voorkomen.

B.14.6 ZZS en de beoordeling van de status afval of product

In het hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product' is uitgewerkt in welke situaties een stof kan worden aangemerkt als bijproduct of einde-afvalstof in de zin van de Wm (resp. art.1.1 lid 6 en lid 8), of geen sprake is van 'zich ontdoen' conform de definitie van een afvalstof. Waar deze twee routes niet van toepassing zijn, maar toch onduidelijkheid bestaat of er sprake is van afval of niet, kan onderzocht worden of er sprake is van (voortgezet) gebruik.

Om te kwalificeren als niet-afvalstof moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden; één van die voorwaarden is het voldoen aan de van toepassing zijnde wetgeving. Dat betreft onder meer de stoffenwetgeving: REACH en de POP-verordening. Het is daarom relevant of in de betreffende materialen ZZS voorkomen die in bijlage IV van de POP-verordening zijn opgenomen of in bijlage XIV (autorisaties) of XVII (restricties) van REACH staan.

Ten aanzien van ZZS die niet onder REACH of de POP-verordening gereguleerd zijn kan andere productregelgeving eisen stellen. Daarnaast bevat de Kra de algemeen gestelde voorwaarde dat de toepassing van het materiaal geen nadelen voor het milieu of de menselijke gezondheid oplevert. Indien er ZZS aanwezig zijn in een materiaal moet om te beoordelen of dit nadelige gevolgen voor mens en milieu oplevert getoetst worden op de manier die uiteen is gezet in de beleidslijn ZZS. Die toetsing behelst (in het kort) dat als in een materiaal een ZZS aanwezig is boven de concentratiegrenswaarde van de beleidslijn ZZS én de ZZS kan niet uit het materiaal worden verwijderd volgens de gestelde voorwaarden, dan moet worden beoordeeld of de risico's voor blootstelling van mens en milieu aan de ZZS bij een bepaalde toepassing aanvaardbaar zijn (beleidslijn ZZS uit paragraaf B.14.4.3).

De beleidslijn ZZS voor nuttige toepassing van afvalstoffen kan dus van toepassing zijn bij de beoordeling van de status van een materiaal (afval of product).

B.14.7 Kern van het beleid ten aanzien van ZZS

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Algemene beleidslijn voor nuttige toepassing van afvalstoffen die ZZS bevatten (beleidslijn ZZS)

Vooraf is het van belang of het technisch en economisch mogelijk is om de aanwezige ZZS uit het

materiaal te vernietigen of af te scheiden en het materiaal dan zonder ZZS of met heel lage gehalten ervan alsnog voor recycling of nuttige toepassing in te zetten. Als dat het geval is, wordt de inzet van ZZS-houdend materiaal zonder deze reinigungsstap niet toegestaan. Een verdere analyse van de risico's kan dan achterwege blijven.

Om te kunnen bepalen of sprake is van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS moet een afweging worden gemaakt op grond van de volgende aspecten.

- a) Of in stoffenwetgeving (REACH, POP-verordening), productregelgeving of in het LAP maximale waarden voor het gehalte aan ZZS in een (teruggewonnen) materiaal of een product zijn vastgesteld. Indien het gehalte aan ZZS in een (teruggewonnen) materiaal of een product deze maximale waarden die gelden voor die ZZS in de gekozen toepassing overschrijdt, moet er vanuit worden gegaan dat sprake is van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS.

Als op grond van afweging a niet kan worden geconcludeerd dat sprake is van een onaanvaardbaar risico, moeten de onderstaande aspecten in de afweging betrokken worden:

- b) In hoeverre het risico op blootstelling van mens en milieu aan de ZZS voor de beoogde specifieke toepassing van het materiaal aanvaardbaar is.
- c) In hoeverre de aanwezige ZZS in een materiaalmatrix gefixeerd zitten en ook blijven gedurende de levensduur van het recyclingproduct en het afvalstadium van dat product. Het risico voor blootstelling van mens en milieu moet acceptabel en beheersbaar zijn, ook als het materiaal meerdere keren wordt gerecycled.
- d) De mogelijkheid om de ZZS op een later moment alsnog te verwijderen of te vernietigen, doordat het materiaal met daarin de ZZS goed in beeld blijft.

Bovenstaande beleidslijn geldt niet voor potentiële ZZS. Zodra potentiële ZZS als ZZS zijn vastgesteld, geldt het beleid van dit hoofdstuk.

Toepassing van de algemene beleidslijn ZZS

De beleidslijn ZZS wordt niet toegepast indien een activiteit niet is toegestaan op grond van het beleidskader, bijvoorbeeld het hoofdstuk D.4 (Vergunnen van mengen), of indien de minimumstandaard reeds aangeeft hoe de afvalstof verwerkt moet/mag worden in het geval sprake is van de betreffende ZZS, al dan niet in relatie tot bepaalde grenswaarden (vb. verwerking van met PAK verontreinigd dakafval boven en onder een bepaalde grenswaarde).

De algemene beleidslijn ZZS wordt gehanteerd voor de beoordeling van de verwerking van de volgende soorten afvalstoffen:

- a. afvalstoffen die stoffen op de kandidatenlijst van REACH bevatten; of
- b. afvalstoffen die zogenaamde 'overige ZZS' bevatten; of
- c. afvalstoffen die ZZS bevatten die voorkomen op de restrictielijst en worden toegepast op een wijze waarop de restricties niet toezien; of
- d. afvalstoffen die stoffen op de autorisatielijst van REACH bevatten en waarvan beoogd wordt voorwerpen te maken;

mits (voor al de gevallen a t/m d)

het gehalte van een zeer zorgwekkende stof als zodanig of in een mengsel tenminste 0,1 % (g/g) bedraagt of, indien het gaat om een stof in tabel 23 van paragraaf F.11.4, tenminste de in die tabel genoemde concentratiegrenswaarde bedraagt.

Om te kunnen bepalen of sprake is van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS moet op de eerste plaats worden vastgesteld in hoeverre ZZS in een afvalstof voorkomen. Het is ondoenlijk om voor ruim 1300 stoffen te beoordelen dat ze al dan niet in een afvalstof of in het verwerkingsproduct daarvan aanwezig zijn. Op basis van de aard en samenstelling en herkomst van de afvalstof moet worden bepaald welke ZZS aanwezig zijn of zouden kunnen zijn. Het kan nodig zijn deskundigen uit het bedrijfsleven of uit kennisinstututen te raadplegen en ter verificatie chemische analyses op de afvalstof te laten uitvoeren. Voor de aanwezige ZZS moet bovenstaande risicoanalyse worden doorlopen om te beoordelen of sprake is van een doelmatige verwerking.

Indien het bevoegd gezag van mening is dat een bedrijf in zijn aanvraag voor verwerking en/of

toepassing van afvalstoffen bepaalde ZZS over het hoofd heeft gezien, kan zij bepalen dat voor de betreffende ZZS alsnog onderzocht moet worden in hoeverre deze in de afvalstof of in het verwerkingsproduct kunnen voorkomen.

Het beoordelen van de status niet afvalstof

- Het beoordelen van een materiaal als niet afvalstof vraagt altijd een analyse in hoeverre sprake is van risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu. Voor materialen die ZZS bevatten geschiedt deze analyse overeenkomstig de beleidslijn ZZS die is opgenomen aan het begin van deze paragraaf.
- De concentratiegrenswaarde LAP die van belang is voor de beoordeling, geldt voor het materiaal waarvoor de beoordeling tot niet-afvalstof plaatsvindt.
- De analyse is alleen aan de orde voor zover REACH en de POP-verordening of een sectorplan uit het LAP geenvoorwaarden stellen aan de verwerking of de beoogde toepassing in relatie tot de ZZS.
- De status niet-afvalstof moet opnieuw worden beoordeeld wanneer een voor het materiaal relevante ZZS nieuw wordt opgenomen in bijlage XIV of XVII van REACH of in bijlage IV van de POP-verordening.
- In alle gevallen geldt dat ook nog moet worden getoetst of aan de andere voorwaarden voor niet-afvalstoffen is voldaan die de kaderrichtlijn afvalstoffen stelt; zie hoofdstuk B.6.

Beoordeling van het voldoen aan de minimumstandaard

Bij het opstellen van de sectorplannen en het formuleren van de minimumstandaarden kan geen rekening worden gehouden met elke mogelijke aanwezigheid van ZZS in het afval. In bepaalde gevallen kan een afvalstof een of meer ZZS bevatten waarmee geen rekening is gehouden en die een onverantwoord risico zou(den) opleveren als verwerking volgens de minimumstandaard zou plaatsvinden. Voor vergunningverlening betekent dit dat de gevraagde activiteit op de eerste plaats kan worden vergund als deze:

- niet strijdig is met REACH, de POP-verordening en de aan het begin van deze beleidskern opgenomen beleidslijn ZZS èn
- ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard.

De gevraagde activiteit kan ook worden vergund als deze:

- niet strijdig is met de voorschriften van REACH en de POP-verordening en de aan het begin van deze paragraaf opgenomen beleidslijn; èn
- laagwaardiger is dan de minimumstandaard; èn
- de minimumstandaard - omdat daarin geen rekening is gehouden met aanwezige ZZS - in strijd is met voorschriften van REACH en/of de POP-verordening en/of de beleidslijn ZZS.

Beoordeling van overbrenging van afvalstoffen

Indien de voorgenomen verwerking in strijd is met de voorschriften van REACH, de POP-verordening of de aan het begin van deze beleidskern opgenomen beleidslijn, wordt tegen de overbrenging bezwaar gemaakt.

Indien de voorgenomen verwerking niet in strijd met de voorschriften van REACH, de POP-verordening of de in het begin van deze beleidskern opgenomen beleidslijn, dan moet worden getoetst of wordt voldaan aan de minimumstandaard voor de betreffende afvalstroom of, als die niet is bepaald, de wenselijke vorm van verwerken conform de afvalhiërarchie voor de afvalstof waarin geen ZZS voorkomen. Vervolgens wordt de overbrenging verder beoordeeld conform de bepalingen uit hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'.

Is echter vanwege de aanwezige ZZS de minimumstandaard of wenselijke verwerking conform de afvalhiërarchie voor de betreffende afvalstroom (zonder ZZS) strijdig met REACH, de POP-verordening of de in het begin van deze beleidskern opgenomen beleidslijn ZZS, dan kan de overbrenging vanuit of naar Nederland voor de beoogde verwerking worden toegestaan indien voldaan is aan de overige aspecten van belang voor de toetsing van overbrenging als beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'. In dit geval vindt geen toetsing plaats aan de minimumstandaard of aan de wenselijke verwerking conform de afvalhiërarchie voor de betreffende afvalstof waarin geen ZZS voorkomen.

B.15 Capaciteitsplanning

B.15.1 Inleiding

Op grond van de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra) (artikel 28, lid 3, waarnaar artikel 10.7 [Wet milieubeheer](#) verwijst) moeten in het LAP bepalingen worden opgenomen met betrekking tot (de behoefte aan) de capaciteit van inzamelregelingen, overzichten en capaciteit van grote installaties voor verwijdering en nuttige toepassing, de sluiting ervan, locatiekeuzes (als aan de orde) etc. Dit hoofdstuk geeft invulling aan deze verplichting.

B.15.2 Inzamelen

Voor huishoudelijke afvalstoffen kunnen gemeenten op basis van de Wet milieubeheer (Wm) beperkingen stellen aan partijen die binnen hun grondgebied actief mogen zijn. Dit wordt uitgewerkt in of op basis van de afvalstoffenverordening of (vanaf het van kracht worden van de Ow) in het omgevingsplan. Deze beperkingen zijn echter niet direct capaciteitsregulering.

Voor andere afvalstoffen gelden op voorhand geen beperkingen. Weliswaar gelden soms administratieve eisen, zoals – niet limitatief – een vergunningplicht voor bepaalde gevaarlijke afvalstoffen, een registratie op de lijst van inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars (VIHB lijst), administratieve verplichtingen ([Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen](#)) of het feit dat afval alleen mag worden afgegeven aan partijen die zijn omschreven in art. 10.37 Wm. Beperkingen die zich richten op het reguleren van de capaciteit kent Nederland niet en die worden ook niet nodig geacht voor het goed functioneren van de afvalmarkt.

B.15.3 Verbranden in een AVI

Met AVI's (afvalverbrandingsinstallaties) wordt hier de grootschalige verbranders in Nederland bedoeld die stedelijk afval kunnen en mogen verbranden en ook in aanmerking komen voor de R1 status volgens de uitgangspunten die hiervoor zijn opgenomen in bijlage II van de Kra bij de handeling R1 en wat verder is uitgewerkt in paragraaf B.10.4.

B.15.3.1 Uitgangspunten

- Nederland streeft naar een circulaire economie via het programma circulaire economie, voorheen het programma Van Afval naar Grondstof (VANG). In een perfecte circulaire economie zijn alle kringlopen gesloten: afval en emissies bestaan niet meer. Dat zou betekenen dat in de toekomst geen verbrandingscapaciteit meer nodig zal zijn. In de aanloop naar een circulaire economie zal echter nog lange tijd behoefte zijn aan verbrandingscapaciteit om stromen te verbranden die (nog) niet kunnen worden gerecycled. Ook bij recyclingprocessen ontstaan residuen en voor sommige reststromen is recycling (nog) niet opportuun vanwege de hoge kosten of omdat de stand van de techniek het nog niet toelaat. Verbranding met terugwinning van energie is dan een betere verwerkingsroute dan storten of verbranden zonder energiet terugwinning.
- Voor brandbaar afval uit het buitenland is een importplafond vastgesteld (zie ook paragraaf B.10.5). Dit houdt onder meer in dat import van afval naar AVI's met de huidige capaciteit niet mag leiden tot verdringing van brandbaar Nederlands afval naar stortplaatsen.

B.15.3.2 Huidige verbrandingscapaciteit en prognose

De totale vergunde verbrandingscapaciteit in Nederland was eind 2019 circa 8,2 Mton, waarvan in dat jaar 7,4 Mton daadwerkelijk is benut. Het andere deel van de vergunde capaciteit is niet benut onder andere vanwege onderhoud en storingen. Het aanbod Nederlands brandbaar afval was circa 5,8 Mton. Dat betekent dat de restcapaciteit in 2019 circa 2,4 Mton bedroeg (8,2 - 5,8). Afhankelijk van het succes van het programma VANG en het aanbod buitenlands restafval zijn verschillende scenario's denkbaar voor de toekomstige verbrandingscapaciteit in Nederland.

Ervan uitgaande dat de VANG-ambitie van halvering van het te storten en verbranden afval in 2022 wordt gehaald (zie doelstelling 2 in paragraaf A.3.1), dan wordt er in 2022 niet meer dan 5,0 Mton Nederlands afval verbrand + gestort. Omdat storten al is beperkt tot stromen die niet anders kunnen worden verwerkt zal dit ongeveer stabiel blijven rond 2,4 Mton. Dat betekent dat er nog maximaal 2,6 Mton (5,0 - 2,4) Nederlands afval wordt verbrand en dat de restcapaciteit voor verbranding de komende jaren zal toenemen richting 5,6 Mton (8,2 - 2,6) in 2022.

B.15.3.3 Capaciteitsregulering – rol van overheid en rol van verbrandingssector

Voor de komende planperiode geldt het volgende beleid:

- De Rijksoverheid spant zich op verschillende manieren en in samenwerking met andere partijen in om recycling te bevorderen zodat recyclebaar afval niet bij AVI's wordt aangeboden. Daardoor zal richting 2022 het volume Nederlands brandbaar afval dalen en de restcapaciteit toenemen.
- Vanuit economisch perspectief is benutting van de restcapaciteit en een zorgvuldige afschrijvingstermijn wenselijk. Vanuit klimaatperspectief is benutting van de restcapaciteit voor verbranding van restafval uit het buitenland nuttig omdat momenteel in veel Europese landen storten of verbranden zonder energierecuperatie nog de standaard is.
 - o De Rijksoverheid ziet dan ook geen aanleiding om te sturen naar beperking van de restcapaciteit. Investeringsbeslissingen en de exploitatie van AVI's zijn de verantwoordelijkheid van de markt. Mocht de internationale markt krap zijn en er onvoldoende buitenlands afval beschikbaar komen, dan zal een deel van de restcapaciteit niet meer rendabel zijn. In dit geval kunnen exploitanten aanleiding zien om de bestaande capaciteit te transformeren of af te bouwen.
 - o Om de capaciteit volledig te benutten blijft de sector in de nabije toekomst afhankelijk van de import van brandbaar restafval uit het buitenland. Behoudens mogelijke beperkingen op grond van het importplafond worden geen aanvullende eisen gesteld aan de import van buitenlands afval voor verbranding in Nederland. Dit vanzelfsprekend met in achtname van de geldende procedures in het kader van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA) en de geldende eisen op basis van vergunningen en nationale regelgeving.
- Omdat investeringsbeslissingen en exploitatie van AVI's de verantwoordelijkheid zijn van de markt ziet de Rijksoverheid ook geen aanleiding om regels te stellen aan de maximale AVI-capaciteit.
- Nederland zet zich in om ervoor te zorgen dat lidstaten met elkaar samenwerken om de beschikbare afvalverbrandingscapaciteit in de regio optimaal te benutten.

B.15.3.4 Overzicht Afvalverbrandingsinstallaties

Onderstaande tabel geeft het overzicht van afvalverbrandingsinstallaties in Nederland per provincie. Deze installaties kunnen de R1 status hebben (nuttige toepassing). Zie voor het onderscheid paragrafen A.4.4.7 en B.10.4 van het LAP.

tabel 15 Overzicht afvalverbrandingsinstallaties (AVI)

Provincie	Afvalverbrandingsinstallatie	Capaciteit (op 31 dec 2019) (kton/jaar)
Groningen	EEW Energy From Waste Delfzijl BV	576
Friesland	REC Harlingen	280
Drenthe	Attero Noord BV GAVI Wijster	719
Overijssel	Twence Afval en energie	650
Gelderland	ARN B.V.	310
	AVR Afvalverwerking BV	400
Noord Holland	HVC Afvalcentrale locatie Alkmaar	675
	AEB Amsterdam	1.350
Zuid Holland	AVR Afvalverwerking Rijnmond	1.300
	HVC Afvalcentrale locatie Dordrecht	396
Noord Brabant	AEC Moerdijk	1.200
	SUEZ ReEnergy	386
Totaal vergunde capaciteit in Nederland (op 31 dec 2019)		8.242

B.15.4 Storten

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 op een hoogwaardiger wijze kunnen worden verwerkt. 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, moet voldoende stortcapaciteit beschikbaar zijn.

- Als harde richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2017-2023) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is vergund. Dit is het zogenaamde 6-jaars criterium.
- Het realiseren van nieuwe stortcapaciteit is gelet op alle procedures in het kader van de ruimtelijke ordening en vergunningen en gelet op het benodigde werk om een nieuw terrein te voorzien van alle noodzakelijke voorzieningen, een tijdrovende zaak. Om die reden wordt naast de eis van 6 jaar ook bezien of er in de volgende planperiode van 6 jaar voldoende stortcapaciteit aanwezig is. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de capaciteit die op dit moment in procedure is en met de uitgeruilde capaciteit die door de ontvangende partij nog niet in procedure is gebracht (zie tabel 16). Dit is het zogenaamde 12-jaars criterium.

B.15.4.1 Moratorium op uitbreiding stortcapaciteit

De stortplaatsen hadden op 31 december 2014 gezamenlijk een direct beschikbare restcapaciteit van 36.366.923 m³. Inclusief door uitruil op voorraad liggende capaciteit en op basis van eerdere uitruil nu in procedure zijnde capaciteit is 45.133.049 m³ beschikbaar (zie tabel 16).

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 (zie paragraaf B.12.5) wordt de hoeveelheid te storten afval in het hoogste scenario geschat op 2 Mton/jaar. Gelet hierop en rekening houdend met het op de stort brengen van bouwstoffen en grond en met een onzekerheidsmarge wordt als uitgangspunt genomen dat er jaarlijks 2,5 Mton afval gestort wordt. In een planperiode van zes jaar betekent dit een hoeveelheid van 15 Mton wat correspondeert met een benodigde capaciteit tussen de 10,7 en 11,6 miljoen m³. Met een vooruitzicht van zes jaar, betekent dit een hoeveelheid van 30 Mton. Dit correspondeert met een benodigde capaciteit tussen de 21,4 en 23,1 miljoen m³.

De restcapaciteit was aan het einde van 2014 groter - ongeveer 2 keer zo groot - dan de benodigde capaciteit, zowel voor het 6-jaars criterium als voor het 12-jaars criterium. 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 stortaangebod van 2,5 Mton per jaar waarschijnlijk ruim is. In de planperiode van het LAP wordt namelijk uitgegaan van een scenario waarbij het stortaangebod van niet brandbare en niet nuttig toepasbare afvalstoffen tussen 2017 en 2029 afneemt naar ongeveer 2,4 Mton (inclusief verontreinigde grond, baggerspecie en bouwstoffen). 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 mag worden gebracht.

Mocht gedurende de planperiode van het LAP blijken dat, ondanks de grote restcapaciteit, er toch binnen zes 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 verklaarde stortplaatsen die voldoen aan de eisen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Nazorgregeling Wm (artikel 8.49 Wm). Dit betekent dat heropenen van voormalige stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 geen afvalstoffen zijn gestort - anders dan ten behoeve van sanering (zie onder) - niet aan de orde is als deze locaties niet aan genoemde wettelijke eisen voldoen. Het realiseren van nieuwe stortlocaties is niet aan de orde.

Het saneren van voormalige stortplaatsen, dat wil zeggen stortplaatsen waar op of na 1

september 1996 geen afvalstoffen zijn gestort, valt, onder de voorwaarde dat er geen nieuw (van buiten de voormalige stortplaats afkomstig) afval geaccepteerd en ter plekke gestort wordt, niet onder het moratorium. Het moratorium op stortcapaciteit staat het toestaan van een dergelijke sanering van voormalige stortplaatsen dus niet in de weg.

Wordt bij een sanering van een voormalige stortplaats afval geaccepteerd en gestort dat niet van de te saneren voormalige stortplaats zelf afkomstig is, dan is sprake van nieuwe stortcapaciteit. Dit kan in de planperiode alleen plaatsvinden binnen de beperkingen van het moratorium op stortcapaciteit. Er zal dan door uitruil reeds elders bestaande capaciteit moeten worden verkregen. De totale landelijk vergunde capaciteit mag immers niet toenemen. De spelregels voor uitruil volgen later in dit hoofdstuk. Daarnaast is storten alleen toegestaan wanneer wordt voldaan aan de eisen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Nazorgregeling Wm (artikel 8.49 Wm). De sanering dient dus gepaard te gaan met realisatie van noodzakelijke voorzieningen om aan deze eisen te voldoen en afval van elders te mogen ontvangen. Deze combinatie van voorwaarden maakt dat de heropening van een voormalige stortplaats slechts in bijzondere omstandigheden en in praktijk alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde zal zijn. De beoordeling of aan de eisen is voldaan is aan het bevoegd gezag.

Bij het plannen van beschikbare capaciteiten wordt geen rekening gehouden met effecten als gevolg van afvalmining. Voor afvalmining wordt verwezen naar hoofdstuk B.12 'Storten'.

B.15.4.2 [Overzicht stortplaatsen](#)

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de stortplaatsen in Nederland en de beschikbare of aanwezig capaciteit.

tabel 16 Stortcapaciteiten per provincie, stand van zaken 1 januari 2019

Provincie	Naam stortplaats	Status	Restcapaciteit in m ³	Uitgeruilde capaciteit op voorraad in m ³
Groningen	Stainkoeln 2	exploitatie	775.000	
Totaal Groningen			775.000	
Friesland	Ecopark de Wierde	exploitatie	1.350.000	
Totaal Friesland			1.350.000	
Drenthe	Attero Noord, Wijster	exploitatie	2.387.275	2.250.000 (1)
Totaal Drenthe			2.387.275	
Overijssel	Boeldershoek	exploitatie	1.932.433	1.366.500 (2)
	Bovenveld	exploitatie	265.387	
	Elhorst-Vloedbelt	exploitatie	3.602.000	
Totaal Overijssel			5.799.820	
Gelderland	ARN B.V.	exploitatie	600.000	
	De Sluiner	exploitatie	905.842	
	Vink	exploitatie	588.022	
	Zweekhorst	exploitatie	51.000	36.320 (3)
Totaal Gelderland			2.144.864	
Utrecht	Smink	exploitatie	685.000	
Totaal Utrecht			685.000	
Flevoland	Zeeasterweg	exploitatie	2.408.096	
Totaal Flevoland			2.408.096	
Noord-Holland	Boekelerdijk	exploitatie	393.728	
	Nauernasche Polder	exploitatie	425.770	
	Wieringermeer	exploitatie	950.043	809.126 (2)
Totaal Noord-Holland			1.769.541	
Zuid-Holland	Derde Merwedehaven	afwerking	0	1.236.911 (4)
	VBM	exploitatie	59.000	
Totaal Zuid-Holland			59.000	
Zeeland	Midden- en Noord-Zeeland	exploitatie	800.000	
Totaal Zeeland			800.000	
Noord-Brabant	Haps	afwerking	453.000	
	De Kragge	exploitatie	929.549	

	Spinder	exploitatie	5.259.711	
Totaal Noord-Brabant			6.642.260	
Limburg	Landgraaf	exploitatie	2.132.082	
	Montfort	exploitatie	714.825	
	Schinnen	gesloten		4.900.000 (1)
Totaal Limburg			2.846.907	
Totaal Nederland			27.667.763	10.598.857

De tabel is gebaseerd op gegevens die worden aangeleverd door stortplaatsexploitanten in de jaarlijkse enquête van de Werkgroep afvalregistratie (War). De tabel is – via de WAR - 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. Dit soort kleine verschillen vallen binnen de capaciteitsregulering en kunnen daarom zonder meer worden benut.

Noten:

1. Bij de oorspronkelijke stortplaats in mindering gebracht is nog in voorraad bij Attero.
2. Bij de oorspronkelijke stortplaats in mindering gebracht en is in voorraad bij Afvalzorg.
3. Bij de oorspronkelijke stortplaats Zweekhorst in mindering gebracht en was op 1 januari 2019 nog in voorraad bij Mineralz.
N.B.: deze capaciteit is op moment van inwerkingtreding van de tweede wijziging van LAP3 overigens inmiddels toegevoegd aan de capaciteit van VBM in Zuid-Holland.
4. Bij de oorspronkelijke stortplaats in mindering gebracht en is in voorraad bij Indaver.

B.15.4.3 Uitruil van stortcapaciteit

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 Wm 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 16 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 per se 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 per se 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 is dan capaciteit in voorraad. Deze capaciteit zal centraal worden

bijgehouden en inzichtelijk worden gemaakt in een nieuwe kolom in de restcapaciteitentabel in de jaarlijkse rapportages van de War. Deze capaciteit maakt geen deel uit van de jaarlijkse toetsing van de vergunde restcapaciteit aan het 6-jaar criterium, maar wordt wel betrokken bij het toetsen aan het 12-jaarscriterium;

- 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 de minister van IenW en RWS-Leefomgeving medegedeeld. De minister van IenW en RWS-Leefomgeving worden ook 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 in voorraad 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 getoetst. Indien blijkt dat het 6-jaar criterium in gevaar komt, wordt allereerst gekeken naar het in procedure brengen van de voorraadcapaciteit. Een exploitant met capaciteit in voorraad wordt gevraagd samen met het bevoegd gezag en de minister van IenW binnen 6 maanden een intentieverklaring te tekenen, waarin de exploitant aangeeft de voorraadcapaciteit in procedure te brengen. Vervolgens moet dit binnen maximaal 1 jaar leiden tot een ontvankelijke vergunningaanvraag voor uitbreiding van de vergunde capaciteit met (een deel van) de hoeveelheid die in voorraad 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 Besluit kwaliteit leefomgeving en de Nazorgregeling Wm, worden toegestaan. Het realiseren van nieuwe stortlocaties, zowel bovengronds als ondergronds als in oppervlaktewater, is niet aan de orde.

Het moratorium geldt niet voor baggerspecie. Baggerspeciedepots vallen buiten het moratorium, ook de depots die binnen een locatie van een stortplaats zijn gelegen. Het storten van afval, niet zijnde baggerspecie, in baggerspeciedepots valt wel onder het moratorium en wordt niet toegestaan.

B.15.5 Verwerking anders dan verbranden in een AVI en storten

Voor verbranden in een AVI en storten wordt voor wat betreft capaciteitsregulering verwezen naar respectievelijk paragrafen B.15.3 en B.15.4). Voor verbranden van specifiek ziekenhuisafval wordt in dit kader nog specifiek verwezen naar paragraaf B.11.4.

Voor een overzicht van grote installatie voor nuttige toepassing en verwijdering anders dan AVI's en stortplaatsen wordt verwezen naar de jaarlijkse rapportage 'Afvalverwerking in Nederland'. Hierin zijn overzichten opgenomen van GFT verwerkinginstallaties (composteerders en vergisters), locaties voor verwerking/berging van baggerspecie en grondverwerkingslocaties. Overige grote installaties voor andere vormen van nuttige toepassing en/of andere afvalstoffen zijn opvraagbaar via het Landelijk meldpunt afvalstoffen (LMA).

B.15.6 Kern van het beleid ten aanzien van capaciteitsplanning

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals

opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

- Nederland hanteert capaciteitsregulering op het gebied van storten. Dit betekent dat stortcapaciteit die niet wordt genoemd in de in dit hoofdstuk opgenomen zie tabel 16 niet voor een vergunning in aanmerking komt. De betreffende tabel maakt daarmee ook onderdeel uit van de kern van het beleid.
- 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.
- Marktpartijen wordt 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. De randvoorwaarden die hierbij gelden – in de vorm van 9 aandachtspunten opgenomen in paragraaf B.15.4.3 – maken onderdeel uit van de kern van het beleid.
- Mocht gedurende de planperiode er toch binnen zes jaar een tekort aan stortcapaciteit dreigen te ontstaan, dan wordt uitbreiding van de capaciteit alleen toegestaan door uitbreiding van de bestaande stortplaatsen of – in uitzonderlijke gevallen - door heropenen van gesloten stortplaatsen die voldoen aan de eisen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Nazorgregeling Wm (artikel 8.49 Wm).
- Het saneren van voormalige 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.
- Het heropenen van een voormalige stortplaats waar op of na 1 september 1996 geen afvalstoffen meer zijn gestort, met het doel om afval dat niet van de betreffende voormalige stortplaats afkomstig is, te accepteren en te storten, kan in de planperiode alleen plaatsvinden
 - binnen de beperkingen van het moratorium op stortcapaciteit door het middels uitruil verkrijgen van reeds elders bestaande capaciteit, en
 - wanneer vanaf het moment dat opnieuw afval van buiten wordt ontvangen wordt voldaan aan de eisen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Nazorgregeling Wm (artikel 8.49 Wm).
- Het moratorium geldt niet voor het storten van baggerspecie. Baggerspeciedepots vallen buiten het moratorium, ook de depots die op een locatie van een stortplaats zijn gelegen. Het storten van afval, niet zijnde baggerspecie, in baggerspeciedepots valt wel onder het moratorium en wordt niet toegestaan.
- Nederland hanteert geen capaciteitsregulering voor verbranden. De overheid werkt in beginsel mee aan het vullen van restcapaciteit, maar mochten marktontwikkelingen er toe leiden dat capaciteit moet worden afgebouwd dan is dat een verantwoordelijkheid voor marktpartijen.
- Voor inzamelen en voor andere verwerkingsvormen dan storten en verbranden zijn er wel enkele eisen waaraan partijen moeten voldoen om actief te mogen zijn, maar hanteert Nederland geen echte capaciteitsregulering.

Deel C

Actoren

in de keten

C.1 Inleiding

C.1.1 Over deel C

Op dit moment wordt het LAP met name gebruikt door overheden bij uitoefening van hun bevoegdheden met betrekking tot afvalbeheer. Daarnaast kunnen afvalverwerkers uit het LAP opmaken op welke wijze afval bij voorkeur moet worden beheerd en kan een ieder kennis nemen van het beleid met betrekking tot afvalbeheer.

Om te komen tot een circulaire economie is een hoogwaardig beheer van afval van cruciaal belang. Om die reden is het wenselijk dat iedere overheid, ieder bedrijf en elke burger hieraan bijdraagt. In dit deel van het beleidskader wordt voor elk onderdeel van de keten/voor iedere actor aangegeven welke *verplichtingen* voor hem of haar gelden, maar ook welke *mogelijkheden* er zijn om een bijdrage te leveren aan de circulaire economie, zowel door aankoop van grondstoffen en producten, het omgaan met grondstoffen en producten, als bij het afdanken ervan. Deze mogelijkheden leveren overigens ook vaak iets op, niet alleen voor de maatschappij, maar ook voor betrokkene(n) zelf.

C.1.2 Wetgeving geldend voor alle actoren

Iedereen die handelingen met afvalstoffen verricht, moet *in ieder geval* rekening houden met een aantal zorgplichtbepalingen ter bescherming van het milieu. Het gaat dan om artikel 1.6 van de Omgevingswet (algemene zorgplicht) en artikel 10.1 Wm (algemene zorgplicht met betrekking tot afvalstoffen en specifieke zorgplicht voor degenen bij wie afvalstoffen ontstaan). Artikel 10.1 Wm heeft dus niet alleen betrekking op het bedrijfsmatig of beroepsmatig omgaan met afvalstoffen, maar ook op de wijze waarop burgers/particuliere huishoudens omgaan met afvalstoffen.

Er geldt voor eenieder een verbod op het storten, anderszins op of in de bodem brengen of verbranden van huishoudelijke afvalstoffen en het toepassen van gevaarlijke afvalstoffen. Voor huishoudelijke afvalstoffen (derhalve voor inzameling of afgifte daarvan) is dit verbod opgenomen in de Wet milieubeheer, voor bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

C.1.3 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

C.2 Bedrijfsleven, exclusief afvalbeheer

C.2.1 Inleiding

Onder dit hoofdstuk vallen alle activiteiten die betrekking hebben op de winning van grondstoffen, het inzetten van grondstoffen voor het maken van producten of halffabricaten en de verkoop en het gebruik door bedrijven van die producten of halffabricaten.

Bedrijven die bij hun activiteiten vrijkomende afvalstoffen enkel opslaan vallen ook onder dit hoofdstuk. De verwerking van afvalstoffen na het 'zich ontdoen' van afvalstoffen, valt onder hoofdstuk C.5 'Afvalverwerkers'.

Bij het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen op de locatie waar zij zijn ontstaan is ook sprake van zich ontdoen van afvalstoffen (zie artikel 1.1, vijfde lid, [Wet milieubeheer](#) (Wm)). Opslag in afwachting van inzameling valt niet onder afvalbeheer.

Vaak wordt gedacht dat de toetsing aan het LAP of aan de afvalhiërarchie alleen plaats hoeft te vinden bij afvalverwerkende bedrijven. Die veronderstelling is niet juist, ook bij beoordeling van activiteiten van producenten van afval, maar ook bijvoorbeeld bedrijven die zich uitsluitend bezighouden met in-/verkoop, importeurs etc. dient rekening te worden gehouden met het LAP. Toetsing gebeurt met name via de omgevingsvergunning, onderdeel milieu. Het Besluit activiteiten leefomgeving moet bij wijziging van het LAP beoordeeld worden op actualiteit en zo nodig worden aangepast. Op die manier wordt er voor gezorgd dat ook de niet-omgevingsvergunningplichtige bedrijven voldoen of gaan voldoen aan de eisen uit het LAP. Vanzelfsprekend is deze toetsing, gelet op de aard en de omvang van de activiteiten met afvalstoffen, beperkter dan bij afvalverwerkende bedrijven.

C.2.2 Bijdrage aan de circulaire economie

In alle bedrijfsprocessen kunnen mogelijkheden bestaan om het ontstaan van afvalstoffen en het - directe of indirecte - gebruik van grondstoffen terug te dringen of de bestaande grondstoffen te vervangen door duurzame alternatieven. Zowel het beperken van de hoeveelheid afvalstoffen als het terugdringen van de hoeveelheid grondstoffen levert direct een financiële besparing op.

Bij het ontwerpen van producten kan rekening worden gehouden met een zo lang mogelijke levensduur, de mogelijkheid onderdelen (eenvoudig) te vervangen (en de leverbaarheid van die onderdelen) en de recycling van de producten of delen daarvan.

Als afval niet te voorkomen is, is het wellicht mogelijk een deel van het afval opnieuw te gebruiken als grondstof.

Door afgedankte producten of materialen terug te halen (waardoor ook het contact met de klanten blijft), te hergebruiken of te recyclen is de eigen productieketen rond te maken. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan de circulaire economie.

Duurzame (soms biobased) grondstoffen kunnen goedkoper zijn. Consumenten hechten steeds meer waarde aan duurzame producten. Dus ook uit verkooppoogpunt kan het overstappen naar andere grondstoffen zinvol zijn.

Een producent kan zich door innovatie en door duurzaam te werken onderscheiden in de markt.

Duurzaam inkopen is gewenst en kan voordelig zijn, bijvoorbeeld door niet meer te kopen dan nodig is (denk aan bedrijfsrestaurants).

Soms zijn producten geschikt voor een tweede leven binnen het bedrijf.

Particulieren doen veel moeite om aan tweedehands producten of materialen te komen, maar

bedrijven onderling doen dat nog weinig. Bij meer hergebruik zouden nieuwe materialen en dure, milieubelastende productieprocessen minder nodig zijn.

Vaak kijken bedrijven vooral naar de aanschafkosten tijdens inkoopprocessen. De goedkoopste keuze kan echter duurder uitpakken dan een slimme, duurzame variant, als de integrale kosten worden meegenomen. Het gaat immers om de waarde van het product of dienst, in plaats van alleen de kostprijs.

C.2.3 Huidige wetgeving voor afvalstoffen en ontwikkelingen

Voor het bedrijfsmatig winnen van grondstoffen moet de exploitant beschikken over een omgevingsvergunning, onderdeel milieu.

Exploitanten van bedrijven die een winningsafvalvoorziening (dit is een afvalvoorziening als bedoeld in artikel 3, onder 15, van de richtlijn beheer winningsafval) beheren, moeten een winningsafvalbeheersplan indienen bij de aanvraag om een omgevingsvergunning, onderdeel milieu (de eisen die aan een aanvraag om vergunning worden gesteld zijn opgenomen in de Omgevingsregeling).

Voor alle andere - vergunningplichtige - bedrijven geldt het bepaalde in de Omgevingsregeling. Daarin staat dat in de aanvraag om een vergunning voor activiteiten met afvalstoffen voorafgaand aan inzameling of afgifte van die afvalstoffen, informatie moet worden verschaft over de maatregelen of voorzieningen ten behoeve van:

- a. de aard, samenstelling, hoeveelheid in tonnen, herkomst en wijze van registratie van de afvalstoffen;
- b. een beschrijving van de handelingen van nuttige toepassing of verwijdering per afvalstof;
- c. een beschrijving van de handelingen van nuttige toepassing of verwijdering en de wijze van registratie van de afvalstoffen die bij de nuttige toepassing of verwijdering ontstaan;
- d. een beschrijving van de wijze van afzet en registratie van de stoffen of materialen die geen afvalstoffen zijn en die zijn ontstaan bij de nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen;
- e. per handeling van nuttige toepassing of verwijdering en per afvalstof de maximale opslagcapaciteit in tonnen en verwerkingscapaciteit in tonnen per jaar.

Het gaat hier dus om afvalstoffen die op de eigen locatie ontstaan.

Op basis van de huidige regelgeving kan eenvoudig worden volstaan met het overleggen van een beschrijving van de bestaande en/of gewenste situatie. Het verplicht bedrijven niet om na te denken over bijvoorbeeld preventie van afvalstoffen of over een zo hoogwaardig mogelijke wijze van beheer van de vrijgekomen afvalstoffen.

Voor bedrijven waar afvalstoffen vrijkomen zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving voorschriften opgenomen met betrekking tot een doelmatig beheer van (eigen) afvalstoffen. Ook niet-vergunningplichtige bedrijven worden hierdoor dus niet gestimuleerd om na te denken over preventie van afvalstoffen of over een zo hoogwaardig mogelijke wijze van beheer van de vrijgekomen afvalstoffen.

Gedurende de planperiode zal daarom worden onderzocht of de bestaande wetgeving kan worden aangevuld met regels over afvalbeheer. Hierdoor zou de exploitant of producent gedwongen worden na te denken over mogelijkheden tot:

- het voorkomen van afvalstoffen (bijvoorbeeld door aanpassing van het winningsproces);
- het beperken van de schadelijkheid van de afvalstoffen die vrijkomen;
- het mogelijk weer inzetten als grondstof van de vrijgekomen afvalstoffen of, als dit niet mogelijk is,
- het zo hoogwaardig mogelijk (laten) toepassen van de vrijgekomen afvalstoffen.

Feitelijk zou dan regelgeving die nu alleen geldt voor een deel van de bedrijven die onder het Besluit beheer winningsafvalstoffen vallen, een bredere werking krijgen.

C.2.4 Kern van het beleid ten aanzien van afvalbeheer bij niet-afvalverwerkende bedrijven

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Gedurende de planperiode zal worden onderzocht of de bestaande wetgeving kan worden aangevuld met regels over afvalbeheer met als doel bedrijven te stimuleren om na te denken over bijvoorbeeld preventie van afvalstoffen of over een zo hoogwaardig mogelijke wijze van beheer van de vrijgekomen afvalstoffen.

C.3 Huishoudens

C.3.1 Inleiding

Particuliere huishoudens hebben niet direct met het LAP of de afvalhiërarchie te maken. Via de gemeentelijke afvalstoffenverordening gelden voor hen regels omtrent afvalbeheer en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

In de dagelijkse praktijk gaat het met name om de aanbieder van afvalstoffen nabij de woning, het deponeren van bepaalde afvalstoffen in (ondergrondse) containers, de milieustraat, of bij bepaalde winkels die een taak hebben in de terugname van gebruikte artikelen (bv. batterijen, drankverpakkingen, lampen en kleine elektrische apparaten, etc.).

In particuliere huishoudens kan echter heel veel worden gedaan aan preventie en een zodanige scheiding van afvalstoffen dat zoveel mogelijk recycling mogelijk is. Door afval te scheiden blijft er minder huishoudelijk restafval over. Dat betekent dat minder afval hoeft te worden verbrand. Dit leidt tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

Huishoudens kunnen door middel van bewust inkopen gezamenlijk een zeer groot effect bereiken en marktverschuivingen teweeg brengen.

C.3.2 Preventie

Voor het milieu is het van belang dat er zo weinig mogelijk afval ontstaat. Dit kan bijvoorbeeld op de volgende manieren:

- Het gebruik van producten of materialen die niet na een of enkele keren gebruik moeten worden afgedankt;
- Het laten repareren van producten als ze stuk zijn of het laten vervangen van een onderdeel, in plaats van direct een nieuw product te kopen; er zijn ook producten te koop die zelf eenvoudig te repareren zijn;
- Het aanschaffen van tweedehands materialen of producten; soms zijn ze gratis af te halen;
- Het zo min mogelijk verspillen van voedsel;
- Het gebruik van zo weinig mogelijk verpakkingsmateriaal.

C.3.3 Afdanken

Producten of materialen die voor de één niet meer bruikbaar zijn, zijn voor de ander wel nog te gebruiken. Ze kunnen worden verkocht of worden aangeboden aan een kringloopwinkel.

C.3.4 Scheiding van afvalstoffen

Nederlanders scheiden ongeveer de helft van hun afval: onder meer glas, gft, papier en steeds vaker ook plastic. In veel gevallen is scheiding aan de bron ook essentieel om in een later stadium hergebruik/recycling mogelijk te maken of op zijn minst te vereenvoudigen (zie ook hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen'). Daarmee heeft deze scheiding in ieder geval een besparing van grondstoffen tot gevolg en wordt het milieu gespaard. Als veel afval gescheiden wordt, kan wellicht ook de lokale afvalstoffenheffing omlaag.

Op basis van de doelen van het programma Van Afval naar Grondstof (VANG) en het door het ministerie van IenW, de VNG en de NVRD ondertekende Publiek kader Huishoudelijk afval 2025 – welke beide zijn verwerkt in het Rijksbrede programma circulaire economie – is het de bedoeling om nog veel meer afval van consumenten te scheiden. Dit kan weliswaar ook door nascheiding, maar voor een aantal componenten is scheiding aan de bron essentieel om daadwerkelijk tot recycling te kunnen komen (zie ook hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen').

Op www.recyclingmanager.nl is te zien in welke bak een bepaalde afvalstof moet of waar je het afval kunt inleveren. De Recyclingmanager is ook beschikbaar als app.

C.3.5 Zelf composteren

Als er ruimte is, kan het gft-afval of een deel daarvan bij de woning gecomposteerd worden. Die compost kan dan weer in de eigen tuin worden toegepast. Compostering moet echter wel op een goede manier plaatsvinden, bijvoorbeeld om te voorkomen dat veel methaan wordt gevormd. Als dat niet mogelijk, kan het gft-afval beter (gescheiden!) aan de gemeentelijke inzameldienst worden aangeboden. Onder andere bij [Milieucentraal](#) is te vinden welke methoden er zijn om gft-afval te composteren, wat op de composthoop mag en hoe het composteren plaatsvindt.

C.3.6 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

C.4 Overheid

Overheden kunnen in verschillende rollen met afvalbeheer te maken krijgen.

C.4.1 De overheid als wetgever

Binnen de randvoorwaarden van de [Wet milieubeheer](#) (Wm), de Omgevingswet en het LAP kunnen overheden eigen regelgeving opstellen. Het gaat op decentraal niveau met name om de omgevingsverordening van de provincie, de waterschapsverordening van het waterschap, het omgevingsplan van de gemeente (zie hiervoor artikel 4.1 van de Omgevingswet) en de gemeentelijke afvalstoffenverordening (die ook onderdeel kan uitmaken van het omgevingsplan). Zie ook hoofdstuk A.8 'LAP3 en de Omgevingswet'.

C.4.2 De overheid als toetser

Over het betrekken van het LAP of de afvalhiërarchie bij vergunningverlening of het beoordelen van meldingen op basis van algemene regels – inclusief handhaving van vergunningen en algemene regels – is elders in het LAP al voldoende geschreven. Zie met name de hoofdstukken in Deel D.

C.4.3 De overheid als inkoper/ aanbesteder

Het ligt voor de hand dat bij de gunning van opdrachten die (mede) betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen ook rekening wordt gehouden met de minimumstandaarden uit het LAP, dan wel de afvalhiërarchie uit de Wm. Zie ook hoofdstuk A.2 'Status van het LAP'.

C.4.4 De overheid bij wie afval vrijkomt

Het is gewenst dat overheden in hun eigen kantoren en andere gebouwen en bij werkzaamheden in de openbare ruimte inzetten op preventie en een zo hoogwaardig mogelijke wijze van afvalbeheer.

C.4.5 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

C.5 Afvalverwerkers

C.5.1 Inleiding

Onder dit hoofdstuk vallen bedrijven die zich bezig houden met het verwerken van afvalstoffen. Hiervan is sprake na het zich ontdoen van afvalstoffen door degene bij wie de afvalstoffen ontstaan of het zich ontdoen van afvalstoffen door een inzamelaar, bemiddelaar of een handelaar. Ook bij het verwerken van afvalstoffen die op de locatie ontstaan is sprake van zich ontdoen (zie artikel 1.1, derde lid, [Wet milieubeheer](#) (Wm)).

C.5.2 Afvalverwerking in een circulaire economie

Nederland hecht grote waarde aan de nationale en Europese transitie naar een circulaire economie. In een circulaire economie zijn kringlopen gesloten en ketens optimaal ingericht. Afvalverwerkers spelen een belangrijke rol in de circulaire economie en in de transitie hier naartoe. Hun activiteiten zijn gericht op het gescheiden inzamelen, sorteren/nascheiden en recyclen van afvalstoffen met als doel om zoveel mogelijk afvalstoffen zo hoogwaardig mogelijk te recyclen en als recyclelaaf op de markt te brengen.

In de transitie naar een circulaire economie worden steeds meer afvalstoffen steeds hoogwaardiger gerecycled. Producenten en gebruikers van producten zorgen in een circulaire economie ervoor dat in het afvalstadium geraakte producten op een zodanige wijze worden aangeleverd dat afvalverwerkers een goed beeld hebben van de verontreinigingsgraad van de afvalstoffen die zij accepteren en de verwerking daar op kunnen afstemmen. Meer afvalstoffen kunnen gerecycled worden door een beter productontwerp dat rekening houdt met eenvoudiger demontage en met hoogwaardige recycling, maar ook door het gebruik van recyclingprotocollen door gebruikers waardoor de kwaliteit van onder meer gerecyclede bouwmaterialen zal toenemen.

Recycling van kritieke ruwe materialen zal in een circulaire economie sterk toenemen, omdat deze materialen een hoge economische waarde en een hoog risico als gevolg van de beperkte voorraad hebben.

Recyclingbedrijven krijgen te maken met een steeds grotere afzetmarkt door onder meer het gebruik van gestandaardiseerde kwaliteitseisen en meer samenwerking tussen producenten en afvalverwerkers. Ook het streven van de overheid om een start te maken met circulair inkopen draagt hieraan bij.

Afvalstoffen worden waar mogelijk door middel van fysische/mechanische scheidingstechnieken behandeld waarna ze voldoen aan de kwaliteitseisen van de producenten. Afvalstoffen die sterk verontreinigd zijn of zeer zorgwekkende stoffen bevatten, worden via chemische recycling opgewerkt tot nieuwe grondstoffen.

Bij laagwaardige toepassingen zoals gebruik als opvulmiddel in zoutmijnen, verbranding en storten verdwijnt het materiaal uit de economie. Dat is niet in het belang van bedrijven die zich met afvalrecycling bezighouden. Dergelijke toepassingen vinden in een circulaire economie alleen nog plaats als achtervang voor afvalstoffen die technisch niet gerecycled kunnen worden.

C.5.3 Huidige wetgeving met betrekking tot afvalstoffen

In de overige hoofdstukken in het LAP wordt afdoende ingegaan op de eisen die gelden voor afvalverwerkende bedrijven.

C.5.4 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

Deel D

Vergunningverlening en toezicht

D.1 Inleiding

D.1.1 Relevante beleidsdocumenten

Het beleidskader is de basis voor het afvalbeheer en beleidsuitvoering. Voor de beleidsuitvoering zijn met name Deel B, Deel D en Deel E van het LAP van belang.

Deel B beschrijft het beleid voor afvalbeheer en overbrenging van afvalstoffen.

Deel D bevat het beleid voor een aantal onderwerpen die van belang zijn bij de beleidsuitvoering, maar geen betrekking hebben op afvalbeheer.

Deel E bevat sectorplannen voor een groot aantal afvalstoffen. In een sectorplan is voor nauwkeurig afgebakende afvalstoffen een minimumstandaard van verwerking vastgelegd. Ook is in de sectorplannen uitgewerkt of overbrenging van afvalstoffen binnen en buiten de Europese Unie ten behoeve van een bepaalde verwerking kan worden toegestaan. Waar een sectorplan afwijkt van het beleidskader is het sectorplan leidend.

D.1.2 Doelgroep

Deel B en Deel D vormen samen met de sectorplannen het toetsingskader voor gemeenten en provincies die aanvragen om ontheffingen of vergunningen op grond van de Omgevingswet of de Wet milieubeheer afhandelen, of maatwerkvoorschriften op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) opstellen. Vergunningaanvragen op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen ([Bia](#)) en kennisgevingen in het kader van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen ([EVOA](#)) worden door de minister van IenW getoetst aan deze beleidsdocumenten.

Toezichthouders kunnen gebruik maken van Deel B, Deel D en Deel E bij de controle van locaties die moeten voldoen aan de voorschriften van het Bal.

Tot slot is het beleid in Deel B, Deel D en Deel E van belang voor de bedrijven die zich met afvalbeheer (gaan) bezighouden.

D.1.3 Leeswijzer

Deel D gaat in op een aantal specifieke onderwerpen die van belang zijn bij de beleidsuitvoering, maar geen betrekking hebben op afvalbeheer. Het betreft:

- het toetsen aan en afwijken van de minimumstandaard;
- het beoordelen van beschrijvingen van het acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid) en de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC);
- het gebruik van de Euralcodes;
- het actualiseren van vergunningen;
- handhaving.

Het beleid ten aanzien van overige onderwerpen die gericht zijn op afvalbeheer en overbrenging en die van belang zijn bij de vergunningverlening, zoals op- en overslaan, inzamelen, scheiden, mengen en andere verwerkingshandelingen, is beschreven in Deel B van het LAP.

D.1.4 Kern van het beleid

Dit hoofdstuk bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in dit hoofdstuk is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van dit hoofdstuk zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

D.2 Minimumstandaard

D.2.1 Inleiding

Om een hoogwaardig afvalbeheer te bereiken moeten in specifieke gevallen minder hoogwaardige vormen van verwerking worden uitgesloten. Realisatie hiervan kan met meerdere instrumenten en één van deze instrumenten is de in het LAP opgenomen minimumstandaard. 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 minimumstandaard is dus een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalverwerking. 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 voor verwerking.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het gebruik van de minimumstandaard bij vergunningverlening. Hierbij wordt ook ingegaan op soorten minimumstandaarden en de werkwijze voor het op de juiste manier toetsen van een aanvraag die afwijkt van de minimumstandaard. Verder wordt aandacht besteed aan de relatie tussen de minimumstandaard en de BBT Referentie Documenten (BREFs) met best beschikbare technieken (BBT) en de BBT-conclusies, aan de minimumstandaard in internationaal perspectief en aan het eventueel tussentijds aanpassen van minimumstandaarden in het LAP. De feitelijke minimumstandaarden zijn te vinden in de sectorplannen in deel E van dit LAP.

D.2.2 De minimumstandaard bij vergunningverlening

Bij het beoordelen van nieuwe vergunningaanvragen voor het verwerken van afvalstoffen en bij verlenging of wijziging (van de verwerkingswijze) van bestaande vergunningen van bedrijven waar afvalstoffen worden verwerkt - van binnen danwel van buiten de eigen locatie - moet het bevoegd gezag onder meer 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 verwerkingswijze) of verlengd.

Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument wijkt het bevoegd gezag bij vergunningverlening niet naar boven af van de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit behoudens gevallen waarin 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.

D.2.2.1 Toetsen aan de minimumstandaard

De algemene lijn is dat geen vergunningen worden verleend, gewijzigd of verlengd voor afvalverwerkingsvormen 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 verwerkingsvorm aan de minimumstandaard en kan de beoogde verwerkingswijze worden vergund. Hierbij geldt de hiërarchie zoals opgenomen in paragraaf A.4.2.1, die iets gedetailleerder is dan die in de [Wet milieubeheer](#).

Dit betekent dat wanneer de minimumstandaard is geformuleerd als 'recycling middels solvolyse' dat dan bijvoorbeeld vormen van 'chemische recycling via basischemicaliën' niet zondermeer zijn toegestaan (behalve met een LCA onderbouwd, zie hieronder).

Is de minimumstandaard expliciet aangemerkt als 'voorkeursrecycling' dan mogen andere vormen van recycling niet zondermeer worden vergund, ook niet wanneer bij de aanvraag een LCA is gevoegd waarin verschillende vormen van recycling zijn vergeleken (zie ook paragraaf D.2.2.4.1).

Voor minimumstandaarden die zijn geformuleerd als het overkoepelende 'recycling' zijn alle in de hiërarchie genoemde vormen recycling in overeenstemming met de minimumstandaard en kunnen dus worden vergund.

- In specifieke gevallen is verwerking op een hoger niveau van de afvalhiërarchie dan is voorgeschreven toch niet toegestaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om ethische redenen zoals bij ziekenhuisafval of het gaat om afvalstoffen die het resultaat zijn van het concentreren van vervuiling (diverse reinigingsresiduen, zie ook paragraaf D.4.4.5.3) waarvoor het onwenselijk wordt geacht om deze geconcentreerde vervuilingen vervolgens alsnog in de maatschappij te verspreiden).
- In andere gevallen is verwerking op een hoger niveau van de afvalhiërarchie alleen onder voorwaarden toegestaan, bijvoorbeeld onder de voorwaarde dat verwerking of toepassing niet leidt tot verspreiding van bepaalde componenten in het milieu. Dergelijke verboden respectievelijk voorwaarden/beperkingen zijn expliciet in de minimumstandaarden van het LAP opgenomen.
Dit soort voorwaarden moet worden gezien als harde eis. Het is niet mogelijk om met een LCA aan te tonen dat een voorgenomen vorm van verwerking even goed of beter is dan de minimumstandaard. Reden kan zijn dat de voorwaarden direct zijn afgeleid uit regelgeving of dat het gaat om een aspect dat zich slecht in een LCA laat vertalen.
- In sommige gevallen is niet direct duidelijk of een voorgenomen verwerkingsvorm even hoogwaardig of hoogwaardiger is dan de minimumstandaard. In het algemeen moet dan met een LCA een vergelijking gemaakt worden met de minimumstandaard (zie volgende subparagrafen).

D.2.2.2 Soorten minimumstandaard en de betekenis voor vergunningverlening

Algemeen

Een minimumstandaard geldt altijd voor al het afval dat voldoet aan de beschrijving en ook voor de stroom als geheel (dus een minimumstandaard 'verbranden' betekent 100% verbranden en 0% storten). Daar waar dit niet kan, is daar in de minimumstandaard rekening mee gehouden, bijvoorbeeld door de minimumstandaard een niveau lager te formuleren of door expliciet in de minimumstandaard op te nemen dat in bepaalde gevallen toch een andere verwerking is toegestaan.

Voorbeelden van het gebruik van de minimumstandaard

- Een minimumstandaard 'nuttige toepassing' betekent 100% nuttige toepassing. Wel mogen mengvormen van nuttige toepassing worden vergund, bijvoorbeeld sorteren gevolgd door recycling van een deel en inzet als brandstof van de rest.
- Een minimumstandaard 'recycling' betekent 100% recycling. Wel mogen mengvormen van de verschillende soorten van recycling worden vergund.
- Is de minimumstandaard aangemerkt als een specifieke vorm van recycling dan mogen lager vormen van recycling niet worden vergund.

Dit alles behoudens LCA's et cetera - zie onder het kader.

Vorm van de minimumstandaard en het toetsen daaraan

De minimumstandaard kan op verschillende manieren worden ingevuld:

1. Als een overkoepelende afvalverwerkingsvorm: nuttige toepassing (de niveaus b t/m d van de afvalhiërarchie van paragraaf A.4.2.1) of verwijdering (niveau e van de afvalhiërarchie van paragraaf A.4.2.1).
 - *Is de minimumstandaard voor een afvalstof nuttige toepassing, dan kunnen alle verwerkingswijzen die aan te merken zijn als nuttige toepassing worden vergund. Verwijdering (niveaus e1 en e2) is niet toegestaan. Het is ook niet toegestaan om verwerkingsvormen te vergunnen waar een groot deel van de afvalstof nuttig wordt toegepast, maar ook een klein deel wordt verwijderd (storten of verbranden). In specifieke gevallen kan – met een LCA - worden aangetoond dat een beoogde verwerkingsvorm toch minimaal even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Hier wordt in de subparagraaf D.2.2.3 op ingegaan.*
2. Als een niveau van de afvalhiërarchie: bijvoorbeeld (binnen nuttige toepassing) als voorbereiding voor hergebruik, recycling of als een vorm van andere nuttige toepassing (niveaus b t/m d van de afvalhiërarchie van paragraaf A.4.2.1). Een bijzondere situatie hierbij is wanneer de minimumstandaard bestaat uit een vorm van recycling die expliciet is aangewezen als vorm van 'voorkeursrecycling'; zie hiervoor paragraaf D.2.2.4.1.
 - *Is de minimumstandaard voor een afvalstof recycling, dan kunnen voor die afvalstof de niveaus b (voorbereiden voor hergebruik) en c1 of c2 (vormen van recycling) worden vergund, inclusief combinaties daarvan. Niveaus d (andere nuttige toepassing) en e1 en e2 (verbranden als verwijdering en storten) worden niet vergund. Ook verwerkingsvormen waarin uiteindelijk een deel van de afvalstof wordt ingezet als brandstof of wordt verwijderd, mogen niet worden vergund.*
 - *Is de minimumstandaard niet geformuleerd als het overkoepelende 'recycling' (trede c), maar specifiek als bijvoorbeeld "monomeer chemische recycling" (trede c1), dan kunnen voor die afvalstof de niveaus b (voorbereiden voor hergebruik) en c1 (recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder ...) worden vergund, inclusief combinaties daarvan. Niveaus c2 (recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën), d (andere nuttige toepassing) en e1 en e2 (verbranden als verwijdering en storten) worden niet vergund. Ook verwerkingsvormen waarin uiteindelijk een deel van de afvalstof chemisch wordt gerecycled, wordt ingezet als brandstof of wordt verwijderd mogen niet worden vergund.*
 - *Is de minimumstandaard specifiek omschreven en expliciet aangemerkt als voorkeursrecycling, dan kunnen voor die afvalstof de niveaus b (voorbereiden voor hergebruik) en die specifieke vorm van recycling worden vergund. Ander vormen van recycling en de niveaus d (andere nuttige toepassing) en e1 en e2 (verbranden als verwijdering en storten) worden niet vergund.*
 - *Is de minimumstandaard storten, dan mogen alle verwerkingsvormen worden vergund, tenzij de minimumstandaard specifieke beperkingen kent.*

In specifieke gevallen kan in de eerste twee van de drie voorgaande bullets via een LCA worden aangetoond dat een beoogde verwerkingsvorm die niet direct lijkt te voldoen toch minimaal even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Hier wordt in de subparagraaf D.2.2.3 op ingegaan.
3. Als een niveau van de afvalhiërarchie van paragraaf A.4.2.1, met daaraan gekoppeld een minimaal te behalen milieuprestatie of een specifieke voorwaarde/beperking: de minimumstandaard kan bijvoorbeeld zijn nuttige toepassing waarvan minimaal X% recycling, recycling met gelijktijdige vernietiging van bepaalde componenten, geen nuttige toepassing wanneer dit leidt tot het verspreiden van bepaalde componenten (al dan niet geïmmobiliseerd), etc.
 - *Dit soort voorwaarden moet worden gezien als harde eis die niet met een LCA kan worden omzeild (zie vorige paragraaf).*
4. In de vorm van een specifieke verwerkingstechniek, bijvoorbeeld destillatie.
 - *Dit betekent dat de specifieke techniek (in dit geval destillatie) kan worden vergund (net als technieken waarbij het afval volledig op een hogere trede dan de minimumstandaard wordt verwerkt). Voor andere verwerkingsmethoden moet eerst worden aangetoond dat zij minimaal even hoogwaardig is. Hier wordt in de subparagraaf D.2.2.3 op ingegaan.*

De minimumstandaard kent uitzonderingsbepalingen

In een aantal sectorplannen is een passage opgenomen dat als de afvalstof, gezien zijn aard of samenstelling, op een laagwaardigere wijze verwerkt mag worden dan volgens de afvalhiërarchie in principe mogelijk is. De mogelijkheid kan ook zijn beschreven voor het geval de verwerking de ontdoener meer kost van 205,- per ton. In deze gevallen is geen sprake van 'afwijken' van het LAP zoals bedoeld in paragraaf A.2.6.1 'Afwijken van het LAP bij vergunningverlening'. Van deze opties kan uitsluitend gebruik worden gemaakt als de minimumstandaard daar in voorziet.

Wil men de afvalstof op deze andere wijze laten verwerken, dan zal de houder van de afvalstof moeten aantonen dat hoogwaardiger verwerken geen optie is. Ook zal de verwerker die deze afvalstoffen ontvangt moeten toetsen dat deze afvalstoffen inderdaad niet voor hoogwaardigere verwerking in aanmerking komen.

De houder van een afvalstof die op deze mogelijkheid een beroep wil doen, moet bij de een partij afval die wordt aangeboden aan een verwerker stukken overleggen waaruit blijkt dat de voorgeschreven vorm van verwerking van de afvalstoffen in die specifieke situatie gezien de aard of samenstelling niet mogelijk is of, meer kost dan € 205,- per ton.

- De houder van een afvalstof kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die vergund zijn of op basis van algemene regels bevoegd zijn om het specifieke afval te verwerken, waarin staat dat de voorgeschreven vorm van verwerken gezien de aard en samenstelling van de afvalstof technisch niet mogelijk is of, de aanbieder meer kost dan € 205,- per ton (berekend conform de bepalingen uit paragraaf A.4.7 'De prijs van afvalbeheer').
- Indien er meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die dit afval volgens de voorgeschreven wijze kunnen verwerken, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.
- Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat met de verstrekte verklaringen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de voorgeschreven vorm van afvalverwerking niet mogelijk of te duur is, kan zij de houder verzoeken (bij storten met ontheffing) danwel verplichten (bij alle andere vormen van verwerking) een extra verklaring te overleggen van een door het bevoegd gezag aangewezen verwerker.

Laagwaardiger verwerken op basis van bovenstaande is uitsluitend toegestaan in die gevallen waarin deze uitzondering expliciet in de beschrijving van de minimumstandaard van het sectorplan is vermeld.

Verwerkers die op basis van bovenstaande bepalingen afvalstoffen willen accepteren moeten hiervoor een vergunning hebben. In de vergunning of in de bijbehorende acceptatievoorwaarden zullen hiertoe bepalingen moeten worden opgenomen. Ook moet duidelijk zijn omschreven in de acceptatieprocedure dat in voorkomende gevallen getoetst wordt op het feit dat de nodig bewijsstukken door de ontdoener worden overlegd.

D.2.2.3 De minimumstandaard en het instrument LCA

Als de beoogde verwerkingsvorm niet overeenkomt met de minimumstandaard en dus niet zondermeer voor vergunningverlening in aanmerking komt omdat het afval geheel of gedeeltelijk op een lager niveau van de afvalhiërarchie wordt verwerkt dan de minimumstandaard (zie paragraaf D.2.2.2), moet worden bepaald of de voorgenomen verwerkingsvorm niet toch minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Hiervoor moet bij de aanvraag om een vergunning een LCA worden gevoegd waarin het voorgenomen initiatief en de minimumstandaard met elkaar worden vergeleken.

D.2.2.3.1 Het uitvoeren van een LCA en het beoordelen daarvan

De LCA-methode

Bij het opstellen van een LCA moet de aanvrager de methodiek volgen zoals omschreven in 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP'. Dit betekent dat de genoemde LCA-methode moet worden gebruikt, dat op de daar beschreven manier moet worden omgegaan met onderbouwing van gebruikte gegevens, afbakening, vermeden emissies en meerdere cycli, dat de daar

genoemde milieuthema's moeten worden meegenomen, op eenzelfde manier moet worden gewogen, etc..

Vergelijken met de minimumstandaard

In veel sectorplannen in het LAP is de minimumstandaard geformuleerd op het niveau van een trede van de afvalhiërarchie. Dit is voor een LCA niet concreet genoeg. Voor het vergelijken van een alternatieve verwerkingsoptie met de minimumstandaard middels een LCA moet voor de minimumstandaard een concrete uitvoeringsvorm worden gekozen. Hierbij is de gebruikelijke verwerking voor Nederlands afval leidend. Zie voor enkele voorbeelden / handreikingen onderstaand kader.

Toelichting op het concretiseren van een minimumstandaard t.b.v. een LCA

- Is de minimumstandaard storten, dan wordt in het algemeen vergeleken met storten op een Nederlandse stortplaats. In specifieke gevallen kan de referentie echter ook het bergen in de ondergrond zijn.
- Is de minimumstandaard verbranden als vorm van verwijderen, dan is in het algemeen verbranden in een gemiddelde Nederlandse AVI de referentie (ondanks dat de Nederlandse AVI's tegenwoordig de status van nuttige toepassing hebben). In specifieke gevallen kan de referentie ook verbranden in de draaitrommeloven in het buitenland zijn of specifieke installaties bedoeld voor het verbranden van monostromen.
- Is de minimumstandaard hoofdgebruik als brandstof dan kan de referentie – afhankelijk van de afvalstroom – inzet in een kolencentrale of een cementoven zijn, maar in andere gevallen ligt inzet in bijvoorbeeld een bio-energiecentrale meer voor de hand als referentie.
- Is de minimumstandaard recycling, dan gaat het in ieder geval om een passende verwerkingsvorm waarbij de complete stroom voor recycling wordt ingezet (enige normale uitval tijdens het proces daargelaten). Hier is de toepasselijke referentie sterk afhankelijk van de afvalstroom. Voor organische stromen kan het gaan om composteren, voor inerte materialen om inzet als bouwstof, etc. In geval meerdere vormen van recycling mogelijk zijn, dan kiest de aanvrager een vorm, met dien verstande dat het wel een vorm moet zijn die zich heeft bewezen, die geschikt is voor de betreffende afvalstof en die in praktijk in redelijke mate wordt gebruikt voor de betreffende afvalstof.

Het gebruik van de vergelijking bij vergunningverlening

Als het bevoegd gezag bij het beoordelen van de vergunningaanvraag - op basis van een toetsing aan de afvalhiërarchie (zie eerder in dit hoofdstuk) dan wel op basis van een bij de aanvraag gevoegde LCA die voldoet aan de eisen die op basis van dit LAP aan een LCA worden gesteld - tot het oordeel komt dat de aangevraagde handeling ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard, dan kan de vergunning worden verleend. Er is dan geen sprake van een afwijking van het LAP.

In die gevallen waarin de vergunningverlening is gebaseerd op een met een LCA onderbouwde aanvraag, wordt het bevoegd gezag verzocht RWS-Leefomgeving een afschrift van aanvraag en beschikking te sturen.

Als het bevoegd gezag - op basis van een toetsing aan de afvalhiërarchie (zie eerder in dit hoofdstuk), dan wel op basis van een bij de aanvraag gevoegde LCA die voldoet aan de eisen die op basis van dit LAP aan een LCA worden gesteld - tot het oordeel komt 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 moet de procedure uit paragraaf A.2.6 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 RWS-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 IenW over een voornemen tot afwijken van het LAP. Om deze ondersteunende en adviserende rol optimaal te kunnen uitvoeren, informeert het bevoegd gezag de uitvoeringsorganisatie RWS-Leefomgeving over elke vergunningaanvraag waarin met een LCA een vergelijking is gemaakt met een minimumstandaard uit het LAP. Hierdoor wordt ook bereikt dat zoveel mogelijk uniformiteit wordt verkregen bij het beoordelen van vergunningaanvragen.

D.2.2.4 Enkele bijzondere situaties

D.2.2.4.1 De minimumstandaard is specifiek aangemerkt als voorkeursrecycling

In specifieke gevallen kan een vorm van recycling niet alleen minimumstandaard worden maar ook expliciet worden aangewezen als 'voorkeursrecycling'. Zie hiervoor ook paragraaf A.4.2.1 en hoofdstuk B.9 'Recycling binnen de circulaire economie'.

Een vorm van recycling wordt alleen aangewezen als 'voorkeursrecycling' wanneer is vastgesteld dat:

- die specifieke vorm van verwerking bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie;
- die specifieke vorm van verwerking op basis van een LCA conform 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP' kan worden aangemerkt als meer hoogwaardig dan andere bestaande vormen van recycling;
- die specifieke vorm van verwerking ook vanuit economisch oogpunt een acceptabele route is (dat wil zeggen de kosten voor verwerking volgens die route worden acceptabel geacht), en wanneer
- sturing naar die vorm van verwerking mogelijk en wenselijk is (denk hierbij aan aanwezige infrastructuur, gedane investeringen, relatie tot verwerking in het buitenland, etc.).

Vormen van verwerking krijgen dus alleen de status 'voorkeursrecycling' wanneer dat uitgebreid is onderbouwd. Om deze vormen te stimuleren en recyclingbedrijven zekerheid te bieden dat hun investeringen zin hebben en dat het afval ook kan worden opgevoerd, komt in beginsel geen andere vorm van recycling meer voor vergunningverlening in aanmerking. Mocht zich een nieuwe vorm van recycling voordoen, dan komt die pas voor vergunningverlening in aanmerking wanneer ten genoegen van de minister is aangetoond dat deze minimaal even hoogwaardig is als de als voorkeursrecycling aangemerkte vorm van verwerking en wanneer de minister het LAP hierop heeft aangepast.

N.B.

Alleen in gevallen waar de minimumstandaard expliciet is aangemerkt als vorm van voorkeursrecycling – wat pas gebeurt wanneer de minister op basis van een op de juiste wijze uitgevoerde LCA van oordeel is dat hiervoor voldoende basis is – is het voor het bevoegd gezag niet toegestaan om hiervan op basis van een andere LCA af te wijken. In andere gevallen ligt het oordeel of een bij een aanvraag gevoegde LCA voldoet aan de in dit LAP gestelde eisen bij het bevoegd gezag zelf.

D.2.2.4.2 De minimumstandaard bestaat uit meerdere stappen

Een minimumstandaard kan uit meerdere stappen bestaan: verwerkingshandeling A, gevolgd door verwerkingshandeling B, enzovoort. Een bedrijf krijgt in principe vergunning als het alle stappen uitvoert op een ten minste even hoogwaardige verwerkingswijze (voor toetsing zie paragraaf D.2.2.1). 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. Om te voorkomen dat door het opknippen van een verwerkingsproces de totale verwerking niet conform de minimumstandaard plaatsvindt, is het opnemen van sturingsvoorschriften noodzakelijk. Wel moet de formulering van de sturingsvoorschriften iets toevoegen aan datgene dat al wettelijk is geregeld (zie onderstaand kader). In een aantal gevallen is dit ook expliciet in de betreffende sectorplannen opgenomen.

Gebruik van sturingsvoorschriften

Een sturingsvoorschrift wordt opgenomen om te bewerkstelligen dat de afvalstof, met name als de verwerking op meerdere locaties wordt uitgevoerd, conform de voor die afvalstof geldende minimumstandaard wordt verwerkt.

Uit jurisprudentie blijkt dat een sturingsvoorschrift verder moet gaan dan wat reeds bij wet is bepaald. Het mag dus niet uitsluitend regelen dat een afvalstof moet worden afgegeven aan een daartoe erkende verwerker, aan iemand die een vergunning heeft voor het uitvoeren van een milieubelastende activiteit 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 afgegeven aan een bedrijf of persoon die de afvalstof verder verwerkt ten behoeve van... (doel vastleggen in vergunningvoorschrift, bijv. uitsorteren van een bepaalde component gevolgd door verwerking xx van die component, reiniging van de afvalstof/fractie ten behoeve van toepassing als een bouwstof etc., etc.). De ontvangende verwerker draagt er op zijn beurt zorg voor dat die afvalstof conform de geldende minimumstandaard wordt verwerkt. Een sturingsvoorschrift is dus een aanvulling op art. 10.37 Wet milieubeheer, nodig om een doelmatig beheer van de betreffende afvalstof te realiseren.

D.2.2.4.3 [Verwerkingshandelingen die niet tot de minimumstandaard behoren](#)

Het kan voorkomen dat een afvalstof één of meer handelingen 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 handelingen zijn niet in de minimumstandaard opgenomen, omdat ze niet noodzakelijk zijn voor de verdere verwerking. Ondanks dat dergelijke (voorbereidende) handelingen niet met de minimumstandaard overeenkomen, mogen ze wel worden vergund, mits zij een latere verwerking conform de minimumstandaard niet onmogelijk maken. Om te vermijden dat ongewenste voorbehandeling worden uitgevoerd is, waar nodig, in de (toelichting bij) de sectorplannen aangegeven welke voorbehandelingen, die geen onderdeel van de minimumstandaard zijn, niet zijn toegestaan.

D.2.2.4.4 [Een \(nog\) niet in Nederland operationele verwerkingswijze als minimumstandaard](#)

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

1. Er is een concrete verwachting dat deze verwerkingswijze gedurende de geldingsduur van het LAP 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. Indien dit aan de orde is, wordt in de sectorplannen expliciet aangegeven hoe in de overgangperiode moet worden gehandeld.
2. Er is geen concrete verwachting dat de verwerkingswijze 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 afvalverwerking.

Bij het inwerkingtreden van LAP3 is alleen situatie 2 daadwerkelijk aan de orde. Voorbeeld hiervan is de verwerking van batterijen en loodaccu's.

D.2.2.4.5 [Bijzondere bepalingen of bijzondere verontreinigingen](#)

In een aantal minimumstandaarden zijn bijzondere voorwaarden opgenomen. Het kan dan gaan om een bepaling dat geen enkel residu mag worden gestort, maar ook voorwaarden die beogen verspreiding van bepaalde verontreinigingen te voorkomen. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven moeten dit soort voorwaarden gezien worden als harde eis. Het is niet mogelijk om met een LCA aan te tonen dat een voorgenomen vorm van verwerking even goed of beter is dan de minimumstandaard. Reden kan zijn dat de voorwaarden direct zijn afgeleid uit regelgeving of dat het gaat om een aspect dat zich slecht in een LCA laat vertalen.

Het kan voorkomen dat in een minimumstandaard een dergelijke beperking niet expliciet is opgenomen, maar dat in een bepaalde partij van een afvalstof onverwacht zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) worden aangetroffen waarvoor wettelijke beperkingen gelden. Gedacht kan worden aan beperkingen op basis van de POP-verordening of op basis van REACH. Het spreekt voor zich dat die wettelijke beperkingen dan voorgaan op het LAP en dat verwerking in lijn met deze wettelijke bepalingen mogelijk is, ook wanneer dat niet past bij de geformuleerde minimumstandaard voor de betreffende afvalstroom. Het gaat hier dan om bijzondere situaties waarin het LAP niet voorziet. Zie verder ook hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen'.

D.2.3 [Tussentijds opheffen van minimumstandaarden](#)

De minimumstandaard is vooral bedoeld als ondergrens en legt vast welke vorm van verwerking als minimum geldt. Omdat vergunningen voor minder hoogwaardige vormen van verwerking dan de minimumstandaard in principe niet verleend mogen worden, is relevant dat verwerking conform de minimumstandaard ook daadwerkelijk mogelijk is, zowel technisch als qua capaciteit. Dit maakt de minimumstandaard als instrument minder geschikt om te worden ingezet als stimulans voor nog te ontwikkelen of nog te realiseren innovaties. Daarvoor moeten andere instrumenten worden benut.

Het is echter onwenselijk wanneer de minimumstandaard de implementatie van innovaties gaat tegenwerken, bijvoorbeeld omdat potentiële exploitanten van nieuwe technieken of verwerkingswijzen de investering niet aandurven omdat zij niet kunnen concurreren met reeds bestaande maar minder hoogwaardige en vaak goedkopere technieken of wijzen van verwerking. Om die reden is het voornemen om minimumstandaarden vaker tussentijds aan te passen wanneer daar aanleiding voor is. Als eerste stap hiertoe is in een aantal sectorplannen bij de minimumstandaard een vooruitblik opgenomen waarin mogelijke aanpassingen worden aangekondigd.

Naast deze specifieke gevallen geldt in het algemeen dat nieuwe vormen van verwerking kunnen leiden tot aanpassing van een minimumstandaard in dit LAP wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. de hoogwaardigheid van de nieuwe verwerkingswijze is – ten genoegen van de minister aangetoond - significant hoger dan die van de minimumstandaard;
- b. er is een afzetmarkt, anders dan storten, voor de materialen die na de verwerking overblijven;
- c. de nieuwe verwerkingswijze kost de ontdoener van de afvalstof niet meer dan € 205,- per ton;
Bij uitzondering kan de minister hiervan afwijken, wanneer de behaalde milieuwinst of de prijs van alternatieve verwerkingsvormen voor dezelfde afvalstof hier aanleiding toe geven.
- d. de nieuwe verwerkingswijze functioneert naar behoren (bewezen techniek);
- e. De nieuwe verwerkingswijze is in beginsel in voldoende capaciteit in Nederland aanwezig of kan daar worden gerealiseerd.
Capaciteit in het buitenland wordt in beginsel alleen in de afweging betrokken, wanneer het gaat om een afvalstof waar slechts een beperkte hoeveelheid van vrijkomt en het niet loont om binnen de landsgrenzen een aparte verwerkingscapaciteit te realiseren. Randvoorwaarde hierbij is dat er voldoende en toegankelijke capaciteit in het buitenland beschikbaar is.

Voor aanpassing van een minimumstandaard wordt een planwijzigingsprocedure doorlopen, inclusief inspraak. Wanneer in de sectorplannen (Deel E) een vooruitblik bij de minimumstandaard is opgenomen, is dat pas echt het kader voor vergunningverlening wanneer het LAP daadwerkelijk is aangepast. In het belang van een uniforme uitvoering van beleid is het niet de bedoeling dat bevoegde gezagen op eigen initiatief de vooruitblik als kader nemen (tenzij een aanvrager om een vergunning daar zelf om vraagt).

In het geval een minimumstandaard wordt aangepast, moet het bevoegd gezag binnen een jaar na inwerkingtreding ook de vergunningen hebben geactualiseerd (art. 8.98, tweede lid en art. 8.99, tweede lid, aanhef en onder b van het Besluit kwaliteit leefomgeving (zie ook hoofdstuk D.6 'Actualiseren van vergunningen'). Dit betekent echter niet in alle gevallen dat de activiteiten ook direct moeten zijn aangepast. Bij wijzigingen van het LAP wordt, afhankelijk van de aard van de wijziging, een overgangstermijn opgenomen. Bij deze termijn kan onder meer rekening worden gehouden met:

- gedane investeringen in bestaande verwerkingsvormen; hierbij is van belang of de betreffende wijziging al was aangekondigd in de vooruitblik in de sectorplannen of niet. Immers, met aangekondigde aanpassingen kunnen bedrijven bij het doen van investeringen in nieuwe installaties of verwerkingswijzen al langer rekening houden.

D.2.4 Relatie tussen minimumstandaard en de richtlijn industriële emissies (RIE)/BREFs

D.2.4.1 Inleiding

De omgevingsvergunning kan uitsluitend worden verleend indien wordt voldaan aan de voor die activiteit geldende beste beschikbare technieken (artikel 8.9, eerste lid, onder d van het Besluit kwaliteit leefomgeving, Bkl). Bij het bepalen daarvan moet rekening worden gehouden met de BBT-conclusies (artikel 8.10, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving) en de informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder A, van dat besluit.

BBT is gedefinieerd in Bijlage I van het Besluit kwaliteit leefomgeving:

beste beschikbare technieken: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met als doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, te beperken, waarbij wordt verstaan onder:

- a. «technieken»: zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld;
- b. «beschikbare»: op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken wel of niet binnen Nederland worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn; en
- c. «beste»: het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.

D.2.4.2 BBT-conclusies

BBT-conclusies worden vastgesteld door de Europese Commissie. Artikel 13 van de [Richtlijn industriële emissies](#) maakt een onderscheid in:

- BBT-conclusies die na 6 januari 2011 zijn vastgesteld; en
- Best Available Techniques Reference documents (BREFs) die zijn vastgesteld vóór 6 januari 2011. De Best Available Techniques (BAT) van deze BREFs gelden als BBT-conclusies totdat nieuwe BBT-conclusies zijn vastgesteld.

Een onderscheid wordt gemaakt in:

- BBT-conclusies met een milieuprestatieniveau in de vorm van een emissieniveau. Deze zijn in de BBT-conclusies te herkennen aan de Engelse term Associated Emission Level (BAT-AEL).
- BBT-conclusies zonder een emissieniveau. Voorbeelden daarvan zijn grondstofverbruik, energieverbruik en het toepassen van een verwerkingstechniek. Maar het kunnen ook maatregelen zijn, zoals kwaliteitscontrole van afvalstoffen.

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden in dit LAP is rekening gehouden met de van toepassing zijnde BBT-conclusies. In de toelichting van de sectorplannen is waar relevant aangegeven welke BBT-conclusie op bepaalde (categorieën van) afvalstoffen van toepassing is en hoe deze zich verhoudt tot de minimumstandaard.

De BBT-conclusies, maar ook andere Europese milieuregelgeving, zorgen er voor dat het verschil in milieubelasting door vergelijkbare, IPPC-plichtige bedrijven in verschillende landen minder wordt. De kans dat afvalbeheer in het buitenland plaatsvindt in installaties die aan minder strenge milieueisen voldoen dan in Nederland, wordt kleiner. Door in de BBT-conclusies voor industriële sectoren meer richtlijnen op te nemen voor afvalbeheer en efficiënt grondstofgebruik

kan de Europese commissie innovatie stimuleren.

Meer informatie over BBT-conclusies is opgenomen in de [Handleiding bepalen BBT voor industriële IPPC-installaties](#) van Infomil.

D.2.5 De minimumstandaard in internationaal perspectief

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden in het LAP is rekening gehouden met de hoogwaardigheid van afvalverwerking in het buitenland en de mogelijke consequenties voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen van een afvalstof. Immers, 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 niet altijd bezwaar tegen maken. Dit 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. In de meeste gevallen wordt een dergelijke minimumstandaard alleen zo vastgesteld wanneer het juridisch ook mogelijk is de overbrenging naar het buitenland tegen te houden.

De BREFs, maar ook andere Europese milieuregelgeving, zorgen er overigens voor dat het verschil in milieubelasting door vergelijkbare bedrijven in verschillende landen minder wordt. De kans dat afvalverwerking in het buitenland plaatsvindt in installaties die aan minder strenge milieueisen voldoen dan in Nederland, wordt daarmee kleiner.

D.2.6 Kern van het beleid ten aanzien van de minimumstandaard

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

De minimumstandaard

Het LAP kent het begrip 'minimumstandaard'. De minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen.

De minimumstandaard is dus een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalverwerking. 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.

Een minimumstandaard geldt altijd voor al het afval dat voldoet aan de beschrijving en ook voor de stroom als geheel (dus een minimumstandaard 'verbranden' betekent 100% verbranden en 0% storten).

Een minimumstandaard kan op verschillende manieren zijn ingevuld:

- Als overkoepelende afvalverwerkingsvorm nuttige toepassing of verwijdering;
- Als een niveau van de afvalhiërarchie;
- Als een niveau van de afvalhiërarchie met daaraan gekoppeld een minimaal te behalen milieuprestatie of een specifieke voorwaarden/beperking;
- Als een specifiek benoemde verwerkingstechniek.

Gebruik van de minimumstandaard bij vergunningverlening

De minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument voor vergunningverlening:

- Afvalverwerkingsvormen die laagwaardiger zijn dan de minimumstandaard, of niet voldoen

aan een specifiek benoemde verwerkingsvorm als minimumstandaard, worden niet vergund tenzij middels een LCA wordt aangetoond dat de beoogde verwerkingsvorm minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard.

- Bij vergunningverlening wijkt het bevoegd gezag niet naar boven af van de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit behoudens gevallen waarin de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard. Is het bevoegd gezag voornemens om een laagwaardigere verwerkingsvorm (op basis van de afvalhiërarchie of op basis van een LCA) toch te vergunning, dan is sprake van afwijken van het LAP en moet de procedure uit paragraaf A.2.6 worden gevolgd.
- In principe wordt vergunning verleend voor het uitvoeren van alle stappen van een verwerkingsproces op een ten minste even hoogwaardige verwerkingswijze conform de minimumstandaard. Wordt vergunning aangevraagd voor het uitvoeren van een deelstap uit de minimumstandaard, dan neemt het bevoegd gezag sturingsvoorschriften op in de vergunning om te borgen dat de gehele verwerking conform de minimumstandaard plaatsvindt (uiteraard behalve als de verwerking de laatste stap is van het verwerkingsproces conform de minimumstandaard).

De minimumstandaard kent uitzonderingsbepalingen

In het geval een houder van een afvalstof gebruik wil maken van de beschreven mogelijkheid om in specifieke gevallen een beroep te doen op de in de minimumstandaard beschreven mogelijkheid om een afvalstof laagwaardiger te verwerken, moeten hij bij het aanbieden van deze partijen aan een verwerker stukken overleggen waaruit blijkt dat de voorgeschreven vorm van verwerking van de afvalstoffen in die specifieke situatie technisch niet mogelijk is of meer kost dan € 205,- per ton.

- De houder van een afvalstof kan aan deze eis voldoen door verklaringen te overleggen van bedrijven die vergund zijn of op basis van algemene regels bevoegd zijn het specifieke afval te verwerken, dat de voorgeschreven vorm van verwerking gezien de aard of samenstelling technisch niet mogelijk is of de aanbieder meer kost dan € 205,- per ton (berekend conform de bepalingen uit paragraaf A.4.7 'De prijs van afvalbeheer').
- Indien er meerdere bedrijven in Nederland actief zijn die dit afval volgens de voorgeschreven wijze kunnen verwerken, is het voldoende om bewijsstukken te leveren van tenminste twee van deze bedrijven, niet behorend tot hetzelfde concern.
- Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat met de verstrekte verklaringen onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de voorgeschreven vorm van afvalbeheer niet mogelijk of te duur is, kan zij de houder verzoeken (bij storten met ontheffing) dan wel verplichten (bij alle andere vormen van verwerking) een extra verklaring te overleggen van een door het bevoegd gezag aangewezen verwerker.

Laagwaardiger verwerken op basis van bovenstaande is uitsluitend toegestaan in die gevallen waarin dit expliciet in de beschrijving van de minimumstandaard van het sectorplan is vermeld.

Verwerkers die deze afvalstoffen willen accepteren, moeten hiervoor vergunning hebben. In de vergunning of in de bijbehorende acceptatievoorwaarden zullen hiertoe bepalingen moeten worden opgenomen. Ook moet duidelijk zijn omschreven in de acceptatieprocedure dat in voorkomende gevallen getoetst wordt op het feit dat de nodige bewijsstukken door de ontdoener worden overlegd.

Het uitvoeren van een LCA en het beoordelen daarvan

De LCA die bij een vergunningaanvraag wordt gevoegd als onderbouwing om af te kunnen kijken van een minimumstandaard, moet worden uitgevoerd conform de aanwijzingen in 'bijlage F.9'. De initiatiefnemer moet de voorgenomen activiteit vergelijken met de minimumstandaard. Voor een vergelijking met een minimumstandaard die algemeen geformuleerd is en niet als techniek, kiest de initiatiefnemer een concrete uitvoeringsvorm van de minimumstandaard die voor het verwerken van dergelijk Nederlands afval gebruikelijk is.

Aanpassen van een minimumstandaard tijdens de planperiode van het LAP

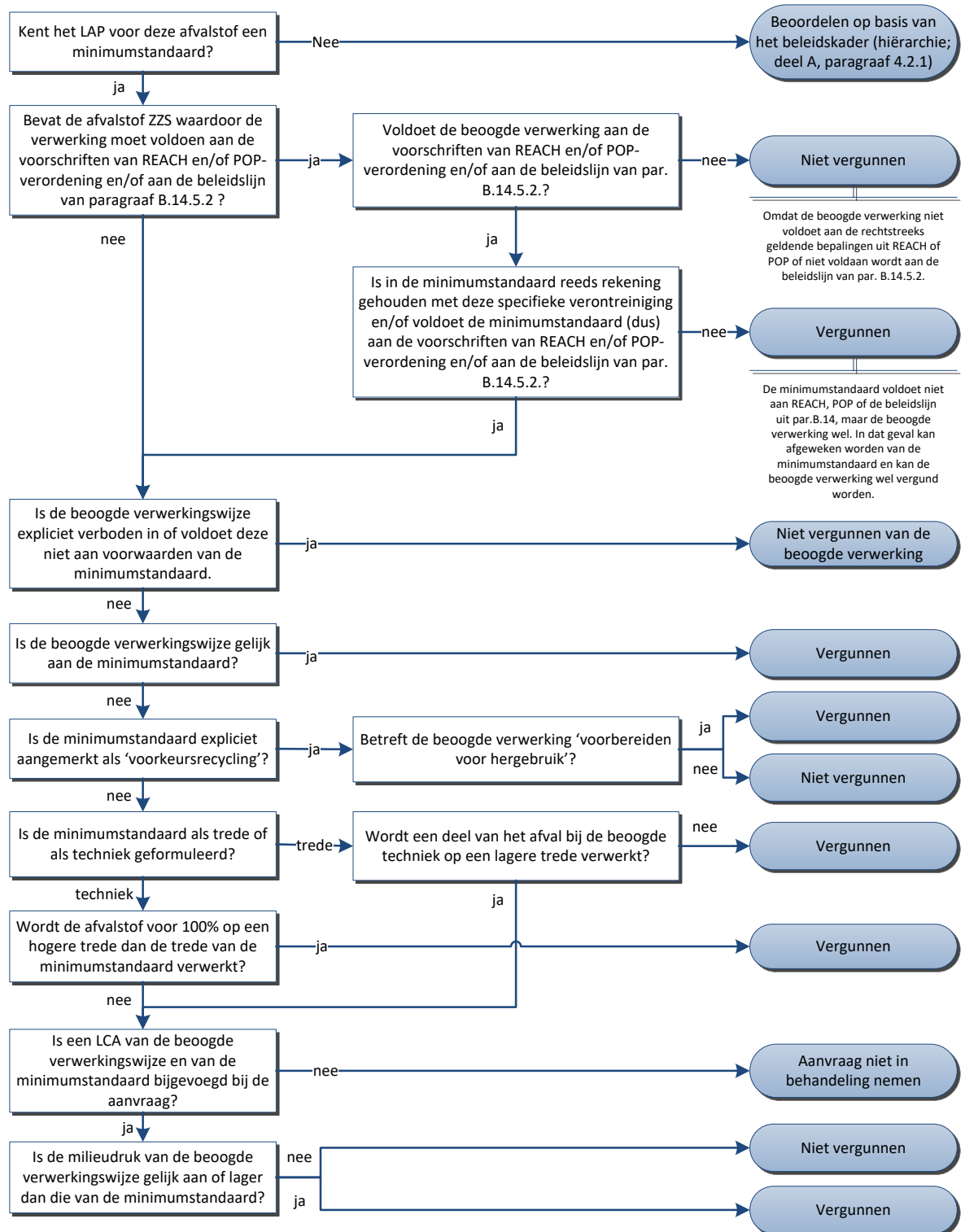
Om de introductie van innovatieve technieken te ondersteunen kan de minimumstandaard tussentijds worden aangepast. Dit soort aanpassingen kan - niet limitatief - reeds zijn aangekondigd in de sectorplannen. Minimumstandaarden kunnen worden aangepast als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. de hoogwaardigheid van de nieuwe verwerkingswijze is – ten genoegen van de minister aangetoond - significant hoger dan die van de minimumstandaard;
- b. er is een afzetmarkt, anders dan storten, voor de materialen die na de verwerking overblijven;
- c. de nieuwe verwerkingswijze kost de ontdoener van de afvalstof niet meer dan € 205,- per ton;
Bij uitzondering kan de minister hiervan afwijken, wanneer de behaalde milieuwinst of de prijs van alternatieve verwerkingsvormen voor dezelfde afvalstof hier aanleiding toe geven.
- d. de nieuwe verwerkingswijze functioneert naar behoren (bewezen techniek);
- e. de nieuwe verwerkingswijze is in beginsel in voldoende capaciteit in Nederland aanwezig of kan daar worden gerealiseerd.
Capaciteit in het buitenland wordt in beginsel alleen in de afweging betrokken, wanneer het gaat om een afvalstof waar slechts een beperkte hoeveelheid van vrijkomt en het niet loont om binnen de landsgrenzen een aparte verwerkingscapaciteit te realiseren. Randvoorwaarde hierbij is dat er voldoende en toegankelijke capaciteit in het buitenland beschikbaar is.

Samenvatting te volgen systematiek bij vergunningverlening

Voor het gebruik van de minimumstandaard in het kader van vergunningverlening is het schema in figuur 3 op de volgende pagina het uitgangspunt.

figuur 3 Gebruik minimumstandaard bij vergunningverlening



D.3 Acceptatie- en verwerkingsbeleid en administratieve organisatie en interne controle

D.3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden het acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid) en administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) uitgewerkt. Daarbij is vastgelegd welke onderdelen minimaal in het A&V-beleid en de AO/IC moeten zijn beschreven.

D.3.2 Uitgangspunten

D.3.2.1 Toepassingsgebied

De in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen voor het A&V-beleid en de AO/IC zijn van toepassing op:

- a) bedrijven die vergunningplichtige milieubelastende activiteiten met bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen uitvoeren;
- b) bedrijven die een vergunning nodig hebben op grond van [Besluit inzamelen afvalstoffen](#) (BIA).

Voor stortplaatsen gelden alleen de in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen voor de AO/IC, omdat voor stortplaatsen bepalingen voor de acceptatie van afvalstoffen zijn opgenomen in het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa).

Voor meldingsplichtige bedrijven die afvalstoffen ontvangen (zie artikel 4.618 Besluit activiteiten leefomgeving) geldt dat er op de locatie een werkinstructie aanwezig moet zijn waarin een beschrijving van de procedures van acceptatie en controle is opgenomen. In artikel 4.620 van het Besluit activiteiten leefomgeving is geregeld dat in de werkinstructie onderscheid moet worden gemaakt tussen de acceptatie en controle van de verschillende afvalstoffen. Dit onderscheid wordt onder andere bepaald door het type ontdoener en de soort afvalstof.

Het bevoegd gezag kan een maatwerkbesluit (artikel 2.13 Besluit activiteiten leefomgeving) nemen over de invulling van de procedures. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de in dit hoofdstuk vastgelegde minimale onderdelen met betrekking tot acceptatie en controle.

D.3.2.2 Grondslag

Op grond van de Omgevingsregeling moeten de in de vorige paragraaf onder a) genoemde bedrijven een beschrijving van de procedures van acceptatie, administratieve organisatie en interne controle van de afvalstoffen die worden ontvangen indienen bij hun vergunningaanvraag. Tevens moeten gegevens worden verstrekt over de wijze waarop afvalstoffen worden verwerkt.

Voor meldingsplichtige bedrijven is in artikel 4.619 van het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld dat, indien afvalstoffen worden ontvangen, een beschrijving van de procedures van acceptatie en controle van de ontvangen afvalstoffen bedoeld in artikel 4.620 van dit besluit, bij de melding moet worden gevoegd.

Artikel 10.5 van de [Wet milieubeheer](#) (Wm) biedt een grondslag voor het van toepassing verklaren van de minimale elementen voor het A&V-beleid 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 vereist is 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.

D.3.2.3 Zeer zorgwekkende stoffen

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn stoffen die ernstige en vaak irreversibele effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu. Doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren.

Het is belangrijk om te weten of afvalstoffen met ZZS geaccepteerd worden. De blootstelling aan afval met ZZS kan immers leiden tot gezondheidsrisico's voor de werknemers. Daarnaast kan de aanwezigheid van ZZS in afval tijdens het afvalbeheer leiden tot emissies naar bodem, water en lucht, die getoetst moeten worden. De verwerking van afval met ZZS moet voldoen aan de voorschriften die [REACH](#) en de [POP-verordening](#) en de in paragraaf B.14.4.3 opgenomen beleidslijn ZZS hieraan stellen. Tot slot kunnen afvalstoffen als gevolg van de aanwezigheid van ZZS andere gevaareigenschappen hebben dan afvalstoffen waarin geen ZZS voorkomen, waardoor deze afvalstoffen mogelijk moeten worden aangemerkt als gevaarlijk afval.

In het A&V-beleid moet worden uitgewerkt of en zo ja, welke afvalstoffen geaccepteerd worden die ZZS kunnen bevatten. In het A&V-beleid moet voorts worden uitgewerkt op welke wijze wordt beoordeeld of ZZS kunnen voorkomen in de afvalstoffen die geaccepteerd worden. Indien ZZS kunnen voorkomen, moet beschreven worden hoe de betreffende afvalstoffen worden verwerkt en hoe gewaarborgd is dat onaanvaardbare risico's voor blootstelling van mens en milieu veroorzaakt door ZZS worden voorkomen. Het kader voor de verwerking van afvalstoffen met ZZS wordt gevormd door de voorschriften van REACH, de POP-verordening, productregelgeving en de in hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen' opgenomen beleidslijn voor de verwerking van ZZS.

D.3.2.4 Minimale onderdelen

In paragraaf D.3.3.2 en paragraaf D.3.4.2 is uitgewerkt welke onderdelen van het A&V-beleid en de AO/IC van belang zijn en moeten worden opgenomen in een vergunningaanvraag of een melding op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving. Op die manier heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om te beoordelen in hoeverre sprake is van een doelmatig beheer van afvalstoffen.

De minimale elementen voor het A&V-beleid en AO/IC vormen een kader en bevatten criteria op hoofdlijnen, waaraan de aanvraag inhoudelijk wordt getoetst. De bedrijven hebben daarom voldoende vrijheid om bedrijfsspecifieke beschrijvingen in te dienen, waarbij bijvoorbeeld kan worden aangesloten bij bestaande in werking zijnde zorgsystemen. Het bevoegd gezag kan als de risicoanalyse daar aanleiding toe geeft aan bepaalde minimale elementen specifiekere eisen stellen.

In LAP2 waren minimale elementen en leidraden opgenomen voor zowel het A&V-beleid als de AO/IC. Nieuw ten opzichte van LAP2 is dat de minimale elementen uit LAP2 zijn uitgebreid met onderdelen van de leidraden. Daardoor zijn de leidraden komen te vervallen en is sprake van één overzicht met criteria voor het A&V-beleid en één overzicht voor de AO/IC.

Voorschriften voor de acceptatie en registratie van afvalstoffen zijn ook te vinden in wet- en regelgeving. Als voorbeeld wordt genoemd het [Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen](#). Voor IPPC-bedrijven⁸⁹ moet rekening worden gehouden met de relevante BBT-conclusies, zoals voor afvalbehandeling en afvalverbranding. Achtergrondinformatie voor het opstellen van de beschrijvingen voor het A&V-beleid en AO/IC kan worden gevonden in de door de provincies opgestelde [Handreiking voor bedrijven](#) en in het rapport '[De verwerking verantwoord](#)⁹⁰'. Voor een toelichting van BBT-documenten wordt verwezen naar paragraaf D.2.4.

D.3.2.5 Afwijken van de minimale onderdelen

De vergunningaanvrager moet in het kader van de AO/IC een risicoanalyse van de acceptatie en het beheer van afvalstoffen uitvoeren. Door technische, administratieve en organisatorische maatregelen moeten de relevante processen beheerst worden en daarmee de risico's binnen de

⁸⁹ installaties voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I van richtlijn inzake industriële emissies.

⁹⁰ De Roever Milieuidvisering, 2002.

bedrijfsvoering worden geminimaliseerd. De aanvrager kan met de risicoanalyse ook aantonen dat bepaalde risico's niet aanwezig zijn, gezien het specifieke proces. Daarmee kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan de doelen die worden beoogd met de in paragraaf D.3.3.2 en paragraaf D.3.4.2 beschreven onderdelen. In dat geval kan het bevoegd gezag maatwerk leveren en onderbouwd besluiten dat bepaalde informatie niet nodig is om een beoordeling uit te kunnen voeren van de aanvraag.

Het kan voorkomen dat bepaalde onderdelen 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.

D.3.3 Acceptatie- en verwerkingsbeleid

D.3.3.1 Inleiding

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 is afhankelijk van het specifieke verwerkingsproces. Zo is het verbrandingsproces in een AVI veel minder gevoelig voor wisselingen in aanbod en samenstelling van de afvalstoffen dan een regeneratieproces voor minerale olie.

Het in een verwerkingsproces brengen 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, moet een afvalverwerker duidelijk aangeven 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 het A&V-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 op een locatie geen afvalstoffen worden 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 vervolfgiften aan verwerkers en, in samenhang daarmee, de door hen gestelde acceptatiecriteria.

Afgeven en accepteren

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' of wel 'afgifte'. Door afgifte van een afvalstof krijgt een rechtspersoon of natuurlijke persoon het bezit van de afvalstof (zie bijlage F.3, zie o.a. ook paragraaf A.4.3).

In de praktijk kan het gebeuren dat er wel afgifte heeft plaatsgevonden van de afvalstoffen, 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. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 januari 2014, zaaknummer 201207442/1/A4, blijkt vervolgens dat afvalstoffen mogen worden teruggegeven aan de ontdoener (ook in het geval die niet wordt genoemd in artikel 10.37, tweede lid, van de Wm), indien de acceptatieprocedure nog niet is afgerond.

D.3.3.2 Minimale onderdelen

Het acceptatie- en verwerkingsbeleid moet minimaal de volgende onderdelen bevatten:

- een omschrijving van alle verwerkingsroutes op de locatie;
- een overzicht van de te accepteren afvalstoffen (indien van toepassing) per verwerkingsroute. Daarbij moeten worden beschreven de benaming of omschrijving van de afvalstof, de Euralcode en welke menghandelingen plaatsvinden;
- 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. Indien voldaan moet worden aan emissie-eisen moet worden beschreven welke specifieke acceptatiecriteria in relatie hiermee worden gehanteerd;
- een overzicht van voorstelbare ZZS die in de afvalstoffen kunnen voorkomen. De aanwezigheid van deze verontreinigingen in de te accepteren afvalstoffen moet dus worden uitgesloten en/of er moeten specifieke eisen worden gesteld. Indien voldaan moet worden aan verwerkings- of emissie-eisen moet worden beschreven welke specifieke acceptatiecriteria in relatie hiermee worden gehanteerd;
- 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;
- de acceptatieprocedure. Dit betreft de procedure rondom de fysieke overdracht van afvalstoffen van de ontdoener naar de ontvangende locatie. Daarnaast moet de acceptatieprocedure beschreven worden voor de situatie waarin geen vooracceptatie heeft plaatsgevonden;
- de monsterneming- en analyseprocedures tijdens de vooracceptatieprocedure en acceptatieprocedure;
- een overzicht van risicogestuurde procedures in het vooracceptatie- en acceptatieproces. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in de volgende situaties:
 - o afvalstoffen afkomstig van een inzamelaar en, indien een handelaar het eigendom heeft, van een handelaar
 - o afvalstoffen van een nieuwe klant
 - o nieuwe afvalstoffen van een bestaande klant
 - o afvalstoffen van een bekende klant (vervolgafgifte)
 - o visueel controleerbare afvalstoffen
 - o afvalstoffen waarvan bekend is dat deze een wisselende samenstelling kunnen hebben
 - o de omvang van de partijen (is er een afwijkende procedure voor kleine partijen);
- de wijze waarop en welke informatie uit het (voor)acceptatieproces worden vastgelegd;
- per verwerkingsroute een beschrijving van wat er met de afvalstoffen, reststoffen of producten gebeurt, zowel intern als extern. Indien controles en analyses plaatsvinden moet dit beschreven worden;
- de wijze van evaluatie van het A&V-beleid;
- wie verantwoordelijk is voor het vaststellen en wijzigen van de procedures rond de (voor)acceptatie van afvalstoffen;
- wie verantwoordelijk is dat afwijkende situaties, die zich voordoen met betrekking tot acceptatie of verwerking van afvalstoffen, worden opgelost binnen het kader van de geldende vergunningvoorschriften en geldende wet- en regelgeving.

D.3.4 **Administratieve organisatie en Interne controle (AO/IC)**

D.3.4.1 Inleiding

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.

Bij risico's moet niet alleen worden gedacht aan milieuhygiënische risico's, maar ook aan informatie technische 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.

D.3.4.2 Minimale onderdelen

Een systeem voor AO/IC moet minimaal onderstaande elementen bevatten:

- een risicoanalyse van de acceptatie en verwerking van afvalstoffen gericht op milieuhygiënische en informatie technische risico's;
- een beoordeling van de kritieke momenten in het acceptatie- en verwerkingsproces;
- een beschrijving van de meet- en registratiepunten ten behoeve van de procesbeheersing en transparantie van het proces;
- de wijze van monitoring en welke stromenbalansen worden gemaakt;
- een beschrijving van de administratieve organisatie (stoffen-, proces en financiële administratie en de relatie daartussen);
- interne controle maatregelen (preventief en repressief), zoals
 - o vastlegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van sleutelfunctionarissen en indien relevant een aantoonbare functiescheiding;
 - o aanwezigheid van werkinstructies;
 - o beveiliging van computersystemen tegen ongeautoriseerd gebruik en tegen verlies van gegevens;
 - o vastlegging van de maatregelen die getroffen zijn om een juiste en volledige verantwoording in de financiële administratie tot stand te brengen, inclusief een stromenbalans per deelproces;
 - o vastlegging hoe en hoe vaak de werkprocessen worden gecontroleerd en waar correctieve acties worden vastgelegd.

D.3.5 **Wijzigen beschrijving van A&V-beleid en AO/IC**

Bij de vergunningaanvraag wordt een beschrijving van een A&V-beleid en AO/IC gevoegd. In het kader van doelmatigheid en om een effectief toezicht uit te kunnen oefenen is het van belang dat door voorschriften in de vergunning zeker wordt gesteld dat de vergunninghouder ook daadwerkelijk werkt volgens de ingediende procedures voor A&V-beleid en AO/IC. Het bevoegd gezag moet hier dan ook zorg voor dragen. Hiermee wordt ook zeker gesteld dat door het bedrijf gewenste afwijkingen van de in de vergunning vastgelegde procedures pas dan kunnen plaatsvinden nadat, in geval een mededeling niet toereikend wordt geacht, de vergunning is gewijzigd.

D.3.6 **Afwijkende beoordeling tijdens overslaan**

Voor afval dat op een locatie wordt overgeslagen, is de exploitant van de locatie verantwoordelijk. Deze exploitant moet bij de ontvangst van afvalstoffen een acceptatie- en registratieprocedure hanteren. 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 exploitant geen acceptatietraject doorloopt. In dat geval wordt in de praktijk het afval zonder visuele controle en administratief en/of analytisch onderzoek op de locatie van de exploitant gebracht. De controle door de exploitant van de locatie blijft beperkt tot de begeleidingsbrieven en/of transportformulieren. Voor het overige kan

de exploitant van de locatie niet controleren of de betreffende afvalstoffen op grond van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, waaronder de omgevingsvergunning, kunnen worden geaccepteerd. Dit betekent ook dat de exploitant van de locatie geen handelingen, zoals uitsorteren of opbulken, met deze afvalstoffen mag uitvoeren.

Gelet op het hiervoor staande is het overslaan van afvalstoffen zonder uitgebreide acceptatie- of registratieprocedure doelmatig, als:

1. er geen enkele verwerkingshandeling met of van het afval geschiedt (uitgezonderd eventueel overladen zonder dat daarbij afvalstoffen worden samengevoegd) én
2. de begeleidingsdocumenten volledig zijn.

Het bevoegd gezag kan in deze situatie nadere voorwaarden stellen aan de capaciteit, duur en voorzieningen van/voor de overslag.

D.3.7 Geïmporteerd afval dat niet aan de acceptatievoorwaarden voldoet

Afval van een binnenlandse ondoener waarvan bij aanlevering blijkt dat deze toch niet aan de acceptatiegrenswaarden voldoet, kan vóór sprake is van juridische acceptatie worden getourneerd. Komt dit afval uit het buitenland, dan is dit minder eenvoudig en moet eerst toestemming worden verkregen om dit afval weer te exporteren terug naar de buitenlandse aanbieder. Het ligt voor de hand om in gevallen waarin deze situatie zich voor kan doen in de vergunning (op verzoek van vergunninghouder) een voorschrift op te nemen dat afvalstoffen die zijn geïmporteerd en die niet aan de acceptatie-eisen van de locatie voldoen, mogen worden opgeslagen na instemming van het bevoegd gezag. De vergunninghouder dient, op het moment dat deze situatie zich aandient, aan te geven om welke afvalstoffen het gaat, van wie ze afkomstig zijn, welke hoeveelheid het betreft, op welke plaats het afval binnen de locatie is opgeslagen, om welke reden het afval niet geaccepteerd kan worden en welke (extra) milieugevolgen aan de orde kunnen zijn. Aan de goedkeuring kunnen extra middelvoorschriften worden verbonden indien dat uit milieuoogpunt noodzakelijk wordt geacht. Voor wat betreft de milieugevolgen dient de tijdelijke opslag van bedoelde afvalstoffen wel binnen de doelvoorschriften van de vergunning te passen.

D.3.8 Kern van het beleid ten aanzien van A&V-beleid en AO/IC

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid) en de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC)

Het acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V-beleid) en de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) spelen een rol bij het veilig stellen van een effectief en efficiënt beheer van afvalstoffen, respectievelijk het mogelijk maken van effectief toezicht op het afvalbeheer.

Om de risico's van het verwerkingsproces te beheersen, moet een bedrijf dat zich met afvalbeheer bezighoudt beschrijven welke afvalstoffen worden geaccepteerd en waar nodig, welke afvalstoffen juist niet worden geaccepteerd (acceptatiebeleid) en welke afvalstoffen op welke manier binnen het bedrijf worden verwerkt (verwerkingsbeleid). Daarnaast moeten door technische, administratieve en organisatorische maatregelen de relevante processen binnen een bedrijf beheerst worden. Op deze wijze worden de milieuhygiënische en informatie technische risico's binnen de bedrijfsvoering geminimaliseerd. De omvang en de inhoud van de AO/IC is afhankelijk van de aard van de risico's van het betreffende bedrijfsproces. De onderdelen die minimaal in het A&V-beleid en AO/IC moeten zijn beschreven, zijn vastgelegd in het LAP in de paragrafen D.3.3.2 en D.3.4.2. Deze paragrafen zijn onderdeel van de kern van beleid.

De minimale elementen voor het A&V-beleid en AO/IC vormen een kader en bevatten criteria op hoofdlijnen, waaraan de aanvraag inhoudelijk wordt getoetst. De bedrijven hebben daarom voldoende vrijheid om bedrijfsspecifieke beschrijvingen in te dienen, waarbij bijvoorbeeld kan worden aangesloten bij bestaande in werking zijnde zorgsystemen.

Afval met zeer zorgwekkende stoffen

Bedrijven moet in het A&V-beleid ook uitwerken of en zo ja, welke afvalstoffen geaccepteerd worden die zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) kunnen bevatten. In het A&V-beleid moet worden uitgewerkt op welke wijze wordt beoordeeld of ZZS kunnen voorkomen in de afvalstoffen die geaccepteerd worden. Indien ZZS kunnen voorkomen, moet beschreven worden hoe de betreffende afvalstoffen worden verwerkt en hoe gewaarborgd is dat onaanvaardbare risico's voor blootstelling van mens en milieu veroorzaakt door ZZS, worden voorkomen.

Bedrijven

Bepaalde bedrijven die in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen vergunningplichtige activiteiten met afvalstoffen uitvoeren en inzamelvergunningplichtige bedrijven moeten bij hun aanvraag of melding een beschrijving leveren van het A&V-beleid en de AO/IC.

Meldingsplichtige bedrijven die afvalstoffen ontvangen moeten inzicht geven in hun procedures van acceptatie en controle. Het bevoegd gezag houdt bij het opstellen van een maatwerkbesluit rekening met de in dit hoofdstuk vastgelegde minimale onderdelen van het A&V-beleid en de AO/IC.

Vergunningvoorschriften

Bij de vergunningaanvraag wordt een beschrijving van een A&V-beleid en AO/IC gevoegd. In het kader van doelmatigheid en om een effectief toezicht uit te kunnen oefenen is het van belang dat door voorschriften in de vergunning zeker wordt gesteld dat de vergunninghouder ook daadwerkelijk werkt volgens de ingediende procedures voor A&V-beleid en AO/IC. Hiermee wordt zeker gesteld dat door het bedrijf gewenste afwijkingen van de in de vergunning vastgelegde procedures pas dan kunnen plaatsvinden nadat, in geval een mededeling niet toereikend wordt geacht, de vergunning is gewijzigd.

Afwijkende beoordeling tijdens overslaan

Voor afval dat op een locatie wordt overgeslagen, is de exploitant van de locatie verantwoordelijk. Deze exploitant moet bij de ontvangst van afvalstoffen een acceptatie- en registratieprocedure hanteren. 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 exploitant geen acceptatietraject doorloopt. Het overslaan van afvalstoffen is zonder uitgebreide acceptatie- of registratieprocedure doelmatig, als:

1. er geen enkele verwerkingshandeling met of van het afval geschiedt (uitgezonderd eventueel overladen zonder dat daarbij afvalstoffen worden samengevoegd) én
2. de begeleidingsdocumenten volledig zijn.

Het bevoegd gezag kan in deze situatie nadere voorwaarden stellen aan de capaciteit, duur en voorzieningen van/voor de overslag.

D.4 Mengen van afvalstoffen

D.4.1 Inleiding

D.4.1.1 Vergunningen voor mengen van afvalstoffen

In hoofdstuk B.3 is ingegaan op het belang van bronscheiding van afvalstoffen en de daarmee verband houdende wettelijke kaders rond scheiden en gescheiden houden van afvalstoffen, voorafgaand aan en tijdens de fase van afvalbeheer.⁹¹ Ook is daarbij aangegeven in welke gevallen afvalstoffen wel gemengd mogen worden, namelijk wanneer dat is toegestaan op grond van algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of op grond van een vergunning voor de betreffende menghandeling.

D.4.1.2 Doel van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt het beleid beschreven voor het mengen van afvalstoffen. De algemene beleidsmatige uitgangspunten worden beschreven die van toepassing zijn bij de beoordeling of voor menghandelingen met afvalstoffen (en afvalstoffen met andere materialen) vanuit het oogpunt van doelmatig afvalbeheer wel of niet vergund kunnen worden. Voor bepaalde afvalstromen kunnen daarnaast nog specifieke aanvullende beleidsmatige uitgangspunten gelden.

Het mengbeleid kan ook relevant zijn bij het opstellen van maatwerkvoorschriften voor menghandelingen die vallen onder de algemene regels in het Bal, voor zover het Bal daar ruimte voor biedt.

D.4.1.3 Enkele begrippen

Voor een goed begrip van dit hoofdstuk zijn de volgende begrippen van belang.

- Voorafgaand aan afvalbeheer' versus 'tijdens afvalbeheer';
- Categorieën afvalstoffen;
- Mengen;
- Opbulken.

Voor de omschrijving van deze begrippen wordt verwezen naar paragraaf B.3.1.3.

D.4.1.4 Afbakening van dit hoofdstuk en relatie met hoofdstuk scheiden van afvalstoffen (B.3)

Dit hoofdstuk is niet van toepassing op huishoudelijke afvalstoffen die nog niet zijn ingezameld of afgegeven. Het mengbeleid zoals beschreven in dit hoofdstuk is van toepassing daar waar in hoofdstuk B.3 voor een menghandeling de conclusie wordt getrokken dat sprake is van een vergunningplicht.

D.4.2 Algemene uitgangspunten mengbeleid

In de vergunningaanvraag moet duidelijk worden beschreven welke afvalstoffen met welk doel worden gemengd. De ratio hierachter is dat de vraag of mengen kan worden toegestaan niet los gezien kan worden van de vervolghandelingen met dit mengsel i.r.t. de minimumstandaarden voor de verwerking van de afzonderlijke, te mengen, afvalstoffen. Alleen met deze informatie kan het voornemen worden getoetst aan het mengbeleid in het LAP en kan worden beoordeeld of een vergunning kan worden verleend. In een omgevingsvergunning, waarin ook een dergelijke vervolghandeling – zo nodig onder voorwaarden – wordt vergund of waarin zo nodig sturingsvoorschriften (zie paragraaf D.2.2.4.2) kunnen worden opgenomen wanneer de verwerking van het mengsel elders zou plaatsvinden, kan deze afweging goed worden gemaakt.

Ook in een melding op grond van art. 4.619 Bal (voor het ontvangen van afvalstoffen) moet duidelijk zijn beschreven welke afvalstoffen met welk doel worden gemengd (de te verrichten activiteit met de afvalstof).

⁹¹ Zie voor de uitleg van de begrippen 'voorafgaand aan afvalbeheer' en 'tijdens afvalbeheer': paragraaf B.3.1.3.

Bij de beoordeling of het mengen van afvalstoffen vanuit het oogpunt van doelmatig afvalbeheer kan worden toegestaan moeten de volgende, cumulatieve, algemene uitgangspunten worden gehanteerd:

1. mengen van afvalstoffen is niet toegestaan indien dit op enig moment leidt tot onaanvaardbare blootstelling van mens of milieu aan ZZS;
2. mengen van afvalstoffen is niet toegestaan, indien als gevolg van het mengen één of meerdere van de te mengen afvalstoffen niet conform de daarvoor geldende minimumstandaard wordt/worden verwerkt;
3. mengen van afvalstoffen is niet toegestaan indien dit op het niveau van de locatie waar de handeling wordt uitgevoerd leidt tot onaanvaardbare negatieve consequenties voor milieu, veiligheid en/of gezondheid.

Deze uitgangspunten gelden voor bedrijfsafvalstoffen (waaronder afgegeven of ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen) en gevaarlijke afvalstoffen. Voor gevaarlijke afvalstoffen geldt als uitgangspunt een verbod op mengen met andere (gevaarlijke) afvalstoffen of andere materialen, tenzij dit de negatieve gevolgen voor gezondheid en milieu van de verwerking ervan niet vergroot en conform de minimumstandaard kan worden verwerkt (artikel 18 kaderrichtlijn afvalstoffen). Voor mengen van gevaarlijk afval met andere (afval)stoffen is in beginsel een vergunning nodig (zie hoofdstuk B.3).

In de volgende sub paragrafen worden de uitgangspunten 1 t/m 3 voor de beoordeling of mengen is of kan worden toegestaan verder uitgewerkt.

D.4.2.1 Mengen is niet toegestaan indien dit op enig moment leidt tot onaanvaardbare blootstelling van mens of milieu aan ZZS

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn stoffen die ernstige en vaak onomkeerbare effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu. Doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. De aanwezigheid van ZZS in afvalstoffen beperkt de verwerkingsmogelijkheden en bemoeilijkt recycling en (voorbereiden voor) hergebruik. De aanwezigheid van ZZS is vanuit dat perspectief ook van invloed op de beoordeling of menghandelingen met afvalstoffen mogen worden uitgevoerd.

Mengen van afvalstoffen die ZZS bevatten kan niet worden toegestaan wanneer dit in het vervolgtraject leidt tot onaanvaardbare blootstelling van mens of milieu aan deze ZZS. In hoofdstuk B.14 is het beleid t.a.v. ZZS in relatie tot afvalbeheer uitgewerkt.

Benadrukt wordt dat het mengen waarbij sprake is van afval met ZZS, ook als het afvalstoffen betreft die op basis van bijlage II van het Besluit activiteiten leefomgeving behoren tot eenzelfde afvalcategorie, niet altijd doelmatig is. In een aantal gevallen kan het zelfs verboden zijn op basis van regelgeving (REACH, POP-verordening).

Het bevoegd gezag moet zich bij het beoordelen van verzoeken om afval te mogen mengen – in het kader van vergunningverlening, maar ook bij meldingen (in verband met eventueel stellen van maatwerkvoorschriften), altijd de vraag stellen of het risico op aanwezigheid van ZZS bestaat. Bestaat een risico op aanwezigheid van ZZS dan moet in geval van een vergunningaanvraag worden getoetst of de aangevraagde menghandeling wel of niet in lijn is met regelgeving of beleid, dan wel of het bedrijf in zijn acceptatieprocedure voldoende rekening houdt met dit risico en de juiste informatie over herkomst en samenstelling, al dan niet in de vorm van analyses, vraagt.

Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de menghandeling moet onderscheid worden gemaakt tussen mengen ten behoeve van nuttige toepassing, waaronder recycling, en mengen ten behoeve van verwijdering.

Mengen ten behoeve van nuttige toepassing, waaronder recycling

Een afvalstof die ZZS bevat die zijn genoemd in bijlage IV van de POP-verordening of de lijst met autorisatieplichtige stoffen (bijlage XIV van REACH) of waarvan de beoogde toepassing is gereguleerd met de restrictielijst (bijlage XVII van REACH) mag niet met andere stoffen of afvalstoffen gemengd worden als daarmee het voldoen aan de POP-verordening of REACH in het

geding komt. Te denken valt hierbij aan mengen tot onder de grenswaarde genoemd in de bijlagen bij de betrokken verordeningen of het gebod om te voorkomen dat ZZS in aanraking komen met andere materiaal- of afvalstromen (POP-Verordening).

Voor andere ZZS⁹² wordt mengen niet toegestaan als daardoor in het vervolgtraject grotere kans is op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS. Hiervoor is de beleidslijn ZZS uit paragraaf B.14.4.3 het beoordelingskader.

Aanvullend hierop geldt dat als sprake is van een afvalstof die ZZS bevat in een concentratie die gelijk of hoger is dan de:

- a. concentratiegrenswaarde waarboven het op grond van REACH verboden is dergelijke stoffen in de handel te brengen of te gebruiken; of
- b. concentratiegrenswaarde opgenomen in tabel 23 van paragraaf F.11.4; of
- c. concentratiegrenswaarde opgenomen in bijlage IV van de POP-verordening;

het niet is toegestaan om deze afvalstof ten behoeve van nuttige toepassing te mengen met een afvalstof waarvan de concentratie lager is dan genoemd onder a, b en c.

Mengen ten behoeve van verwijdering

Mengen of anderszins verwerken van afvalstoffen die ZZS bevatten met het oogmerk om de afvalstoffen te verwijderen, mag plaatsvinden indien:

- De ZZS die zijn vermeld op de lijst van autorisatieplichtige stoffen of op de lijst van stoffen waarvoor restricties gelden (bijlage XIV en XVII REACH) worden vernietigd of geïsoleerd geborgen.
- De POP's worden gestort, vernietigd of onomkeerbaar omgezet overeenkomstig de in de POP-verordening beschreven wijzen (zie verder paragraaf F.11.3.4 van bijlage 11; Achtergronden bij het beleid voor ZZS”).
- Voor wat betreft andere ZZS is in het algemeen de kans op risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS bij processen gericht op verwijdering (door vernietiging of verbranden) kleiner dan bij processen gericht op de verwerking tot een toepasbaar product. Een toetsing aan de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3 zal in de meeste gevallen positief uitpakken. Bij verwijdering kan deze toetsing derhalve achterwege blijven.

D.4.2.2 Mengen van afvalstoffen is niet toegestaan, indien als gevolg van het mengen een of meerdere van de te mengen afvalstoffen niet conform de daarvoor geldende minimumstandaard wordt verwerkt.

De minimumstandaard is het centrale beleidsinstrument voor de sturing op een hoogwaardige verwerking van afvalstoffen. Bij het beoordelen of menghandelingen kunnen worden toegestaan, zal daarom altijd geborgd moeten blijven dat elke van de te mengen afvalstoffen minimaal verwerkt wordt conform de daarvoor geldende minimumstandaard en binnen de daarin gestelde voorwaarden.

Dit uitgangspunt komt neer op het volgende:

- Indien mengen ertoe leidt dat één of meerdere afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt dan de minimumstandaard, is mengen niet toegestaan.
- Indien de minimumstandaard voorschrijft dat een afvalstof vanwege de aanwezigheid van bepaalde verontreinigingen verplicht moet worden verwijderd én deze minimumstandaard hoogwaardiger verwerking verbiedt, mag ook mengen niet leiden tot een dergelijke hoogwaardiger verwerking. Doel is om diffuse verspreiding van deze verontreinigingen te voorkomen en/of wegmengen tegen te gaan. Dit is expliciet aangegeven in de betreffende sectorplannen. Voorbeelden zijn PCB-houdende afvalstoffen, gewolmaniseerd C-hout en kwik- en arseenhoudend afval.
- Indien voor één van de te mengen afvalstoffen geen minimumstandaard in het LAP beschreven is, moet bij het bepalen of mengen is toegestaan, rekening gehouden worden met de wijze waarop deze afvalstof volgens de afvalhiërarchie verwerkt zou moeten worden.

⁹² Dit zijn ZZS waarvoor (nog) geen wettelijke beperkingen gelden: stoffen van de kandidaatslijst van REACH en overige ZZS, zie verder B.14.4.2.

Bij het indelen van de afvalcategorieën van Bijlage II van het Bal is met dit uitgangspunt rekening gehouden. Dit betekent dat in principe aan dit uitgangspunt is voldaan als het gaat om:

- het mengen van afvalstoffen binnen één afvalcategorie, met uitzondering van de categorieën 10, 11, 110 en 111 van bijlage II Bal.
- het mengen van afvalstoffen van afvalcategorieën met hetzelfde categorienummer, waarbij sprake is van mengen van een A-variant (gevaarlijk afval) met een B-variant (niet-gevaarlijk afval).

Bovenstaande komt voort uit het feit dat een afvalcategorie afvalstoffen bevat die in principe op eenzelfde (hoogwaardige) wijze moeten worden verwerkt en eenzelfde minimumstandaard hebben.

Twee categorieën van het zelfde categorienummer maar een A- en B-variant hebben ook dezelfde minimumstandaard. Beleidsmatig is er daarom geen bezwaar tegen het mengen van deze stromen. Omdat op basis van Europese regelgeving mengen van categorieën gevaarlijk afval met ander afval of met niet-afval als vergunningplichtig moet worden aangemerkt, zijn bepaalde categorieën onderverdeeld in een A- en B-variant. Vergunningen voor het mengen van een A- en een B-variant van hetzelfde categorienummer kunnen vanuit het afvalbeleid gezien in beginsel worden verleend zolang de risico's voor gezondheid en milieu door de verwerking niet worden vergroot.

Extra aandacht behoeft mengen binnen de categorieën 10, 11, 110 en 111. Zie hiervoor de specifieke beleidsuitgangspunten in paragrafen D.4.4.2 (Mengen voorafgaand aan verbranden), D.4.4.3 (Mengen voorafgaand of tijdens storten) en D.4.4.4 (Mengen binnen categorieën met sterk variërende samenstelling) van dit hoofdstuk.

D.4.2.3 [Mengen is niet toegestaan indien dit op het niveau van de locatie waar de handeling wordt uitgevoerd leidt tot onaanvaardbare negatieve consequenties voor milieu, veiligheid en/of gezondheid](#)

Dit uitgangspunt borgt dat alle nadelige gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu van de menghandeling op en direct buiten de locatie moeten worden voorkomen of tot een aanvaardbaar niveau moeten worden teruggebracht.

D.4.3 Mengen voorafgaand en tijdens verschillende fasen van afvalbeheer

Onderstaande subparagrafen gaan in op mengen vanaf het ontstaan van afvalstoffen bij de ontdoener tot aan de verwerking.

D.4.3.1 [Mengen voorafgaand aan afvalbeheer](#)

De ontdoener kan het voornemen hebben om afvalstoffen te mengen op de locatie waar deze ontstaan of op de locatie waar deze uit zijn/haar werkzaamheden voor derden vrijkomen, dus nog voordat hij/zij de afvalstoffen aan een derde afgeeft of door een derde laat inzamelen.

Indien sprake is van een vergunningplichtige menghandeling (zie hoofdstuk B.3) moet de ontdoener in de vergunningaanvraag aangeven hoe hij/zij met de vrijkomende afvalstoffen omgaat in relatie tot mengen. Aangegeven moet worden hoe een mengsel later in de keten wordt verwerkt en wat dat betekent voor het toetsen van de te mengen stromen aan de betrokken minimumstandaarden. De vergunningaanvraag moet in ieder geval gegevens bevatten over de aanwezigheid van ZZS in de te mengen stromen, de (opvolgende afvalverwerkings-) handelingen die met de gemengde stroom zullen plaatsvinden en de emissies die als gevolg van het mengen of het verdere verwerken van het mengsel ontstaan (Omgevingsregeling).

De vergunningaanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de hiervoor beschreven algemene uitgangspunten van het mengbeleid (paragraaf D.4.2). Wanneer de ontdoener bij zijn vergunningaanvraag niet sluitend kan aantonen – bijvoorbeeld op basis van afspraken met zijn inzamelaar – dat de te mengen afvalstoffen later in de keten conform de uitgangspunten van

paragraaf D.4.2 worden verwerkt, is het mengen niet doelmatig. Het bevoegd gezag kan aan de vergunning voorschriften, ten aanzien van het (niet) mengen verbinden, voor zover het Bal daar ruimte voor biedt. Hiertoe kunnen ook sturingsvoorschriften behoren (zie paragraaf D.2.2.4.2), om te verzekeren dat de verwerking van het mengsel, welke later en elders plaatsvindt, in lijn zal zijn met de uitgangspunten van het mengbeleid.

D.4.3.2 Mengen tijdens inzamelen en vervoer (inzamel- en vervoermiddel)

D.4.3.2.1 Wet- en regelgeving m.b.t. mengen tijdens inzamelen en vervoer

Gelet op artikel 10.54 Wm is het niet toegestaan om gevaarlijke afvalstoffen tijdens inzamelen of vervoeren te mengen met andere (afval)stoffen. In het Besluit inzamelen afvalstoffen (Bia) is daarnaast opgenomen dat mengen van verschillende categorieën bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen tijdens de inzameling niet is toegestaan. Uitzondering hierop betreft de inzameling van gevaarlijke afvalstoffen waarvoor volgens het Bia een inzamelvergunning vereist is en waar in die inzamelvergunning expliciet is opgenomen dat bepaalde afvalstoffen van verschillende categorieën in dat specifieke geval mogen worden samengevoegd. Inzamelvergunningen worden uitsluitend verleend voor specifiek aangewezen afvalstoffen (art. 10.48, eerste lid Wm) en dat zijn klein gevaarlijk afval (kga), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen (art. 9 Bia). In alle andere gevallen is mengen tijdens inzamelen verboden (art. 1b Bia) en mag dit pas gebeuren op de ontvangende locatie, mits voor het mengen daar een vergunning is verleend.

Op basis van artikel 10.49, lid 1, sub c van de Wet milieubeheer kunnen aan inzamelvergunningen (uitsluitend voor de stromen kga, scheepsafvalstoffen en afgewerkte olie) verplichtingen worden verbonden ten aanzien van het gescheiden houden (niet mengen) van afvalstoffen. Ook het mengen van deze afvalstoffen tijdens inzamelen en vervoer moet uitdrukkelijk zijn toegestaan in de inzamelvergunning.

D.4.3.2.2 Beleid m.b.t. vergunnen van mengen in een inzamelvergunning

De algemene uitgangspunten van het mengbeleid (paragraaf D.4.2) bieden voor het vergunnen van mengen in een inzamelvergunning het toetsingskader.

D.4.3.3 Mengen tijdens/t.b.v. afvalverwerking

Vergunningplichtige menghandelingen

Wanneer voor het mengen van bedrijfsafvalstoffen en/of gevaarlijke afvalstoffen ten behoeve van afvalverwerking een vergunning nodig is (zie hoofdstuk B.3) toetst het bevoegd gezag de vergunningaanvraag voor een voorgenomen menghandeling op doelmatigheid aan de hand van de algemene uitgangspunten van het mengbeleid (D.4.2).

De hoofdlijn van de beoordeling is, dat mengen kan worden vergund voor:

- afvalstoffen die behoren tot eenzelfde categorie van Bijlage II Bal, indien mengen op grond van de algemene uitgangspunten 1 en 3 van het mengbeleid doelmatig is;
- afvalstoffen die behoren tot de A-variant en de B-variant van hetzelfde categorienummer van Bijlage II Bal, indien mengen op grond van de algemene uitgangspunten 1 en 3 van het mengbeleid doelmatig is;
- afvalstoffen die behoren tot verschillende categorieën, indien het mengen er niet toe leidt dat één of meerdere van de te mengen afvalstoffen niet conform de daarvoor geldende minimumstandaard wordt/worden verwerkt, en bovendien op grond van de algemene uitgangspunten 1 en 3 van het mengbeleid doelmatig is.

Meldingsplichtige menghandelingen

Voor het mengen van bedrijfsafvalstoffen en/of gevaarlijke afvalstoffen is niet altijd een omgevingsvergunning nodig. Soms is alleen een melding nodig voor het ontvangen van afvalstoffen (zie art. 4.619 Bal). Het kan zijn dat die ontvangen afvalstoffen vervolgens worden gemengd en in die afvalstoffen ZZS voorkomen⁹³. In dat geval moet worden vastgesteld of voor het mengen aanvullende maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld. Voor het eventueel

⁹³ Ook een afvalstof die niet als gevaarlijke afvalstof is aangewezen op grond van de Eural lijst, kan ZZS bevatten.

stellen van maatwerkvoorschriften in relatie tot mengen vormen de algemene uitgangspunten van het mengbeleid het toetsingskader (D.4.2).

D.4.3.4 [Mengen van afvalstoffen tijdens de overbrenging](#)

Op grond van artikel 19 van de [EVOA](#) mogen afvalstoffen als vermeld in het kennisgevingsdocument of als bedoeld in artikel 18 EVOA, vanaf het begin van de overbrenging tot de ontvangst op een locatie waar deze nuttige worden toegepast of verwijderd niet met andere afvalstoffen worden gemengd.

D.4.4 Specifieke situaties i.r.t. mengen

In deze paragraaf wordt een aantal specifieke situaties beschreven waarvoor naast de algemene uitgangspunten van het mengbeleid ook specifieke aandachtspunten of beleid t.a.v. mengen gelden. In een aantal gevallen is dit gebaseerd op aanvullende kaders (beleid of regelgeving) buiten het afvalstoffenbeleid. Als dat het geval is, moeten de genoemde documenten en regelingen zelf worden geraadpleegd en beperkt het LAP zich tot informatie op hoofdlijnen.

D.4.4.1 [Mengen op milieustraat](#)

Het mengen van gescheiden ingezamelde (grove) huishoudelijke afvalstoffen kan worden toegestaan bij maatwerkbesluit (voor afwijken van de 18 voorgeschreven bakken) of bij omgevingsvergunning (mengen in de restbak en/of andere stromen dan de 18 aangewezen stromen). Zie paragraaf B.3.3.3.1. De toetsing van het maatwerkbesluit of de vergunningaanvraag vindt plaats op basis van de uitgangspunten genoemd in paragraaf B.3.3.3.2.

D.4.4.2 [Mengen voorafgaand aan verbranden](#)

Vanuit doelmatig afvalbeheer bestaat er beleidsmatig geen bezwaar tegen het mengen van afvalstoffen waarvoor de minimumstandaard verbranden is, aangezien zij aan het eind van de keten toch in dezelfde installatie worden verwerkt. Deze afvalstoffen vallen onder één van de afvalcategorieën 112A of 112B van Bijlage II van het Bal. Het mengen van afvalstoffen uit categorie 112A met afvalstoffen in categorie 112B van bijlage II van het Bal is aangewezen als een milieubelastende activiteit waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Tegen mengen van deze categorieën bestaat vanuit doelmatigheid echter geen bezwaren.

Aandachtspunt voor vergunningverlening is wel dat bepaalde afvalstoffen om andere redenen dan milieubescherming of bescherming van de volksgezondheid, zoals arbo of veiligheid, niet mogen worden gemengd.

D.4.4.3 [Mengen voorafgaand of tijdens storten](#)

Het mengen van afvalstoffen binnen de categorieën 110 en 111 van Bijlage II van het Bal afzonderlijk en met elkaar is aangewezen als een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Het mengen van afvalstoffen die op eenzelfde type stortplaats mogen worden gestort is in principe toegestaan rekening houdend met de volgende bepalingen:

- Bepaalde afvalstoffen mogen niet gezamenlijk in eenzelfde stortplaats worden gestort. Welke afvalstoffen dit zijn, is vastgelegd in het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa). Deze afvalstoffen mogen dus ook niet worden gemengd. Als voorbeeld wordt asbest genoemd. Asbesthoudende afvalstoffen mogen niet worden gemengd. Dat neemt niet weg dat asbesthoudend afval na storten mag worden afgedekt met andere afvalstoffen (zie Bijlage, onderdeel 2, voorschrift 2.1, sub 2c van het Bssa).
- Het Bssa bevat acceptatiecriteria per type stortplaats (onder meer gebaseerd op uitloging). Het is verboden om afvalstoffen te verdunnen of te mengen met als doel om zo aan die acceptatiecriteria te voldoen (art. 8 Bssa). Sommige sterk uitloegbare afvalstoffen (art. 1 [Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen](#)) moeten worden geïmmobiliseerd tot geconditioneerde afvalstoffen alvorens ze gestort mogen/kunnen worden. Dit is nodig ter vermindering van de uitloging van die afvalstoffen. Mengen daartoe is toegestaan. Deze afvalstoffen mogen overigens uitsluitend op

specifieke (compartimenten van bepaalde) stortplaatsen worden gestort. Deze stortplaatsen moeten zijn ingericht in overeenstemming met de Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen. Ook de behandeling van afvalstoffen vindt plaats conform deze regeling.

Om te borgen dat aan voorgaande drie bepalingen ook eerder in de keten al wordt voldaan, legt een bedrijf in de administratie de gemengde afvalstoffen, hun bestemming en de beoordeling op bovenstaande bepalingen vast.

Bovenstaande heeft als gevolg dat het mengen van een te storten afvalstof met een andere te storten afvalstof alleen mag worden toegestaan indien vaststaat – eventueel na bemonstering en analyse – dat de afvalstoffen op eenzelfde type stortplaats en op eenzelfde wijze mogen worden gestort. Zie hiervoor verder het Bssa.

D.4.4.4 Mengen binnen categorieën met sterk variërende samenstelling

Eén van de uitgangspunten van het mengbeleid is dat mengen niet is toegestaan, indien als gevolg van het mengen een of meerdere van de te mengen afvalstoffen niet conform de daarvoor geldende minimumstandaard wordt verwerkt (paragraaf D.4.2). Om die reden zijn de categorieën van bijlage II van het Bal afgestemd op de minimumstandaarden van Deel E 'Sectorplannen'. In enkele gevallen zijn deze categorieën qua samenstelling echter zo divers dat ook binnen deze categorieën mengen niet zondermeer is toegestaan. Het gaat hierbij om de categorieën 10 en 11 van Bijlage II van het Bal (procesafhankelijk industrieel afval). Mengen is in die gevallen pas toegestaan wanneer hiervoor een omgevingsvergunning is verleend, waarbij wordt getoetst aan de algemene uitgangspunten van het mengbeleid (paragraaf D.4.2).

D.4.4.5 Mengen t.b.v. de inzet als / productie van bouwstoffen

In onderstaande subparagrafen wordt eerst het algemene beleid beschreven t.a.v. mengen t.b.v. een bouwstof. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal bijzonderheden of uitzonderingen. Onderstaande beleidsuitgangspunten zijn aanvullend op de algemene uitgangspunten van het mengbeleid in paragraaf D.4.2.

D.4.4.5.1 Algemeen uitgangspunten mengen t.b.v. productie van of toepassen als een bouwstof

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) stelt voor de bescherming van de bodem kwaliteitseisen aan toe te passen bouwstoffen. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wijst het toepassen van bouwstoffen (zoals gedefinieerd in het Bbk) aan als een milieubelastende activiteit (art. 3.48m) en stelt daaraan regels (paragraaf 4.123). Bouwstoffen, al dan niet gemaakt uit afvalstoffen, mogen op grond van art. 4.1264 Bal alleen worden toegepast als deze voldoen aan de kwaliteitseisen bedoeld in artikel 25d, eerste lid, Bbk.

Voor het meten en beoordelen van de kwaliteit van bouwstoffen wordt uitgegaan van relatief homogene partijen die afkomstig zijn van eenzelfde locatie of proces. In paragraaf 4.123 van het Bal worden om die reden regels gesteld om vermenging van bouwstoffen met bodem en grond of baggerspecie te voorkomen.

Voor de productie van een bouwstof kunnen ook afvalstoffen worden gebruikt. Daarvoor kan het nodig zijn dat afvalstoffen met andere afvalstoffen, bouwstoffen of materialen worden gemengd. Het Bal wijst mengen van afvalstoffen met afvalstoffen of andere materialen aan als milieubelastende activiteit waarvoor in bepaalde gevallen een vergunning nodig is (zie hoofdstuk B.3). Voor het mengen van afvalstoffen ten behoeve van de productie van bouwstoffen zijn geen specifieke bepalingen opgenomen in het Bal. Voor het vervaardigen van bouwstoffen door mengen met afvalstoffen gelden, voor zover deze milieubelastende activiteit vergunningplichtig is, daarom de algemene uitgangspunten van het mengbeleid (paragraaf D.4.2).

Om ongeclauseerd wegmengen te voorkomen geldt, in aanvulling op deze algemene uitgangspunten én in aanvulling op hetgeen in het Bbk is geregeld ten aanzien van de eindproducten, dat het vanuit het oogpunt van doelmatig beheer van afvalstoffen niet is toegestaan om afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Bbk, via mengen alsnog aan die eisen te laten voldoen.

D.4.4.5.2 Uitzondering 1; functionele hoeveelheden

In afwijking van het algemene uitgangspunt in paragraaf D.4.4.5.1 kan het gebruik van afvalstoffen die op zichzelf niet voldoen aan de eisen van het Bbk toch worden gebruikt voor de productie van een bouwstof, onder voorwaarde dat (cumulatief):

- a) de nuttige toepassing van de afvalstof op grond van de minimumstandaard toegestaan is; én
- b) in geval van aanwezigheid van ZZS in de afvalstoffen het mengen daarvan niet op enig moment leidt tot onaanvaardbare blootstelling van mens of milieu aan ZZS - het toetsingskader daarvoor is beschreven in de beleidslijn ZZS van paragraaf D.4.2.1; én
- c) de inzet bijdraagt aan de voor het product en zijn functie *noodzakelijke eigenschappen* én;
- d) door de inzet van de afvalstof de inzet van primaire grondstoffen die anders zouden zijn gebruikt om het product de betreffende functionele eigenschappen te geven, wordt verminderd; én
- e) het slechts gaat om het bijmengen van *functionele hoeveelheden*; bij het proces wordt *maximaal zoveel materiaal gebruikt als nodig* voor een goede werking van het product; én
- f) bij het proces *geen ongewenste reacties* ontstaan tussen de verschillende stromen; en
- g) het product dat het resultaat is van het mengen voldoet aan alle geldende eisen om als bouwstof te worden toegepast.

Ad. e

'Functionele hoeveelheden' speelt alleen een rol bij de uitzondering om partijen afval (waaronder begrepen vrijkomende grond) die *individueel* niet voor nuttige toepassing in aanmerking komen toch in beperkte mate in te zetten als een component van een te produceren bouwstof. 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.

Met de beperking tot het inzetten van 'functionele hoeveelheden' wordt beoogd om enerzijds de toepassing van materialen mogelijk te maken die eigenlijk te verontreinigd zijn, maar anderzijds te voorkomen dat hiermee een route ontstaat om dergelijke vervuilde stromen op een eenvoudige en goedkope manier weg te mengen en af te zetten.

Tot slot is het belangrijk te benadrukken dat deze beoordeling van geval tot geval moet plaatsvinden. In de vergunning waarin een dergelijke menghandeling wordt toegestaan zullen de voorwaarden hiertoe moeten zijn geborgd.

D.4.4.5.3 Uitzondering 2; mengen t.b.v. de productie van immobilisaten (vormgegeven bouwstof)

In afwijking van het algemene uitgangspunt in paragraaf D.4.4.5.1 kunnen ook afvalstoffen die volgens de minimumstandaard alleen verwijderd kunnen worden – onder bepaalde voorwaarden toch op een verantwoorde wijze voor recycling geschikt worden gemaakt door immobilisatie. Immobilisatie kan bijdragen aan de doelstelling om afval zoveel als mogelijk nuttig toe te passen en om storten te verminderen.

Immobilisatie wordt daarbij als volgt gedefinieerd: een verwerking, waarmee de chemische en/of fysische eigenschappen van een afvalstof worden gewijzigd met het doel de verontreinigende stoffen vast te leggen. De afvalstof wordt hierbij gemengd met bindmiddelen en daarmee geschikt gemaakt voor inzet als vormgegeven bouwstof, waarbij die afvalstof zonder deze handeling niet voor die nuttige toepassing geschikt zou zijn geweest. Deze definitie omvat uitsluitend koude immobilisatie⁹⁴. Het gaat bij immobilisatie om handelingen zoals het mengen van vervuilde grond, slibben of assen met bijvoorbeeld cement, om te komen tot een vormgegeven bouwstof. Overigens wordt in de 'Factsheet koude immobilisatie grond' van de 'Richtlijn herstel en beheer (water)bodemkwaliteit' uitleg gegeven over de (on)mogelijkheden van koude immobilisatie van grond tot bouwstof.

Het maken van immobilisaten die voldoen aan de kwaliteitseisen van het Bbk kan worden toegestaan, rekening houdend met de volgende *beperkingen*:

⁹⁴ Naast koude immobilisatie bestaat ook 'thermische immobilisatie'; zie bijlage F.3; 'bijlage 3; Lijst van gebruikte termen, begrippen en definities'

1. Immobilisatie van afvalstoffen die ZZS bevatten moet onverkort voldoen aan het eerste algemene uitgangspunt van mengen (paragraaf D.4.2.1), op basis waarvan getoetst moet worden of op enig moment ten gevolge van de toepassing en verder gebruik van het immobilisaat onaanvaardbare blootstelling op kan treden voor mens of milieu aan deze ZZS.
2. Voor bepaalde ZZS aanwezig in bepaalde afvalstoffen is in de van toepassing zijnde sectorplannen expliciet geregeld dat gebruik als bouwstof niet is toegestaan, ook niet na immobilisatie. Dit geldt in ieder geval voor asbest (sectorplan 37), kwik (tenzij inzet als bouwstof is toegestaan op basis van het Bal en Bbk, sectorplan 82), arseen (sectorplan 17 en sectorplan 83) en PAK (boven bepaalde grenswaarde; o.a. sectorplan 30 en sectorplan 34).
3. Voor afvalstoffen die het resultaat zijn van het concentreren van vervuiling is immobilisatie tot een bouwstof nooit toegestaan, met uitzondering van immobilisatie tot bouwstoffen t.b.v. toepassing in zoutcavernes. Het gaat om de volgende afvalstoffen: residu van extractief reinigen (van bijvoorbeeld [niet limitatief] grond, zeefzand, steenachtig materiaal of baggerspecie), ONO-filterkoek, residu van het opwerken van AVI-bodemas en rookgasreinigingsresidu. Het is toegestaan dat uit deze afvalstoffen metalen worden teruggewonnen ten behoeve van recycling, onder voorwaarde dat via de resterende afvalstoffen niet alsnog diffuse verspreiding van de zware metalen plaatsvindt en de zware metalen ook niet worden verdeeld over een substantieel groter volume. In van toepassing zijnde sectorplannen is het voorgaande opgenomen.

Daarnaast zijn in BRL 9322 (Mengsels van cementgebonden minerale reststoffen), BRL 7510 (Procesmatige ex situ reiniging en immobilisatie van grond en baggerspecie) en in andere normdocumenten op grond van het Bbk randvoorwaarden opgenomen voor het immobiliseren van afvalstoffen.

D.4.4.5.4 [Voorbeelden mengen t.b.v. 'functionele hoeveelheden' en \(grondstof voor een\) bouwstof](#)

Wat wel en niet is toegestaan t.a.v. mengen t.b.v. de productie van een (grondstof voor een) bouwstof roept soms vragen op. Daarom wordt het beleid met een aantal voorbeelden geïllustreerd.

Voorbeeld 1

Een partij sterk uitlogende afvalstoffen mag door immobilisatie geschikt gemaakt worden om als bouwstof te worden ingezet. Het gaat om verwerking van een verontreinigde afvalstof op zich met cement en niet om het mengen van een kleine hoeveelheid van een verontreinigde afvalstof met een grotere hoeveelheid minder verontreinigde afvalstof om zo primair materiaal uit te sparen. De vraag welke hoeveelheden hier 'functioneel' zijn, is niet aan de orde.

Voorbeeld 2

Bij de productie van asfalt of beton kan een deel van het normaal daarvoor gebruikte primair gewonnen zand worden vervangen door (in bepaalde mate verontreinigde) uit afvalstoffen teruggewonnen materialen.

- Betreft het stromen die zelf als bouwstof voldoen aan de kwaliteitseisen van het Bbk zijn, dan gelden verder geen beperkingen qua in te zetten hoeveelheden.
- Inzet van meer verontreinigde materialen is toegestaan, maar onder de in paragraaf D.4.2.1 genoemde beperkingen ten aanzien van ZZS. 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.

Voorbeeld 3

Poederkoolvliegias⁹⁵ wordt ingezet bij de productie van beton en composietcementen. Ook wordt poederkoolvliegias gebruikt voor de productie van portlandklinker. Hierdoor worden primaire grondstoffen uitgespaard.

- Bij het verwerken van poederkoolvliegias in cement of beton, is geen sprake van immobilisatie (al kan hier sprake zijn van een immobiliserend effect).

⁹⁵ Poederkoolvliegias wat uit Nederlandse kolengestookte e-centrales vrijkomt zal vaak een bijproduct zijn en geen afvalstof voor zover voldaan wordt aan de daarvoor geldende voorwaarden.

- Voor poederkoolvliegassen van Bbk-kwaliteit gelden op dit punt geen beperkingen qua in te zetten hoeveelheden.
- Partijen die niet aan de Bbk-kwaliteit voldoen, kunnen 'in functionele hoeveelheden' in cementovens worden ingezet. Hierbij moet worden beoordeeld hoeveel primaire vulstoffen daarmee worden bespaard en hoeveel poederkoolvliegass een vergelijkbare functie heeft. Dit hoeft niet zondermeer 1 op 1 te zijn, maar gebruik van onnodig veel vliegass is ongewenst.

D.4.4.6 *Mengen met/van grond of baggerspecie*

D.4.4.6.1 *Wet- en regelgeving m.b.t. mengen met/van grond of baggerspecie*

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) stelt voor de bescherming van de bodem kwaliteitseisen aan toe te passen grond en baggerspecie (op grond van art. 29 Bbk). Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wijst het op of in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam toepassen van grond of baggerspecie (zoals gedefinieerd in het Bbk) aan als een milieubelastende activiteit (art. 3.48o Bal) en stelt daaraan regels (paragraaf 4.124 Bal). Grond en baggerspecie mogen op grond van art. 4.1272 e.v. Bal alleen worden toegepast in functionele toepassingen (art. 4.1269 Bal) als deze volgens een milieuverklaring bodemkwaliteit voldoen aan de kwaliteitseisen voor toepasbare grond of baggerspecie bedoeld in art. 25d, vierde lid, Bbk.

Voorafgaand aan het toepassen (of reinigen in geval van niet-toepasbare grond of baggerspecie) vindt opslag plaats. Tijdens de opslag is vaak sprake van samenvoegen van verschillende partijen grond of baggerspecie.

Het samenvoegen van grond of baggerspecie (bij het opslaan) is in het Bal aangewezen als milieubelastende activiteit waarvoor in bepaalde gevallen een vergunningplicht geldt (art. 3.48j en k Bal). Een vergunning is nodig voor 1) het samenvoegen van grond binnen de kwaliteitsklasse matig verontreinigd of sterk verontreinigd (dit betreft niet-toepasbare grond), 2) baggerspecie binnen de kwaliteitsklasse sterk verontreinigd (dit betreft niet-toepasbare baggerspecie), en, met uitzondering van bepaalde gevallen, ook voor 3) grond of baggerspecie van onbekende kwaliteit (geen milieuverklaring én de kwaliteit valt ook niet af te leiden uit de herkomst).

In paragraaf 4.122 Bal zijn algemene regels gesteld voor het samenvoegen van toepasbare grond of baggerspecie. Deze regels gelden voor het samenvoegen van grond binnen de kwaliteitsklasse landbouw/natuur, wonen of industrie en voor het samenvoegen van baggerspecie binnen de kwaliteitsklasse niet verontreinigd, licht verontreinigd of matig verontreinigd (art. 4.1247 Bal). Voor deze gevallen geldt een meldingsplicht (art. 4.1248). In art. 4.1255 Bal is aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden het samenvoegen van dergelijke partijen grond of baggerspecie is toegestaan.

Het samenvoegen van partijen grond of baggerspecie kan ook een menghandeling volgens dit LAP zijn. Het Bal kent algemene bepalingen over het mengen van afvalstoffen (paragraaf 3.2.13, paragraaf 3.5.11 en bijlage II). Echter, in de toelichting op het Bal is expliciet bepaald dat de bepalingen over het (bredere begrip) 'samenvoegen' van grond en baggerspecie in het Bal (i.e. een specifieke regel) voor gaan op deze algemene bepalingen over mengen van afvalstoffen. In het vervolg van deze paragraaf wordt daarom het begrip 'samenvoegen' in plaats van 'mengen' gebruikt omdat het met name gaat om uitleg bij de bepalingen over 'samenvoegen' van grond en baggerspecie uit het Bal.

Voor het samenvoegen van grond en het samenvoegen van baggerspecie gelden de volgende wettelijke bepalingen:

- Het samenvoegen binnen de kwaliteitsklasse 'matig verontreinigd', 'sterk verontreinigd' (voor grond) en 'sterk verontreinigd' (voor baggerspecie) is altijd vergunningplichtig (art.3.48k Bal);
- Het samenvoegen van grond binnen de kwaliteitsklassen 'natuur/landbouw', 'wonen' en 'industrie' en samenvoegen van baggerspecie binnen de kwaliteitsklassen 'niet-', 'licht-' en 'matig verontreinigd' is toegestaan onder de voorwaarden van artikel 4.1255 Bal (algemene regels voor samenvoegen toepasbare grond of baggerspecie).

- Het samenvoegen van grond met baggerspecie ingedeeld in een dezelfde kwaliteitsklasse voor grond is ook toegestaan onder de voorwaarden van artikel 4.1255 Bal. Het samengevoegde materiaal is dan altijd grond.
- Het samenvoegen van grond of baggerspecie van verschillende kwaliteitsklassen conform artikel 29 Bbk is niet vergunbaar omdat dit samenvoegen in strijd is met het Bbk en daarop gebaseerde normdocumenten.

In de afvalcategorieën van bijlage II van het Bal die betrekking hebben op grond en baggerspecie is rekening gehouden met bovenstaande bepalingen over het samenvoegen van grond en baggerspecie en het specifieke beleid uit de sectorplannen 'grond' en 'baggerspecie'.

Verder gelden de volgende wettelijke bepalingen:

- Het is op grond van art. 4.1255, lid 2, Bal eveneens toegestaan om partijen toepasbare grond of baggerspecie te mengen t.b.v. verwerking via eenzelfde reinigingstechniek, als separate reiniging tot eenzelfde kwaliteit van eind- en restproducten zou leiden. Randvoorwaarden hiervoor zijn te vinden in BRL 7500 (Bewerken van verontreinigde grond en baggerspecie).
- Partijen grond en baggerspecie waarvan de kwaliteit onbekend is èn kleiner dan 100 ton mogen worden samengevoegd, mits aan de voorwaarden van de artikelen 3.48k en 4.1255, lid 3, Bal en BRL 9335 of BRL 7500 wordt voldaan. Hierbij mag geen sprake zijn van partijen van mogelijk verdachte herkomst.
- Bij functionele toepassingen als bedoeld in het Bal waarbij een bepaalde kwaliteitsklasse grond of baggerspecie mag worden toegepast, mogen grond en baggerspecie die tenminste voldoen aan die vergelijkbare bodemkwaliteitsklasse gezamenlijk worden toegepast.
- In afwijking van de vorige bullet mag bij grootschalige toepassingen als bedoeld in art. 4.1274 Bal grond en baggerspecie die tenminste voldoet aan de maximale waarden voor kwaliteitsklasse industrie dan wel kwaliteitsklasse matig verontreinigd gezamenlijk worden toegepast.
- Het is toegestaan om grondproducten, zoals compost, samen te stellen op basis van grond die voldoet aan de kwaliteitsklassen 'landbouw/natuur' en groenafval dat op grond van de Meststoffenwet mag worden ingezet. De kwaliteit en controle van de grondproducten moeten voldoen aan de voorschriften van het Bal en het Bbk.

In alle gevallen (behoudens een klein aantal uitzonderingen) is het samenvoegen een erkenningsplichtige werkzaamheid op grond van het Bbk.

D.4.4.6.2 [Beleid voor het vergunnen van mengen met/van grond of baggerspecie](#)

Wanneer op grond van de voorgaande bepalingen een vergunningplicht geldt voor het samenvoegen van grond of baggerspecie, gelden vanuit het oogpunt van doelmatig afvalbeheer in aanvulling op de algemene uitgangspunten voor mengen de volgende specifieke uitgangspunten:

- partijen grond en baggerspecie mogen alleen samengevoegd worden binnen één afvalcategorie als daar vanwege wetgeving en/of het beleid voor POP's, kwik en asbest geen bezwaren tegen zijn;
- extra aandachtspunt bij het samenvoegen van grond of baggerspecie binnen één afvalcategorie is de aanwezigheid van bepaalde ZZS (zie paragraaf D.4.2);
- binnen de beperkende voorwaarden zoals beschreven paragraaf D.4.4.5.2 en D.4.4.5.3, is het toegestaan om grond of baggerspecie (in beperkte mate) te gebruiken als grondstof bij de productie van een bouwstof. Het streven is namelijk om zoveel mogelijk afvalstoffen nuttig toe te passen. Zo kunnen soms (te) sterk verontreinigde partijen grond toch worden ingezet.
- grond en baggerspecie die zijn ingedeeld in een zelfde kwaliteitsklasse voor grond, of in een zelfde kwaliteitsklasse voor baggerspecie, mogen worden samengevoegd.

D.4.4.7 [Mengen t.b.v. de productie van vloeibare brandstoffen](#)

Voor diverse afvalstoffen is verwerken tot vloeibare brandstoffen mogelijk. In de betreffende sectorplannen is deze mogelijkheid ook expliciet beschreven. Veelal betekent dit niet meer dan dat deze afvalstoffen worden gemengd. Met de inzet van deze uit afval geproduceerde brandstoffen wordt de inzet van primaire brandstoffen uitgespaard. Mengen hiertoe kan vanuit

dat oogpunt worden toegestaan. Wel gelden beperkingen ten aanzien van de inzet van de uit afval geproduceerde brandstoffen. Op de voorwaarden en beperkingen rond het opwerken tot en inzetten als brandstof wordt ingegaan in paragraaf B.10.6.

D.4.4.8 Mengen ten behoeve van inzet als meststof

In het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet is bepaald dat meststoffen niet met afvalstoffen of reststoffen mogen worden gemengd en dat ze (met uitzondering van zuiveringsslib, compost en herwonnen fosfaten) ook niet (deels) uit afvalstoffen of reststoffen mogen worden geproduceerd. Uitzonderingen op deze verboden zijn opgenomen in de Uitvoeringsregeling meststoffenwet. Het mengbeleid t.a.v. afval ten behoeve van inzet als meststof sluit aan bij deze wetgeving.

Per 2022 is de Europese Meststoffenverordening herzien. Ook in de Meststoffenverordening staan regels voor het mengen van afvalstoffen. De bepalingen uit deze verordening werken rechtstreeks door naar bedrijven die EU-bemestingsproducten produceren. De verordening bepaalt onder andere welke meststoffen mogen worden verhandeld (product(functie)categorieën PFC), welke componentencategorieën (CMC's) mogen worden gebruikt voor het maken van die meststoffen en aan welke eisen die CMCs moeten voldoen. Tot de CMCs behoren ook afvalstoffen. Uit de Meststoffenverordening volgt dat:

- Uitsluitend afvalstoffen die gebruikt mogen worden om een CMC te maken, mogen worden gemengd met als doel het maken van die CMC die voldoet aan de eisen uit bijlage II van de Meststoffenverordening.
- De bestanddelen, en de voor de vervaardiging daarvan gebruikte uitgangsmaterialen, mogen geen stoffen bevatten waarvoor in bijlage I van de verordening maximale grenswaarden worden vermeld in hoeveelheden die de naleving door het EU-bemestingsproduct van de toepasselijke eisen van die bijlage in het gedrang brengen.

De vergunningverlener kan het mengen van afvalstoffen tot meststoffen toestaan als dit is toegestaan op grond van de Meststoffenwet of de Meststoffenverordening.

D.4.4.9 Mengen van afvalwater ten behoeve van afvalwaterzuivering en lozen

Voor afvalwaterstromen en baden waarbij de verwerking of zuivering is gericht op lozing, moet getoetst worden of de lozing, gelet op wet- en regelgeving, het toepassen van BBT en/of de gevolgen voor het ontvangende watersysteem (emissie/immissie-toets), acceptabel is. Voor verontreinigingen die worden aangemerkt als ZZS geldt in beginsel dat moet worden gestreefd naar een nullozing. Dit volgt uit wetgeving en beleid inzake lozingen en valt buiten het LAP. Meer achtergronden zijn beschreven in bijlage F.11, paragraaf F.11.6.

Voor de beoordeling van de verwerking en zuivering van afvalwaterstromen en baden is dan ook van belang dat duidelijk is welke verontreinigingen in welke concentraties aanwezig kunnen zijn en met welke emissiebeperkende technieken de lozing van de betreffende verontreinigingen wordt geminimaliseerd. Het mengen of verdunnen met als doel het verlagen van concentratie van verontreinigingen wordt in veel gevallen niet beschouwd als een doelmatige verwerking.

De verwerking van afvalwaterstromen en baden waarin ZZS in hogere concentraties voorkomen, valt grotendeels onder sectorplan 73 'Sterk verontreinigde afvalwaterstromen en baden'. In dit sectorplan zijn voor zowel metaalhoudende baden als voor baden met organische verontreinigingen minimumstandaarden van verwerking opgenomen. Daarbij is aangegeven dat het niet is toegestaan om de in de afbakening van het sectorplan genoemde concentratiegrenswaarden middels mengen of verdunnen te onderschrijven.

D.4.5 **Scheiden van mengsels van afvalstoffen die het gevolg zijn van een onvergunde menghandeling**

In gevallen waarin gevaarlijke afvalstoffen zijn gemengd met andere (afval)stoffen zonder vergunning, met risico's voor mens en milieu of in strijd met BBT of de minimumstandaard, is het uitgangspunt dat gezorgd moet worden dat deze afvalstoffen weer worden gescheiden. Dit wanneer dat technisch haalbaar is en noodzakelijk is om risico's voor mens en milieu te voorkomen (artikel 18 kaderrichtlijn afvalstoffen). Wanneer scheiding niet geëist kan worden, moet het gemengde afval in ieder geval worden verwerkt door een verwerker die daarvoor een vergunning heeft.

Dit betekent voor de praktijk het volgende. Allereerst zijn in Nederland menghandelingen met gevaarlijk afval in het algemeen vergunningplichtig (zie hoofdstuk B.3). Een dergelijke vergunning wordt getoetst aan het LAP, waaronder aan de eerder in dit hoofdstuk genoemd algemene uitgangspunten voor mengen. Ook worden dergelijke vergunningen getoetst aan de minimumstandaard, BBT en aan geldende emissienormen. Hiermee is gewaarborgd dat het verwerken geen onaanvaardbare risico's voor mens en milieu met zich mee brengt en de negatieve gevolgen van het afvalbeheer niet worden vergroot. Deze beleidslijn voor achteraf scheiden doet op geen enkele wijze af aan bepalingen omtrent handhaving van onrechtmatig mengen.

Indien toch sprake is van een ongewenste menghandeling moet de verwerker van het gevormde mengsel ook weer over een vergunning beschikken. Dit is voldoende waarborg dat risico's voor mens en milieu bij verwerking van het mengsel tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt. Dit is daarom geen reden om verplicht scheiden van het mengsel te eisen. Vanuit doelmatig beheer van afvalstoffen kan scheiden noodzakelijk zijn om voor ieder van de in het mengsel voorkomende afvalstoffen de verwerking volgens de minimumstandaard (die zonder mengen voor de afvalstoffen van toepassing zou zijn geweest) mogelijk te maken. Het beleid is daarom dat het verplicht scheiden van een mengsel afvalstoffen alleen gevergd wordt wanneer (cumulatief):

- het mengsel is ontstaan uit een menghandeling die in strijd is de geldende wet- en regelgeving
- het scheiden technisch mogelijk is, en
- het scheiden nodig is om voor ieder van de gemengde afvalstoffen een verwerking volgens de minimumstandaard die zonder mengen voor de afvalstoffen van toepassing zou zijn geweest te realiseren.

In dergelijke gevallen nemen bevoegde gezagen een eis tot scheiden op in de vergunning van de verwerker die mengsels die een gevolg zijn van een onvergunde menghandeling wil ontvangen.

D.4.6 Kern van het beleid voor vergunnen van mengen

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Tot de kern van beleid horen:

- Heel paragraaf D.4.2 (Algemene uitgangspunten mengbeleid) en alle daarbij behorende subparagrafen
- Paragraaf D.4.3.1 (Mengen voorafgaand aan afvalbeheer)
- Paragraaf D.4.3.2 (Beleid m.b.t. vergunning van mengen in een inzamelvergunning)
- Paragraaf D.4.3.3 (Mengen tijdens/t.b.v. afvalverwerking)
- Tegen mengen van afvalstoffen uit afvalcategorie 112A met afvalstoffen uit categorie 112B van Bijlage II van het Bal waarvoor de minimumstandaard verbranden is, bestaat vanuit doelmatig afvalbeheer geen bezwaar.
- Het mengen van afvalstoffen binnen de categorieën 110 en 111 van Bijlage II van het Bal afzonderlijk of met elkaar is toegestaan, indien vaststaat – eventueel na bemonstering en analyse – dat de afvalstoffen op eenzelfde type stortplaats en op eenzelfde wijze mogen

worden gestort.

- Mengen binnen de categorieën 10 en 11 van Bijlage II van het Bal is pas toegestaan wanneer hiervoor een omgevingsvergunning is verleend, waarbij wordt getoetst aan de algemene uitgangspunten van het mengbeleid.
- Voor het vervaardigen van bouwstoffen door mengen met afvalstoffen gelden, voor zover deze milieubelastende activiteit vergunningplichtig is, de algemene uitgangspunten van het mengbeleid (paragraaf D.4.2). Om ongeclausuleerd wegmengen te voorkomen geldt, in aanvulling op deze algemene uitgangspunten én in aanvulling op hetgeen in het Bbk is geregeld ten aanzien van de eindproducten, dat het vanuit het oogpunt van doelmatig beheer van afvalstoffen niet is toegestaan om afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Bbk, via mengen alsnog aan die eisen te laten voldoen.
- Paragrafen D.4.4.5.2 (Functionele hoeveelheden) en D.4.4.5.3 (Mengen t.b.v. de productie van immobilisaten).
- Paragraaf D.4.4.6.2 (Beleid vergunnen van mengen met/van grond en baggerspecie).
- Paragraaf D.4.5 (Scheiden van mengsels van afvalstoffen die het gevolg zijn van een onvergunde menghandeling).

D.5 Omgaan met Eural

D.5.1 Inleiding

Indien sprake is van een afvalstof, dan wordt aan de hand van de [Regeling Europese afvalstoffenlijst](#) (Eural) bepaald welke afvalstofcode van toepassing is en of sprake is van een gevaarlijke afvalstof.

De Eural is op 8 mei 2002 in werking getreden en op 1 juni 2015 gewijzigd. In de Eural worden circa 800 afvalstoffen benoemd en voorzien van afvalstofcodes. Ook wordt aangegeven wanneer een afvalstof gevaarlijk is. Met de Eural is het onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen in de 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.

D.5.2 Gevaarlijk afval

D.5.2.1 [Inleiding](#)

Een afvalstof wordt aangemerkt als een gevaarlijke afvalstof als de afvalstofcode in de Eural is voorzien van een asterix (*).

Een aantal afvalstoffen is zodanig ingedeeld dat ze zowel een code voor een gevaarlijke afvalstof als voor een niet-gevaarlijke afvalstof heeft. Dit betekent dat sprake is van een zogenaamde complementaire categorie. De complementaire categorieën staan in de Eurallijst altijd bij elkaar. Echter, anders dan in de versie van 8 mei 2002 zijn complementaire categorieën in de versie van 1 juni 2015 niet meer herkenbaar door de toevoeging 'c'. Het herkennen van een complementaire categorie geschiedt nu op basis van de omschrijvingen van de betreffende afvalstoffen. Aan de hand van de samenstelling van de afvalstof wordt vastgesteld of de afvalstof gevaarlijk is of niet. Hiertoe wordt bepaald of de afvalstof gevaarlijke eigenschappen bezit als bedoeld in bijlage III bij de kaderrichtlijn afvalstoffen. Is dit het geval, dan is sprake van een gevaarlijke afvalstof. Als geen sprake is van een gevaarlijke afvalstof, mag de afvalstof worden beschouwd als een niet-gevaarlijke afvalstof.

In bijlage III zijn per gevareneigenschap (HP1 tot en met HP15) de code(s) voor gevarenaanduidingen voor afvalbestanddelen weergegeven. In bijlage III staan bij de meeste gevareneigenschappen ook de concentratiegrenswaarden vermeld wanneer een afvalstof gevaarlijk is of niet. Nadat de gevaarlijke eigenschappen van het afval zijn beoordeeld volgens de methode die is beschreven in de mededeling van 29 april 2015, nr BSK/IENM-2015/61115, van de implementatie van het Besluit 2014/955/EU, wordt een passend codenummer uit de lijst van gevaarlijke of niet-gevaarlijke afvalstoffen toegekend.

D.5.2.2 [Criteria voor gevaarlijke eigenschappen](#)

De criteria voor de gevaarlijke eigenschappen zijn uitgewerkt in de Verordening betreffende indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels ([Verordening 1272/2008/EG](#)). Dit wordt ook wel de CLP-verordening genoemd. De gevarenaanduidingen per individuele stof staan in tabel 3.1 'lijst van geharmoniseerde indeling en etikettering van gevaarlijke stoffen' van bijlage VI in de CLP-verordening. De gevarenaanduiding wordt in tabel 3.1 van de CLP-verordening weergegeven met een zogeheten H-zin. Dit is een zin die behoort bij een gevarenklasse en -categorie en die de aard/intrinsieke gevareneigenschap van de stof/het mengsel beschrijft. De H-zin bestaat uit een H met 3 cijfers, waarbij het eerste cijfer staat voor:

- H 2XX: fysisch-chemische gevaren
- H 3XX: gezondheidsgevaren
- H 4XX: milieugevaren.

Voor geregistreerde stoffen waarvoor nog geen geharmoniseerde indeling beschikbaar is, zijn de gevarenaanduidingen te vinden in de database van het Europees Chemicaliën Agentschap

(ECHA). Zie voor de CLP-verordening: [CLP \(website RIVM\)](#) en [CLP-verordening \(website ECHA\)](#).

D.5.3 Keuze Euralcode

In de [Eural](#) is de systematiek beschreven waarmee de voor een afvalstof van toepassing zijnde Euralcode moet worden opgezocht. Daarbij geldt de herkomst van een afvalstof als uitgangspunt. De keuze voor de Euralcode geschiedt via de volgende stappen:

- Zoek de herkomst van de afvalstof op in de hoofdstukken 01 tot en met 12 of 17 tot en met 20 en bepaal de bijbehorende code van zes cijfers voor de afvalstof (exclusief de codes in deze hoofdstukken die op 99 eindigen).
- Als er in de hoofdstukken 01 tot en met 12 of 17 tot en met 20 geen geschikte afvalcode kan worden gevonden, moet er in de hoofdstukken 13, 14 en 15 worden gezocht om de code van de afvalstof te bepalen.
- Als geen van deze afvalcodes van toepassing is, moet de bepaling van de afvalcode aan de hand van hoofdstuk 16 gebeuren.
- Als de afvalstof ook niet in hoofdstuk 16 onder te brengen is, moet de code '99' (niet elders genoemd afval) worden gebruikt in het deel van de lijst dat overeenkomt met de bij de eerste stap bepaalde activiteit.

De code '99' (niet elders genoemd afval) wordt dus pas gebruikt als een afvalstof op grond van de herkomst en de omschrijving van de afvalstof niet onder een andere afvalstofcode onder te brengen is. Dit neemt niet weg dat ook bij code '99' in een vergunningaanvraag of melding een goede beschrijving van een afvalstof moet worden opgenomen, omdat een beoordeling anders niet mogelijk is.

IenW heeft in 2019 de [Handreiking Eural](#) uitgebracht die uitgebreid ingaat op bovenstaande systematiek en deze voorziet van voorbeelden.

D.5.4 Euralcode in een sectorplan en in een vergunning

Op sommige afvalstoffen kunnen meerdere Euralcodes van toepassing zijn. De aard en/of herkomst van een afvalstof bepaalt immers welke Euralcode het meest geschikt is. In toelichting bij de sectorplannen is een niet-limitatieve lijst van Euralcodes opgenomen die betrekking kunnen hebben op afval dat valt onder de reikwijdte van het betreffende sectorplan. Niet deze opsomming van Euralcodes, maar de afbakening van het sectorplan (paragraaf I) bepaalt welke afvalstoffen onder het sectorplan vallen.

Voorbeeld:

Euralcode 19.12.12 betreft overig afval (inclusief mengsels van materialen) van mechanische afvalverwerking. Afhankelijk van het ingangsmateriaal van de mechanische afvalverwerking (bijvoorbeeld restafval of gemengd BSA) of de samenstelling van het afval kan sectorplan 1 'huishoudelijk restafval (inclusief grof)', sectorplan 2 'restafval van bedrijven', sectorplan 3 'procesafhankelijk industrieel afval van productieprocessen' of sectorplan 28 'gemengd bouw- en sloopafval, met bouw- en sloopafval vergelijkbaar bedrijfsafval en particulier gemengd verbouwingsafval' van toepassing zijn.

De aard en samenstelling van een afvalstof zijn bepalend voor de benodigde wijze van afvalverwerking en te treffen maatregelen ter beheersing van de milieueffecten. In een vergunningaanvraag moet de aard en samenstelling van de te accepteren afvalstoffen dan ook worden beschreven. Als aanvulling hierop geeft de Euralcode een beeld van de afvalstof en inzicht in het feit of sprake is van gevaarlijk of niet-gevaarlijk afval. In het acceptatie- en verwerkingsbeleid wordt de wijze van beoordeling van de afvalstoffen beschreven.

Een afvalstof, zoals een non-ferrometaal, kan afhankelijk van de herkomst met meerdere codes worden aangeduid. Het is mogelijk dat het bedrijf een non-ferrometaal met een andere herkomst wil accepteren, waardoor sprake is van een afvalstof met een andere, niet in de aanvraag beschreven Euralcode. In dat geval kan de acceptatie van het non-ferrometaal

schijnbaar strijdig zijn met de vergunning. Echter, zolang de afvalstoffen die worden geaccepteerd qua aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met de afvalstoffen die zijn beschreven in de aanvraag waarvoor vergunning is verleend en voor deze afvalstoffen eenzelfde minimumstandaard van verwerking van toepassing is, is er om milieuhygiënische of doelmatigheidsgronden geen noodzaak om hiervoor een nieuwe vergunningprocedure te doorlopen. Om zonder wijziging van de vergunning toch transparant te maken dat de vergunning voorziet in de nieuwe Euralcode, kan aan de vergunning een voorschrift met een goedkeuringsregeling voor een nieuwe Euralcode worden verbonden.

D.5.5 Kern van het beleid ten aanzien van omgaan met de Eural

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

- De Euralcode geeft een beeld van de afvalstof en inzicht in het feit of sprake is van gevaarlijk of niet-gevaarlijk afval.
- De in de sectorplannen opgenomen Euralcodes zijn een hulpmiddel voor de vergunningverlener. In de toelichting bij de sectorplannen is een niet-limitatieve lijst van Euralcodes opgenomen die betrekking kunnen hebben op afval dat valt onder de reikwijdte van het betreffende sectorplan. Niet deze opsomming van Euralcodes, maar de afbakening (paragraaf I) van het sectorplan bepaalt welke afvalstoffen onder het sectorplan vallen.
- Zolang de afvalstoffen die door een bedrijf worden geaccepteerd, qua aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met de afvalstoffen die zijn beschreven in de aanvraag waarvoor vergunning is verleend en voor deze afvalstoffen eenzelfde minimumstandaard van verwerking van toepassing is, is er om milieuhygiënische of doelmatigheidsgronden geen noodzaak om een nieuwe vergunningprocedure te doorlopen als de Euralcode verandert.

D.6 Actualiseren van vergunningen

D.6.1 Inleiding

Als het LAP wordt aangepast op onderdelen die van belang zijn voor de inhoud van omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, dan moeten deze vergunningen waarin eisen zijn gesteld aan de verwerking van de desbetreffende afvalstof, worden aangepast. Dit speelt met name bij een wijziging van de minimumstandaard. Gebeurt dat niet, dan heeft de aanpassing van de minimumstandaard feitelijk geen nut.

Tijdens de evaluatie van LAP1 en LAP2⁹⁶ gaven de geïnterviewden - vertegenwoordigers van bedrijfsleven en bevoegd gezag - aan dat het LAP moet zorgen voor meer uniformiteit in de afvalvergunningverlening. Indien vergunningen niet binnen een bepaalde periode na wijziging van het LAP worden aangepast, leidt dit tot minder uniformiteit in de (voorschriften bij de) omgevingsvergunningen voor afvalverwerkende bedrijven, met andere woorden: niet tot een gelijk speelveld. Als vergunningen niet of niet tijdig worden aangepast, leidt dit in vele gevallen ook tot een (tijdelijk) laagwaardiger verwerking van afvalstoffen dan wenselijk is.

Op grond van artikel 5.38 van de Omgevingswet moet het bevoegd gezag regelmatig controleren of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden nog toereikend zijn, gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Artikel 5.39, eerste lid, van de Omgevingswet verplicht het bevoegd gezag de vergunningvoorschriften te wijzigen in bij AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) aangewezen gevallen.

D.6.2 Actualisatie van vergunningen

Ondanks de verplichting tot actualisatie van omgevingsvergunningen, was het een feit dat die vergunningen na wijziging van een of meer minimumstandaarden vaak niet (planmatig) werden aangepast door het bevoegd gezag. Uitsluitend als er toch al een aanvraag lag tot aanpassing van de vergunning, werd de vergunning tegelijk aangepast aan het nieuwe LAP. Dit leidde ertoe dat in vergunningen voor vergelijkbare bedrijven (zelfs verschillende vestigingen van hetzelfde bedrijf) verschillende eisen werden gesteld over de verwerking van afvalstoffen. Soms werd het afval verwerkt op een wijze die volgens het dan vigerende LAP niet meer was toegestaan.

Het kabinetsbeleid is gericht op het stimuleren van de circulaire economie. Een van de manieren om een circulaire economie te stimuleren is het zo hoogwaardig mogelijk verwerken van afvalstoffen. Middels het programma van Afval naar Grondstof (VANG) – hetgeen inhoudelijk is geïntegreerd in het Rijksbrede programma Circulaire Economie - wordt onderzocht op welke wijze afval hoogwaardiger kan worden verwerkt. Indien hoogwaardiger wijzen van verwerking mogelijk zijn, worden deze vastgelegd in het LAP. Omdat het LAP niet rechtstreeks bindend is – het is immers geen regelgeving, maar beleid – werken de nieuwe verplichtingen pas door als zij in omgevingsvergunningen zijn opgenomen. Omdat de algemene actualisatieplicht niet tot gevolg had dat omgevingsvergunningen werden aangepast aan een nieuw of gewijzigd LAP, is op 1 januari 2018 het actualisatieartikel in het Besluit omgevingsrecht aangepast om actualisering af te dwingen.

Artikel 5.10 van het [Besluit omgevingsrecht](#) is aangevuld met de verplichting voor het bevoegd gezag om binnen een jaar na publicatie in de Staatscourant van een nieuw LAP of een wijziging van het LAP:

- na te gaan of de vergunning voldoet aan de minimale hoogwaardigheid van verwerking van afzonderlijke afvalstoffen of categorieën afvalstoffen zoals beschreven in het afvalbeheerplan en, indien nodig,

⁹⁶ Evaluatie landelijk afvalbeheerplan 1 en 2, CE 2014

- de vergunning(voorschriften) te actualiseren.

De verplichting tot actualisatie bij een nieuw of gewijzigd LAP is nu opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Waar in het LAP een nieuwe of aangepaste minimumstandaard wordt opgenomen wordt, wanneereen overgangstermijn wenselijk is, daarbij aangegeven binnen welke termijn de aanpassing van activiteiten of voorzieningen op de locatie moet zijn doorgevoerd. De termijn is afhankelijk van de aard van de aanpassing. Deze termijn moet in een vergunningvoorschrift worden opgenomen.

D.6.3 Ingrijpende wijzigingen in de minimumstandaard

In het geval een ingrijpende wijziging voor de minimumstandaard gaat gelden, is actualisatie geen oplossing. Meestal gaat het er dan om dat de oude wijze van verwerking niet meer is toegestaan. Het bevoegd gezag heeft dan de mogelijkheid de vergunning in te trekken op grond van artikel 8.102, eerste lid, onder a (intrekking in verband met een doelmatig beheer van afvalstoffen) van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Van deze mogelijkheid kan uitsluitend gebruik worden gemaakt als niet kan worden volstaan met wijziging van de vergunningvoorschriften.

D.6.4 Kern van het beleid ten aanzien van actualiseren van vergunningen

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Aanvragen om vergunningen worden getoetst aan wetgeving en beleid die gelden op het moment van besluitvorming. Na verloop van tijd zijn de vergunningvoorschriften dus niet meer actueel. Dit is onwenselijk, indien die voorschriften uit een oogpunt van milieubescherming, inclusief doelmatige verwerking van afvalstoffen, niet meer toereikend zijn. Bevoegde gezagen moeten daarom met regelmaat hun afgegeven vergunningen – daar waar het om afval gaat – op actualiteit toetsen aan het LAP.

D.7 Handhaving

D.7.1 Inleiding

Toezicht en handhaving zijn onmisbare elementen van de beleidscyclus. Onder toezicht wordt verstaan: het verzamelen van informatie om te bepalen of een activiteit voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. Naar aanleiding van het oordeel dat hieruit volgt kan een bevoegd gezag kiezen om te interveniëren. Deze interventie wordt gezien als handhaving. Daaronder valt bijvoorbeeld het geven van voorlichting, maar ook het inzetten van dwangmiddelen.

Burgers, bedrijven en instellingen zijn zelf primair verantwoordelijk voor de implementatie en naleving van wet- en regelgeving. Bij een gebrek aan uitvoering of naleving moeten toezicht en handhaving ervoor zorgen dat de verantwoordelijkheid door betrokkenen wordt genomen. Voor een goede naleving is het noodzakelijk dat de regelgeving handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is en dat er voldoende prioriteit wordt gegeven aan het toezicht bij het bevoegd gezag.

D.7.2 Bevoegdheden handhaving afvalregelgeving

D.7.2.1 Bestuursrechtelijke handhaving van milieubelastende activiteiten

Het bestuursorgaan dat belast is met het verlenen van omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, of het beoordelen van meldingen op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving, is ook bevoegd gezag als het gaat om handhaving van die vergunningen en de algemene regels (artikel 18.2 Omgevingswet, uitwerking in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit). in de meeste gevallen zijn burgemeester en wethouders het bevoegd gezag.

D.7.2.2 Bestuursrechtelijke handhaving, overig

De minister van IenW draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van:

- de titels 9.2 tot en met 9.5 van de Wet milieubeheer (productbesluiten);
- REACH en de CLP-verordening;
- titel 10.7 Wet milieubeheer (EG-verordening overbrenging van afvalstoffen ([EVOA](#))); en
- de artikelen 10.45 en 10.55 Wet milieubeheer (inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen van afvalstoffen).

Gedeputeerde staten dragen zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van:

- artikel 10.2 Wet milieubeheer (storten of anderszins opslaan van nog niet ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen);
- artikel 10.44 Wet milieubeheer (het aanwezig van hebben van een begeleidingsbrief tijdens het vervoer van afvalstoffen).

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van:

- artikel 10.2 Wet milieubeheer (verbranden van nog niet ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen);
- de afvalstoffenverordening en het omgevingsplan; en
- artikel 10.37 Wet milieubeheer (het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen).

Alle genoemde bestuursorganen en de waterkwaliteitsbeheerder zijn bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving van de zorgplichtbepaling (artikel 10.1 Wet milieubeheer). Ook in andere gevallen kunnen er meerdere bestuursorganen bevoegd zijn tot optreden. Om te voorkomen dat bestuursorganen op elkaar wachten en/of dat bedrijven onnodig worden geconfronteerd met verschillende handhavers, moeten de betrokken bestuursorganen, op grond van artikel 18.2a Wet milieubeheer, afspreken welk orgaan in het algemeen of in een specifiek geval zal optreden.

D.7.2.3 Interbestuurlijk toezicht

Het interbestuurlijk toezicht is met invoering van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht in 2012 vereenvoudigd. Gemeenten hebben te maken met één toezichthouder per beleidsdomein. De provincie is de toezichthouder voor onder andere milieu. Het Rijk blijft toezichthouder op provincies, als het gaat om provinciale medebewindstaken.

D.7.2.4 Strafrechtelijke handhaving

Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de afvalregels.

D.7.3 Samenwerking

Binnen Nederland werken handhavingpartners actief samen. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op gebied van afval van dierlijke oorsprong.

RUD's, politie, douane en rijksinspecties delen toezichtinformatie en gebruiken elkaars kennis om het toezicht en handhaving te verbeteren. Opsporingsdiensten en politie voeren in opdracht van het Openbaar Ministerie strafrechtelijk onderzoeken uit. Vaak geschiedt dit met medewerking van het bevoegd gezag en opsporingsambtenaren die daar werkzaam zijn.

Ook op internationaal niveau wordt actief samengewerkt door de autoriteiten. In Europa wordt bijvoorbeeld samengewerkt via een netwerk voor de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL). Enkele onderwerpen van samenwerking in dit netwerk zijn bijvoorbeeld de kaderrichtlijn afvalstoffen en de EVOA. Binnen dit netwerk wordt projectmatig samengewerkt tussen de landen die lid zijn. Dat zijn ook Europese niet-EU lidstaten. De EVOA verplicht EU- lidstaten tot internationale samenwerking, onder meer door uitwisseling en/of het gezamenlijk gebruik maken van gegevens. Naast Europese samenwerking is er op intercontinentaal niveau ook steeds betere (bilaterale) samenwerking via wereldwijde handavingsnetwerken zoals INECE en Interpol alsook met landen buiten Europa waarmee in de praktijk een sterke Nederlandse relatie is zoals bijvoorbeeld China.

D.7.4 Handhavingsmiddelen

Het sanctie-instrumentarium is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht voor 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.

De instrumenten voor 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, dan wel het voorkomen van een nieuwe overtreding, met behulp van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Het schorsen of ontnemen van de vergunning door het bevoegd gezag behoort ook tot de mogelijkheden.

Het strafrechtelijk optreden vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. De instrumenten van het strafrecht zijn vooral toegesneden op het bestraffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie) voordeel.

Bij vrijwel elke overtreding kan gekozen worden voor één van beide of een combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. De bestuurlijke strafbeschikking is een voorbeeld van een strafrechtelijke handeling die door een buitengewoon opsporingsambtenaar (van het bevoegd gezag) opgelegd kan worden onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Per geval moet worden bekeken met welk instrument of met welke combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten het gewenste effect het best bereikt kan worden.

D.7.5 Planmatig handhaven

Een bestuursorgaan, dat belast is met de uitvoerings- en handhavingstaak, moet een uitvoerings- en handhavingsstrategie vaststellen (Omgevingsbesluit, artikel 13.5, eerste lid). Hierin wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen het bestuursorgaan zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. In de handhavingsstrategie wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht. De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie vast voor de bedoelde werkzaamheden. Het bestuursorgaan werkt de uitvoerings- en handhavingsstrategie jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma, waarin wordt aangegeven welke van de werkzaamheden het komende jaar zullen worden verricht (artikel 13.8 Omgevingsbesluit). De handhavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma worden zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving.

Met ingang van 1 januari 2017 verplicht de [EVOA](#) de lidstaten om een controleplan voor de EVOA op te stellen. Dit kan als afzonderlijk plan(nen) of als afgebakend onderdeel van andere plannen. Controleplannen zijn gebaseerd op risicobeoordelingen van specifieke afvalstoffen en bronnen van illegale overbrengingen waarbij, voor zover beschikbaar en indien daar aanleiding voor is, rekening wordt gehouden met informatie uit inlichtingenwerk. Voorbeelden hiervan zijn gegevens uit politie- en douaneonderzoeken en analyses van criminele activiteiten. Die risicobeoordeling moet onder meer om het minimaal vereiste aantal controles vaststellen, met inbegrip van fysieke controles van locaties, ondernemingen, makelaars, handelaars en overbrengingen van afvalstoffen, of van de daarmee verband houdende nuttige toepassing of verwijdering. Een controleplan wordt ten minste om de drie jaar geëvalueerd en wordt waar nodig geactualiseerd.

D.7.6 Aandachtspunten toezicht en handhaving op het gebied van afval en materialen

Ook op het gebied van toezicht en handhaving moeten beperkte menskracht en middelen zo effectief mogelijk worden ingezet. Om een doelmatig afvalbeheer te realiseren en de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen is voldoende aandacht voor in ieder geval de volgende zaken wenselijk:

- In hoofdstuk D.6 'Actualiseren van vergunningen' is aangegeven dat voorrang moet worden gegeven aan aanpassing van omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, aan het LAP. Daartoe is in het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikelen 8.98, tweede lid en 8.99, tweede lid, aanhef en onder b, een verplichting opgenomen om de omgevingsvergunningen na het inwerkingtreden van een nieuw of gewijzigd LAP binnen een jaar door te lichten en, indien nodig, de vergunningvoorschriften aan te passen. Om te zorgen dat de aangepaste vergunningen ook worden nageleefd is het van groot belang dat het bevoegd gezag tijdig nagaat of aan de nieuwe voorschriften (en daarmee aan het LAP) wordt voldaan. De ILT zal, in overleg met de betrokken bestuursorganen, per branche controleren of de bestuursorganen voldoen aan hun verplichting de omgevingsvergunningen tijdig te actualiseren.
- Aandacht wordt gevraagd voor toezicht op en handhaving van een adequate scheiding bij milieustraten. Uit onderzoek is gebleken dat scheiding bij de meeste onderzochte milieustraten niet afdoende (conform het Besluit activiteiten leefomgeving) geschiedt.
- Daarnaast is het van groot belang dat de komende jaren extra aandacht wordt besteed aan toezicht op en handhaving van de nieuwe bepalingen omtrent het gescheiden houden van afvalstoffen op alle locaties (in overeenstemming met het Besluit activiteiten leefomgeving, bijlage II en LAP3).

D.7.7 Kern van het beleid ten aanzien van handhaving

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand

beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

De komende jaren moet bij toezicht en handhaving met name aandacht worden besteed aan:

- tijdige aanpassing van vergunningen aan LAP3;
- tijdige en juiste aanpassing van de bedrijfsprocessen na actualisatie van de omgevingsvergunning aan het LAP;
- scheiding bij milieustraten; en
- gescheiden houden van afvalstoffen op alle locaties waar afvalstoffen ontstaan, worden ingezameld, worden opgeslagen of worden verwerkt .

D.8 Vergunningverlening voor afvalbeheer in relatie tot zwerfafval

D.8.1 Achtergrond

In hoofdstuk A.8 is aangegeven dat gemeenten in hun omgevingsplan één of meer bepalingen opnemen over het opruimen van zwerfafval rond de begrenzing van locaties waar (milieubelastende) activiteiten worden verricht.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in een omgevingsvergunning voorschriften op te nemen voor het schoon houden van de omgeving van de locatie waar een (milieubelastende) activiteit wordt uitgevoerd. Uitgangspunt is dat in alle vergunningen waarbij rekening moet worden gehouden met het LAP het opnemen van een dergelijke bepaling wordt overwogen.

D.8.2 Kern van beleid

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

In alle vergunningen voor activiteiten met afvalstoffen worden zo nodig voorschriften opgenomen m.b.t. het opruimen van zwerfafval ten gevolge van de betreffende activiteit in de omgeving van de locatie waar de activiteit wordt uitgevoerd.

Deel E

Sectorplannen

E.1 Inleiding

In deel E zijn de sectorplannen opgenomen. In de sectorplannen is het beleid voor de verschillende afvalstoffen verder uitgewerkt.

E.1.1 Inhoud sectorplannen

De sectorplannen bevatten een beleidskern en een toelichting. Voor wijziging van de kern van beleid wordt een procedure van openbare inspraak gevolgd. Voor wijziging van de toelichting wordt volstaan met bekendmaking van de wijziging. Meer informatie hierover is opgenomen in de leeswijzer van dit LAP.

De kern van het beleid van de sectorplannen is opgenomen in paragraaf I tot en met III.

- paragraaf I bevat de afbakening oftewel de reikwijdte van het sectorplan;
- paragraaf II bevat de minimumstandaard van verwerking. In een aantal sectorplannen is tevens een vooruitblik opgenomen om duidelijk te maken welke ontwikkelingen in de minimumstandaard worden voorzien.
- paragraaf III bevat de uitwerking van de beoordeling voor het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.

E.1.2 Relatie beleidskader en sectorplannen

Het beleidskader is de basis voor het afvalbeheer en beleidsuitvoering en bevat het algemene beleid voor:

- de toetsing van vergunningaanvragen voor de verwerking van afvalstoffen aan de afvalhiërarchie en de minimumstandaard van verwerking;
- de beoordeling van verzoeken voor het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.

De sectorplannen bevatten een uitwerking van het algemeen beleid zoals dat is beschreven in het beleidskader. In geval dat een sectorplan afwijkt van het beleidskader is met betrekking tot de onderwerpen minimumstandaard en grensoverschrijdend transport van afvalstoffen het sectorplan bepalend, met als uitzondering dat import op basis van het importplafond ook kan worden beperkt wanneer dat in het betreffende sectorplan niet is genoemd (zie ook paragraaf B.13.5.4).

Het is belangrijk dat vergunningverleners en handhavers zich niet beperken tot de inhoud van de sectorplannen, omdat een aantal onderwerpen en achtergronden centraal in het beleidskader zijn uitgewerkt. Voor de betreffende onderwerpen is een verwijzing in de toelichting van de sectorplannen opgenomen.

Tot slot wordt benadrukt dat de voorschriften van direct werkende (Europese) regelgeving zoals de EVOA, REACH en de POP-verordening van toepassing kunnen zijn op de gevraagde activiteit en derhalve altijd moeten worden betrokken bij de beoordeling. In het beleidskader is relevante informatie over deze regelgeving opgenomen. Het is mogelijk dat de in een sectorplan opgenomen minimumstandaard geen of onvoldoende rekening houdt met, met name REACH en de POP-verordening. In die gevallen is de in de sectorplannen opgenomen uitwerking van het beleid niet van toepassing.

E.1.3 Kern van het beleid

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

- In geval dat een sectorplan afwijkt van het beleidskader is met betrekking tot de onderwerpen minimumstandaard en grensoverschrijdend transport van afvalstoffen het sectorplan bepalend, met als uitzondering dat import op basis van het importplafond ook kan worden beperkt wanneer dat in het betreffende sectorplan niet is genoemd (zie ook paragraaf B.13.5.4).

E.2 De sectorplannen

In verband met de omvang zijn de sectorplannen zelf niet opgenomen in dit document maar als aparte documenten gepubliceerd.

Deel F

Bijlagen

F.1 bijlage 1; Afkortingen

F.1.1 Gebruikte afkortingen

Abm	Activiteitenbesluit milieubeheer
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Arm	Activiteitenregeling milieubeheer
AVI	Afvalverbrandingsinstallatie (zie ook bijlage F.3)
Bbk	Besluit bodemkwaliteit
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBT	Beste beschikbare techniek
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BREF	BBT-referentiedocument
BSA	Bouw- en sloopafval
Bssa	Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen
C2C	Cradle to cradle
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Plan Bureau
DUIV	Directeuren Overleg Milieu
Dx	(x is een getal tussen 1 en 15) Handeling van verwijdering (disposal) uit bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen
EG	Europese Gemeenschap
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (EU-Verordening inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem)
EPR	Producentenverantwoordelijkheid
EPS	Expanded polystyrene ('piepschuim')
EU	Europese Unie
Eural	Europese afvalstoffenlijst
EVOA	Verordening (EG) Nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen
gft	Groente-, fruit- en tuinafval (gft-afval)
GHA	Grof huishoudelijk afval
HDO	Handel, diensten en overheid
hha	Huishoudelijk afval
IBC	Isoleren, beheersen en controleren
IMPEL	Implementation and Enforcement of Environmental Law (Europees samenwerkingsverband)
IenM	Infrastructuur en Milieu
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IMT	Integrale MilieuTaakstelling
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Directive on Integrated pollution prevention and control
KCA	Klein chemisch afval (afkomstig van huishoudens)
KGA	Klein gevaarlijk afval (afkomstig van bedrijven, onder meer van KCA-depots)
Kra	Kaderrichtlijn afvalstoffen EG Nr. 2008/98/EG
KWD	kantoor-, winkel- en dienstensector

LAP	Landelijk afvalbeheerplan
LCA	Levenscyclusanalyse
MER	Milieueffectrapport
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MJA	Meerjarenafspraak
MVI	Maatschappelijk verantwoord inkopen
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
NAVOS	Nazorg voormalige stortplaatsen
Ob	Omgevingsbesluit
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ONF	Organisch natte fractie (fractie van huishoudelijk en bedrijfsafval die overblijft na afscheiding van metalen en RDF)
Or	Omgevingsregeling
Ow	Omgevingswet
PRTR	Pollutant Release Transfer Register
PVC	Polyvinylchloride (chemische naam is polychlooretheen (PCE))
Rbk	Regeling bodemkwaliteit
RDF	Refuse derived fuels
RIE	Richtlijn industriële emissies
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst (of Omgevingsdienst)
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie(s)
Rx	(x is een getal tussen 1 en 13) Handeling van nuttige toepassing (Recovery) uit bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen
SCP	Sustainable Consumption and Production
UPV	Uitgebreide productenverantwoordelijkheid
VAMIL	Willekeurige afschrijving milieu-investeringen
VDB	Verordening dierlijke bijproducten
VIHB	Vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO	Vereniging van Nederlandse Ondernemers
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (inmiddels opgegaan in het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
Wbm	Wet belastingen op milieugrondslag
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (fiscale stimuleringsregeling)
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
ZAVIN	Ziekenhuisafval verbrandingsinstallatie Nederland

F.1.2 Kern van het beleid

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

F.2 bijlage 2; Referenties

F.2.1 Referenties

De met een * gemarkeerde documenten zijn op als achtergronddocument opgenomen op de website van het LAP.

- Agentschap NL, Uitgangspunten toepassing R1-formule, 21 juli 2011
- BuZa, Fiche: Mededeling Sluiten van de kringloop – een EU actieplan voor de Circulaire Economie, kst-34395-3, 5 februari 2016*
- BuZa, Fiche: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen, kst-34395-2, 5 februari 2016*
- CPB en PBL, Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, 1689, 2015
- CE Delft, Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) 1 en 2, 14.2C95.24, mei 2014*
- CE Delft, Chemische recycling in het afvalbeleid, december 2019 (Update maart 2020: aanvullende uitleg gebruikte terminologie), Publicatienummer: 19.190156.161*
- Cegerek Van Veldhoven, motie van de leden Cegerek en Van Veldhoven, kst-34300-XII-26, 29 oktober 2015*
- CLICKNL, Kennis en innovatie Agenda Creatieve Industrie 2016-2019, mei 2015
- Cramer, J., Circulair denken en doen: noodzaak en kansen, 7 april 2016*
- Commissie Integraal Waterbeheer CIW/CUWVO, Afvalwaterproblematiek bij de oppervlaktebehandeling van materialen, 1997*
- Commissie Integraal Waterbeheer CIW/CUWVO, Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen, 2001*
- CROW, Code Milieu Verantwoord Wegbeheer, 2014
- De Roever Milieuadviesing, De verwerking verantwoord, 2002*
- EC, Guidelines on the interpretation of the R1 energy efficiency formula for incineration facilities dedicated to the processing of municipal solid waste according to annex II of directive 2008/98/EC on waste, juni 2011*
- EC, Impact Assessment on the Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste and the immediate implementing measures, 2005
- ECHA, Richtsnoer voor afval en teruggewonnen stoffen (mei 2016)
- Ernst & Young, Exploration of the role of extended producer responsibility for the circular economy in the Netherlands, juni 2016*
- EU, Raadsconclusies 'Closing the loop – An EU Action plan for the Circular Economy', 20 juni 2016*
- FFact en SEOR-Erasmus Universiteit, De toekomst van de stortsector: op weg naar 2030, 26 november 2010*
- FFact en SEOR-Erasmus Universiteit, Modernisering en verduurzaming stortsector, 15 november 2013*
- Hof van Justitie, Arrest Città Metropolitana di Bari, C-147/15, 28 juli 2016*
- Hof van Justitie, Arrest Europese Commissie tegen België, C-2/90, 9 juli 1992*
- Hof van Justitie, Arrest Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage, 172/82, 10 maart 1983*
- IenM, Afvalpreventieprogramma Nederland, december 2013*
- IenM et al., convenant 'Meer en Beter Recyclen', Staatscourant 2015, 8152*
- IenM, Duurzame ontwikkeling en beleid (MVI), kst-30196-358, 11 september 2015*
- IenM, Invulling programma Van Afval Naar Grondstof, IENM/BSK-2014/12161, 28 januari 2014*
- IenM, Landelijke aanpak zwerfafval, IENM/BSK-2015/241292, 14 december 2015*
- IenM, Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen overheden 2015-2020, kst-30196-358, 11 september 2015*
- IenM, Rijksbrede programma Circulaire Economie
- IenM, Uitwerking van acht operationele doelstellingen; IENM/BSK-2014/12161, 28 januari 2014*
- IenM, EZ et al., Internationale Green Deal North Sea Resources Roundabout, 3 maart 2016*
- Infomil, Handleiding bepalen BBT voor industriële IPPC-installaties, versie 6 september 2016
- OD Regio Nijmegen, Beschrijving van het A&V-beleid en de AO/IC: handreiking voor bedrijven,

- september 2015*
- OVAM, Onderzoek naar hoogwaardige toepassingen van cellenbetonafval, april 2011*
 - Rijkswaterstaat, Handreiking Eural, augustus 2019*
 - Rijkswaterstaat, Nederlands Afval in Cijfers, gegevens 2006-2010, februari 2013*
 - RIVM, Concentratiegrenswaarde voor ZZS in afvalstromen, 2017-0099, 2017*
 - RIVM, Handreiking identificatie Nederlandse zeer zorgwekkende stoffen, 601357012/2013, 2013
 - RIVM, Niet-limitatieve lijst van zeer zorgwekkende stoffen, versie 22 februari 2016
 - RIVM, ReCiPe-methode 2016*
 - RIVM, Beoordeling hergebruik van luier- en incontinentiemateriaal, Briefrapport 2019-0111*
 - RIVM, Medicijnresten en waterkwaliteit: een update, briefrapport 2020-0088*
 - RIVM, Kritische emissiewaarden voor bouwstoffen. Milieuhygiënische onderbouwing en consequenties voor bouwmaterialen, 2007, rapportnummer 711701043
 - Royal HaskoningDHV, Verkenning verduurzaming en mining voormalige stortplaatsen in Nederland, BD1581, 25 juni 2015
 - Royal HaskoningDHV, Milieueffectrapport Pilot Stabilisatie Cavernes Twente, 9W6182-102/R0003/Nijm, 13 mei 2013*
 - SER, Convenant duurzame kleding en textiel, 2016*
 - SGS Search, Comparative mLCA on waste treatment of diaper and incontinence material, 27-08-2020*
 - Staatstoezicht op de Mijnen, Werkgroep injectie productiewater, Convenant werkgroep injectie productiewater*
 - STOWA, Huishoudelijke voedselresten in de afvalwaterketen (LCA), 2017*
 - TNO, Kansen voor de circulaire economie in Nederland, TNO 2013 R10864, 11 juni 2013
 - VROM, et al., convenant inzake resten en gebruikte verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen, 1998 *
 - VROM, Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik, 2006*
 - VROM, Richtlijn decontaminatie-apparatuur ziekenhuisafval, 2006
 - VROM, Richtlijn decontaminatie-apparatuur ziekenhuisafval, Erratum*
 - VROM, Handreiking toepassing regelgeving verbranden buiten inrichtingen, januari 2008*

F.2.2 Kern van het beleid

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

F.3 bijlage 3; Lijst van gebruikte termen, begrippen en definities

F.3.1 Gehanteerde begrippen in het LAP

Begrip	Definitie, toelichting
Afgewerkte olie*	Alle soorten minerale of synthetische smeeroilie of industriële olie die ongeschikt is geworden voor het gebruik waarvoor zij oorspronkelijk bestemd was, zoals gebruikte olie van verbrandingsmotoren en versnellingsbakken, alsmede smeeroilie, olie voor turbines en hydraulische oliën. *: kaderrichtlijn afvalstoffen
Afgifte	Door afgifte van een afval stof krijgt een andere rechtspersoon of natuurlijk persoon het bezit van de afvalstof. De eigendomsverhoudingen in goederenrechtelijke zin ten aanzien van de afvalstof zijn daarbij irrelevant, tenzij in de betreffende tekst van het LAP anders is bepaald.
Afvalbeheer	Zie 'beheer van afvalstoffen'.
Afvalbeheerbijdrage	Door producenten of importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen bijdrage voor door hen nieuw op de markt gebrachte producten, zoals elektr(on)ische apparatuur. Het fonds wordt gebruikt voor de financiering van producentverantwoordelijkheid. Oude naam is 'verwijderingsbijdrage'.
Afvalcategorie	Categorieën zoals opgenomen in 'bijlage 5; Lijst met gescheiden te houden afvalstoffen' van het LAP.
Afvalcomponent	Enkelvoudig bestanddeel van een afvalstof.
Afvalstoffen* of afval	Alle stoffen, mengsels of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. *: Wet milieubeheer
Afvalstoffenhandelaar	Zie 'handelaar in afvalstoffen'
Afvalstoffenhouder	Zie 'houder van afvalstoffen'
Afvalstoffenmakelaar	Zie 'bemiddelaar/makelaar in afvalstoffen'.
Afvalstoffenproducent	Zie 'producent van afvalstoffen'
Afval van vaartuigen; lading-gerelateerde afvalstoffen	Zaken – niet zijnde de lading zelf – die wel zijn gebruikt bij de belading (zoals pallets, stoot- en stuwmaterialen, afdekmaterialen, touw, etc.).
Afval van vaartuigen; ladingrestanten	Gedeelten van lading die door opgetreden verontreinigingen (met bijvoorbeeld olie of chemicaliën) of om andere redenen niet meer geschikt zijn voor het doel waarvoor zij vóór het vervoer waren bedoeld. Het gaat hierbij niet om: <ul style="list-style-type: none"> • waterige stromen zoals waswaters, etc. (zie hiervoor onder Afval van vaartuigen: 'waterig afval en slops') en • de restlading of overslagrestanten die op de plaats van lossen direct bij de oorspronkelijke lading worden gevoegd, aangezien deze niet worden beschouwd als afvalstoffen.
Afval van vaartuigen; olie- en vethoudend scheepsafval	Olie- of vetresten en afval verontreinigd met olie- of vetresten, zoals bijvoorbeeld bilgewater, afgewerkte olie, oliefilters, poetsdoeken, schroefasvet/smeervet, vloeibare brandstof- en olierestanten, etc. Het betreft zowel waterig als niet-waterig afval en komt met name vrij bij gebruik en onderhoud van het schip zelf (en ontstaat grotendeels in de machinekamer). Het omvat dus geen met olie- of

	vet verontreinigde ladingrestanten of waterig afval en slops.
Afval van vaartuigen; overig afval uit vaartuigen	Aan boord vrijkomend huishoudelijk afval, KGA, etc. Sanitair afvalwater valt hier niet onder.
Afval van vaartuigen; sanitair afvalwater	Bedrijfsafvalwater uit keukens, eetruimten, wasruimten en bijkeukens aan boord van schepen, daaronder begrepen toiletwater.
Afval van vaartuigen; waterig afval en slops	Met ladingresten of anderszins verontreinigde was-, spoel- en ballastwaters, afvalwateren en waterige slops. Sanitair afvalwater valt hier niet onder.
Andere nuttige toepassing	<p>Nuttige toepassing niet zijnde 'voorbereiden voor hergebruik' of 'recycling'.</p> <p>Voorbeelden (niet limitatief en niet in hiërarchische volgorde) zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hoofdgebruik als brandstof - het verwerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof. - opvulling volgens de definitie in de Kra - stabiliseren van ondergrondse ruimten d.m.v. vullen met afvalstoffen (**) - inzet als reductiemiddel in hoogovens (*) - inzet als flocculatiemiddel (*) - inzet als DeNOx-middel (*) - detoneren (***) - etc. <p>(*) mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden.</p> <p>(**) De voorwaarden wanneer sprake is van 'nuttige toepassing' i.p.v. storten zijn beschreven in paragraaf B.12.13).</p> <p>(***) mits inzet van andere explosieven wordt vermeden - komt voor in mijnbouw</p> <p>Toelichting: 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.</p>
Afvalverbrandingsinstallatie (AVI)	Een afvalverbrandingsinstallatie die primair is opgericht voor het verbranden van vast stedelijk afval (Zowel R1 als D10 installaties). In praktijk zijn dit de 12 installaties die in aanmerking kunnen komen voor de R1-status op basis van de voetnoot bij de R1-handeling van bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen .
Andere milieubelastende installatie *	vaste technische eenheid waarin een milieubelastende activiteit, anders dan een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, wordt verricht activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die met die activiteit rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging.
	*: Omgevingswet
Basisolie	Door raffinage van afgewerkte olie geproduceerde olie geschikt als grondstof voor de productie van nieuwe smeerolie en waarbij in ieder geval uit de olie de verontreinigende stoffen, oxidatieproducten en additieven zijn verwijderd.

Bedrijfsafval *	Afvalstoffen, niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. *: Wet milieubeheer
Beheer van afvalstoffen *	Inzameling, vervoer, nuttige toepassing, met inbegrip van sortering, 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. *: Wet milieubeheer
Bemiddelaar/makelaar in afvalstoffen *	Natuurlijke of rechtspersoon die ten behoeve van anderen bedrijfsmatig de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen organiseert, met inbegrip van de natuurlijke of rechtspersonen die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben. *: Wet milieubeheer
Bemiddelen/makelen in afvalstoffen	Het bedrijfsmatig ten behoeve van anderen organiseren van de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen, met inbegrip van de gevallen waarin men de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit heeft. Zie verder ook hoofdstuk B.4 'Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen'.
Bijstoken	Vergassen of pyrolyseren van een (bio)brandstof om het verkregen gas vervolgens samen met de reguliere brandstof in een elektriciteitscentrale om te zetten in elektriciteit en/of warmte.
Bioafval *	Biologisch afbreekbaar tuin- en plantsoenafval, levensmiddelen- en keukenafval van huishoudens, kantoren, restaurants, groothandel, kantines, cateringfaciliteiten en winkels en vergelijkbare afvalstoffen van de levensmiddelenindustrie. * : Wet milieubeheer Toelichting: De volgende afvalstoffen vallen geheel of gedeeltelijk onder het begrip 'bioafval' en worden in het LAP gebruikt om specifieke vormen van bioafval aan te duiden: gft-afval, levensmiddelenafval, groenafval, swill, grof tuinafval, plantsoenafval, organisch bedrijfsafval, etc.
Bouw- en sloopafval *	Afvalstoffen die geproduceerd worden door bouw- en sloopwerkzaamheden. * : Kaderrichtlijn afvalstoffen Toelichting: In het LAP betreft dit o.a. afvalstoffen die vrijkomen bij het bouwen, renoveren en slopen van gebouwen en andere bouwwerken, waaronder ook werken in de weg- en waterbouw.
Bouwstof *	Materiaal waarin de totaalgehalten aan silicium, calcium of aluminium tezamen meer dan 10 gewichtsprocent van dat materiaal bedragen, uitgezonderd vlakglas, metallisch aluminium, grond of baggerspecie, dat is bestemd om te worden toegepast. * : Besluit bodemkwaliteit
Bouwwerk *	Constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip

	van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties. * Omgevingswet
Bronscheiding	Wijze van afvalscheiding waarbij reeds bij de ondoener deelstromen gescheiden worden ingezameld of ingezameld in de vorm van 'slimme mengsels' met een aantal deelstromen. Zie verder ook hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen'.
Capaciteit (in relatie tot stortplaatsen)	<ul style="list-style-type: none"> • Capaciteit in procedure: capaciteit waarvoor de vergunningprocedures (zoals Wm en Wro) nog lopen; • Capaciteit in exploitatie: capaciteit waarvoor alle vergunningprocedures zijn afgerond; • Capaciteit ingericht: dat deel van de capaciteit in exploitatie die direct geschikt is voor gebruik; • Capaciteit totaal: som van de capaciteit in exploitatie en in procedure.
Chemische recycling	zie 'Recycling, chemische'
Chloorgehalte	Het gehalte aan gehalogeneerde organische stoffen, uitgedrukt in chloor.
Compost*	Product afkomstig uit een aerob proces, dat bestaat uit één of meer organische afvalstoffen die al dan niet met bodembestanddelen zijn gemengd en die met behulp van micro-organismen zijn afgebroken en omgezet tot een homogeen en zodanig stabiel eindproduct dat daarin alleen nog een langzame afbraak van humeuze verbindingen plaatsvindt en dat niet mede bestaat uit dierlijke meststoffen en niet verpompbaar is. De eisen voor compost staan in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. * Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet .
Composteren	Onder aerobe omstandigheden biologisch afbreken van afvalstoffen (primair plantaardig)
Congeneren	Varianten van bepaalde stoffen met een soortgelijke chemische structuur en meestal soortgelijke eigenschappen, maar soms grote onderlinge verschillen in toxiciteit. Zo kent men meer dan 200 verschillende gechlloreerde dioxines (congeneren), maar ook binnen de PCB's kennen we meer dan 200 verschillende stoffen (congeneren).
Digestaat	Residu dat overblijft na vergisting van organische afvalstoffen (plantaardig en dierlijk)
Energie-efficiency'	De waarde die voor een AVI berekend wordt op basis van de formule bij R1 uit bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen .
Energierendement	De mate waarin een installatie (bijvoorbeeld een AVI) de energie-inhoud van de inputstroom (afval) kan omzetten in toepasbare vorm (bijvoorbeeld elektriciteit en/of warmte).
Export	Het Nederland doen verlaten van afvalstoffen, met uitzondering van doorvoer van afvalstoffen via Nederland. Zie ook 'uitvoer'.
Fijn huishoudelijk restafval	Zie 'Restafval, fijn huishoudelijk'
Gemengde fractie	Deelstroom uit het sorteren van afval waarin meerdere materiaalsoorten voorkomen welke bewust in 1 fractie zijn gelaten met het oog op een specifieke toepassing (denk aan RDF) of een vervolgsortering. Gemengde fracties zijn - anders dan sorteeresidu - in beginsel geschikt voor verdere sortering/scheiding in materialen die apart voor recycling geschikt gemaakt kunnen worden.

Gescheiden inzameling	Inzameling waarbij een afvalstoffenstroom gescheiden gehouden wordt naar soort en aard van de afvalstoffen om een specifieke behandeling te vergemakkelijken.
Gevaarlijke afvalstoffen *	Afvalstoffen die een of meer van de in bijlage III bij de kaderrichtlijn afvalstoffen genoemde gevaarlijke eigenschappen bezitten. Toelichting: Deze abstracte definitie komt uit de Wet milieubeheer. In Nederland is dit opgenomen in de ' Regeling Europese afvalstoffenlijst ' en ' Regeling integrale tekst Afvalstoffenlijst '. De laatste bevat een lijst met afvalstoffen waarin alle gevaarlijke afvalstoffen met een * zijn gemarkeerd. Voor zowel deze lijst als voor regels m.b.t. het gebruik ervan wordt verder naar deze regelingen verwezen.
Gft-afval	Groente- fruit- en tuinafval, zijnde bioafval afkomstig van huishoudens (zie ook 'bioafval').
Grof huishoudelijk afval	Zie 'Huishoudelijk afval, grof'
Grof huishoudelijk restafval	Zie 'Restafval, grof huishoudelijk'
Handelaar in afvalstoffen *	Natuurlijke of rechtspersoon die als verantwoordelijke optreedt bij het bedrijfsmatig aankopen en vervolgens verkopen van afvalstoffen, met inbegrip van natuurlijke of rechtspersonen die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben. *: Wet milieubeheer
Handelen in afvalstoffen	Het als verantwoordelijke optreden bij het bedrijfsmatig aankopen en vervolgens verkopen van afvalstoffen, inclusief de gevallen waarin men het afval niet fysiek in bezit krijgt. Zie verder ook paragraaf 15.6 van het beleidskader.
Herbruikbare grond of baggerspecie	Partijen grond of baggerspecie die voldoen aan de in het Besluit bodemkwaliteit opgenomen maximale waarden voor de kwaliteitsklasse industrie, bodemkwaliteitsklasse B of voor grootschalige toepassingen op of in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam. Partijen zijn direct toepasbaar als deze zonder verwerking, anders dan ontwateren, toepasbaar zijn op grond van het Bbk.
Hergebruik *	Elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld. *: Wet milieubeheer
Houder van afvalstoffen	De 'afvalstoffenproducent' dan wel de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen fysiek in zijn bezit heeft (let op: de houder hoeft niet het eigendom van de afvalstoffen te hebben).
Huishoudelijk afval	Afvalstoffen afkomstig uit particuliere huishoudens, behoudens voor zover het ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft.
Huishoudelijk afval, grof	Huishoudelijke afvalstoffen die zo afwijken naar aard, samenstelling of omvang (volume of afmetingen) dat deze apart aan een inzameldienst of een verwerker van afvalstoffen wordt aangeboden. Voorbeelden zijn grof huishoudelijk restafval, grof tuinafval, meubels, tapijten en particulier verbouwingsafval.
Huishoudelijk restafval	Zie 'Restafval, huishoudelijk'
Immobilisaten	Het product van immobilisatie van een afvalstof
Immobilisatie	Technologische ingreep waarbij de fysische en/of chemische

(t.b.v. productie van een bouwstof)	eigenschappen van een afvalstof worden gewijzigd, zodanig dat de kans op verspreiding van milieuverontreinigende stoffen door uitloging, erosie of verstuiving op de korte en lange termijn wordt verminderd.
Immobilisatie, koude	Immobilisatie waarbij de fixatie van verontreinigingen plaatsvindt door toevoeging van bindmiddelen, eventueel in combinatie met specifieke toeslagstoffen
Immobilisatie, thermische	Immobilisatie waarbij de fixatie van verontreinigingen plaatsvindt door verhitting, waarbij de afvalstof in meer of mindere mate smelt, en daarna weer afkoelt en de verontreinigingen in een verglaasde matrix worden gebonden.
Import	Het binnenbrengen van afvalstoffen naar Nederland, met uitzondering van doorvoer van afval via Nederlands grondgebied. Zie ook 'invoer'.
Industrieel afval	Afval - gevaarlijk dan wel niet-gevaarlijk - afkomstig uit industriële bedrijven (SBI-klassen 10 tot en met 33 volgens de SBI-2008).
Industrieel afval, procesafhankelijk	Afval - gevaarlijk dan wel niet-gevaarlijk - afkomstig uit industriële bedrijven (SBI-klassen 10 tot en met 33 volgens de SBI-2008), dat vrijkomt bij industriële (productie)processen.
Industrieel afval, niet-procesafhankelijk	Met restafval van bedrijven vergelijkbaar restafval afkomstig uit industriële bedrijven (SBI-klassen 10 tot en met 33 volgens de SBI-2008), maar niet zozeer gelinkt aan het productieproces in die bedrijven.
Integraal ketenbeheer	Beheer gericht op het sluiten van de stofkringlopen in de keten van grondstof - productieproces - product - afval en de daarbij behorende emissies.
Invoer *	Het Nederland binnenbrengen van afvalstoffen van buiten de Europese Gemeenschap, met uitzondering van doorvoer via de Gemeenschap. Zie ook 'import'. *: Verordening 1013/2006 [definitie niet 100% letterlijk overgenomen]
Inzamelen *	Verzameling van afvalstoffen, met inbegrip van de voorlopige sortering en de voorlopige opslag van afvalstoffen, en het transporteren van deze afvalstoffen naar een locatie voor verwerking of een toepassingslocatie. Bij het inzamelen worden afvalstoffen opgehaald en neemt de inzamelaar het eigendom van de afvalstoffen over van de ontdoener op het moment van afgifte. *: Wet milieubeheer 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. <ul style="list-style-type: none"> Het door een bedrijf binnen de eigen locatie 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 locatie door een professionele inzamelaar of verwerker is wel inzameling. Het meenemen van bij eigen werk buiten de eigen locatie ontstane afvalstoffen (hovenier neemt snoeiafval mee, schilder neemt gebruikte verfblikken mee) is geen beroepsmatig inzamelen. Wanneer een professionele afvalinzamelaar of verwerker bij de hovenier of schilder het verzamelde afval komt

	<p>halen is wel sprake van beroepsmatig inzamelen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Het door een verkoper van huishoudelijke apparaten bij een particulier meenemen van een oude wasmachine bij het leveren van een nieuwe. Het namens dit verkoopbedrijf ophalen van diezelfde wasmachine bij diezelfde particulier door een professionele afvalinzamelaar ten behoeve van opslag naar diens eigen locatie is wel beroepsmatig inzamelen.
IPPC-installatie *	<p>Installatie als bedoeld in artikel 3, onder 3 van de richtlijn industriële emissies, voor zover daarin een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn wordt verricht.</p> <p>*: Omgevingswet</p>
Joule	Eenheid van energie.
Kaderrichtlijn afvalstoffen	Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312).
Keten	Het geheel van winnen van grondstoffen, maken van producten, gebruiken van producten en het beheren van de afvalstoffen die vrijkomen bij of na de hiervoor genoemde activiteiten.
Ketenbeheer	Het streven naar en uitvoeren van maatregelen die leiden tot het beperken van de milieudruk van een keten.
Kwalitatieve preventie	Het nemen van maatregelen waardoor de milieuschadelijkheid van afvalstoffen afneemt.
Kwantitatieve preventie	Het nemen van maatregelen tot het reduceren van de hoeveelheid afvalstoffen.
Lekvrij afvalbeheer	Afvalbeheer waarbij alle afvalstoffen op een legale wijze daadwerkelijk op de daarvoor bestemde plaats terechtkomen.
Levensmiddelenafval *	<p>Alle levensmiddelen als omschreven in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad (1) die afvalstoffen zijn geworden.</p> <p>* : Kaderrichtlijn afvalstoffen</p> <p>Toelichting: In artikel 2 van deze verordening staat uitputtend beschreven wat onder 'levensmiddel' wordt verstaan. Samengevat is dit "alles, al dan niet gedeeltelijk verwerkt, dat bestemd is om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan kan worden verwacht dat het door de mens wordt geconsumeerd (incl. ook drank en alles – ook water – dat opzettelijk aan het levensmiddel wordt toegevoegd)". Niet onder 'levensmiddelen' valt onder meer geneesmiddelen, cosmetica, tabak(sproducten). Omdat art. 2 van de verordening een uitputtende omschrijving is van wat onder levensmiddelen valt, vallen verpakkingen van levensmiddelen er niet onder.</p>
Materiaal terugwinning *	<p>Andere handeling voor nuttige toepassing dan de terugwinning van energie en de herverwerking tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstoffen of andere middelen voor het opwekken van energie. Daartoe behoren onder meer voorbereiding voor hergebruik, recycling en opvulling.</p> <p>*: Kaderrichtlijn afvalstoffen</p> <p><u>Toelichting:</u> Onder materiaal terugwinning valt</p> <ul style="list-style-type: none"> voorbereiding voor hergebruik**, recycling** en alle vormen van 'andere nuttige toepassing'** met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> inzetten als brandstof en

	<p>– bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof</p> <p>** : zie eigen definitie elders in deze bijlage</p>
Meestoken	Afvalstoffen worden direct mee verbrand in een andere installatie dan een AVI (bijvoorbeeld als vervanger van kolen in een kolengestookte elektriciteitscentrale).
Mengen	<p>Het samenvoegen van afvalstoffen die qua aard, samenstelling of concentraties aanwezige componenten niet met elkaar vergelijkbaar zijn. Onder 'mengen' wordt in ieder geval gevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het samenvoegen van afvalstoffen die vallen binnen verschillende afvalcategorieën van 'bijlage 5; Lijst met gescheiden te houden afvalstoffen'; • het samenvoegen van afvalstoffen met niet-afvalstoffen; • verdunnen van afvalstoffen; • het samenvoegen van afvalstoffen binnen één afvalcategorie.
Milieubelastende activiteit *	<p>activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.</p> <p>*: Omgevingswet</p>
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. Ook betreft het een uitwerking van de artikelen 3 en 4 van de kaderrichtlijn afvalstoffen .
Monostroom	<p>In de sectorplannen 1 en 84 wordt bedoeld op een ruime uitleg: Eenduidige afvalstoffen bestaande uit één materiaalsoort of één type product (vaak samengesteld uit verschillende materiaalsoorten), die relatief eenvoudig gescheiden ingezameld of afgescheiden kunnen worden uit een afvalstof van gemengde samenstelling.</p> <p>In sectorplan 67 geldt de volgende definitie: Eén partij afkomstig van één ontdoener, die na in het afvalstadium te zijn geraakt, niet vermengd is met andere (afval)stoffen. Chemisch gezien kan een monostroom één oplosmiddel of een mengsel van oplosmiddelen betreffen.</p> <p>In de andere sectorplannen wordt hiermee bedoeld: Een eenduidige afvalstof, in beginsel bestaande uit één materiaalsoort, die gescheiden is ingezameld of is afgescheiden uit een gemengde afvalstof.</p>
Nascheiden	Het scheiden van restafval in deelstromen
Nationale zelfverzorging	Zie 'zelfverzorging'
Niet procesafhankelijk industrieel afval	Zie 'Industrieel afval, niet procesafhankelijk'
Nuttige toepassing *	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

	<p>geval behoren handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen.</p> <p>*: Wet milieubeheer</p> <p>Toelichting: De afvalstoffen dienen, gelet op het arrest Edilizia van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU van 28 juli 2016, C-147/15, Città Metropolitana di Bari v Edilizia Mastrodonato Srl, ECLI:EU:C:2016:606), volgens de meest recente wetenschappelijke en technisch kennis geschikt te zijn voor het vervangen van primaire materialen.</p>
Ontkoppeling, absolute	In een periode waarin het Bruto Binnenlands Product van Nederland is gestegen is de geproduceerde hoeveelheid afval afgenomen.
Ontkoppeling, relatieve	De geproduceerde hoeveelheid afval is in een bepaalde periode wel toegenomen, maar minder snel dan het Bruto Binnenlands Product van Nederland is toegenomen over dezelfde periode.
Opbulken	Het samenvoegen van afvalstoffen die qua aard, samenstelling en concentraties vergelijkbaar zijn. Zie ook 'mengen' elders in deze begrippenlijst.
Opslaan	Alle handelingen waarbij afvalstoffen voor een korte of langere tijd in een zekere ruimte min of meer statisch worden gehouden. Verplaatsen, stapelen, etc. kan hier onder vallen, maar het uitvoeren van iedere verwerkingshandeling (sorteren, scheiden, spoelen, mengen, etc.) valt hier niet onder.
Opvulling *	<p>Handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken.</p> <p>*: Kaderrichtlijn afvalstoffen</p> <p>N.B. Gezien de interpretatie van de definitie door de RvS in arrest ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4206, wordt 'opvulling' in het LAP alleen gebruikt voor nuttige toepassing van afvalstoffen voor het opvullen van mijnen of groeves die aan de oppervlakte liggen.</p>
Opvulmateriaal	Materiaal dat wordt ingezet voor het vullen van mijnen en groeves aan de oppervlakte of in de diepe ondergrond.
Overbrenging	<p>Het vervoer van afvalstoffen dat plaatsvindt:</p> <ol style="list-style-type: none"> tussen Nederland en een ander land; of tussen Nederland en landen of gebieden overzee of andere gebieden die onder de bescherming van Nederland staan; of tussen Nederland en een landgebied dat volgens het internationaal recht niet tot enig land behoort; of tussen Nederland en het Zuidpoolgebied; of vanuit Nederland doorheen één van de bovengenoemde gebieden; of binnen Nederland doorheen één van bovengenoemde gebieden en dat in Nederland vertrekt en eindigt; of vanuit een niet onder de rechtsmacht van enig land vallend geografisch gebied naar Nederland.
Overige nuttige	Zie 'Andere nuttige toepassing'

toepassing	
Overslaan	<p>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. etc.) valt hier niet onder. Het uitsorteren en opbulken kunnen wel onderdeel uitmaken van het overslaan.</p> <p>In het kader van het LAP vallen ook onder overslaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het kortdurend stallen van containers met afval, bijvoorbeeld containers die door schepen worden aangevoerd en daarna door voertuigen verder worden 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 en tijdelijk binnen de locatie van rechtspersoon B wordt overgeslagen. Het kan ook gaan om het overbrengen van los gestorte afvalstoffen in een groter opbergmiddel of transportmiddel; • het stallen van met afval geladen voertuigen, bijvoorbeeld het 'overnachten' van een volle vrachtwagen op een locatie.
PAK's	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen, waarbij in het LAP wordt uitgegaan van de zogenaamde PAK10 van VROM, te weten antracene, benzo(a)antracene, benzo(a)pyreen, benzo(ghi)peryleen, benzo(k)fluoranteen, chryseen, fenantreen, fluoranteen, indeno(1,2,3cd)pyreen en naftaleen.
PCB's	<p>(1) polychloorbifenylen, en</p> <p>(2) polychloorterfenylen (PCT's), en</p> <p>(3) monomethyltetrachloordifenylnmethaan, monomethyldichloordifenylnmethaan, monomethyldibroomdifenylnmethaan, en</p> <p>(4) alle mengsels van bovengenoemde stoffen, waarvan het totale gehalte groter is dan 0,5 mg/kg per congener 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180</p>
PCB-houdend afval	Afval dat PCB's bevat voor zover het gehalte voor één van de afzonderlijke polychloorbifenylncongengenen 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180 hoger is dan 0,5 mg/kg.
Pellets	Brandstof, geperste korrels uit gesorteerde afvalstoffen.
Preventie *	<p>Maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:</p> <p>a. de hoeveelheden afvalstoffen, al dan niet via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten;</p> <p>b. de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid, of</p> <p>c. het gehalte aan gevaarlijke stoffen in materialen en producten.</p> <p>*: Wet milieubeheer</p>
Procesafhankelijk industrieel afval	Zie 'Industrieel afval, procesafhankelijk'
Producent van afvalstoffen	Natuurlijke of rechtspersoon wiens activiteiten afvalstoffen voortbrengen of die voorbehandelingen, vermengingen of andere handelingen verricht die leiden tot een wijziging in de aard of de samenstelling van die afvalstoffen.
Publiekrechtelijk	Vanuit aan de overheid toegekende bevoegdheden.

Pyrolyse	Chemische omzetting of ontleding van organische afvalcomponenten door verhitting bij afwezigheid van vrije zuurstof of voldoende vrije zuurstof.
Recycklaat	Stof of materiaal ontstaan uit afvalstoffen waarvoor geldt dat deze zonder verdere verwerking toegepast kan worden als grondstof. Dit kan nog een afvalstof zijn of al einde-afval als aan de voorwaarden hiervan wordt voldaan.
Recycling *	<p>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 bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.</p> <p>*: Wet milieubeheer</p> <p>** : Het LAP spreekt van het 'verwerken' van afvalstoffen en niet van het 'bewerken' van afvalstoffen. Omdat de definitie van recycling letterlijk is ontleend aan de Kra en de Wm, is ervoor gekozen om in tegenstelling tot de rest van het LAP hier 'bewerken' als begrip te behouden, maar wordt ook hier 'verwerken' bedoeld.</p>
Recycling, voorkeurs-	<p>Recycling waarvan middels de methodiek zoals beschreven in 'bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP' is vastgesteld dat deze vorm voor een bepaalde afvalstroom significant meer hoogwaardig is dan andere vormen van recycling van dezelfde afvalstroom.</p> <p><i>We spreken alleen van voorkeursrecycling wanneer een verwerkingsvorm in de sectorplannen bij dit LAP expliciet als zodanig is aangemerkt</i></p>
Recycling, chemische	<p>Proces waarbij de afvalstof op moleculair niveau wordt afgebroken in kleinere eenheden (of wordt opgelost), met als oogmerk de verkregen kleinere (of opgeloste) eenheden in te zetten bij de productie van nieuwe materialen of grondstoffen – al dan niet vergelijkbaar met de materialen waaruit de afvalstof bestaat, maar niet zijnde brandstoffen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Het gaat hier bijvoorbeeld om afbreken tot eenvoudige chemische moleculen als CO, H₂, etheen en dergelijke met als doel deze vervolgens te gebruiken als basischemicaliën voor de productie van nieuwe materialen/producten. Het basisproces om het ingangsmateriaal af te breken is in deze gevallen in het algemeen pyrolyse of vergassen en deze vormen van chemische recycling worden aangemerkt als chemische recycling via basischemicaliën.</i> • <i>Ook het afbreken van polymeren in de oorspronkelijke monomeren – zoals bij magnetische depolymerisatie – valt onder chemische recycling mits die monomeren vervolgens weer dienen als grondstof voor de productie van nieuwe materialen/producten. Deze vorm van chemische recycling wordt aangemerkt als 'monomeer chemische recycling'.</i> • <i>Solvolyse (=oplossen van het polymeer waarna die in zuivere vorm weer opnieuw kan worden ingezet in materialen/producten) is ook een vorm van chemische recycling.</i>
Regeling voor uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid *	Door onze Minister vastgesteld besluit of bij of krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde regels die ervoor zorgen dat producenten van producten de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van afvalfase van de levenscyclus van een product

	*: Wet milieubeheer
Regeneratie van afgewerkte olie	Iedere recyclinghandeling waardoor basisoliën kunnen worden geproduceerd door raffinage van afgewerkte olie, in het bijzonder door uit die olie de verontreinigende stoffen, oxidatieproducten en additieven te verwijderen.
Reinigingsdienstenafval	Afval ingezameld door of in opdracht van gemeentelijke reinigingsdiensten dat niet afkomstig is uit particuliere huishoudens of bedrijven. Hiertoe behoren plantsoenafval, veegvuil, marktafval, drijfafval en riool-, kolken- en gemalenslib. Ook door of in opdracht van gemeentelijke reinigingsdiensten verzameld zwerfafval valt hieronder.
Restafval, huishoudelijk	Mengsel van naar aard en samenstelling verschillende onderdelen van huishoudelijk afval dat ontstaat nadat afzonderlijke deelstromen (gft-afval, papier/karton, glas, enz.) gescheiden zijn gehouden en gescheiden worden ingezameld/afgevoerd.
Restafval, fijn huishoudelijk	Huishoudelijk restafval dat wordt aangeboden in een minicontainer of een restafvalzak, of dat door particulieren wordt gebracht naar een (ondergrondse) restafvalcontainer.
Restafval, grof huishoudelijk	Huishoudelijk afvalstoffen die zo afwijken naar aard, samenstelling of omvang (volume of afmetingen) dat deze apart aan een inzameldienst of een verwerker van afvalstoffen wordt aangeboden en dat overblijft nadat afzonderlijke deelstromen (grof tuinafval, meubels, particulier verbouwingsafval, matrassen, etc.) gescheiden zijn gehouden en gescheiden worden ingezameld/afgevoerd. Dit omvat ook de restfractie of fractie 'overig' op de milieustraat, alsook partijen gemengd grof afval die als zodanig worden aangeboden of bij de inzameling ontstaan (denk aan route-inzameling, het gebruik van (kraak)perswagens, etc.).
Restafval van bedrijven	Mengsel van naar aard en samenstelling verschillende onderdelen van bedrijfsafval, nadat afzonderlijke deelstromen (keukenafval, papier/karton, glas, kunststoffen, enz.) gescheiden zijn gehouden en gescheiden zijn afgevoerd.
Sorteerresidu	Deelstroom uit het sorteren van afval waarin meerdere materiaalsoorten voorkomen en die overblijft nadat zoveel mogelijk componenten ten behoeve van recycling of nuttige toepassing zijn afgescheiden. Een sorteerresidu is - anders dan een gemengde fractie - redelijkerwijs niet meer geschikt voor verdere sortering/scheiding in materialen die dan apart voor recycling geschikt gemaakt kunnen worden. In het geval van huishoudelijk restafval en gemengd bouw- en sloopafval is in ieder geval geen sprake van sorteerresidu (maar van 'gemengde fractie') wanneer het materiaal (nog) niet is verwerkt in een mechanische sorteerinstallatie.
Sorteren	Scheiden van een mengsel van materiaalstromen of van samengestelde materialen in de oorspronkelijke materiaalstromen
Sorteren, Uit-	Handmatig scheiden van incidenteel voorkomende verontreinigingen uit een vrijwel schone materiaalstroom of uit een mengsel van vrijwel schone materiaalstromen
Sorteren, Voorlopig	Sorteren op het moment van de inzameling (met name bij KCA)
Stedelijk afval *	a) gemengd afval en gescheiden ingezameld afval van huishoudens, met inbegrip van papier en karton, glas, metaal, plastic, bioafval, hout, textiel, verpakking, afgedankte elektrische en

	<p>elektronische apparatuur, afgedankte batterijen en accu's, en grofvuil, met inbegrip van matrassen en meubels;</p> <p>b) gemengd afval en gescheiden ingezameld afval uit andere bronnen indien dat afval in aard en samenstelling vergelijkbaar is met afval van huishoudens;</p> <p>Stedelijk afval omvat niet afval van productie, landbouw, bosbouw, visserij, septische tanks en het riolerings- en zuiveringsstelsel, met inbegrip van zuiveringsslib, afgedankte voertuigen of bouw- en sloopafval.</p> <p>Deze definitie doet geen afbreuk aan de toewijzing van verantwoordelijkheden voor afvalbeheer tussen publieke en private actoren</p> <p>* : Kaderrichtlijn afvalstoffen</p>
Stedelijk afval, vast	Zie 'Vast stedelijk afval'
Stookwaarde	De hoeveelheid energie per massa-eenheid (MJ/kg), die vrijkomt bij verbranding van afval. Dit is de calorische waarde minus het energieverlies dat optreedt door verdamping van het water dat tijdens het verbrandingsproces ontstaat.
Storten *	<p>Het op of in de bodem brengen van afvalstoffen, al dan niet verpakt, om deze stoffen daar te laten. Storten is een vorm van verwijdering.</p> <p>*: Wet milieubeheer</p>
Sturing	Het bevorderen dat het afval op de meest geëigende wijze en plaats wordt verwerkt.
Uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid	De gehele of gedeeltelijke financiële of organisatorische verantwoordelijkheid van degenen die stoffen, mengsels of producten in de handel brengen voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen.
Uitsorteren	Zie 'sorteren, Uit-'
Uitvoer *	<p>Het Nederland doen verlaten van afvalstoffen naar buiten de Europese Gemeenschap, met uitzondering van doorvoer via de Gemeenschap. Zie ook 'export'.</p> <p>*: Verordening 1013/2006 [definitie niet 100% letterlijk overgenomen]</p>
Vast stedelijk afval [in relatie tot de R1-status van AVI's]	Huishoudelijk afval en vergelijkbaar afval van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om waterig afval.
Verbranden als vorm van nuttig toepassen	Het verbranden van afvalstoffen, waarbij het doel voornamelijk is 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 gebruikt. Dit betekent dat verbranden van afvalstoffen in een elektriciteitscentrale, cementoven, enz. als nuttige toepassing wordt aangemerkt, mits aan twee voorwaarden wordt voldaan (zie paragraaf 4.5.2).
Verbranden als vorm van verwijderen	Het verbranden van afvalstoffen in een installatie die speciaal is gebouwd voor de verbranding van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen (bijvoorbeeld in een afvalverbrandingsinstallatie (AVI) of een draaitrommeloven (DTO)).

Vergassen	Omzetting van vaste brandstoffen in een energetisch laagwaardig gas, door reactie bij gloeitemperatuur met lucht, zuurstof, stoom of andere reactieve gassen of mengsels hiervan.
Vergisten	Onder anaerobe omstandigheden biologisch afbreken van afvalstoffen (plantaardig en/of dierlijk).
Vervoerder	Bedrijf dat afvalstoffen vervoert.
Vervoeren	Tegen een vergoeding transporteren van afvalstoffen in opdracht van ofwel de ontdoener ofwel de ontvanger (in de zin van artikel 10.37 Wm) van afvalstoffen (Wm, artikel 10.55). Een vergoeding kan een financiële vergoeding zijn, maar ook een vergoeding in natura al dan niet impliciet of toekomstig.
Verwerken *	Het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen. *: Wet milieubeheer
Verwijderen *	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 (2008/98/EG). *: Wet milieubeheer
Vliegas	Vaste verbrandingsresten die door hun zeer geringe afmetingen in de rookgasstroom worden meegevoerd.
Vorbereidende handelingen	Handelingen met afvalstoffen waarop altijd nog een of meer volgende handelingen volgen. Dit kunnen zowel nog volgende voorbereidende handelingen zijn als een handeling die de verwerking voltooit. R12, R13, D8, D9 en D13 t/m D15 zijn op basis van de omschrijving in de Kaderrichtlijn voor het LAP voorbereidende handelingen. Hieronder vallen dus meer handelingen dan de voorlopige handelingen volgens de Verordening (EG) 1013/2006 betreffende de Overbrenging van afvalstoffen.
Vorbereiding voor hergebruik *	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. *: Wet milieubeheer
Voorkeursrecycling	zie 'Recycling, voorkeurs-'
Voorlopig sorteren	zie 'Sorteren, Voorlopig'
Voorlopige handeling *	Handeling die als zodanig is aangemerkt in de EVOA Het betreft handeling met afvalstoffen zoals gedefinieerd in bijlage I en II van de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) onder D13 t/m D15 en R12 en R13. *: Verordening (EG) 1013/2006 betreffende de Overbrenging van afvalstoffen.
Voorlopige nuttige toepassing *	Nuttige-toepassingshandelingen R12 en R13 als omschreven in bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) *: Verordening 1013/2006
Voorlopige verwijdering *	Verwijderingshandelingen D13 t/m D15 als omschreven in bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG).

	*: Verordening 1013/2006
Zeer zorgwekkende stof (ZZS)	Een Zeer zorgwekkende stof (ZZS) is een stof die voldoet aan één of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH). Dit zijn stoffen die ernstige en vaak onomkeerbare effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu.
Zelfverzorging	Het streven naar beheer van afvalstoffen binnen de Europese Unie (communautaire zelfvoorziening) of binnen de landsgrenzen (nationale zelfvoorziening). In dit LAP spreken we ook wel van 'nationale zelfverzorging'.
Zelfverzorging, nationale	zie 'Zelfverzorging'
Zuiveringsslib	Slib dat ontstaat bij de biologische zuivering van communaal en industrieel afvalwater.

F.3.2 Kern van het beleid ten aanzien van begrippen en definities

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in deze bijlage. Overige informatie in deze bijlage is toelichtend. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

- De definitie gegeven bij begrippen gemarkeerd met een * is rechtstreeks ontleend aan geldende Europese dan wel nationale wet- en regelgeving en daarom niet aan inspraak onderhevig. Bij een wijziging van deze definitie in de W&R zal deze bijlage overeenkomstig worden aangepast.
- Alle overige begrippen zijn onderdeel van de kern van beleid.

F.4 bijlage 4; Feiten en cijfers

F.4.1 Inleiding

Deze bijlage geeft een toelichting bij de productie en verwerking van het Nederlands afval sinds 1985 plus een inschatting hiervan tijdens de komende planperiode.

Om het toekomstige 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 toekomstige 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 prognose 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.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf F.4.2 een korte cijfermatige terugblik op de periode tot en met 2014 gegeven. Paragraaf F.4.3 bevat informatie over import en export van afval. In paragraaf F.4.4 worden scenario's gepresenteerd voor het totale afvalaanbod van 2014 tot en met 2023 met een doorkijk naar 2029, waarbij ook een onderverdeling naar nuttige toepassing en verwijdering wordt gemaakt.

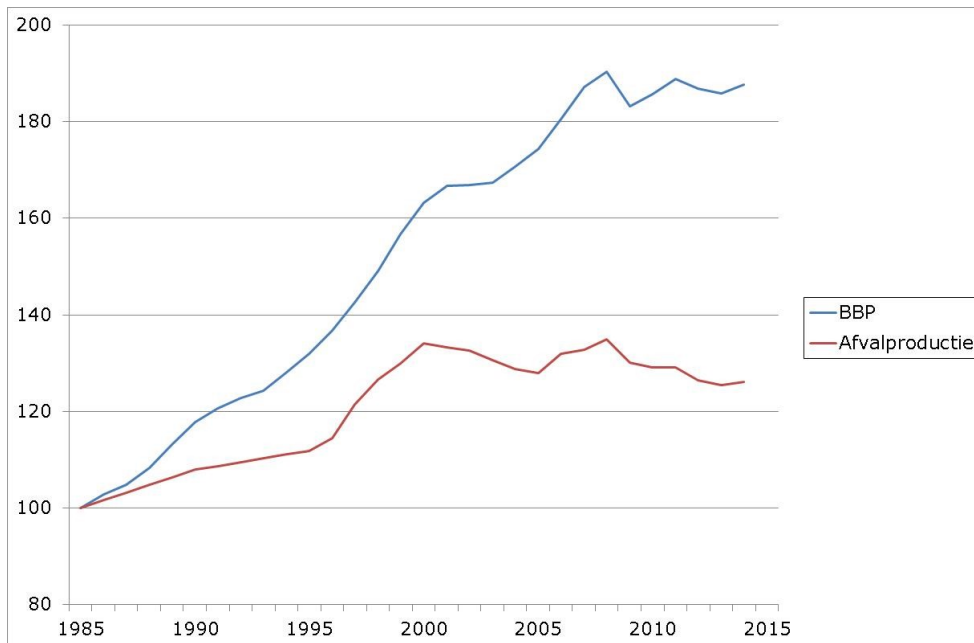
F.4.2 Afvalbeheer in cijfers tot en met 2014

De jaarlijkse productie aan afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) is vanaf 1985 gestegen van 47 Mton naar 63 Mton in 2008. Hierna daalde het geleidelijk naar ongeveer 60 Mton in 2014. Tussen 1985 en 2014 is dit een stijging van zo'n 26%. Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in de periode 1985 tot en met 2014 met zo'n 88% is gestegen. Als het totale afvalaanbod vanaf 1985 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2014 circa 89 Mton afval zijn ontstaan.

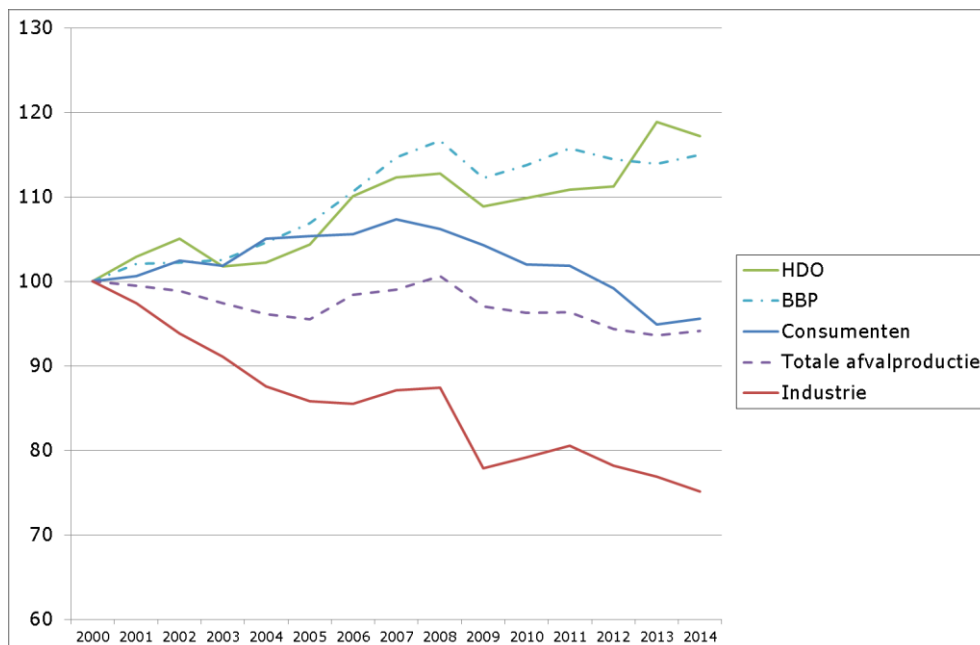
De cijfers tonen (zie ook figuur 4) dat er tot 2000 sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei. In die periode is het afvalaanbod minder snel gegroeid dan het BBP. Tussen 2000 en 2014 was zelfs sprake van een absolute ontkoppeling aangezien er een toename was 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.

De ontwikkelingen in de afvalproductie verschillen per doelgroep. Bij industrieel afval is er bijvoorbeeld een afname te zien tussen 2000 en 2014. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de hoeveelheid afval uit de HDO-sector die een sterkere groei laat zien dan die van het BBP. In figuur 5 is voor het afval uit de industrie, de HDO-sector en van consumenten geschetst hoe de afvalproductie zich ontwikkelde tussen 2000 en 2014 in relatie tot de ontwikkeling van het BBP en de totale afvalproductie in Nederland. Het afvalaanbod van consumenten laat een stijging zien tot en met 2007, om vervolgens weer te dalen. In 2014 produceerden consumenten 4% minder afval dan in 2000.

figuur 4 Ontwikkeling BBP en totale productie afval in Nederland in de periode 1985 tot en met 2014 (1985 is geïndexeerd op 100)



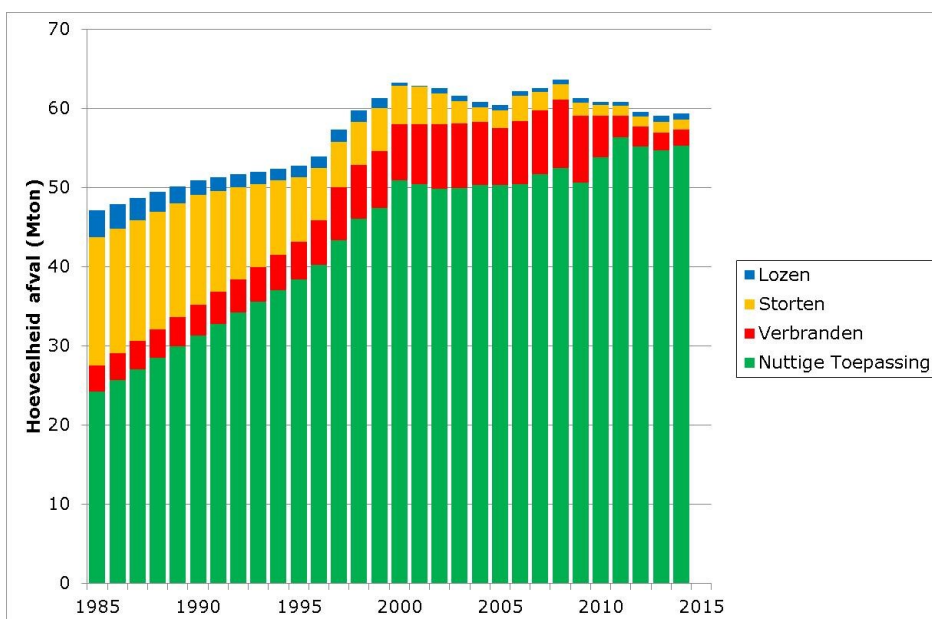
figuur 5 Ontwikkeling afvalproductie van consumenten, industrie en de HDO-sector in relatie tot het BBP in Nederland in de periode 2000 tot en met 2014 (2000 is geïndexeerd op 100)



Tussen 1985 en 2014 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 51% naar 93% in 2014. Deze ontwikkeling kan tot en met 2005 grotendeels verklaard worden door de afname van het aandeel storten. In 1985 werd nog 35% van al het in Nederland geproduceerde afval gestort. Dit aandeel is in 2014 afgenomen tot

ongeveer 2%. De toename van het aandeel nuttige toepassing rond 2010 wordt grotendeels verklaard door de toekenning van de R1-status aan meerdere AVI's in die jaren. Zie ook figuur 6. Het lozen in deze figuur betreft tot en met 2000 hoofdzakelijk het lozen van fosforzuurgips en de jaren erna de gezuiverde waterfractie die vrijkomt na verwerking van waterige afvalstoffen.

figuur 6 Het afvalbeheer van Nederlands afval in de periode 1985 tot en met 2014



In tabel 17 is voor de vier grootste afvalproducerende doelgroepen aangegeven hoe de hoeveelheid nuttige toepassing is opgebouwd in 2014. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen voorbereiding voor hergebruik en recycling aan de ene kant en andere nuttige toepassing inclusief energietoepassingen aan de andere kant. Deze vier doelgroepen zijn gezamenlijk goed voor bijna 90% van de geproduceerde hoeveelheid afval en ook voor 90% van de hoeveelheid nuttige toepassing.

tabel 17 Opbouw nuttige toepassing voor de vier grootste afvalproducerende doelgroepen in 2014

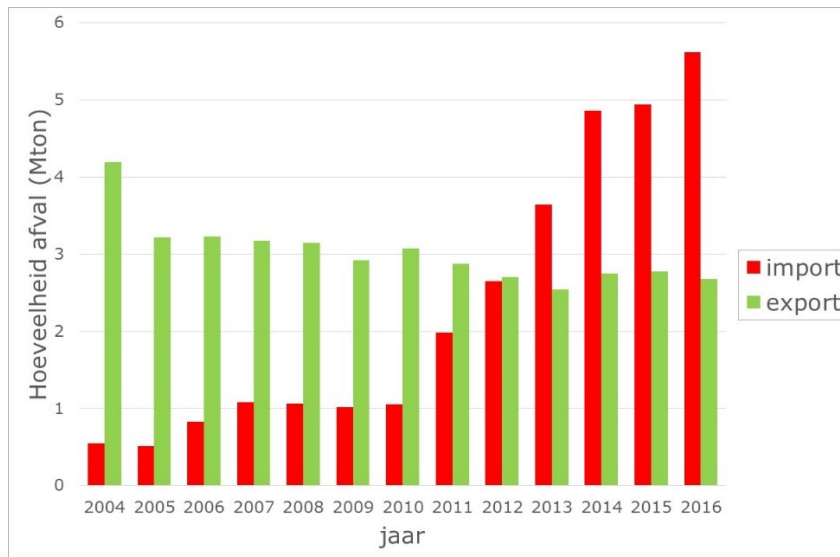
	Vorbereiding voor hergebruik en recycling (Mton)	Andere nuttige toepassing inclusief energietoepassing en (Mton)	Totale productie (Mton)
Consumentenafval	4,1	4,1	8,3
Industrieel afval	11,7	1,8	14,5
Handel-, diensten- en overheidsafval	3,0	2,3	5,7
Bouw- en sloopafval	21,9	1,4	23,8

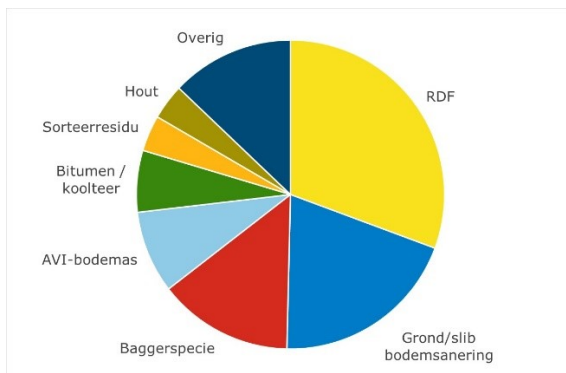
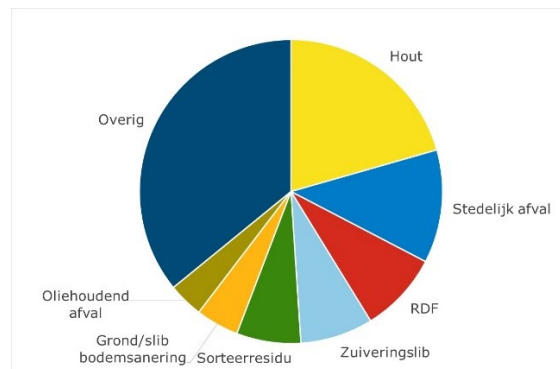
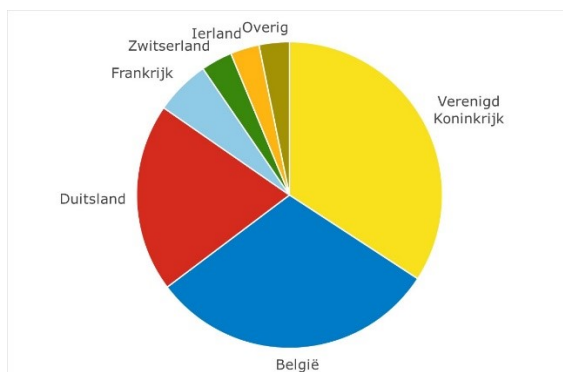
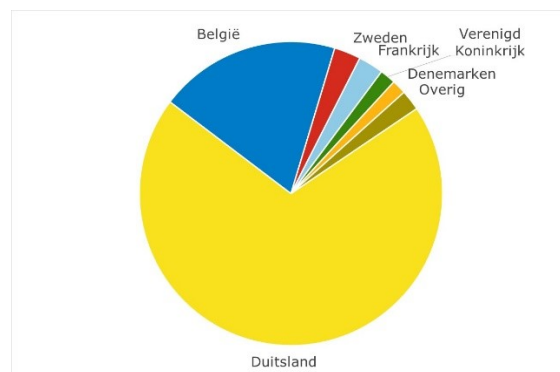
F.4.3 Import en export van afval

De voorgaande paragraaf betrefte de productie van afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) en de verwerking daarvan. Een deel van dit afval wordt echter niet in eigen land verwerkt (zit wel in de cijfers van voorgaande paragraaf) en tegelijk wordt in Nederland ook afval verwerkt dat in het buitenland is geproduceerd. In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de import en export van afval voor zover dit gebeurt op basis van een

kennisgeving in het kader van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (dus exclusief groene lijst afval). In figuur 7 zijn de totalen voor import en export voor 2004 t/m 2016 gegeven. In figuur 8 en figuur 9 is aangegeven wat de aard van de afvalstoffen is die in 2016 is geïmporteerd respectievelijk geëxporteerd. In figuur 10 en figuur 11 is te zien wat de herkomst en bestemming is van geïmporteerd respectievelijk geëxporteerd afval in 2016.

figuur 7 Import en export van afval naar/vanuit Nederland van 2004 t/m 2016



figuur 8 Aard van geïmporteerd afval in 2016**figuur 9 Aard van geëxporteerd afval in 2016****figuur 10 Herkomst van geïmporteerd afval in 2016****figuur 11 bestemming van geëxporteerd afval in 2016**

F.4.4 Verwachting afvalbeheer tot en met 2029

F.4.4.1 Afvalproductie tot en met 2029

De hoeveelheid afval die naar verwachting zal ontstaan in de periode tot en met 2023 (met een doorkijk naar 2029) 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.

Voor het LAP is voor de inschatting van het afvalaanbod tot en met 2023 (met een doorkijk tot 2029) gebruik gemaakt referentiescenario's uit de studie 'Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving' van Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving. In deze studie zijn twee toekomstscenario's uitgewerkt, Hoog en Laag. Beide scenario's geven voor verschillende sectoren een beeld van de toekomstige ontwikkeling. Deze scenario's zijn vertaald naar een te verwachten aanbod van afval per doelgroep.

Het verschil tussen beide scenario's is de economische groei en de bevolkingsaanwas. Scenario Hoog combineert een hoge economische groei van 2% per jaar met een relatief sterke bevolkingsaanwas. Scenario Laag gaat uit van een gematigde economische groei van 1% per jaar samen met een beperkte demografische ontwikkeling. Beide referentiescenario's zijn beleidsarm ingevuld, d.w.z. wil zeggen dat er geen aanvullend beleid is meegenomen anders dan die we nu al zien en waarvoor doelstellingen zijn opgenomen.

Bij beide scenario's is eenzelfde vertaling aangehouden van ontwikkeling in de economische groei naar groei in aanbod van afval. In deze vertaling is voor de meeste sectoren de huidige ontkoppeling tussen groei van het BBP en de groei van het afvalaanbod aangehouden en gesteld op 0,5. Ofwel als een sector met 1% groeit, dan zal het afvalaanbod toenemen met 0,5%. Voor enkele doelgroepen is eenzelfde absolute ontkoppeling aangehouden als nu ook al zichtbaar is in de betreffende doelgroepen. In tabel 18 is voor 2023 en 2029 het afvalaanbod op basis van de beide scenario's opgenomen.

tabel 18 Verwachting afvalaanbod in 2014, 2023 en 2029 volgens scenario Hoog en Laag

	Hoeveelheid geproduceerd afval (Mton)		
	2014	2023	2029
Scenario Hoog	59,5	60,7	62,5
Scenario Laag	59,5	58,4	58,6

De geschetste scenario's zijn beide even waarschijnlijk. Het is dan ook niet mogelijk om op voorhand een van deze twee scenario's te kiezen als het meest waarschijnlijke. De totale Nederlandse afvalproductie zal om die reden in 2023 waarschijnlijk tussen de 58 en 61 Mton bedragen.

F.4.4.2 Afvalverwerking tot en met 2029

Voor beide scenario's is ook de ontwikkeling van de verwerking geschetst. Deze ontwikkelingen zijn veelal gebaseerd op verschillende doelstellingen in hoofdstuk A.3 'Doelstellingen planperiode' die specifiek gericht zijn op de verwerking. In de scenario's wordt aangehouden dat deze doelstellingen volledig gehaald worden. Voor het bereiken van de doelstellingen zijn verschillende instrumenten beschikbaar die verder beschreven staan in hoofdstuk A.5 'Beschikbaar instrumentarium'.

Voor de vier eerder genoemde doelgroepen die tezamen ongeveer 90% van het totale afvalaanbod omvatten, gelden de volgende verwachtingen:

- Consumenten
De preventie van afval bij consumenten zal verder gaan. Ook de ingezette weg van meer gescheiden inzamelen door gemeenten zal leiden tot een toename aan recycling. Aangenomen is dat de hoeveelheid restafval zal afnemen tot maximaal 30 kilogram per inwoner per jaar in 2025.
- Bouw
De verwerking blijft op een hoog niveau en zal uiteindelijk toenemen tot 95% recycling.
- Handel, diensten en overheid (HDO)
De doelstelling om de hoeveelheid afval te halveren dat de economie verlaat wordt deels ingevuld door preventie bij HDO. Verder zal recycling verder toenemen door een toename van de gescheiden inzameling van afval uit deze doelgroep.
- Industrie
Bij de industrie wordt een kleine groei voorzien op basis van de scenario's. Voorbereiding voor hergebruik en recycling zal weer op het niveau komen van minimaal 85%.

Hieronder zijn de ontwikkelingen weergegeven in de productie van het afval per doelgroep en het beheer ervan in respectievelijk 2023 (einde beleidsperiode) en in 2029, voor scenario Hoog (tabel 19) en scenario Laag (tabel 20).

tabel 19 Afvalbeheer in 2014, 2023 en 2029 voor scenario Hoog

Afval uit de doelgroep		Totale prod (Mton)	Recycling (Mton)	Nuttige toepas. overig (Mton)	Verbranden (Mton)	Storten (Mton)	Lozen (Mton)
2014	Consumenten	8,2	4,6	3,5	0,1	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	1,0	0,4	0,1	0,2	0,0	0,3
	Landbouw	2,5	2,3	0,2	0,0	0,0	0,0
	Industrie	14,5	11,7	1,8	0,6	0,3	0,2

	HDO	5,7	3,0	2,3	0,0	0,2	0,2
	Bouw	23,8	21,9	1,4	0,0	0,5	0,0
	Energievoorziening	1,9	1,8	0,0	0,0	0,1	0,0
	RWZI's	1,3	0,1	0,0	1,2	0,0	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Afvalverwerking	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	59,5	45,6	9,8	2,0	1,3	0,8
2023	Consumenten	7,0	5,6	1,3	0,0	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	1,1	0,4	0,1	0,2	0,0	0,4
	Landbouw	2,4	2,3	0,2	0,0	0,0	0,0
	Industrie	15,7	13,3	1,2	0,6	0,4	0,2
	HDO	5,5	3,7	1,4	0,0	0,2	0,2
	Bouw	25,1	23,9	1,4	0,0	0,6	0,0
	Energievoorziening	1,9	1,6	0,0	0,0	0,3	0,0
	RWZI's	1,4	0,2	0,0	1,3	0,0	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Afvalverwerking	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	60,7	51,4	5,5	2,2	1,5	0,8
2029	Consumenten	7,2	6,0	1,0	0,0	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	1,2	0,5	0,2	0,2	0,0	0,4
	Landbouw	2,4	2,2	0,2	0,0	0,0	0,0
	Industrie	16,5	14,0	1,3	0,7	0,4	0,2
	HDO	5,3	3,6	1,3	0,0	0,2	0,2
	Bouw	26,0	24,8	1,5	0,0	0,6	0,0
	Energievoorziening	1,9	1,4	0,0	0,0	0,4	0,0
	RWZI's	1,5	0,2	0,0	1,3	0,0	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	Afvalverwerking	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	62,5	53,2	5,4	2,3	1,7	0,9

Voor lozen en storten is aangehouden dat het aandeel in verwerking bij alle doelgroepen gelijk blijft aan het niveau in 2014. Naar deze technieken gaat nu al afval dat veelal niet anders verwerkt kan worden. Ook voor verbranden als vorm van verwijderen blijft het aandeel bij de meeste doelgroepen gelijk, dit is veelal een stroom die niet makkelijk hoogwaardiger ingezet kan worden. Voor de doelgroepen waarvoor geen doelstellingen zijn wordt aangehouden dat de verdeling naar verwerking gelijk blijft als in 2014.

Het storten van afvalstoffen zal zich met name beperken tot inerte afvalstromen, zoals nu dat ook al het geval is. 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 19 en tabel 19 is aangegeven.

tabel 20 Afvalbeheer in 2014, 2023 en 2029 voor scenario Laag

	Afval uit de doelgroep	Totale productie (Mton)	Recycling (Mton)	Nuttige toep. overig (Mton)	Verbranden (Mton)	Storten (Mton)	Lozen (Mton)
2014	Consumenten	8,2	4,6	3,5	0,1	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	1,0	0,4	0,1	0,2	0,0	0,3
	Landbouw	2,5	2,3	0,2	0,0	0,0	0,0
	Industrie	14,5	11,7	1,8	0,6	0,3	0,2
	HDO	5,7	3,0	2,3	0,0	0,2	0,2
	Bouw	23,8	21,9	1,4	0,0	0,5	0,0
	Energievoorziening	1,9	1,8	0,0	0,0	0,1	0,0

	RWZI's	1,3	0,1	0,0	1,2	0,0	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Afvalverwerking	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	59,5	45,6	9,8	2,0	1,3	0,8
2023	Consumenten	6,8	5,5	1,3	0,0	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	1,1	0,4	0,1	0,2	0,0	0,3
	Landbouw	2,5	2,3	0,2	0,0	0,0	0,0
	Industrie	15,0	12,7	1,1	0,6	0,4	0,2
	HDO	5,5	3,7	1,4	0,0	0,2	0,2
	Bouw	23,8	22,6	1,4	0,0	0,5	0,0
	Energievoorziening	1,9	1,6	0,0	0,0	0,3	0,0
	RWZI's	1,4	0,2	0,0	1,2	0,0	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Afvalverwerking	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	58,4	49,4	5,4	2,1	1,4	0,8
2029	Consumenten	6,8	6,0	1,0	0,0	0,0	0,1
	Verkeer en vervoer	1,1	0,4	0,1	0,2	0,0	0,4
	Landbouw	2,4	2,3	0,2	0,0	0,0	0,0
	Industrie	15,3	13,0	1,2	0,6	0,4	0,2
	HDO	5,4	3,6	1,4	0,0	0,2	0,2
	Bouw	23,8	22,6	1,4	0,0	0,5	0,0
	Energievoorziening	1,9	1,5	0,0	0,0	0,3	0,0
	RWZI's	1,4	0,2	0,0	1,2	0,0	0,0
	Drinkwatervoorziening	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Afvalverwerking	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal	58,6	49,8	5,1	2,1	1,5	0,8

F.4.4.3 Voorbehoud op scenario's

Bovenstaande scenario's 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 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 scenario's plaats.

Met de opkomst van de circulaire economie, preventie en ook het meer toekennen van de bijproductstatus is het waarschijnlijk dat het aanbod aan afval zal afnemen. Minder stoffen, materialen en/of producten worden dan een afvalstof. Met deze ontwikkeling is beperkt rekening gehouden in de scenario's. De verwachting is dat het dan vooral zal gaan om afvalstromen die nu nog veelal (volledig) gerecycled worden.

F.4.5 Kern van het beleid

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

F.5 bijlage 5; Lijst met gescheiden te houden afvalstoffen

F.5.1 Inleiding / leeswijzer / relatie met regelgeving

Deze bijlage bevat de afvalcategorieën overeenkomstig bijlage II van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarvan het in het algemeen beleidsmatig ongewenst is om deze te mengen - daaronder mede begrepen verdunnen - met elkaar, met andere afvalstoffen of met niet-afvalstoffen of materialen.

Ten aanzien van de categorieën geldt:

- De minimumstandaarden van de betreffende afvalstoffen vormen het uitgangspunt voor onderstaande indeling: uitsluitend afvalstoffen die samen op een zelfde wijze verwerkt kunnen worden conform de minimumstandaard, behoren tot dezelfde afvalcategorie. Een (tussentijdse) wijziging van een minimumstandaard kan ook een wijziging van onderstaande categorieën die in het Bal staan tot gevolg hebben. Indicatief is per categorie aangegeven welke sectorplannen ten grondslag liggen aan de afvalcategorieën en daarnaast is bij sommige categorieën een toelichting opgenomen. Bij twijfel over de reikwijdte van een afvalcategorie kan in het sectorplan worden nagegaan welke afvalstoffen wel en niet tot een afvalcategorie behoren.
- Onderstaande tabel houdt geen rekening met de aanwezigheid van ZZS in individuele partijen afval. Indien ZZS in een partij afval aanwezig zijn, dan is samenvoegen binnen één categorie niet altijd toegestaan of gewenst:
 - o op basis van rechtstreeks werkende internationale regelgeving of
 - o op basis van het mengbeleid uit dit LAP.Zie voor beide hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen' en B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen'.
- Tegen het mengen van afvalstoffen binnen één afvalcategorie bestaan beleidsmatig geen bezwaren, mits wordt voldaan aan de overige bepalingen van het mengbeleid (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen')
- In hoofdstuk B.3 'Gescheiden houden van afvalstoffen' wordt uitgebreid ingegaan op de betekenis van deze categorieën voor de fase 'voorafgaand aan afvalbeheer' en 'tijdens afvalbeheer', wanneer samenvoegen van categorieën is toegestaan volgens algemene regels en voor welke situaties hiertoe een vergunning is vereist. 'Voorafgaand aan afvalbeheer' betekent in dit geval voorafgaand aan inzameling of afgifte door een bedrijf dat geen andere activiteiten met het afval uitvoert dan mengen, opbulken, opslaan, scheiden, herverpakken of verdichten.

In paragraaf F.5.3 is per afvalcategorie uit paragraaf F.5.2 aangegeven aan welke Euralcodes kan worden gedacht. Deze tabel met Euralcodes is nadrukkelijk indicatief bedoeld en de omschrijvingen van de categorieën in paragraaf F.5.2 zijn leidend voor de vraag of een afvalstof wel of niet tot een categorie hoort. Zie voor het gebruik van de Eural ook hoofdstuk D.5.

F.5.2 Lijst van afvalcategorieën

Met het van kracht worden van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving is de beschrijving van de afvalcategorieën en de doornummering gewijzigd. Hieronder de nieuwe lijst zoals die ook in bijlage II van het Bal staat per 1-1-2024. Voor het overzicht is in de eerste kolom het categorienummer van de oude lijst van bijlage 11 Arm opgenomen.

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
1	1	ga	autowrakken die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP51	Voor de definities van 'autowrak' wordt verwezen naar artikel 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In het kort betekent dit: wrakken van personenauto's, lichte bedrijfsauto's (tot 3.500 kg) en drie- en vierwielige brommers.
2	2	nga	autowrakken die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP51	
3	3	nga	banden afkomstig van voertuigen als bedoeld in artikel 1, sub a, van het Besluit beheer autobanden en banden met een vergelijkbare samenstelling	SP52	Banden van personenauto's, lichte bedrijfsauto's en aanhangwagens en banden die daarmee qua samenstelling vergelijkbaar zijn zoals banden van tweewielige motorvoertuigen, vrachtwagens, bussen, landbouwvoertuigen en dergelijke. Fietsbanden vallen nadrukkelijk niet onder deze afvalcategorie, maar mogen bij het restafval (cat. 109B).
4	4	nga	tanks van voertuigen voor gecompriemd of tot vloeistof verdicht gas (LPG-, aardgas- en waterstoftanks)	SP50	
5	5	nga	opgegraven ondergrondse opslagtanks	SP49	Opgegraven tanks, inclusief leidingen en appendages (zoals kranen en afsluiters). Deze tanks werden in het verleden bijvoorbeeld gebruikt voor de opslag van propaan/propeen, vloeibare brandstof, afgewerkte olie of bepaalde organische oplosmiddelen.
6A	6A	ga	brandblussers groter dan 1 kg en drukhouders die met gassen zijn gevuld, die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP44 SP45	Brandblussers met een inhoud kleiner dan 1 kg vallen onder afvalcategorie 112 (A of B).
6B	6B	nga	brandblussers groter dan 1 kg en drukhouders die met gassen zijn gevuld, die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP44 SP45	
7A	7A	ga	papiergeïsoleerde kabels, kunststofgeïsoleerde kabels, oliedrukkabels, gepantserde papierloodkabels en restanten van deze kabels, die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP14	Kabels en restanten daarvan uit onder- en bovengrondse kabelnetwerken voor bijvoorbeeld telecommunicatie, transport en energie. Indien in een partij oliedrukkabels en/of gepantserde papierloodkabels aanwezig zijn zal op basis van de aanwezige koolteer en/of PAK in het algemeen sprake zijn van gevaarlijk afval en dus van categorie 7A en niet van categorie 7B.
7B	7B	nga	papiergeïsoleerde kabels, kunststofgeïsoleerde kabels, oliedrukkabels, gepantserde papierloodkabels en restanten van deze kabels, die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP14	
8	8	nga	deelstromen van grove huishoudelijke afvalstoffen van milieustraten die op grond van een	SP01	Zie paragraaf B.3.3.3.1 in het LAP over 'slimme mengsels' van

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
			maatwerkvoorschrift bij artikel 4.623 in dezelfde opslagvoorziening mogen worden opgeslagen		afvalstoffen op de milieustraat, die vervolgens via nascheiding weer gescheiden moeten worden in afzonderlijke monostromen die geschikt zijn voor recycling. Deze categorie voorkomt dat dergelijke stromen worden afgevoerd naar de verbranding omdat nascheiding in te recyclen componenten de bedoeling is.
9	9	nga	grove huishoudelijke restafvalstoffen die gemengd zijn aangeboden of bij inzameling niet naar soort gescheiden zijn gehouden	SP01	
10	10	nga	procesafhankelijke industriële afvalstoffen van productieprocessen die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn en niet vallen onder een andere categorie	SP03	Procesafhankelijk industrieel afval van productieprocessen betreft zowel gevaarlijke als niet-gevaarlijke afvalstoffen die vrijkomen bij industriële productieprocessen en niet onder één van de andere categorieën van deze lijst zijn onder te brengen. Voorbeelden zijn (niet limitatief): afval van voedselproductie, assen en ander afval van thermische en verbrandingsprocessen, glasafval, katalysatoren, mineraal afval, gebruikte chemicaliën en chemische baden, metaalzouten, residuen en sludges, filtermateriaal, etc.
11	11	ga	procesafhankelijke industriële afvalstoffen van productieprocessen die gevaarlijke afvalstoffen zijn en niet vallen onder een andere categorie	SP03	De afvalstoffen zijn divers van samenstelling en omvang. Daarom geldt dat mengen binnen deze categorieën slechts is toegestaan met een omgevingsvergunning, waarbij door het bevoegd gezag is getoetst of het mengen in overeenstemming is met het mengbeleid uit dit LAP. Zie hiervoor ook paragraaf B.3.4.1 en paragraaf B.3.5.1. In de artikelen 3.39, 3.195 en 3.196 Bal is daarom geregeld dat voor het mengen van afvalstoffen binnen deze categorieën een vergunning is vereist.
12	12	nga	groenafval	SP08 SP07	Deze categorie gaat met name om afval dat valt onder de afbakening van sectorplan 8 (zie aldaar). Ook bepaalde stromen organisch agrarisch bedrijfsafval van sectorplan 7, die vergelijkbaar zijn met groenafval uit sectorplan 8, zoals snoeihout of oude bomen uit de tuinbouw, kunnen onder deze categorie vallen. Het mengen van rie-biomassa van de categorieën 12 en 19 voor inzet in een stookinstallatie met een thermisch vermogen van 15 megawatt of kleiner, waarbij de vrijkomende warmte nuttig wordt gebruikt, en voor zover recycling niet de voorkeur heeft op verbranden, is toegestaan zonder omgevingsvergunning (zie de toelichting bij het Bal).
13	13	nga	bioafval als bedoeld in de Wet milieubeheer en daarmee vergelijkbaar biologisch afbreekbaar bedrijfsafval, met uitzondering van groenafval	SP06 SP07	Categorie 13 is primair bedoeld voor afvalstoffen die verwerkt moeten worden conform de bepalingen uit de sectorplannen 6

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
					<p>en 7. Het gaat om afvalstoffen die vergelijkbaar zijn met groente- fruit- en tuinafval van zowel huishoudens als van bedrijven, onverpakt (behoudens composteerbare zakken om het gft in op te vangen). Ook <i>onverpakt</i> bioafval afkomstig van veilingen, tuincentra, bloemisten, horeca, groot- en detailhandel valt onder deze categorie. Tot slot ook organisch agrarische bedrijfsafval dat vergelijkbaar is met groente- fruit- en tuinafval.</p> <p>Verpakt bioafval (zoals over-de-datum producten) valt niet onder deze categorie. Ook niet als het biologisch afbreekbare verpakkingen betreft. Uitgepakt bioafval (ter plaatse of afkomstig van een uitpaklocatie) weer wel.</p> <p>Bioafval afkomstig van de voedingsmiddelenindustrie dat 'procesgerelateerd industrieel afval' is (zoals cacao-doppen, aardappelschillen, etc.) valt onder afvalcategorie 10 of 11 (procesafhankelijk industrieel afval).</p>
14	14	nga	afvalstoffen die vrijkomen bij het vegen van openbare straten, terreinen, en overige openbare ruimten met uitzondering van stranden (veegafval)	SP09	Dit betreft afval afkomstig van <i>machinaal</i> vegen, als bedoeld bij de minimumstandaarden a en b van sectorplan 9. Overig afval van dit sectorplan (RKG slib en afval als bedoeld bij de minimumstandaard onder c) valt respectievelijk in afvalcategorie 15 en 109.
15	15	nga	afvalstoffen die vrijkomen bij het reinigen van riolen, kolken en gemalen (RKG-slib)	SP09	Slib en afval van het leegzuigen van openbare rioleringsstelsels, centrale opvangputten van rioleringsstelsels langs wegen (kolken) en pompkelders in tunnels. Ook slib afkomstig van gemalen en zand van de zandvangs van regionale rioolwaterzuiveringsinstallaties.
16	16	nga	slib dat vrijkomt bij de biologische zuivering van afvalwater uit de voedings- en genotmiddelenindustrie	SP16	Overig zuiveringsslib valt onder afvalcategorieën 109A of 109B.
17	17	nga	<p>reststoffen van drinkwaterbereiding met een gehalte aan arseen van niet meer dan 500 mg/kg droge stof die</p> <ul style="list-style-type: none"> • geschikt zijn voor gebruik als hulpstof bij de productie van meststoffen of in een zuiveringstechnisch werk; of • binnen geldende wet- en regelgeving geschikt zijn voor andere vormen van recycling 	SP17	Voor de mogelijke toepassingen van deze reststoffen geldt soms een maximumgehalte aan arseen van 150 mg/kg, maar in alle gevallen in ieder geval een maximum gehalte van 500 mg/kg. Het genoemde gehalte aan arseen mag niet door (eerst) mengen van partijen worden bereikt (zie minimumstandaard). Alleen partijen met een gehalte onder de 500 mg/kg mogen daarom worden samengevoegd in deze categorie. Partijen met een gehalte arseen hoger van 500 mg/kg droge stof vallen onder één van de afvalcategorieën voor afvalstoffen die mogen worden gestort (afvalcategorieën 107 of

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
					108).
18	18	nga	reststoffen van drinkwaterbereiding die bedoeld zijn om in te zetten als bouwstof of voor de productie van een bouwstof en daarvoor geschikt zijn volgens de bepalingen van het Besluit bodemkwaliteit.	SP17	
19	19	nga	niet-geïmpregneerd hout (A- en B-hout), met uitzondering van houten verpakkingen	SP36	<p>Hieronder valt: houtafval, zoals verzaagd hout, zaagsel, schaafsel en spaanders.</p> <p><u>A-hout</u> is ongeverfd en onbehandeld hout <u>B-hout</u> is niet onder A- en C-hout (zie categorie 21) vallend hout waaronder geverfd, gelakt en verlijmd hout</p> <p>Het mengen van rie-biomassa van de categorieën 12 en 19 voor inzet in een stookinstallatie met een thermisch vermogen van 15 megawatt of kleiner, waarbij de vrijkomende warmte nuttig wordt gebruikt, en voor zover recycling niet de voorkeur heeft op verbranden, is toegestaan zonder omgevingsvergunning. (zie de toelichting bij het Bal)</p>
20	20	nga	niet-geïmpregneerde houten verpakkingen	SP41	Dit betreft houten kisten, wijnkratjes en houten (transport-) pallets. Zie verder de toelichting op A-, B-hout bij categorie 19.
21	21	ga	hout dat is behandeld om de gebruiksduur te verlengen met middelen die koper en chroom (CC-hout) of koper, chroom en arseen (CCA-hout) bevatten (gewolmaniseerd C-hout)	SP36	<p>Dit betreft <u>C-hout</u>. Dit is hout dat is geïmpregneerd. Dit is behandeld hout waar stoffen al dan niet onder druk zijn ingebracht om de gebruiksduur te verlengen. Daarvan zijn 3 soorten waarvan alleen de middelste – gewolmaniseerd hout – onder deze categorie valt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gecreosoteerd hout (met koolwaterstoffen en teren bewerkt). • gewolmaniseerd hout (CC- en CCA-hout); CCA-hout bevat naast koper en chroom ook arseen; CC-hout bevat wel koper en chroom, maar geen arseen. • hout dat met andere middelen (fungiciden, insecticiden, boorhoudende verbindingen, quaternaire ammoniumverbindingen) is behandeld teneinde de gebruiksduur te verlengen.
22	22	nga	<p>gemengde kunststof afvalstoffen inclusief mengsels van kunststof en rubber, of partijen thermoplastische kunststoffen die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • partijen die uitsluitend of in hoofdzaak bestaan uit geëxpandeerd polystyreenschuim (categorie 31); • partijen die uitsluitend of in hoofdzaak bestaan uit rubber (categorie 112); 	SP11 SP41	Het gaat hier zowel om kunststofafval dat bestaat uit verpakkingen (van consumenten als van business-to-business), de fractie 'harde kunststoffen' van de milieustraat als overig kunststofafval afkomstig uit bv. de industrie en de landbouw (bijvoorbeeld landbouwfolies). Biologisch afbreekbaar kunststof

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
			<ul style="list-style-type: none"> kunststof afvalstoffen die, vanwege de aanwezigheid van weekmakers, bepaalde pigmenten of andere additieven, als gevaarlijk afval worden aangemerkt (categorie 112); kunststof laminaatverpakkingen (categorie 112); en thermohardende kunststoffen, elastomeren en biologisch afbreekbare kunststoffen (categorie 112) 		<p>valt hier niet onder omdat dit de recycling bemoeilijkt.</p> <p>Ter info: Kunststof laminaatverpakkingen worden uitgezonderd, omdat die in de praktijk niet geschikt zijn voor recycling.</p>
23	23	nga	kunstgras	SP84	Kunstgrasmatten, inclusief plakstroken, aanhangend zand en infill-materiaal (zand, rubber, etc...).
24	24	nga	metalen	SP12 SP41	Dit betreft zowel metalen verpakkingen als overig metaalafval. Onder deze categorie vallen ook metalen voorwerpen met daaraan een kleine hoeveelheid ander materiaal. Denk aan een metalen kruk met alleen een kunststof zitting, een oude fiets met kunststof handvatten of andere primair uit metaal bestaande voorwerpen. De afbakening met categorie 25 is niet altijd scherp, maar wel is uitgangspunt van beide categorieën dat gescheiden houden moet leiden tot de recycling van in ieder geval het metaaldeel. Dit moet ook uitgangspunt zijn bij het eventueel vergunnen dat deze categorieën in een specifiek geval toch gemengd mogen worden.
25A	25A	ga	vaste afvalstoffen die voor meer dan 50 gewichtsprocent uit metalen bestaan en die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP12 SP20	Onder deze categorieën vallen bijvoorbeeld grotendeels uit metalen bestaande sorteerfracties of andere afvalstoffen waar meer dan 50% metaaldelen in zitten. Grotendeels uit metalen bestaande voorwerpen vallen echter onder categorie 24. De afbakening met categorie 24 is niet altijd scherp, maar wel is uitgangspunt van beide categorieën dat gescheiden houden moet leiden tot de recycling van in ieder geval het metaaldeel. Dit moet ook uitgangspunt zijn bij het eventueel vergunnen dat deze categorieën in een specifiek geval toch gemengd mogen worden.
25B	25B	nga	vaste afvalstoffen die voor meer dan 50 gewichtsprocent uit metalen bestaan en die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP12 SP20	
26	26	nga	papier en karton met uitzondering van niet-ontwikkeld fotopapier	SP04 SP41	
27	27	nga	niet-ontwikkeld fotopapier	SP80	Het gaat om niet ontwikkeld fotopapier met een zilveragehalte van meer dan 50 mg/kg droge stof en oorspronkelijk bestemd voor zwartwitafdrukken.
28	28	nga	textiel, met uitzondering van tapijt	SP05	Afkomstig van zowel huishoudens als bedrijven, inclusief schoeisel.
29	29	nga	matrassen	SP84	
--	30	nga	luiers en ander incontinentiemateriaal	SP84	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
30	31	nga	geëxpandeerd polystyreenschuim (EPS) met een concentratie aan HBCDD van minder dan 1.000 mg/kg	SP42 SP85	In praktijk betreft dit met name verpakkingsafval zoals beschermingsmaterialen en (snijresten van) nieuw geproduceerd EPS isolatie. EPS-afval afkomstig van sloopwerkzaamheden bevat op dit moment meestal nog te veel HBCDD (Hexabroomcyclododecaan). Een stof die in het verleden als brandvertrager is toegepast. Afval met te veel HBCDD en valt derhalve onder categorie 109.
31	32	nga	steenwol	SP84	Zowel steenwol afkomstig van bouw (isolatiemateriaal) als steenwol uit de glastuinbouw (substraat).
32	33	ga	verpakkingen van verf, lijm, kit en hars die verontreinigd zijn met niet volledig uitgeharde restanten en die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP42	
33	34	nga	verpakkingsglas	SP41	Het gaat alleen om glazen verpakkingen zoals glazen potjes en flessen. Het gaat niet om glazen voorwerpen zoals wijnglazen, ovenschalen of vlakglas van ramen.
34	35	nga	vlakglas dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP38	
35	36	nga	afvalstoffen die vallen onder de Verordening dierlijke bijproducten	SP65	Deze categorie is met name bedoeld voor dierlijk afval dat verwerkt moet worden door gespecialiseerde destructiebedrijven die vergund en erkend zijn om categorie 1 en 2 materiaal zoals bedoeld in de Verordening dierlijke bijproducten te verwerken. Afvalstoffen die vallen onder de afbakening van sectorplan 65 (kadavers, delen van kadavers en slachtafval) vallen in ieder geval onder deze afvalcategorie.
36	37A	ga	infectieuze afvalstoffen, lichaamsdelen, organen, bloedzakjes en geconserveerd bloed en cytotoxische en cytostatische geneesmiddelen, afkomstig van de gezondheidszorg bij de mens of van verwant onderzoek, die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP19	
--	37B	nga	lichaamsdelen, organen, bloedzakjes en geconserveerd bloed, die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP19	
37	38	nga	afvalstoffen afkomstig van de gezondheidszorg bij mens of van verwant onderzoek waarvoor het infectierisico is verwijderd door middel van decontaminatie conform de 'richtlijn decontaminatie-apparatuur ziekenhuisafval' van het RIVM	SP19	Zie ook sectorplan E.19. De richtlijn decontaminatie en de bijbehorende erratum zijn onder meer te vinden op (www.LAP3.nl).
38	39	ga	infectieuze afvalstoffen, en cytotoxische en cytostatische geneesmiddelen afkomstig van de gezondheidszorg bij dieren of verwant onderzoek	SP19	
39A	40A	ga	asfalt met meer dan 75 mg/kg PAK10 VROM dat op basis van de Regeling Europese afvalstoffenlijst als gevaarlijke afvalstof moet worden aangemerkt	SP34	
39B	--				
40	41	nga	asfalt met niet meer dan 75 mg/kg PAK, dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP34	De combinatie – 'niet meer dan 75mg/kg PAK' en toch gevaarlijk bestaat in theorie ook. Het gaat om uitzonderlijke

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
					gevallen waarin het asfalt niet vanwege de aanwezigheid van PAK maar vanwege heel specifieke verontreinigingen als gevaarlijk moet worden aangemerkt. Deze uitzonderlijke situaties komen niet apart voor in deze tabel. Partijen die het betreft vallen onder afvalcategorie 110.
41	42	nga	zeefzand met meer dan 50 mg/kg PAK, dat geen gevaarlijke afvalstof is, ontstaan bij: <ul style="list-style-type: none"> • het afzeven van het fijne materiaal in sorteerinstallaties voor bouw- en sloopafval; of • het voorzeven van steenachtige fracties uit bouw- en sloopafval in puinbreekinstallaties 	SP30	Zeefzand kan worden ingedeeld als gevaarlijke afvalstof of als niet-gevaarlijke afvalstof. Dit kan in principe door allerlei componenten komen (olie, metalen, etc.). Daarnaast wordt het beleidsmatig ingedeeld in PAK-rijk en PAK-arm zeefzand waarbij voor de eerste reiniging verplicht is en voor de tweede niet.
42	43	nga	zeefzand met niet meer dan 50 mg/kg PAK dat geen gevaarlijke afvalstof is, ontstaan bij <ul style="list-style-type: none"> • het afzeven van het fijne materiaal in sorteerinstallaties voor bouw- en sloopafval; of • het voorzeven van steenachtige fracties uit bouw- en sloopafval in puinbreekinstallaties 	SP30	Beide indelingen lopen niet synchroon, waardoor in theorie 4 combinaties kunnen voorkomen. In praktijk zal het niet snel voorkomen dat zeefzand vanwege het PAK-gehalte als gevaarlijk afval moet worden aangemerkt. Zeefzand dat gevaarlijk afval is zal dat dan zijn vanwege specifieke verontreinigingen die niet eenvoudig zijn te verwijderen (zware metalen bijvoorbeeld). Deze uitzonderlijke situaties komen niet apart voor in de tabel. Partijen die het betreft vallen onder categorie 110.
43A	44A	ga	dakafval met meer dan 75 mg/kg PAK dat een gevaarlijke afvalstof is en niet valt onder de categorieën 46, 47, 48, 49, 91 en 92	SP33	Het gaat hier, doordat de categorieën 46, 47, 48, 49, 91 en 92 worden uitgesloten, met name om teermastiek en bitumineus dakafval. <ul style="list-style-type: none"> • Voor de gevaarlijke variant zal het in vrijwel alle gevallen gaan om teerhoudende stromen met heel hoge PAK-gehalten waarvoor de inzet is: vernietiging van de PAK. • Voor de niet-gevaarlijke variant wordt onderscheid gemaakt in 2 subcategorieën: <ul style="list-style-type: none"> ○ De PAK-rijke stroom is weliswaar niet-gevaarlijk, maar bevat toch te veel PAK om voor recycling in aanmerking te komen en voor die stroom is de inzet ook het vernietigen van de PAK. ○ Voor de PAK-arme stroom is de inzet recycling. Die wordt daarom apart verwerkt van de PAK-rijke variant. Het zal in dit laatste geval gaan om bitumineuze dakbedekking. In praktijk zal het niet snel voorkomen dat PAK-arm dakafval als gevaarlijk afval moet worden aangemerkt. PAK-arm dakafval dat gevaarlijk afval is zal dat dan zijn vanwege specifieke
43B	44B	nga	dakafval met meer dan 75 mg/kg PAK, dat geen gevaarlijke afvalstof is en niet valt onder de categorieën 46, 47, 48, 49, 91 en 92	SP33	
44	45	nga	dakafval met niet meer dan 75 mg/kg PAK dat geen gevaarlijke afvalstof is en niet valt onder de categorieën 46, 47, 48, 49, 91 en 92	SP33	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
					verontreinigingen die niet eenvoudig zijn te verwijderen (zware metalen bijvoorbeeld). Deze uitzonderlijke situatie komt niet apart voor in de tabel.
45A	46A	ga	composiet dakafval met meer dan 75 mg/kg PAK en minder dan 10% dakbedekkingvreemd materiaal dat een gevaarlijke afvalstof is	SP33	<p>Onder composiet dakafval wordt verstaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mengsels van teerhoudend- of bitumineus dakafval, bijvoorbeeld omdat tijdens dak onderhoud één van beide vormen op de ander is aangebracht, en • bitumineus dakafval vermengd/verkleefd met 'dakbedekking vreemd' materiaal (zoals beton, hout, metaal, isolatiemateriaal, etc.), en • teerhoudend dakafval vermengd/verkleefd met 'dakbedekking vreemd' materiaal (zoals beton, hout, metaal, isolatiemateriaal, etc.), en • mengsels van teerhoudend- en bitumineus dakafval vermengd/verkleefd met 'dakbedekking vreemd' materiaal (zoals beton, hout, metaal, isolatiemateriaal, etc.) <p>Composiet dakafval kan worden ingedeeld op basis van het al dan niet gevaarlijk zijn volgens de Eural. Dit kan in principe door allerlei componenten komen (olie, metalen, etc.). Daarnaast wordt het beleidsmatig ingedeeld in PAK-rijk en PAK-arm en wordt ook onderscheid gemaakt in stromen met meer dan wel minder dan 10% dakafvalvreemd materiaal. Hier kunnen in totaal 8 combinaties voorkomen.</p> <p>In praktijk zal het niet snel voorkomen dat PAK-arm composiet afval als gevaarlijk afval moet worden aangemerkt. PAK-arm composiet dakafval dat gevaarlijk afval is zal dat dan zijn vanwege specifieke verontreinigingen die niet eenvoudig zijn te verwijderen (zware metalen bijvoorbeeld). Deze uitzonderlijke situaties komen niet apart voor in de tabel.</p>
45B	46B	nga	composiet dakafval met meer dan 75 mg/kg PAK en minder dan 10% dakbedekkingvreemd materiaal dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP33	
46A	47A	ga	composiet dakafval met meer dan 75 mg/kg PAK en meer dan 10% dakbedekkingvreemd materiaal dat een gevaarlijke afvalstof is	SP33	
46B	47B	nga	composiet dakafval met meer dan 75 mg/kg PAK en meer dan 10% dakbedekkingvreemd materiaal dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP33	
47	48	nga	composiet dakafval met niet meer dan 75 mg/kg PAK en minder dan 10% dakbedekkingvreemd materiaal dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP33	
48	49	nga	composiet dakafval met niet meer dan 75 mg/kg PAK en meer dan 10% dakbedekkingvreemd materiaal dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP33	
49A	50A	ga	verkleefd dakgrind dat een gevaarlijke afvalstof is	SP33	
49B	50B	nga	verkleefd dakgrind dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP33	
50	51	nga	gips, gipsblokken, gipsplaat	SP31	
51	52	nga	cellenbeton	SP32	
52A	53A	ga	met gips of cellenbeton verontreinigd bouw- en sloopafval dat een gevaarlijke afvalstof is	SP29	
52B	53B	nga	met gips of cellenbeton verontreinigd bouw- en sloopafval dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP29	
53	54	nga	steenachtig materiaal met meer dan 50 mg/kg PAK dat:	SP29	Steenachtig materiaal kan worden ingedeeld als gevaarlijke of

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
			<ul style="list-style-type: none"> in hoofdzaak bestaat uit beton- en metselwerk, tegels, dakpannen, stenen en steengruis en ballastgrind; niet valt onder één van de categorieën 40 t/m 53, 91 en 92; en geen gevaarlijke afvalstof is 		als niet-gevaarlijke afvalstof. Dit kan in principe door allerlei componenten komen (olie, metalen, etc.). Daarnaast wordt het beleidsmatig ingedeeld in PAK-rijk en PAK-arm, waarbij voor de eerste reiniging verplicht is en voor de tweede niet. Beide indelingen lopen niet synchroon, waardoor in theorie 4 combinaties kunnen voorkomen.
54	55	nga	<p>steenachtig materiaal met niet meer dan 50 mg/kg PAK dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> in hoofdzaak bestaat uit beton- en metselwerk, tegels, dakpannen, stenen en steengruis en ballastgrind; niet valt onder één van de categorieën 40 t/m 53, 91 en 92; en geen gevaarlijke afvalstof is 	SP29	In praktijk zal het niet snel voorkomen dat steenachtig materiaal vanwege het PAK-gehalte als gevaarlijk afval moet worden aangemerkt. Steenachtig materiaal dat gevaarlijk afval is, zal dat dan zijn vanwege specifieke verontreinigingen die niet eenvoudig zijn te verwijderen (zware metalen bijvoorbeeld). Deze uitzonderlijke situaties komen niet apart voor in de tabel. Partijen die het betreft vallen onder categorie 110.
55A	56A	ga	gemengd bouw- en sloopafval, met bouw- en sloopafval vergelijkbaar afval van bedrijven en particulier gemengd verbouwingsafval, die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP28	
55B	56B	nga	gemengd bouw- en sloopafval, met bouw- en sloopafval vergelijkbaar afval van bedrijven en particulier gemengd verbouwingsafval, die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP28	
56	57	nga	bouwstoffen als bedoeld in artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit, voor zover niet vallend onder één van de categorieën 40 t/m 56	Beleids kader	Dit betreft bouw- en sloopafval waarvoor geen specifieke afvalcategorie is opgenomen in deze tabel maar waarvoor wel geldt dat deze nuttig kan/zal worden toegepast.
57	58	ga	oliefilters afkomstig uit vaartuigen, voertuigen en werktuigen	SP55	Deze categorie omvat oliefilters afkomstig uit vaartuigen, voertuigen en werktuigen. Het begrip 'werktuig' is een breed begrip waar gereedschap en apparatuur, zoals machines, in brede zin onder vallen.
58	59	ga	zwart-witfixeer, zwart-witontwikkelaar en mengsels daarvan met een zilveragehalte groter dan 50 mg/l	SP79	
59	60	ga	bleekfixeer, kleurontwikkelaar en mengsels van deze afvalstoffen met een zilveragehalte groter dan 100 mg/l	SP79	
60	61	ga	zwart-witfixeer, zwart-witontwikkelaar en mengsels daarvan met een zilveragehalte kleiner dan 50 mg/l en bleekfixeer, kleurontwikkelaar en mengsels daarvan met een zilveragehalte kleiner dan 100 mg/l en slibben en andere residuen die ontstaan bij de eerste stap in de verwerking van ontwikkelaar en fixeer	SP79	
61	62	ga	hardingszouten	SP81	
62	63	ga	<p>afgewerkte olie van minerale of synthetische oorsprong (inclusief mengsels) met de volgende kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> het gehalte aan polychloorbifenylen is niet groter dan 0,5 mg/kg (as received) per 	SP56	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
			<p>congeneer 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180;</p> <ul style="list-style-type: none"> het gehalte aan organische halogeenverbindingen, berekend als chloor is niet groter dan 1.000 mg/kg (as received); de olie is na het gebruik waarvoor zij oorspronkelijk was bestemd, niet vermengd met andere stoffen; en de olie is na het gebruik waarvoor zij oorspronkelijk was bestemd, separaat afgetapt of verzameld en opgeslagen of opgebult 		
63	64	ga	<p>afgewerkte olie van minerale of synthetische oorsprong (inclusief mengsels) met de volgende kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> het gehalte aan polychloorbifenylen is niet groter dan 0,5 mg/kg (as received) per congeneer 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180; en het gehalte aan organische halogeenverbindingen, berekend als chloor is groter dan 1.000 mg/kg (as received) 	SP56	
64	65	ga	<p>oplosmiddelen en glycolen met niet meer dan 0,5% fluor, niet meer dan 4% chloor, niet meer dan 4% broom en niet meer dan 4% jood, als het gaat om een partij van meer dan 1.000l, afkomstig van één ontdoener</p>	SP67	
65	66	ga	<p>Olie-watmengsels (ow-mengsels) en olie-water-slibmengsels (ows-mengsels)</p> <ul style="list-style-type: none"> die vrijkomen bij olie- en slibafscidders; die ontstaan bij schoonmaakactiviteiten; of die afkomstig zijn uit de scheepvaart (bijvoorbeeld oliehoudende ladingrestanten, oliehoudend afval van lading, oliehoudend waswater, ballastwater, bilgewater en slops); <p>en overige oliehoudende slibben voor zover zij qua aard of samenstelling vergelijkbaar zijn met de slibfractie van olie- en slibafscidders.</p>	SP58	
66	67	ga	<p>niet-gebruikte oliën en partijen olie en brandstof die niet aan de specificaties voldoen (off-spec partijen)</p>	SP59	
67	68	ga	<p>boorspoeling op oliebasis (oil-based-mud; obm), met obm verontreinigd boorgruis en de oliefractie van met obm verontreinigde stoffen</p>	SP60	
68	69	ga	<p>oliehoudende vloeistof die bij de bewerking van metalen en kunststoffen is toegepast, waaronder boor-, snij-, slijp- en walsolie</p>	SP61	
69A	70A	ga	<p>bodemas die resteert na verbranding in een roosteroven of wervelbedoven die uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd voor het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer en die een gevaarlijke afvalstof is</p>	SP20	
69B	70B	nga	<p>bodemas die resteert na verbranding in een roosteroven of wervelbedoven die uitsluitend</p>	SP20	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
			of in hoofdzaak is bestemd voor het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer en die geen gevaarlijke afvalstof is		
70	71	ga	arseensulfideslib en arseensulfidefilterkoek	SP83	
71	72	ga	as die resteert na verbranding van afvalstoffen in een slibverbrandingsinstallatie (SVI) en die een gevaarlijke afvalstof is	SP22	
72	73	nga	as die resteert na verbranding van afvalstoffen in een slibverbrandingsinstallatie (SVI) en die geen gevaarlijke afvalstof is	SP22	
73	74	ga	reststoffen van kolengestookte energiecentrales die gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP23	
74	75	nga	reststoffen van kolengestookte energiecentrales die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn	SP23	
75A	76A	ga	afvalwaterstromen en baden die gevaarlijke afvalstoffen zijn en waarvan de concentratie opgeloste stoffen in water voor één of meer van onderstaande gevallen ten minste de hierna genoemde waarde bedraagt: <ul style="list-style-type: none"> som metalen (arsen, chroom, kobalt, koper, molybdeen, lood, nikkel, tin, vanadium en zink): 25 mg/l; cyanide (vrij cyanide): 1 mg/l; zeswaardig chroom: 0,1 mg/l; cadmium: 0,1 mg/l; of kwik: 0,01 mg/l; en waarvan het gehalte aan organische verontreinigingen die worden aangemerkt als zeer zorgwekkende stof voor iedere individuele zeer zorgwekkende organische stof kleiner is dan 0,1 mg/l en het gehalte aan adsorbeerbare organische halogeenvbindingen (uitgedrukt als AOX) kleiner is dan 15 mg/l	SP73	
75B	76B	nga	afvalwaterstromen en baden die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn en waarvan de concentratie opgeloste stoffen in water voor één of meer van onderstaande gevallen ten minste de hierna genoemde waarde bedraagt: <ul style="list-style-type: none"> som metalen (arsen, chroom, kobalt, koper, molybdeen, lood, nikkel, tin, vanadium en zink): 25 mg/l; cyanide (vrij cyanide): 1 mg/l; zeswaardig chroom: 0,1 mg/l; cadmium: 0,1 mg/l; of kwik: 0,01 mg/l; en waarvan het gehalte aan organische verontreinigingen die worden aangemerkt als zeer zorgwekkende stof voor iedere individuele zeer zorgwekkende organische stof kleiner is dan 0,1 mg/l en het gehalte aan adsorbeerbare organische halogeenvbindingen (uitgedrukt als AOX) kleiner is dan 15 mg/l	SP73	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
76A	77A	ga	afvalwaterstromen en baden die gevaarlijke afvalstoffen zijn en die: <ul style="list-style-type: none"> • PCB's, dioxines met chlooratomen op de 2-, 3-, 7- en 8-plaatsen, bestrijdingsmiddelen, organotinverbindingen of gebromeerde difenylethers in aantoonbare hoeveelheden bevatten; • niet snel afbreekbaar zijn en organische verontreinigingen bevatten die worden aangemerkt als zeer zorgwekkende stoffen als de concentratie voor een organische zeer zorgwekkende stof ten minste 0,1 mg/l is; of • een gehalte aan adsorbeerbare organische halogeenverbindingen (uitgedrukt als AOX) bevatten van ten minste 15 mg/l 	SP73	Het gaat in deze categorie om afvalwaterstromen en baden met onder andere PCB's, dioxines ('dirty 17'), bestrijdingsmiddelen, organotinverbindingen en/of gebromeerde difenylethers in concentraties die tenminste gelijk zijn aan de rapportagegrens. Als in afvalwaterstromen of baden uitsluitend snel afbreekbare stoffen voorkomen, dan is geen sprake van 'niet snel afbreekbare afvalwaterstromen'. Een stof is snel afbreekbaar als: <ul style="list-style-type: none"> - wordt voldaan aan de criteria van ready biodegradable (70% van de stof is afgebroken binnen 28 dagen conform OECD-301 testen. Stoffen die in de zogenaamde inherenty testen (OECD-302 testen) afbreekbaar zijn, hoeven dat in screeningstesten (OECD-301) niet per se te zijn); èn - CZV/BZV₅- verhouding <4; èn - stoffen bij verwerking op de zuivering geen respiratieremming veroorzaken.
76B	77B	nga	afvalwaterstromen en baden die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn en die: <ul style="list-style-type: none"> • PCB's, dioxines met chlooratomen op de 2-, 3-, 7- en 8-plaatsen, bestrijdingsmiddelen, organotinverbindingen of gebromeerde difenylethers in aantoonbare hoeveelheden bevatten; • niet snel afbreekbaar zijn en organische verontreinigingen bevatten die worden aangemerkt als zeer zorgwekkende stoffen als de concentratie voor een organische zeer zorgwekkende stof ten minste 0,1 mg/l is; of • een gehalte aan adsorbeerbare organische halogeenverbindingen (uitgedrukt als AOX) bevatten van ten minste 15 mg/l 	SP73	
77	78	ga	filterkoek van het ontgiften, neutraliseren, ontwateren (ONO-filterkoek) die een gevaarlijke afvalstof is	SP78	
78A	79A	ga	afgedankte elektrische en elektronische apparatuur die valt onder de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, die een gevaarlijke afvalstof is en voor zover niet vallend onder een andere categorie	SP71	Dit zijn alle apparaten met een stekker of batterij. Onder lampen vallen de lichtbronnen zelf (zoals het peertje of spotje), maar ook de behuizing van de lichtbronnen met de fitting (armaturen).
78B	79B	nga	afgedankte elektrische en elektronische apparatuur die valt onder de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, die geen gevaarlijke afvalstof is en voor zover niet vallend onder een andere categorie	SP71	Let op: gasontladingslampen zoals tl-buizen, spaarlampen en neonlampen zijn gevaarlijk afval. Deze vallen onder afvalcategorie 84.
79A	80A	ga	onderdelen en fracties die vrijkomen bij de verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur voor zover: <ul style="list-style-type: none"> • dit geen beeldbuisglas van CRT-beeldbuizen is en geen restanten van dit beeldbuisglas zijn; • het gevaarlijke afvalstoffen zijn; en • deze niet vallen onder een andere categorie 	SP71	Beeldbuisglas van CRT-beeldbuizen of restanten van dit beeldbuisglas vallen onder categorie 110 of 111.

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
79B	80B	nga	onderdelen en fracties die vrijkomen bij de verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur voor zover: <ul style="list-style-type: none"> dit geen beeldbuisglas van CRT-beeldbuizen is en geen restanten van dit beeldbuisglas zijn; het geen gevaarlijke afvalstoffen zijn; en deze niet vallen onder een andere categorie 	SP71	
80A	81A	ga	straalgrit dat op grond van de Regeling niet-reinigbaar straalgrit reinigbaar is en dat een gevaarlijke afvalstof is	SP35	
80B	81B	nga	straalgrit dat op grond van de Regeling niet-reinigbaar straalgrit reinigbaar is en dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP35	
81	82	ga	loodzuurbatterijen en -accu's	SP13	
82A	83A	ga	batterijen en accu's als bedoeld in de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 die gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van loodzuurbatterijen en -accu's	SP13	
82B	83B	nga	batterijen en accu's als bedoeld in de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van loodzuurbatterijen en -accu's	SP13	
83	84	ga	gasontladingslampen	SP66	
84A	85A	ga	fluorescentiepoeder met een kwikgehalte van minder dan 0,1 mg/kg droge stof dat een gevaarlijke afvalstof is	SP66	
84B	85B	nga	fluorescentiepoeder met een kwikgehalte van minder dan 0,1 mg/kg droge stof dat geen gevaarlijke afvalstof is	SP66	
85	86	ga	kwikhoudende voorwerpen	SP82	
86A	87A	ga	afvalstoffen met een gehalte aan kwik van 0,1 tot 10 mg/kg droge stof die gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> slib van biologische zuivering van afvalwater (categorie 112); rookgasreinigingsresidu (categorie 110); kwik(oxide) houdende batterijen (categorie 83); schakelaars en andere apparatuur (categorie 79 of 80) en kwikhoudend afvalwater (categorie 76) 	SP82	Het gaat bij deze categorieën bijvoorbeeld om amalgaam, niet-toepasbare grond en baggerspecie, sludges, slibben, actief kool, filterkoeken, vliegassen van crematoria en fluorescentiepoeders.
86B	87B	nga	afvalstoffen met een gehalte aan kwik van 0,1 tot 10 mg/kg droge stof die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van <ul style="list-style-type: none"> slib van biologische zuivering van afvalwater (categorie 112); rookgasreinigingsresidu (categorie 111); kwik(oxide) houdende batterijen (categorie 83); schakelaars en andere apparatuur (categorie 79 of 80) en 	SP82	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
			<ul style="list-style-type: none"> kwikhoudend afvalwater (categorie 76) 		
87A	88A	ga	afvalstoffen met een gehalte aan kwik van 10 tot 50 mg/kg droge stof die gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> slib van biologische zuivering van afvalwater (categorie 112); rookgasreinigingsresidu (categorie 110); kwik(oxide) houdende batterijen (categorie 83); schakelaars en andere apparatuur (categorie 79 of 80) en kwikhoudend afvalwater (categorie 76) 	SP82	
87B	88B	nga	afvalstoffen met een gehalte aan kwik van 10 tot 50 mg/kg droge stof die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> slib van biologische zuivering van afvalwater (categorie 112); rookgasreinigingsresidu (categorie 111); kwik(oxide) houdende batterijen (categorie 83); schakelaars en andere apparatuur (categorie 79 of 80) en kwikhoudend afvalwater (categorie 76) 	SP82	
88A	89A	ga	afvalstoffen met een gehalte aan kwik van meer dan 50 mg/kg droge stof die gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> slib van biologische zuivering van afvalwater (categorie 112); rookgasreinigingsresidu (categorie 110); kwik(oxide) houdende batterijen (categorie 83); schakelaars en andere apparatuur (categorie 79 of 80) en kwikhoudend afvalwater (categorie 76) 	SP82	
88B	89B	nga	afvalstoffen met een gehalte aan kwik van meer dan 50 mg/kg droge stof die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn, met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> slib van biologische zuivering van afvalwater (categorie 112); rookgasreinigingsresidu (categorie 111); kwik(oxide) houdende batterijen (categorie 83); schakelaars en andere apparatuur (categorie 79 of 80) en kwikhoudend afvalwater (categorie 76) 	SP82	
89	90	ga	metallisch kwik (kwikafval zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2017/852) en gestabiliseerd metallisch kwik ten behoeve van permanente berging	SP82	
90A	91A	ga	asbest, asbestcementplaten, asbesthoudende voorwerpen en andere met asbest verontreinigde afvalstoffen, voor zover: <ul style="list-style-type: none"> de concentratie serpentijnasbest, vermeerderd met tien maal de concentratie 	SP37	Let op, ook bijvoorbeeld steenachtig materiaal (SP29) kan verontreinigd zijn met asbest en valt onder deze (of een van volgende) afvalcategorie. De verwerking hiervan is dan

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
			<p>amfiboolasbest, bepaald overeenkomstig een op grond van het Productenbesluit asbest vastgestelde methode, hoger is dan 100 mg/kg droge stof; en</p> <ul style="list-style-type: none"> de totale concentratie aan asbest ten minste 1000 mg/kg is en die niet vallen onder categorie 92. 		opgenomen in SP37.
90B	91B	nga	<p>asbest, asbestcementplaten, asbesthoudende voorwerpen en andere met asbest verontreinigde afvalstoffen, voor zover:</p> <ul style="list-style-type: none"> de concentratie serpentijnasbest, vermeerderd met tien maal de concentratie amfiboolasbest, bepaald overeenkomstig een op grond van het Productenbesluit asbest vastgestelde methode, hoger is dan 100 mg/kg droge stof; en de totale concentratie aan asbest lager is dan 1000 mg/kg en die niet vallen onder categorie 92. 	SP37	
91A	92A	ga	<p>asbesthoudende grond, puin en (oud) puingranulaat en andere asbesthoudende afvalstoffen, voor zover:</p> <ul style="list-style-type: none"> de concentratie serpentijnasbest, vermeerderd met tien maal de concentratie amfiboolasbest, bepaald overeenkomstig een op grond van het Productenbesluit asbest vastgestelde methode, hoger is dan 100 mg/kg droge stof; en de totale concentratie aan asbest ten minste 1000 mg/kg is en die middels extractief reinigen van het asbest kunnen worden ontdaan. 	SP37 SP39	
91B	92B	nga	<p>asbesthoudende grond, puin en (oud) puingranulaat en andere asbesthoudende afvalstoffen, voor zover</p> <ul style="list-style-type: none"> de concentratie serpentijnasbest, vermeerderd met tien maal de concentratie amfiboolasbest, bepaald overeenkomstig een op grond van het Productenbesluit asbest vastgestelde methode, hoger is dan 100 mg/kg droge stof; en de totale concentratie aan asbest lager is dan 1000 mg/kg en die middels extractief reinigen van het asbest kunnen worden ontdaan. 	SP37 SP39	
92A	93A	ga	reststroom van het shredderen van autowrakken of onderdelen daarvan (autoshredderafval) die een gevaarlijke afvalstof is	SP27	Conform de bepalingen van de minimumstandaard van sectorplan 27 mogen autowrakken en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur niet gezamenlijk worden geshredderd omdat ze een andere minimumstandaard hebben. Daarom heeft het shredderafval van deze verschillende afvalstoffen ook aparte afvalcategorieën.
92B	93B	nga	reststroom van het shredderen van autowrakken of onderdelen daarvan (autoshredderafval) die geen gevaarlijke afvalstof is	SP27	
93A	94A	ga	reststroom van het shredderen van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur of onderdelen daarvan en ander metaalhoudend afval die niet valt onder categorie 93, die een gevaarlijke afvalstof is	SP27	
93B	94B	nga	reststroom van het shredderen van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur of onderdelen daarvan en ander metaalhoudend afval die niet valt onder categorie 93, die geen gevaarlijke afvalstof is	SP27	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
94	95	ga	PCB-houdende afvalstoffen voor zover niet vallende onder categorie 96 en voor zover het niet gaat om baggerspecie (categorie 107) en waarvan het PCB-gehalte groter is dan 0,5 mg/kg (as received) per congener 28, 52, 101, 118, 138, 153 en 180	SP39 SP56 SP64	Onder deze categorie kan PCB-houdend afval vallen van sterk verschillende aard waarvoor het – hoewel het 1 categorie is – logischerwijs niet altijd de bedoeling is dat deze worden gemengd.
95	96	ga	apparaten waarvan de in het apparaat aanwezige vloeistof een PCB-gehalte heeft groter dan 0,5 mg/kg (as received) per congener 28, 52, 101, 118, 138, 153 en 180, betrokken op deze in het apparaat aanwezige vloeistof	SP64	
96	97	ga	metaalafvalstoffen met aanhangende olie of emulsie	SP62	Metalen met aanhangende olie of emulsie zijn verspaningen (zoals draaisels en boorsels) van verschillende metalen met aanhangende vloeistoffen zoals boor-, snij-, slijp-, walsolie of koelemulsies, maar ook fijn metaalbewerkingsafval zoals hamerslagslib en oliehoudend fijn slijpafval. Dit metaalafval komt voornamelijk vrij bij de metaalbewerkende industrie.
97	98	nga	toepasbare grond of baggerspecie die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'landbouw/natuur' (grond) of 'niet verontreinigd' (baggerspecie) als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit	SP39 SP40	[staat in tranche-1 bij 97 t/m 101:] Tenzij samenvoegen met andere categorieën grond en/of baggerspecie op grond van het Bal is toegestaan
98	99	nga	toepasbare grond of baggerspecie die geen gevaarlijke afvalstof is en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'wonen' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit	SP39 SP40	
100	100	nga	toepasbare grond of baggerspecie die geen gevaarlijke afvalstof is en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'industrie' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit	SP39 SP40	
99	101	nga	toepasbare baggerspecie die geen gevaarlijke afvalstof is en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'licht verontreinigd' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit	SP40	
101	102	nga	toepasbare baggerspecie die geen gevaarlijke afvalstof is en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'matig verontreinigd' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, met uitzondering van baggerspecie die valt onder categorie 107	SP40	
	103	nga	niet toepasbare grond die geen gevaarlijke afvalstof is en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'matig verontreinigd' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, tenzij het gaat om partijen waarvoor door de minister een verklaring van niet-reinigbaarheid en niet-immobiliseerbaarheid is afgegeven, en die niet behoort tot categorie 106.	SP39	
	104A	ga	niet toepasbare grond die een gevaarlijke afvalstof is, en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'sterk verontreinigd' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, tenzij het gaat om partijen waarvoor door de minister een verklaring van niet-reinigbaarheid en niet-immobiliseerbaarheid is afgegeven, en die niet behoort tot categorie 95 of 106	SP39	
--	104B	nga	niet toepasbare grond die geen gevaarlijke afvalstof is, en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'sterk verontreinigd' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, tenzij het gaat om partijen waarvoor door de minister een verklaring van niet-reinigbaarheid en niet-immobiliseerbaarheid is afgegeven, en die niet behoort tot categorie 106.	SP39	

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
102A	105A	ga	niet toepasbare baggerspecie die een gevaarlijke afvalstof is en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'sterk verontreinigd' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, en die niet behoort tot categorie 107	SP40	
-102B	105B	nga	niet toepasbare baggerspecie die geen gevaarlijke afvalstof is en die is ingedeeld in de kwaliteitsklasse 'sterk verontreinigd' als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, en die niet behoort tot categorie 107	SP40	
103A	106A	ga	grond die een gevaarlijke afvalstof is, waarvan het gehalte aan stoffen vermeld in bijlage IV van de Verordening persistente organische verontreinigende stoffen ten minste gelijk is aan de in die bijlage genoemde grenswaarde, met uitzondering van grond verontreinigd met PCB's (categorie 95)	SP39	
103B	106B	nga	grond die geen gevaarlijke afvalstof is, waarvan het gehalte aan stoffen vermeld in bijlage IV van Verordening persistente organische verontreinigende stoffen ten minste gelijk is aan de in die bijlage genoemde grenswaarde, met uitzondering van grond verontreinigd met PCB's (categorie 95)	SP39	
104A	107A	ga	baggerspecie die een gevaarlijke afvalstof is, waarvan het gehalte aan stoffen vermeld in bijlage IV van Verordening persistente organische verontreinigende stoffen ten minste gelijk is aan de in die bijlage genoemde grenswaarde	SP40	
104B	107B	nga	baggerspecie die geen gevaarlijke stof is, waarvan het gehalte aan stoffen vermeld in bijlage IV van Verordening persistente organische verontreinigende stoffen ten minste gelijk is aan de in die bijlage genoemde grenswaarde	SP40	
105	108	ga	zwavelzuur	SP72	
106A	109A	ga	zuurteer en overige afvalstoffen met een zwavelgehalte van niet minder dan 5 gewichtsprocent dat een gevaarlijke afvalstof is, met uitzondering van zwavelzuur	SP72	Zuurteer komt van de behandeling van koolwaterstoffen, met name olie, met zwavelzuur in de petrochemische industrie.
106B	109B	nga	zuurteer en overige afvalstoffen met een zwavelgehalte van niet minder dan 5 gewichtsprocent dat geen gevaarlijke afvalstof is, met uitzondering van zwavelzuur	SP72	Overig zwavelhoudend afval (niet zwavelzuur) ontstaat vooral bij olieraffinage, aardgaszuivering, verbranding van fossiele brandstoffen, chemische en aardolie verwerkende industrie.
107	110	ga	overige gevaarlijke afvalstoffen die op een stortplaats gestort mogen worden volgens het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen of een minimumstandaard uit het Landelijk afvalbeheerplan	divers	Dit is een restcategorie voor afval dat gestort mag worden. Deze is relevant voor verschillende sectorplannen. Voor deze categorieën is ook mengen binnen de categorie niet toegestaan voordat middels vergunningverlening is getoetst of dit in overeenstemming is met het mengbeleid uit dit LAP.
108	111	nga	overige niet-gevaarlijke afvalstoffen die op een stortplaats gestort mogen worden volgens het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen of een minimumstandaard uit het Landelijk afvalbeheerplan	divers	Bovendien mag pas worden gemengd met een of meer andere afvalstoffen indien vaststaat - eventueel na bemonstering en analyse - dat de afvalstof kan worden gestort en dat alle te mengen afvalstoffen op hetzelfde type stortplaats mogen worden gestort. Zie hiervoor verder het Besluit stortplaatsen en

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal	ga/nga [1]	Beschrijving van bijlage II Bal	SP [2]	Toelichting
					stortverboden afvalstoffen en de paragrafen D.4.4.3. en D.4.4.4.
109A	112A	ga	overige gevaarlijke afvalstoffen die niet op een stortplaats gestort mogen worden volgens het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen of een minimumstandaard uit het Landelijk afvalbeheerplan	divers	Dit is een restcategorie, relevant voor verschillende sectorplannen. In deze categorieën vallen afvalstoffen die volgens de minimumstandaard verbrand mogen worden maar niet gestort.
109B	112B	nga	overige niet-gevaarlijke afvalstoffen die niet op een stortplaats gestort mogen worden volgens het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen of een minimumstandaard uit het Landelijk afvalbeheerplan	divers	In paragraaf D.4.4.2 'Mengen voorafgaand aan verbranden' zijn ten aanzien van mengen binnen deze categorieën een aantal voorbehouden gemaakt. Afhankelijk of sprake is van gevaarlijk afval valt een afvalstof onder de A of B variant.

noten bij de tabel

[1] ga betreft gevaarlijk afval conform de Eural, nga betreft niet-gevaarlijk afval conform Eural.

[2] Indicatieve weergave van sectorplannen waarin afvalstoffen worden beschouwd die mogelijk onder deze afvalcategorie vallen.

F.5.3 Indicatief overzicht van Euralcodes per categorie

Cat. Arm (oud)	Cat. Bal (nieuw)	ga/nga [1]	Euralcodes (indicatief)
1	1	ga	160104*
2	2	nga	160106
3	3	nga	160103; 191204
4	4	nga	160116
5	5	nga	170203; 170405
6A	6A	ga	160504*
6B	6B	nga	160505
7A	7A	ga	170410*
7B	7B	nga	170411
8	8	nga	zeer divers
9	9	nga	200307
10	10	nga	010101; 010102; 010306; 010308; 010309; 010399; 010408; 010409; 010410; 010411; 010412; 010413; 010499; 010504; 010507; 010508; 010599; 020102; 020103; 020106; 020109; 020199; 020201; 020202; 020203; 020299; 020301; 020302; 020303; 020304; 020399; 020401; 020402; 020499; 020501; 020599; 020601; 020602; 020699; 020701; 020702; 020703; 020704; 020799; 030101; 030199; 030299; 030301; 030302; 030305; 030307; 030308; 030309; 030310; 030399; 040101; 040102; 040103; 040104; 040105; 040108; 040109; 040199; 040209; 040210; 040215; 040217; 040221; 040222; 040299; 050113; 050114; 050117; 050199; 050604; 050699; 050799; 060199; 060299; 060314; 060316; 060399; 060499; 060603; 060699; 060799; 060899; 060902; 060904; 060999; 061099; 061101; 061199; 061399; 070199; 070215; 070217; 070299; 070399; 070499; 070514; 070599; 070699; 070799; 080112; 080114; 080118; 080199; 080201; 080299; 080313; 080315; 080318; 080399; 080410; 080412; 080499; 090108; 090110; 090199; 100125; 100199; 100202; 100299; 100302; 100305; 100316; 100318; 100322; 100330; 100399; 100499; 100501; 100504; 100511; 100599; 100601; 100602; 100604; 100699; 100701; 100702; 100704; 100799; 100804; 100809; 100811; 100813; 100814; 100899; 100903; 100906; 100908; 100912; 100914; 100916; 100999; 101003; 101006; 101008; 101012; 101014; 101016; 101099; 101103; 101105; 101110; 101112; 101114; 101199; 101201; 101203; 101206; 101208; 101212; 101299; 101301; 101304; 101306; 101310; 101311; 101313; 101314; 101399; 110110; 110199; 110203; 110206; 110299; 110501; 110502; 110599; 120113; 120115; 120121; 120199; 150203; 160801; 160803; 160804; 190801.
11	11	ga	010304*; 010305*; 010307*; 010407*; 010506*; 020108*; 030104*; 030201*; 030202*; 030203*; 030204*; 030205*; 040214*; 040216*; 050108*; 050111*; 050112*; 050115*; 050603*; 060102*; 060103*; 060104*; 060105*; 060106*; 060201*; 060203*; 060204*; 060205*; 060315*; 060403*; 060405*; 060602*; 060703*; 060704*; 060802*; 060903*; 061002*; 061301*; 061304*; 070109*; 070110*; 070209*; 070210*; 070214*; 070216*; 070309*; 070310*; 070409*; 070410*; 070413*; 070509*; 070510*; 070513*; 070609*; 070610*; 070709*; 070710*; 080111*; 080113*; 080117*; 080121*; 080312*; 080314*; 080316*; 080317*; 080319*; 080409*; 080411*; 080417*; 080501*; 100304*; 100308*; 100309*; 100315*; 100317*; 100321*; 100329*; 100401*; 100402*; 100403*; 100405*; 100510*; 100808*; 100810*; 100812*; 100905*; 100907*; 100911*; 100913*; 100915*; 101005*; 101007*; 101011*; 101013*; 101015*; 10109*; 101111*; 101113*; 101211*; 110108*; 110109*; 110116*; 110198*; 110202*; 110205*; 110207*; 110302*; 110504*; 120112*; 120114*; 120120*; 150202*; 160802*
12	12	nga	020103; 020107; 200201
13	13	nga	200108
14	14	nga	200303

15	15	nga	200306
16	16	nga	020204; 020305; 020403; 020502; 020603; 020705
17	17	nga	190901; 190902; 190903; 190905; 190906; 190999
18	18	nga	190902; 190903
19	19	nga	030105; 030301; 170201; 191207; 200138
20	20	nga	150103
21	21	ga	170204*; 191206*; 200137*
22	22	nga	020104; 070213; 120105; 150102; 160119; 170203; 191204; 200139
23	23	nga	170904
24	24	nga	020110; 100210; 120101; 120102; 120103; 120104; 150104; 160117; 160118; 170401; 170402; 170403; 170404; 170405; 170406; 170407; 190102; 191001; 191002; 191202; 191203; 200140
25A	25A	nga	zeer divers
25B	25B	ga	zeer divers
26	26	nga	150101; 191201; 200101
27	27	nga	090107; 090108
28	28	nga	150109; 200110; 200111
29	29	nga	200199; 200307
	30	nga	180104; 200199
30	31	nga	070213; 150102; 170203; 200139
31	32	nga	020199; 170604
32	33	ga	080111*; 080121*; 080317*; 080409*; 150110*; 150111*; 200127*
33	34	nga	150107
34	35	nga	170202; 191205; 200102
35	36	nga	020102; 020201; 020202; 020203; 020299
36	37A	ga	180103*; 180106*; 180108*; 200131*
	37B		
37	38	nga	180104; 180203
38	39	ga	180202*; 180205*; 180207*; 200131*
39A	40A	ga	170301*; 170303*
39B	—	nga	
40	41	nga	170107; 170302
41	42	nga	191209; 191212
42	43A	nga	191209; 191212
43A	43B	ga	170301*; 170303*
43B	44	nga	170302
44	45A	nga	170302
45A	45B	ga	170301*; 170303*
45B	46A	nga	170302
46A	46B	ga	170301*; 170303*; 170903*
46B	47	nga	170302; 170904
47	48	nga	170302
48	49A	nga	170302
49A	49B	ga	170303*
49B	50	nga	170302
50	51	nga	170802
51	52A	nga	170802
52A	52B	ga	170903*
52B	53	nga	170904
53	54	nga	101314; 170101; 170102; 170103; 170107; 170508; 191209
54	55A	nga	101314; 170101; 170102; 170103; 170107; 170508; 191209
55A	55B	ga	170204*; 170603*; 170901*; 170902*; 170903*; 191211*
55B	56	nga	170604; 170904; 191212
56	57	nga	zeer divers
57	58	ga	150202*; 160107*
58	59	ga	090101*; 090102*; 090103*; 090104*; 200117*
59	60	ga	090101*; 090102*; 090103*; 090105*; 200117*
60	61	ga	090101*; 090102*; 090103*; 090104*; 090105*; 090106*; 200117*
61	62	ga	060311*; 060313*; 110301*
62	63	ga	120107*; 120110*; 130110*; 130111*; 130112*; 130113*; 130205*; 130206*; 130207*; 130208*; 130307*; 130308*; 130309*; 130310*

63	64	ga	120106*; 120110*; 130109*; 130111*; 130113*; 130204*; 130206*; 130208*; 130306*; 130308*
64	65	ga	070104*; 070204*; 070304*; 070404*; 070504*; 070604*; 070704*; 140603*; 160114*; 200113*
65	66	ga	050102*; 050103*; 120118*; 130501*; 130502*; 130503*; 130506*; 130507*; 130508*; 130801*; 160708*; 190810*
66	67	ga	050105*; 120119*; 130701*; 130702*; 130703*; 190207*; 200126*
67	68	ga	010505*
68	69A	ga	120106*; 120107*; 120108*; 120109*; 120118*; 120119*
69A	69B	ga	190111*
69B	70	nga	190112
70	71	ga	060403*
71	72	ga	190107*; 190113*; 190115*
72	73	nga	190114; 190116
73	74	ga	100104*; 100113*; 100114*; 100116*; 100118*
74	75A	nga	100101; 100102; 100103; 100105; 100107; 100115; 100117; 100119; 100124
75A	75B	ga	070101*; 070201*; 070301*; 070401*; 070501*; 070601*; 070701*; 080115*; 080119*; 080413*; 080415*; 090113*; 100122*; 110105*; 110106*; 110107*; 110111*; 110115*; 120301*; 160709*; 161001*; 161003*; 190106*; 191103*; 191307*
75B	76A	nga	080116; 080120; 080202; 080203; 080307; 080308; 080414; 080416; 100123; 110112; 161002; 161004; 190404; 191308.
76A	76B	ga	070101*; 070201*; 070301*; 070401*; 070501*; 070601*; 070701*; 080115*; 080119*; 080413*; 080415*; 090113*; 100122*; 110105*; 110106*; 110107*; 110111*; 110115*; 120301*; 160709*; 161001*; 161003*; 190106*; 191103*; 191307*
76B	77	nga	080116; 080120; 080202; 080203; 080307; 080308; 080414; 080416; 100123; 110112; 161002; 161004; 190404; 191308
77	78A	ga	190205*
78A	78B	ga	160211*; 160213*; 160215*; 200123*; 200135*
78B	79A	nga	160214; 160216; 200136
79A	79B	nga	160211*; 160213*; 160215*; 200123*; 200135*
79B	80A	ga	160214; 160216; 200136
80A	80B	ga	120116*
80B	81	nga	120117
81	82A	ga	160601*; 200133*
82A	82B	ga	090111*; 160602*; 160603*; 200133*
82B	83	nga	160604; 160605; 200134
83	84A	ga	200121*
84A	84B	ga	060315*
84B	85	nga	060316
85	86A	ga	160108*; 160603*; 200121*
86A	86B	ga	050701*; 060404*; 060703*; 101401*; 170901*; 180110*; 190308*; divers
86B	87A	nga	divers
87A	87B	ga	050701*; 060404*; 060703*; 101401*; 170901*; 180110*; 190308*; divers
87B	88A	nga	Divers
88A	88B	ga	050701*; 060404*; 060703*; 101401*; 170901*; 180110*; 190308*; divers
88B	89	nga	divers
89	90A	ga	160307*
90A	90B	ga	060701*; 160111*; 160212*; 170601*; 170605*
90B	91A	nga	170604
91A	91B	ga	170106*; 170503*; 170505*; 170601*; 170605*; 170903*
91B	92A	nga	170107; 170504; 170506; 170604; 170904
92A	92B	ga	191003*; 191005*
92B	93A	nga	191001; 191002; 191004; 191006
93A	93B	ga	191003*; 191005*
93B	94	nga	191001; 191002; 191004; 191006
94	95	ga	130101*; 130301*; 160109*; 170902*

95	96	ga	160209*; 160210*
96	97	ga	170409*
97	98	nga	170504; 170506
98	99	nga	170504; 170506
100	100	nga	170504; 170506
99	101	nga	170506
101	102	nga	170506
102B	103	nga	170504
102A	104A	ga	170503*
--	104B	nga	170504
--	105A	ga	170505*
--	105B	nga	170506
103A	106A	ga	170503*
103B	106B	nga	170504
104A	107A	ga	170505*
104B	107B	nga	170506
105	108	ga	060101*; 100109*
106A	109A	ga	050107*; 050601*; 191102*; 060602*
106B	109B	nga	050116; 050702; 060603
107	110	ga	zeer divers
108	111	nga	zeer divers
109A	112A	ga	zeer divers
109B	112B	nga	zeer divers

noot bij de tabel

[1] ga betreft gevaarlijk afval conform de Eural, nga betreft niet-gevaarlijk afval conform Eural

F.5.4 Kern van het beleid ten aanzien van gescheiden te houden afvalstoffen

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd, maar zal volstaan worden met bekendmaking.

F.6 bijlage 6; Achtergronden bij indeling naar verwerking

F.6.1 Inleiding

Deze bijlage geeft toelichting op bepaalde subparagrafen bij de indeling naar verwerking zoals is opgenomen in paragraaf A.4.3. Deze bijlage geeft toelichting en/of onderbouwing van de indeling naar verwerking. De volgende bijlage (bijlage F.7) bevat 20 voorbeelden om dit alles te verduidelijken.

F.6.2 Onderscheid nuttige toepassing en verwijdering algemeen (bij paragraaf A.4.4.2)

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 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 in beginsel geen rol (Raad van State, 29 oktober 2003, zaak 200005307/1), tenzij de omvang van de component waaraan de indeling wordt opgehangen zo minimaal is dat het hoofddoel van de verwerking van de afvalstof in redelijkheid⁹⁷ 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.

In één verwerkingstap waarin verschillende handelingen plaatsvinden, kunnen voor één bepaalde afvalstof alleen of handelingen van nuttige toepassing of handelingen van verwijdering plaatsvinden. Worden verschillende afvalstoffen in een bepaalde verwerking verwerkt, dan kan de verwerking voor de ene afvalstof anders getypeerd worden dan voor de andere afvalstof (dit blijkt uit de jurisprudentie Raad van State, 14 juni 2006, zaak 200510500/1).

De indeling naar nuttige toepassing of verwijdering van een handeling hoeft niet gelijk te zijn aan de indeling van de locatie/installatie waarin de afvalstof wordt verwerkt. In een installatie voor nuttige toepassing kan een bepaalde afvalstof ook worden verwijderd (zie voor een verdere uitleg hierover paragraaf F.6.6, thermische verwerking, de 50% organisch eis). Een voorbeeld is het verwerken van waterig afval in een AVI met de R1-status (installatie voor nuttige toepassing), dit is voor het waterig afval toch een D10-handeling. Ook kan op een stortplaats (verwijderingslocatie) afval nuttig worden toegepast (zie paragraaf F.6.7, op of in de bodem brengen, punt 2).

F.6.3 Onderscheid één of meer handelingen (bij paragraaf A.4.4.4)

Elke handeling kan worden ingedeeld als nuttige toepassing of verwijdering. Daarom moet dus duidelijk zijn wanneer sprake is van één handeling of van meerdere handelingen. Dit is vooral van belang bij grensoverschrijdend transport van afval. Het Hof van Justitie stelt (o.a. uitspraak 3

⁹⁷ 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.

april 2003, zaak C-116/01) dat voorbehandelingen 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 (deel van een) verwerkingsproces dat zelfstandig en integraal wordt uitgevoerd.

Meerdere processtappen die volgtijdelijk zijn, elkaar direct opvolgen en een duidelijke samenhang vertonen, vormen samen één verwerkingsproces, vaak ook samen in één installatie. Om alle stappen die binnen één installatie worden doorlopen ook 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 echter niet direct doorslaggevend om te concluderen dat het ook om één handeling gaat. Bij één handeling moet het namelijk gaan om samenhangende stappen die in redelijkheid niet in 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.

Op basis van bovenstaande spreken we dus niet van één, maar van meerdere handelingen:

- wanneer sprake is van een apart uitgevoerde of apart uitvoerbare voorverwerking die wordt gevolgd door de latere, feitelijke inzet van het verkregen materiaal elders of na opslag;
- wanneer een verwerkingsstap zich specifiek richt op het verwijderen van een bepaalde component en wanneer het uitvoeren en afronden van die stap noodzakelijk is voordat bepaalde andere verwerkingen kunnen of mogen worden gestart.

Het feit dat afvalstoffen bij een verwerkingslocatie 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 (monsternamen / analyse) of een afvalstof voldoet aan bepaalde criteria is geen aparte handeling. Hiermee wordt de afvalstof niet verwerkt. 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.

In één verwerkingstap kunnen voor dezelfde afvalstof alleen of handelingen van nuttige toepassing of handelingen van verwijdering plaatsvinden (HvJ, zaak C-6/00 en zaken C-307/00 t/m C-311/00).

F.6.4 Overwegingen en achtergronden bij voorbereidende handelingen (bij paragraaf A.4.4.5.2)

In deze paragraaf wordt soms gesproken van voorbereidende handelingen en soms van voorlopige handelingen:

- De handelingen R12, R13, en D13 t/m D15 en D8 en D9 worden getypeerd als *voorbereidende* handelingen. Deze typering wordt gebruikt wanneer de verwerking van de afvalstof met deze handeling niet wordt voltooid. 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 voorbereidende handeling hangt af van de indeling van de handeling waarmee de verwerking daadwerkelijk wordt voltooid. De vervolghandelingen zijn dus relevant voor de juiste indeling van de voorbereidende handeling.
- Een deel van de voorbereidende handelingen (nl. R12, R13, en D13 t/m D15) zijn in de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen ([EVOA](#)) aangemerkt als *voorlopige* handelingen. Voor deze handelingen zijn aanvullende voorschriften bij overbrenging voor voorlopige handelingen van toepassing (art. 15 EVOA).

Wanneer het LAP spreekt over voorbereidende handelingen is dit dus ruimer dan wat in het kader

van de EVOA wordt aangemerkt als voorlopige handeling en het betreft dan ook D8 en D9. Voor het al of niet van toepassing zijn van aanvullende voorschriften bij overbrenging voor voorlopige handelingen blijft vanzelfsprekend EVOA zelf bepalend.

Voorlopige handelingen voor EVOA 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. 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).

Voorbeeld afweging wel of geen voorbereidende handeling

- Het verbranden van een afvalstof valt onder D10 (of R1). Nadat het verbrandingsproces heeft plaatsgevonden conform de omschrijving in de bijlagen bij de Kra, is deze verwerking voltooid. Dat er bij de verbranding residuen ontstaan die verder moeten worden verwerkt, betekent niet dat er daardoor sprake is van een voorbereidende 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 daadwerkelijke 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 voorbereidende handeling (R12) die later wordt gevolgd door R4⁹⁸.

F.6.4.1 Vorbereidende handeling leidt tot deelfracties

Het kan voorkomen dat een voorbereidende handeling leidt tot meerdere deelfracties waarvan een deel vervolgens nuttig wordt toegepast en een ander deel wordt verwijderd. Of de voorbereidende handeling dan een handeling van nuttige toepassing is, hangt af van het oogmerk ervan. In het geval dat de verwerking als geheel duidelijk gericht is op het nuttig kunnen toepassen van betreffende deelfractie(s), dan betreft de voorbereidende 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 van de betreffende deelfractie(s) moet voldoende zijn om de indeling van de voorbereidende handeling als nuttige toepassing te rechtvaardigen.

F.6.4.2 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 voorbereidende handeling⁹⁹. Deze voorbereidende 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, *en*
- 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.

In de volgende situaties is indeling als R12 dus *niet* aan de orde:

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

⁹⁸ Uitsluitend wanneer een dergelijke metaalfractie voldoet aan einde-afvalcriteria of -voorwaarden kan al eerder in het verwerkingsproces dan bij inzet in de staalfabriek sprake zijn van R4. Zie hiervoor hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product'.

⁹⁹ Dit kan anders zijn wanneer het product van de handeling voldoet aan artikel 1.1, achtste lid, van de Wm. Zie hiervoor paragraaf A.4.4.5.1.

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 is noodzakelijk dat eerst een bepaalde, duidelijk aanwijsbare en tot de afvalstroom behorende component of fractie moet worden afgescheiden die daarna wordt verwijderd *alvorens* 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 asbest¹⁰⁰ 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 een materiaal dat wordt aangemerkt als een 'einde-afval' zie hiervoor paragraaf A.4.4.5.1.

F.6.4.3 Voorbehandeling gericht op latere verwijdering

In bepaalde gevallen worden afvalstoffen voorbehandeld voordat deze worden verwijderd. Het gaat dan bijvoorbeeld om (niet limitatief):

- biologisch drogen/stabiliseren t.b.v. verwijderen door storten;
- mechanisch-fysisch afscheiden van een waterlaag (die wordt geloosd) t.b.v. het kunnen verbranden van overige deelfractie (als vorm van verwijdering);
- omvormen van materiaal tot een monoliet t.b.v. storten;
- etc.

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

- De voorbereiding betreft een aparte afgeronde handeling die wordt gevolgd door een verwijderingshandeling, *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 verwijderingshandeling, *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 *alvorens* begonnen kan worden met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen (zie ook de vorige subparagraaf onder '*Indeling als R12 is dus bijvoorbeeld niet aan de orde in de volgende gevallen*').

F.6.4.4 Mengen, verdunnen, reinigen of drogen als voorbereidende handeling

Mengen of verdunnen kan een aparte handeling zijn indien deze handeling niet onlosmakelijk gekoppeld is aan een vervolghandeling. Hieronder valt bijvoorbeeld het impliciet mengen en verdunnen wanneer partijen afvalstoffen worden samengevoegd in opslagtanks of op opslaglocaties worden opgebouwd. Deze aparte menghandeling kan dan als volgt worden ingedeeld:

- Bij zelfstandig mengen of verdunnen is sprake van nuttige toepassing (R12) als duidelijk is dat de afvalstof wordt gemengd of verdund ten behoeve van latere verwerking (of verwerking elders) en deze latere verwerking 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. Een afvalstof die, vanwege bijvoorbeeld het watergehalte niet kan worden gezien als brandstof, kan dus niet voor R1 worden overgebracht naar het buitenland omdat in het buitenland opmenging zal plaats vinden tot een mengsel dat

¹⁰⁰ 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.

wel als brandstof kan worden ingezet.

- 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 D.4 'Mengen van afvalstoffen' behandeld.

Afscheiden van een verontreiniging uit een afvalstof (d.w.z. reinigen) 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 voorbereidende handeling aan de orde.

F.6.5 Recycling/terugwinning van materialen en stoffen (bij paragraaf A.4.4.6)

Een afvalstof is gerecycled als duidelijk is dat het een product, materiaal of stof is die opnieuw gebruikt gaat worden en daarmee andere stoffen vervangt. Belangrijk hierbij is dat de afvalstof opnieuw in de economie gebruikt gaat worden. Wordt bovendien ook voldaan aan art. 6 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, dan kan er vanaf dat moment sprake zijn van een einde afvalstof (zie hiervoor hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product').

Het hiervoor staande betekent het volgende:

Indelen als handeling R3, R4 of R5

- Er is sprake van respectievelijk R3, R4 of R5 als een afvalstof met deze handeling wordt ingezet met als hoofddoel recycling/terugwinning, waarbij sprake is van vervanging¹⁰¹ van primaire
 - a) organische stoffen¹⁰² 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 ook nog geen sprake is van feitelijke vervanging van primaire materialen, maar slechts van het beschikbaar krijgen van de materialen voor latere nuttige toepassing (zie onder meer uitspraak Raad van State nr. 200404406/1). In dit geval is wel sprake van een voorbehandeling die als aparte voorbereidende handeling wordt aangemerkt. Feitelijke inzet als R3, R4 of R5 vindt later en/of elders plaats. De voorbereidende handeling wordt dan aangemerkt als R12.¹⁰³
- Als een handeling is aangeduid als R3, R4 of R5 betekent dit niet dat dit altijd een recyclinghandeling is. Met de wijziging van de Kra middels richtlijn (EU) 2018/851 zijn de voetnoten van sommige R-nummers aangepast. Hierdoor kunnen ook 'voorbereiden voor hergebruik' en, voor R3 en R5, ook opvulling onder deze R-handelingen vallen.

Indelen als handeling R2, R6, R7, R8 of R9

- Er is sprake van een handeling als bedoeld onder respectievelijk R2, R6, R7, R8 of R9 als een afvalstof met deze handeling wordt ingezet in een proces dat primair is gericht op het terugwinnen uit het afval van:
 - a) oplosmiddelen;
 - b) zuren of basen;
 - 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

¹⁰¹ 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 A.4.4.5.1.

¹⁰² Hieronder valt ook composteren en/of vergisten van biologisch afbreekbaar afval, mits dit wordt gevolgd door recycling van het overblijvende digestaat.

¹⁰³ 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 A.4.4.5.1.

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 verwerkingen te ondergaan die vergelijkbare primaire grondstoffen niet behoeven te ondergaan, vallen niet onder R2, R6, R7, R8 of R9.

Indelen als handeling R10

- Er is sprake van R10 als een afvalstof met de handeling 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 voorbehandeling die nodig is om de afvalstof te kunnen/mogen uitrijden, dan betreft het eerder R12.

F.6.6 Thermisch verwerken van afvalstoffen (bij paragraaf A.4.4.7.1)

Zoals aangegeven in paragraaf A.4.4.7.1 is bij het indelen van thermische verwerking het primair beoogde doel van de verwerking bepalend voor het indelen als nuttige toepassing dan wel als verwijdering. De volgende situaties kunnen aan de orde zijn:

1. De thermische verwerking is niet primair gericht op het vernietigen, omzetten of verbranden van de afvalstof (indelen anders dan R1 of D10);
2. De afvalstof wordt thermisch verwerkt met als primair oogmerk het vernietigen, omzetten of verbranden van de afvalstof al dan niet met terugwinning van energie (indelen als R1 of D10).

Ad.1

Het is mogelijk om thermische verwerking in te delen als een andere vorm van nuttige toepassing dan R1. Bijvoorbeeld als het gaat om het verkrijgen van inerte materialen die na (of door middel van) de thermische behandeling nuttig kunnen worden toegepast. Een ander voorbeeld is het verkrijgen van organische stoffen die bedoeld zijn als grondstof voor een product, niet zijnde een brandstof. Het beleidskader noemt vier voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om thermisch verwerken als een andere handeling van nuttige toepassing in te delen (anders dan R1):

- a. Het hoofddoel van de installatie is het produceren of terugwinnen van een elders in te zetten component als vervanging van primair materiaal; het vermijden van de inzet van primair materiaal mag geen neveneffect zijn van een als verwijdering bedoelde handeling; het vermijden van de inzet van primair materiaal betreft geen vervanging van andere brandstof;
- b. Het eerste oogmerk van die verdere 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 sprake van verwijdering.
- d. Er wordt gestuurd op de selectie van (afval)stoffen die worden ingezet in het thermische proces.

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 bijvoorbeeld een cementoven waarbij het niet gaat om de energie-inhoud, maar om het benutten van het inerte deel als vulstof in cement.
- Hierbij moet – 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 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. Met dit laatste wordt bedoeld dat als er geen afvalstof is, de productie wel doorgaat maar dan met primaire grondstoffen.
- Het thermisch breken van een organische afvalstof om de vrijgekomen componenten later toe te passen in producten die niet verbrand gaan worden.

In de voorbeelden in de volgende bijlage komt bovenstaande in meer detail aan de orde.

Ad.2

Als een afvalstof wordt ingezet in een thermische installatie met als primair resultaat het vernietigen, omzetten of verbranden (veelal oxidatie) kan het gaan om inzet als vervanging van primaire brandstoffen of om het verwijderen van afvalstoffen. Het kan dus zowel een R1 als een D10 handeling zijn.

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 ook het gehalte organische stof¹⁰⁴ in het afval relevant voor het onderscheid R1-D10.

Een verbrandingsinstallatie die primair is ontworpen om afvalstoffen te verwijderen/vernietigen is altijd een installatie voor verwijdering waar een D10-handeling plaatsvindt. De Kra maakt hierop één uitzondering. In bijlage II, handeling R1, 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-installatie¹⁰⁵).

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 een verschillende betekenis en hiervoor wordt verwezen naar 'bijlage 3; Lijst van gebruikte termen, begrippen en definities'.

AVI's die vast stedelijk afval mogen en kunnen verwerken komen in aanmerking voor de R1-status op basis van bijlage II van de Kra. Het vast stedelijk afval dat in R1-AVI's wordt verwerkt wordt ook altijd nuttig toegepast. Dit volgt uit overweging 20 van de Kra 'In deze richtlijn moet worden verduidelijkt in welke gevallen de verbranding van vast stedelijk afval energie-efficiënt is en kan worden beschouwd als een nuttige toepassing'. In Bijlage II van de Kra is bij de handeling R1 uitgewerkt wanneer een installatie die vast stedelijk afval verwerkt een installatie voor nuttige toepassing kan zijn (AVI met de R1-status). Het verbranden van vast stedelijk afval in een AVI's met de R1-status is dan conform overweging 20 een handeling van nuttige toepassing (R1).

Een duidelijke omschrijving van wat onder 'vast stedelijk afval' valt, is niet gegeven in de Kra, noch in de Guidelines on the R1 energy efficiency formule in Annex II of Directive 2008/98/EC van de EC Deze Guidelines verwijst voor stedelijk afval 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) Eural onder 20.01.xx genoemde fracties die afzonderlijk aan de bron worden ingezameld en de onder 20.02.xx 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 in het LAP voor vast stedelijk afval aangehouden 'huishoudelijk afval en vergelijkbaar afval van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om waterig afval'.

¹⁰⁴ Met organische stof wordt hierbij bedoeld een stof bestaande uit moleculen met chemische verbindingen die het element koolstof bevatten.

¹⁰⁵ In hoofdstuk B.10 'Andere nuttige toepassing' wordt aangegeven op welke wijze installaties als R1 kunnen worden aangemerkt.

Over het onderscheid tussen verbranden op land (D10, verwijdering) en het nuttig toepassen van afval als brandstof (R1, nuttig toepassen) heeft het Hof van Justitie 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. Voor de indeling naar verwerking van afvalstoffen in een AVI geldt:

- a) 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.
- b) Als in een R1-AVI ook andere afvalstoffen dan vast stedelijk afval worden verbrand, zal voor deze afvalstoffen voldaan moeten worden 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 bijvoorbeeld een elektriciteitscentrale niet wordt aangemerkt als nuttige toepassing.

Het verbranden van afval in een AVI zonder R1-status wordt aangemerkt als verwijdering (D10).

- 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, moeten de afvalstoffen voor meer dan 50% 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 (voorverwerking) - voor of na de overbrenging - kan aan deze voorwaarde worden voldaan.

- V3. 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).

De volgende bepalingen zijn aanwijzingen dat bij het onderscheid tussen V1 en V2/3 een handeling voornamelijk de nuttige toepassing van afvalstoffen tot doel heeft:

- 1) het feit dat de installatie, indien deze niet door afvalstoffen wordt bevoorrad, gebruik maakt van een primaire energiebron om haar activiteiten voort te zetten (HvJ C-458/00, rechtsoverweging 44);
- 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 (HvJ C-458/00, rechtsoverweging 44);
- 3) Het soort afvalstof dat verwerkt wordt en de mogelijke alternatieve toepassingen (als er geen hoogwaardiger andere toepassingen zijn, is er een indicatie dat de installatie is opgericht voor het omzetten/vernietigen van de afvalstof);
- 4) De doelmatigheid van de omzetting, hierbij wordt de hoeveelheid en de kwaliteit meegenomen;
- 5) Doel van de installatie bij het oprichten;
- 6) Verdienmodel van de installatie.

Na een R1- of D10-handeling is de verwerking voltooid. Vaak zal er dan een nieuwe afvalstof zijn ontstaan, die een eigen verwerking behoeft en daarvoor apart wordt ingedeeld.

F.6.7 Op of in de bodem brengen (bij paragraaf A.4.4.7.2)

Bij het op of in de bodem brengen van afval kan sprake zijn van D1, R3, R5 of R-handeling zonder nummer¹⁰⁶.

Inzet van afval voor voorzieningen op stortplaatsen: D1 of nuttige toepassing?

In hoofdstuk B.12 'Storten' wordt in paragraaf B.12.9.2 uitvoerig ingegaan op de voorwaarden waaronder het toepassen van afvalstoffen voor voorzieningen beschouwd kan worden als nuttige toepassing. De kernbepalingen hieruit zijn ook opgenomen in paragraaf A.4.4.7.2 (bullets 1 en 2).

Indelen van de toepassing van afval in mijnen en groeves

Een ander aspect waarbij de vraag aan de orde is of sprake is van D1 of nuttige toepassing is het gebruik van afvalstoffen voor herstel van in het kader van delfstofwinning afgegraven terreinen (dagbouw) of het opvullen van ondergrondse mijnen. In A.4.4.7.2 worden de volgende situaties beschreven: gebruik van afvalstoffen voor opvulling van uitgegraven terreinen (groeves aan de oppervlakte), het gebruik van afvalstoffen om ondergrondse mijnen te stabiliseren, specifiek de inzet in zoutcavernes.

Als het gaat om het stabiliseren van ondergrondse mijnen of cavernes is in jurisprudentie het volgende bepaald: het gebruik van afvalstoffen voor de vervaardiging van mortels die gebruikt worden in ondergrondse mijnen om instorten tegen te gaan, kan onder voorwaarden worden aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing ('andere nuttige toepassing' in de afvalhiërarchie, R-handeling zonder nummer). De afvalstoffen moeten in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt én er moet sprake zijn van een opvolplicht of opvolnoodzaak.

Deze voorwaarde van vervangen van primaire materialen geldt ook voor het gebruik van afvalstoffen als vulstof in zoutkoepels. Volgens bestaande jurisprudentie moet hier bovendien sprake zijn van een opvolplicht of een opvolnoodzaak om aangemerkt te kunnen worden als andere nuttige toepassing. Indien niet kan worden aangetoond dat er een opvolplicht of opvolnoodzaak is, is sprake van storten en betreft het een verwijderingshandeling D1.

Als het opvullen t.b.v. stabilisatie is voltooid, is de verwerking voltooid. Toch blijft na toepassing nog steeds sprake van een afvalstof. Deze heeft wel de toepassing van primaire grondstoffen voorkomen.

¹⁰⁶ Dit speelt onder meer bij het nuttig toepassen van afvalstoffen in de diepe ondergrond t.b.v. stabilisatiedoeleinden.

Overige situaties waarbij sprake is van op of in de bodem brengen

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.

F.6.8 Monitoring

Zoals in de inleiding van paragraaf A.4.4.1 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 voorbereidende handelingen (R12, R13, D8, D9 en D13 t/m D15) hierbuiten vallen. 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 gezien volgens welke handeling het wordt verwerkt. Het kan dus dat een deel van een afvalstof wordt gerecycled en een deel wordt toegepast voor energierterugwinning. Uit uitspraken van het HvJ en de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 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.

F.6.9 Kern van het beleid

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in deze bijlage. Overige informatie in deze bijlage is toelichtend. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Voor deze bijlage zijn de paragrafen F.6.4 t/m F.6.6 onderdeel van de kern van het beleid.

F.7 bijlage 7; Voorbeelden bij indeling naar verwerking

F.7.1 Inleiding

In dit deel worden voorbeelden gegeven hoe de verwerking van afvalstoffen ingedeeld wordt. Dit is ter verduidelijking van paragraaf A.4.3 en de voorgaande bijlage (bijlage F.6). Het gaat hierbij om een casus specifieke keuze uit de mogelijke R-of D-handelingen van de betreffende afvalstoffen. Naast de opgenomen verwerking in de voorbeelden zijn er vaak ook alternatieve verwerkingsvormen denkbaar voor een afvalstof. Ook de mogelijkheden van bepaalde processtappen bij de verwerking van een afvalstof in een casus zijn niet uitputtend. Het zijn slechts voorbeelden.

F.7.1.1 Leeswijzer voorbeelden

In deze paragraaf staan de definities van nuttige toepassing en recycling uit de Wet Milieubeheer (Wm) centraal. De definitie van nuttige toepassing, met name de zinsnede 'of waarvoor de afvalstof wordt klaargemaakt' maken dat als een afvalstof gereed is om als product, materiaal of stof een ander materiaal te vervangen, de status van afvalstof mogelijk kan vervallen als voldaan is aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm.

Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in zaak 201102730/1 dat vliegias die rechtstreeks afkomstig is van kolengestookte elektriciteitscentrales die zodanig was bewerkt dat het voldeed om te worden ingezet bij de productie van beton geen afvalstof meer is. Er is sprake van een reguliere markt, een commerciële prijs en de vliegias kan zonder nadere verwerking en zonder nadelige gevolgen voor het milieu worden ingezet in het productieproces. Op het moment dat de vliegias bij de betoncentrale binnenkomt, is het karakter van afvalstof vervallen. De vliegias was op dat moment nog niet ingezet ter vervanging van andere materialen.

Een aantal van de gegeven voorbeelden gaat ook in op de relatie met einde-afval en het effect op de indeling naar verwerking. In andere situaties dan in het voorbeeld kan de einde-afvalfase op een ander moment zijn bereikt. Als dat het geval is, dan heeft dit gevolgen voor de indeling van een handeling. In de voorbeelden wordt geen rekening gehouden met de waarschijnlijkheid dat een afvalstof einde-afval kan worden. Het voorbeeld rond einde-afval is slechts opgenomen om te tonen wat de effecten kunnen zijn op de indeling naar verwerking. Wanneer de status van een afvalstof kan vervallen staat toegelicht in hoofdstuk B.6.

F.7.1.2 Structuur van de voorbeelden

Bij alle voorbeelden wordt – voor zover relevant - dezelfde structuur aangehouden namelijk:

- bespreking van de casus;
- de vraag of het gaat om één of meer handelingen (vergelijk paragraaf A.4.4.4);
- of het gaat om een voorlopige handeling (vergelijk paragraaf A.4.4.5.2);
- de keuze van de handeling (paragrafen A.4.4.6 en A.4.4.7);
- de monitoring (paragraaf A.4.4.1);
- eventuele verwijzing naar vergelijkbare situaties;
- eventuele opmerking over het moment van vervallen van de afvalstatus.

F.7.1.3 Overzicht voorbeelden

In deze bijlage komen de volgende voorbeelden aan de orde:

1. Wegnemen van asbest uit een sloopschip (of PCB-houdende olie uit een transformator)
2. Thermisch immobiliseren van inert materiaal
3. Thermisch reinigen van verontreinigde grond (of teerhoudend asfalt)
4. Sorteren van mengsel van afval
5. Verbranden van afval in een AVI
6. Fysisch-chemische scheiding van olie-water-slib
7. Mechanisch drogen en composteren van zuiveringsslib
8. Mengen van anorganisch afval met andere afvalstoffen voor inzet in een cementoven
9. Inzet van slib; 35% water, 40% organisch, 25% anorganisch in E-centrale of cementoven
10. Op specificatie maken van een oplosmiddel/water-mengsel (>50% water) voor thermische

- verwerking
11. Thermische verwerking van afval in een installatie onder gelijktijdige terugwinning van componenten uit het afval
 12. Thermisch verwerken van kunststofafval in een hoogoven voor reductie
 13. Thermisch verwerken van papierslib en residu toepassen in cement
 14. Inzet van verontreinigd zand of glasscherven in een DTO
 15. Glasscherven opwerken tot het voldoet aan einde-afval-criteria
 16. Opnieuw gebruiken van afgedankte kleding
 17. Afgedankte kleding versnijden tot poetsdoeken
 18. Gebruik onderdelen uit sloopschepen

F.7.2 De voorbeelden

F.7.2.1 [Wegnemen van asbest uit een sloopschip \(of PCB-houdende olie uit een transformator\)](#)

Casus

In een sloopschip is asbest aanwezig. Volgens het voor dit schip opgestelde sloopplan moet, alvorens daadwerkelijk¹⁰⁷ met de ontmanteling van het schip te kunnen starten, dit asbest eerst worden weggehaald. Dit asbest wordt later gestort. De volgende stap is het ontmantelen van het schip zelf.

Eén of meer handelingen

- De eerste handeling is het weghalen van het asbest. Bij de verwerking van sloopschepen moet eerst gevaarlijke afvalstoffen zoals asbest worden weggehaald alvorens verder kan worden gegaan met de ontmanteling. Dit weghalen van asbest is een zelfstandige handeling, die los wordt uitgevoerd van het storten van asbest.
- Het storten van het asbest is een volgende handeling die later en elders plaatsvindt.
- Ook het verder ontmantelen van het schip is een andere handeling die later en/of elders plaatsvindt of kan plaatsvinden.
- Het toepassen van de metalen van het schip in de productie van nieuwe metaal (als platen ruwstaal) is weer een daarop volgende handeling. Ook dit zal niet plaatsvinden op de locatie waar het schip wordt ontmanteld.

Er is in deze casus dus sprake van meerdere handelingen.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

De eerste handeling is het weghalen van het asbest. De verwerking van zowel het asbest als het schip zijn hiermee niet afgerond. Het weghalen van het asbest is een voorbereidende handeling.

De indeling

Het weghalen van asbest is een verwijderingshandeling omdat deze wordt gevolgd door het storten van het asbest. Het betreft ook een noodzakelijke eerste handeling gericht op afscheiden van een duidelijk aanwijsbare component die daarna wordt verwijderd. De juiste handeling is hier D13. Voor overbrenging vanuit of naar Nederland is deze eerste handeling bepalend, ofwel D13 is de handeling die geldt voor de overbrenging van het hele schip. Het definitief storten van het asbest is een volgende handeling, de D1-handeling.

Opmerking

In het geval het asbest eerst in Nederland uit het schip wordt gehaald en het asbestvrije schip vervolgens wordt overgebracht naar het buitenland is ook sprake van meerdere handelingen. Bij de eerste handeling - het ontmantelen van het asbestvrije schip - is nog geen sprake van het vervangen van primaire materialen door de materialen die worden teruggewonnen (met name metaal). Het daadwerkelijk nuttig toepassen van de daarbij vrijkomende materialen vindt

¹⁰⁷ Het is natuurlijk niet de bedoeling dat eerst ergens een raampje uit de stuurhut wordt gedemonteerd en afgevoerd voor recycling om zo de eerste handeling 'verwijderen van asbest' te ontduiken. Er is altijd wel een plint of deurkruk los te schroeven zonder dat het asbest een probleem wordt, maar voor het echte ontmantelen van het schip moet het asbest toch echt eerst worden verwijderd en dat is dus de eerste handeling.

later en/of elders plaats. In dit geval is de handeling die bepalend is voor de overbrenging dus ook een voorlopige handeling in het kader van EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA), en wel R12. Het daarop volgende inzetten van de vrijgekomen metalen is dan een R4-handeling.

De monitoring

Voor de monitoring wordt het asbest gestort (D1) en de teruggewonnen materialen gerecycled (R4).

Vergelijkbare gevallen

- Bij het verwerken van transformatoren die PCB-houdende olie bevatten moet eerst de olie worden afgetapt alvorens de transformator kan worden ontmanteld. Het aftappen van de olie is een zelfstandige handeling. De PCB-houdende olie wordt in een vervolgstap verwijderd.
- Behalve om asbest kan het bij sloopschepen ook gaan om andere afvalstoffen (denk aan gevaarlijke ladingrestanten) die eerst moeten worden verwijderd alvorens het sloopschip daadwerkelijk kan worden gesloopt. In dat geval geldt hetzelfde.

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is hiervoor vanuit gegaan dat recycling van de metalen pas is voltooid op het moment dat deze daadwerkelijk worden ingezet voor de productie van nieuwe materialen. Aanname in deze casus is dat het metaal zoals dat ontstaat bij het ontmantelen van het schip niet voldoet aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm. Zie verder ook paragraaf F.7.1.1.

Voor het gestorte asbest is de afvalstatus sowieso niet vervallen.

F.7.2.2 Thermisch immobiliseren van inert materiaal

Casus

Een inerte afvalstof wordt met andere afvalstoffen gemengd voorafgaand aan de overbrenging naar de locatie waar het thermisch wordt verwerkt. Het doel van de installatie is om een materiaal over te houden dat op basis van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) zonder isolatie-, beheers- en controle maatregelen (IBC maatregelen) kan worden toegepast. Bij deze thermische verwerking worden de organische bestanddelen van de afvalstoffen verbrand waarbij de energie bijdraagt aan het smelten van het inerte deel. De inerte bestanddelen van afvalstoffen smelten en stollen nadat ze zijn afgetapt uit de ketel. De gestolde afvalstoffen zijn niet uitloogbaar en worden zonder IBC maatregelen toegepast als bouwstoffen.

Eén of meer handelingen

- Het mengen van de inerte afvalstof met andere afvalstoffen is een aparte handeling omdat dit niet gebeurt op de locatie waar de thermische verwerking plaatsvindt en ook in tijd is gescheiden.
- De thermische verwerking inclusief het stollen van de afvalstoffen is als geheel wel één handeling. Het stollen volgt direct op het thermische proces en kan niet uitgesteld worden.
- Het toepassen (of geschikt maken voor toepassing, bijvoorbeeld door breken) van de gestolde afvalstoffen is nog een volgende handeling.

Er is in deze casus dus sprake van meerdere handelingen.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

De eerste handeling is het mengen van de afvalstoffen. De nuttige toepassing (vervangen van primaire grondstoffen) of verwijdering (storten of verbranden) is nog niet voltooid. De verwerking is hiermee niet voltooid ofwel het mengen is een voorbereidende handeling.

De indeling

Het doel van de installatie is om een materiaal over te houden dat op basis van Bbk kan worden toegepast. De installatie is niet primair ontworpen voor het omzetten/vernietigen van afvalstoffen. Het betreft dan ook een thermische verwerking met als primair doel het verwerken van het inerte materiaal en niet de vernietiging/omzetting van de afvalstof. Het gaat dus niet om het onderscheid R1-D10 (vergelijk uitspraak 200510500/1 van de afdeling d.d. 14 juni 2006). De installatie is specifiek voor dit doel opgericht en verwerkt een select aantal afvalstoffen. De

indeling naar R- of D-handelingen hangt hier af van de toepassing van het gestolde materiaal.¹⁰⁸

- a) Toepassing als bouw materiaal.

Indien aantoonbaar is dat de gestolde afvalstoffen als bouw materiaal primaire grondstoffen vervangen en het niet om opvulling of noodzakelijk stabiliseren van ondergrondse ruimten gaat, is het mengen van de inerte afvalstof met andere afvalstoffen R12. Het thermische proces is R5, tenzij er nog handelingen plaatsvinden voordat het gestolde materiaal daadwerkelijk toegepast kan worden. In dat laatste geval is het thermische proces R12 en het toepassen van de gestolde afvalstoffen is dan R5.
- b) Toepassing als opvul materiaal.

Als de gestolde afvalstoffen worden ingezet voor het stabiliseren van een ondergrondse mijn of een groeve waarvoor een opvulplicht of –noodzaak geldt, is het mengen van de inerte afvalstof met andere afvalstoffen R12. Het thermische proces is ook R12. Het toepassen van de gestolde afvalstoffen is R5 (in geval van ‘opvulling’) of een R-handeling zonder nummer (in geval van noodzakelijk stabiliseren van een ondergrondse ruimte).
- c) Toepassing is niet zeker.

Indien niet aantoonbaar is dat de gestolde afvalstoffen als bouw materiaal worden ingezet in de hiervoor genoemde mogelijkheden wordt uitgegaan van verwijdering. Het mengen van de inerte afvalstof met andere afvalstoffen is dan D13. Het thermische proces is D9. Het toepassen van de gestolde afvalstoffen is D1.

De monitoring

Ook voor de monitoring is het van belang onderscheid te maken in de verschillende mogelijke toepassingen van het gestolde materiaal.

- a) Toepassing als bouw materiaal.

Voor monitoring is het deel van de inerte afvalstof dat wordt toegepast als bouwstof recycling (R5). De mogelijk aanwezige organische materialen die in de afvalstof zitten worden ingedeeld als energierugwinning (R1). Dit omdat binnen één handeling sprake is van of verwijdering of nuttige toepassing (en niet beide tegelijkertijd) en omdat het hier gaat om nuttige toepassing (R12) is de indeling voor monitoring van het verbranden ook een vorm van nuttige toepassing.
- b) Toepassing als opvul materiaal.

Voor monitoring is het deel van de inerte afvalstof dat wordt toegepast als opvul materiaal ‘andere nuttige toepassing’ in de vorm van ‘opvulling’ of stabilisatie van een ondergrondse ruimte. De mogelijk aanwezige organische materialen die in de afvalstof zitten worden ingedeeld als energierugwinning (R1). Dit omdat binnen één handeling sprake is van of verwijdering of nuttige toepassing (en niet beide tegelijkertijd) en omdat het hier gaat om nuttige toepassing (R12) is de indeling voor monitoring van het verbranden ook een vorm van nuttige toepassing.
- c) Toepassing is niet zeker.

Voor monitoring wordt het deel van de inerte afvalstof gestort (D1). De verwerking van mogelijk aanwezige organische materialen die in de afvalstof zitten, wordt ingedeeld als verbranden (D10). Dit omdat binnen één handeling sprake is van of verwijdering of nuttige toepassing (en niet beide tegelijkertijd) en omdat het hier gaat om verwijdering (D13) is de indeling voor monitoring van het verbranden ook een vorm van verwijdering.

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is hiervoor vanuit gegaan dat het ruwe gestolde materiaal nog moet worden beschouwd als afval. Dit betekent bij (a) dat de status als afvalstof kan vervallen als het wordt toegepast als bouwstof, hiervoor moet worden voldaan aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm. Bij (b) kan de status als afvalstof ook vervallen als wordt voldaan aan alle voorwaarden van art. 6 van de Kaderrichtlijn. Bij (c) vervalt de status als afvalstof niet.

In het geval dit materiaal direct geschikt zou zijn om te worden ingezet als bouwstof zou het daartoe bevoegde gezag kunnen oordelen dat de afvalstatus al eerder vervalt (zie ook paragraaf F.7.1.1). In die situatie blijft het mengen een voorbereidende handeling (R12) maar wordt het

¹⁰⁸ In beginsel gaat het om de feitelijke toepassing, maar dat blijkt vaak pas achteraf. Voor de monitoring is dit geen probleem, maar bij beoordelen van aanvragen (zoals in het kader van EVOA) moet vaak van de beoogde overbrenging uitgegaan worden. Wel moet uit het dossier blijken dat het aannemelijk is dat de beoogde toepassing inderdaad gerealiseerd kan worden. Dit stelt dus eisen aan de motivering van de aanvraag.

thermische proces (inclusief stollen) aangemerkt als R5 en is dit geen voorbereidende handeling meer.

F.7.2.3 Sorteren van mengsel van afval

Casus

Een gemengde afvalstroom (bouw- en sloopafval, huishoudelijk restafval, HDO-restafval) wordt gesorteerd. Na voeden van de installatie vinden allerlei mechanische en fysische processtappen plaats (verkleinen, zeven, magneten, windzifting, etc.) waarbij het gemengde afval in diverse componenten wordt opgedeeld. Deze verschillende deelfracties verlaten allemaal op een andere plek het sorteerproces en worden afgevoerd voor verdere verwerking elders. Voor de meeste componenten bestaat deze vervolghandeling uit recycling, maar een RDF-fractie wordt ingezet als brandstof en een residu-stroom wordt verbrand.

Eén of meer handelingen

- In de sorteerinstallatie wordt het afval in één proces gesorteerd in meerdere fracties. Dit proces bestaat weliswaar uit meerdere stappen, maar alle sorteerstappen volgen elkaar direct op, vinden plaats in één installatie en de sortering als geheel is als één integraal proces gericht op het verkrijgen van zoveel mogelijk nuttig toepasbare fracties. Het sorteren van een gemengde afvalstroom in een sorteerinstallatie is van invoer van het mengsel tot en met het einde van het sorteerproces te beschouwen als één handeling.
- Het verder verwerken van deelfracties van de afvalstof in andere installaties om daar verder gesorteerd (of anderszins verwerkt) te worden of te worden ingezet ter vervanging van primair materiaal zijn per fractie afzonderlijke handelingen.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Het sorteerproces als geheel is weliswaar één handeling, maar de nuttige toepassing is hiermee niet voltooid. Het sorteren is daarom een voorbereidende handeling.

De indeling

Omdat de vrijkomende deelfractie in een latere stap nuttig worden toegepast en het sorteerproces daar ook expliciet op gericht is, is de sortering ook een vorm van nuttige toepassing en wel R12. Hiervan kan al sprake zijn wanneer slechts één van de deelfracties nuttig wordt toegepast, onder de voorwaarde dat het verkrijgen van deze nuttig toepasbare deelfractie in redelijkheid ook het oogmerk van de sortering was. De aard en mate van nuttige toepassing moet voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen.

De op de sortering volgende verwerking van gesorteerde fracties naar een verwerkingswijze hangt af de handelingen en/of verdere handelingen (R3, R5, R1, etc.).

Het kan voorkomen dat bij de voorinspectie een verontreinigende component - bijvoorbeeld een plaatje asbest - wordt aangetroffen. Dit wordt dan in het algemeen eerst uit de stroom afgescheiden om apart te worden afgevoerd. Het betreft hier - anders dan in het voorbeeld F.7.2.1 - echter een incidentele actie en geen activiteit die structureel en uitputtend voorafgaand aan verdere verwerking wordt uitgevoerd en is daarmee geen aparte handeling die een eigen indeling krijgt.

De monitoring

Voor monitoring wordt niet gekeken naar de sortering, maar naar de soort handeling bij de uiteindelijke verwerking van de deelfracties.

Als voorbeeld de nascheiding van huishoudelijk restafval:

Huishoudelijk restafval wordt bij de scheidingsinstallatie aangeleverd. Hier wordt het gesorteerd in fracties ferro, kunststof, papier/karton en rest.

- De ferro wordt later opnieuw toegepast in een smelterij. Dit telt mee als recycling.
- De kunststof wordt op een andere locatie verder gesorteerd in een deel dat gerecycled wordt als nieuw kunststof (meegeteld als recycling) en een ander deel wordt aan E-centrales geleverd (meegeteld als energietेरugwinning; R1).
- Het papier/karton wordt aan E-centrales geleverd en wordt (meegeteld als

energieterugwinning; R1).

- De rest wordt in een D10-AVI verwerkt op dezelfde locatie als de sorteerinstallatie, dit is dan verbranden (D10).

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is in dit voorbeeld vanuit gegaan dat de fracties die ontstaan bij de sortering niet direct voldoen aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm. De nuttige toepassing is in dat geval pas voltooid wanneer deze deelfracties daadwerkelijk worden ingezet in een proces ter vervanging van primaire materialen of op zijn minst zodanig zijn verwerkt dat ze voor inzet in zo'n proces geschikt zijn. Zie verder ook paragraaf F.7.1.1.

F.7.2.4 Verbranden van afval in een AVI

Casus

Verschillende afvalstoffen worden geleverd aan een afvalverbrandingsinstallatie (AVI). Hier wordt het eerst in een bunker gestort waar het gemengd wordt. Daarna wordt het afval met een kraan in de verbrandingsketel gebracht waar het verbrandt. De rookgassen worden na warmteafgifte voor energietoepassingen gereinigd in de rookgasreiniging. Het rookgasreinigingsresidu wordt in mijnen toegepast waar een opvulplicht of –noodzaak geldt. De bodemassen worden uit de verbrandingsketel opgevangen in een waterbad om af te koelen. De bodemassen worden elders gesorteerd waarbij ferro en non-ferro wordt gescheiden. De bodemassen worden dan toegepast in grote infrastructurele werken ter vervanging van grond. De ferro en non-ferro wordt opnieuw toegepast in een smelterij.

In dit voorbeeld is als uitgangspunt genomen dat het gaat om een AVI. Dat het hier gaat om een AVI is te bepalen doordat de installatie speciaal is ontworpen met het oog op verwijdering van afvalstoffen.

Eén of meer handelingen

- Het mengen, verbranden, afkoelen van de bodemassen en reinigen van de rookgassen vindt plaats in één geïntegreerde installatie en is daarmee één handeling. Het mengen van verschillende afvalstoffen in de stortbunker is onderdeel van de handeling omdat het direct voorafgaat aan de volgende stap van het proces, de verbranding, en daarmee ook onlosmakelijk verbonden is. Het afkoelen van de bodemassen en het reinigen van de rookgassen horen ook bij de handeling. Immers, zonder verbranding geen bodemassen en geen te reinigen rookgassen en de verwerking van beide stromen. Dit kan bovendien niet afzonderlijk van de verbranding worden gedaan en zal ook op locatie direct na de verbranding plaatsvinden.
 - Het toepassen van het rookgasreinigingsresidu in mijnen is een andere handeling, die ook elders plaatsvindt.
 - Het sorteren van de bodemassen is ook een aparte handeling. Dit hoeft niet direct op het verbrandingsproces te volgen en kan ook op een andere locatie gedaan worden.
 - Het toepassen van de bodemassen in een werk is weer een aparte handeling, die elders plaatsvindt.
 - Ook het afscheiden en toepassen van ferro en non-ferro is een aparte handeling.
- Er is in deze casus dus sprake van meerdere handelingen

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

De eerste handeling is het verbrandingsproces dat loopt vanaf het storten in de bunker tot en met het ontstaan van bodemas en rookgasreinigingsresidu. Na het doorlopen van het verbrandingsproces is het hele verwerkingsproces afgerond; of nu sprake is van verwijdering (D10) of van nuttige toepassing (R1), aan de omschrijving van deze handelingen in de Kra is volledig voldaan. De eerste handeling is dus geen voorbereidende handeling. Dat er bij de verbranding residuen ontstaan die verder verwerkt moeten worden is niet relevant omdat de verwerking conform de omschrijving van de Kra met de verbranding geheel is afgerond. De residuen vormen nieuwe, bij deze verwerking gevormde afvalstoffen die voor hun verwerking een eigen toetsing ondergaan.

De indeling

De van toepassing zijnde handeling hangt af van het soort afval en de installatie.

Variant A: verwerking van vast stedelijk afval in een AVI;

Bij verwerken in een AVI gaat het in ieder geval primair om de vernietiging/omzetting van het afval. Voor vast stedelijk afval geldt:

- bij verbranden in een R1-AVI is het nuttige toepassing in de vorm van energieteerugwinning (R1);
- bij verbranden in een D10-AVI is het verwijdering in de vorm van verbranden (D10).

Variant B: verbranding afval - niet zijnde vast stedelijk afval - (60% organisch, 35% anorganisch, 5% water) in een AVI;

Bij verwerken in een AVI gaat het primair om de vernietiging/omzetting van het afval.

- bij verbranden in een R1-AVI is het nuttige toepassing in de vorm van energieteerugwinning (R1), omdat het gehalte aan organische stof (ofwel het gedeelte dat daadwerkelijk als brandstof kan fungeren) hoger is dan 50%.
- bij verbranden in een D10-AVI is het verwijderen in de vorm van verbranden (D10) vanwege de aard van de installatie.

Variant C: verbranding van slib; 35% water, 40% organisch, 25% anorganisch in een AVI;

Bij verwerking in een AVI betreft het primair vernietiging/omzetting van het afval.

- In een D10-AVI is dit, gelet op de aard van de installatie, een D10-handeling.
- In een R1-AVI kan, gelet op de status van de AVI krachtens de Kra en de aard van de installatie, in beginsel een handeling van nuttige toepassing zijn, maar in dit geval is het toch D10 omdat het gehalte aan organische stof (ofwel dat deel wat daadwerkelijk als brandstof kan fungeren) lager is dan 50%.

Verder:

- Het toepassen van de rookgasreinigingsresiduen voor het stabiliseren van ondergrondse mijnen waar een opvolplicht of -noodzaak geldt, is 'andere nuttige toepassing'. Dit is een R-handeling die niet is opgenomen in de lijst van bijlage II van de Kaderrichtlijn.
- Het sorteren van de bodemassen is nuttige toepassing, R12 (een voorlopige handeling voor EVOA). Het toepassen van de bodemassen in werken is recycling, R5.
- Het opnieuw toepassen van ferro en non-ferro is recycling, R4.

De monitoring

Voor monitoring wordt gekeken naar de indeling van de verbranding. Bij een D10-AVI wordt al het afval verwerkt als verbranden (D10). Bij een R1-AVI zal het voorkomen dan een deel van het afval voor energieteerugwinning wordt toegepast (varianten a en b) en een deel verbranden (variant c). Beide kunnen dus voorkomen binnen één AVI.

Voor ferro en non-ferro teruggewonnen uit bodemassen van AVI's geldt specifiek nog dat dit meegenomen mag worden als recycling bij de verwerking van het totaal aan Nederlands afval. Dit geldt ook alleen voor het totaal aan Nederlands afval omdat het ferro en non-ferro niet aan een specifieke doelgroep kan worden gekoppeld. Deze hoeveelheid ferro en non-ferro wordt in mindering gebracht bij energieteerugwinning en verbranding in de verhouding van R1- en D10-AVI's.

F.7.2.5 Fysisch-chemische scheiding van olie-water-slib

Casus

Een olie-water-slib mengsel wordt fysisch-chemisch verwerkt op een locatie. Hierdoor kan olie en slib worden gescheiden van het water. Het water wordt na zuivering geloosd. Bij olie en slib kan het gaan om apart olie en slib of om een mengsel van olie-slib. In beide gevallen wordt het verbrand op een andere locatie dan de plaats waar de scheiding plaatsvindt.

Eén of meer handelingen

- Het fysisch-chemisch behandelen van het olie-water-slib is één handeling, ook als dit scheidingsproces uit meerdere stappen bestaat omdat deze stappen samen zorgen voor een

- goede scheiding van water en/of olie en slib of olie-slib.
- Het zuiveren en lozen van het water is een aparte handeling.
 - Het verbranden van óf olie en slib óf het olie-slib zijn ook aparte handelingen die in een andere installatie en ook op een andere locatie kan plaatsvinden.
- Er is in deze casus dus sprake van meerdere handelingen.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

De eerste als aparte handeling aan te merken verwerkingsstap is het fysisch-chemisch scheiden in fracties. Deze fracties kunnen en moeten nog verder worden verwerkt, maar dit kan later en/of elders geschieden en staat los van de scheidingsstap. De eerste handeling heeft hier dus het karakter van een voorbereidende handeling.

De indeling

De indeling hangt af van wat er als vervolgstap met de diverse fracties gebeurt.

- Als na het fysisch-chemisch verwerken een deel van de afvalstof nuttig wordt toegepast is dit R12. In de meeste gevallen zal het hierbij gaan om nuttige toepassing van de oliefractie. De omvang van de nuttig toe te passen fractie moet wel zo groot zijn dat het hoofddoel van de inzet in redelijkheid nuttig toepassen van betreffende component kan zijn). Het lozen van het water is een lozingshandeling (D6). Het verbranden van olie is R1. Het verbranden van het slib is R1 of D10 afhankelijk van de voorwaarden zoals gesteld in paragraaf A.4.4.7.1.
- Vindt er na het fysisch-chemisch verwerken geen nuttige toepassing plaats, dan is de scheidingsstap aan te merken als D9¹⁰⁹. Het lozen van het water is een lozingshandeling, D6. Het verbranden is D10.

De monitoring

Voor monitoring zijn zowel R12 als D9 geen definitieve handelingen. Het waterdeel wordt meegenomen als lozen (D6) en het olie-slib als verbranden (R1 dan wel D10).

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is in dit voorbeeld vanuit gegaan dat de fracties die ontstaan bij fysisch-chemische scheiding niet direct voldoen aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm. De nuttige toepassing is in dat geval pas voltooid wanneer deze deelfracties daadwerkelijk worden ingezet in een proces ter vervanging van primaire materialen of op zijn minst zodanig zijn verwerkt dat ze voor inzet in zo'n proces geschikt zijn. Zie verder ook paragraaf F.7.1.1.

F.7.2.6 *Mechanisch drogen en composteren van zuiveringsslib*

Casus

Zuiveringsslib ontstaat bij communale of industriële waterzuiveringsinstallaties. Dit mechanisch drogen vindt plaats op de waterzuiveringsinstallatie om de hoeveelheid te transporteren afval te verminderen. Het vervolgens composteren van het slib vindt elders plaats. Na het composteren wordt het residu toegepast.

Eén of meer handelingen

- Het mechanisch drogen van het zuiveringsslib is de eerste handeling. Dit vindt plaats op een andere locatie (namelijk op de waterzuiveringsinstallaties zelf) en in tijd gescheiden van vervolghandelingen en is dus een aparte afgebakende handeling.
- De tweede handeling is het composteren van het gedroogde zuiveringsslib.
- De derde handeling is de feitelijke inzet van het materiaal. Dit zal ook later en elders plaatsvinden.

Er is in deze casus dus sprake van meerdere handelingen.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Na het drogen van het slib is de verwerking nog niet afgerond. De eerste handeling is een voorbereidende handeling.

¹⁰⁹ D9 heeft het karakter van een voorlopige handeling, maar in het kader van de EVOA wordt zij als definitieve handeling aangemerkt; zie ook paragraaf A.4.4.5.

De indeling

De indeling hangt af van de vervolghandelingen die het mechanisch gedroogde slib ondergaat.

- Het mechanisch drogen wordt beschouwd als nuttige toepassing (R12) wanneer het hoofddoel van het composteringsproces het produceren van een residu is, dat vervolgens wordt ingezet als brandstof (R1, getoetst volgens paragraaf A.4.4.7.1). Het lozen van het water telt hier niet verder mee voor de indeling van de handeling.
- Indeling als R12 is dus niet aan de orde wanneer het slechts gaat om:
 - a) het reduceren van het stortvolume van het afval of;
 - b) inzet in een D10-AVI beter te laten verlopen.
- In dat geval worden zowel het mechanisch drogen als het composteren aangemerkt als voorbereidende verwijdering, waarbij het respectievelijk gaat om D13 en D8.

De monitoring

Voor monitoring telt de uiteindelijke verwerking. Als het residu nuttig wordt toegepast is dit energierugwinning en als het residu wordt verwijderd is dit storten bij (a) en verbranden bij (b) voor het deel van het slib dat residu is.

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is in dit voorbeeld vanuit gegaan dat de het zuiveringsslib noch na mechanisch drogen, noch na composteren voldoet aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm. De nuttige toepassing is in dat geval pas voltooid wanneer het slib daadwerkelijk wordt ingezet ter vervanging van primaire materialen of op zijn minst zodanig is verwerkt dat het slib voor dergelijke inzet geschikt is. In het geval het gecomposteerde materiaal toch niet meer hoeft te worden aangemerkt als afvalstof blijft het mechanisch drogen een voorbereidende handeling (R12) maar wordt het composteren een definitieve handeling (geen R12 maar bijvoorbeeld R3). Zie verder ook paragraaf F.7.1.1.

F.7.2.7 Mengen van anorganisch afval met andere afvalstoffen voor inzet in een cementoven

Casus

Anorganisch afval wordt met andere afvalstoffen gemengd om op specificatie te worden gemaakt ten behoeve van inzet in een cementoven. Dit mengen gebeurt niet op locatie van de cementoven zelf.

Eén of meer handelingen

Het mengen van anorganische afval met andere afvalstoffen is een aparte handeling. Dit vindt niet plaats op locatie van het verder verwerken. Het inzetten van het mengsel in een cementoven is een tweede handeling.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Het op specificatie maken is een aparte afgeronde handeling, maar de verwerking van de afvalstof is daarmee nog niet afgerond. Er is dus sprake van een voorbereidende handeling.

De indeling

Het doel van de inzet van het anorganisch afval is hier primair het terugwinnen van inert materiaal en niet de vernietiging/omzetting van de afvalstof. Het gaat dus niet om het onderscheid R1-D10 (vergelijk uitspraak 200510500/1 van de afdeling d.d. 14 juni 2006). Nu het materiaal terecht komt in een afzetbaar materiaal en daarmee de inzet van primaire materialen vervangt betreft het R5. Dit geldt echter voor de feitelijke inzet. Het mengen voorafgaand aan deze inzet is een voorbereidende handeling, namelijk R12.

De monitoring

Voor monitoring is dit recycling (R5).

Moment van vervallen van de afvalstatus

In dit voorbeeld is uitgegaan van het feit dat de fracties (het mengsel dat ontstaat bij de menging) niet direct voldoet aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm. De nuttige toepassing is in dat geval pas voltooid wanneer dit mengsel daadwerkelijk wordt ingezet ter vervanging van primaire materialen of op zijn minst zodanig is verwerkt dat het voor inzet geschikt is. In het geval dat toch het bevoegd gezag oordeelt dat het verkregen mengsel geen afval meer is, is de

menghandeling geen voorbereidende handeling (R12) meer maar direct R5.

F.7.2.8 Inzet van slib; 35% water, 40% organisch, 25% anorganisch in E-centrale of cementoven

Casus

Een oliehoudend slib met een zandfractie van 25% wordt zonder voorbehandeling ¹¹⁰ verbrand in respectievelijk een E-centrale of een cementoven. Zie voor inzet van dit afval in een AVI onder voorbeeld F.7.2.4.

Eén of meer handelingen

Omdat er geen sprake is van voorbehandeling betreft het hier slechts één handeling.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Met de inzet in cementoven of E-centrale is de verwerking geheel afgerond. Dat er eventueel nog reststoffen ontstaan (vliegassen bijvoorbeeld) is in dit kader niet relevant.

De indeling

- a) In een E-centrale betreft het primair om vernietiging/omzetting van het afval. Het gaat dus om het onderscheid R1/D10. In een E-centrale kan, gelet op de aard van de installatie, in beginsel een handeling van nuttige toepassing zijn, maar in dit geval is het toch D10 omdat het gehalte aan organische stof (ofwel dat deel wat daadwerkelijk als brandstof kan fungeren) lager is dan 50%.
- b) Bij inzet in een cementoven kan het afval worden ingebracht als brandstof (het gaat om vernietiging/omzetting van het afval), maar ook als bron van inert materiaal waardoor er minder primaire grondstoffen nodig zijn (het primaire oogmerk is dan niet vernietiging/omzetting van het afval).
 - Voor vernietiging/omzetting van het afval in een cementoven geldt in beginsel hetzelfde als voor de E-centrale.
 - Gaat het primair om het 'gebruik van het inerte deel in het product', dan betreft het niet het onderscheid R1-D10 maar indeling als R5. Hierbij moet – 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 zijn dat de verwerking inderdaad primair het gebruik van het inerte deel als oogmerk heeft.

De monitoring

- In het geval van de E-centrale verbranden (D10).
- Bij de cementoven is het ook D10 wanneer niet aannemelijk is dat het hier om inzet van het inerte materiaal gaat.
- Gaat het bij de cementoven om de inzet van het inerte deel in het cement dan wordt het inerte deel van de afvalstof meegeteld als recycling en het overige deel als energierugwinning. Dit omdat binnen één handeling sprake is van of verwijdering of nuttige toepassing (en niet beide tegelijkertijd) en omdat het hier gaat om nuttige toepassing (R12) is de indeling voor monitoring van het verbranden ook een vorm van nuttige toepassing.

F.7.2.9 Op specificatie maken van een oplosmiddel/water-mengsel (>50% water) voor thermische verwerking

Casus

Een wasvloeistof uit de chemische industrie bestaande voor ongeveer 45% uit een organisch oplosmiddel, ongeveer 55% water en wat emulgatoren en andere additieven. De asrest van de afvalstof is vrijwel nihil. Het mengsel blijkt zeer moeilijk te scheiden en is niet geschikt voor recycling van het oplosmiddel. Het wordt overgebracht naar het buitenland waar het wordt opgemengd met slibben en zaagsel tot een steekvaste slurry die geschikt is om te worden ingezet in een cementoven, een bruinkoolcentrale of een R1-AVI.

¹¹⁰ We gaan er in deze casus even vanuit dat het voldoende steekvast is om zonder voorbehandeling te worden ingezet.

Eén of meer handelingen

Het op specificatie maken (is mengen met andere afvalstoffen) is een aparte afgeronde handeling die qua locatie en tijdstip gescheiden is (of kan zijn) van de inzet in de cementoven/bruinkoolcentrale / R1-AVI. Er is dus sprake van meerdere handelingen.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Met het op specificatie maken is de verwerking van de afvalstof nog niet afgerond. Dit is dus een voorbereidende handeling. De inzet van de afvalstoffen in een cementoven of een bruinkoolcentrale / R1-AVI is een volgende handeling.

De indeling

Variant A: inzet in een cementoven

De inzet van het geproduceerde mengsel in een cementoven kan conform paragraaf A.4.4.7.1. zowel gericht zijn op het gebruik als brandstof (onderscheid R1-D10) als op het in het cement brengen van componenten ervan (R5). In dit geval is - op basis van het gehalte organische stof (vóór mengen kleiner of gelijk aan 50%) - indeling als R1 niet aan de orde. Gelet op de geringe asrest is ook indeling als R5 niet aan de orde. In deze gevallen is sprake van verwijdering en de eerste handeling (het op specificatie maken) wordt aangemerkt als D13.

Variant B: inzet in een bruinkoolcentrale

Inzet van het geproduceerde mengsel in een E-centrale kan, gelet op het doel van de installatie, redelijkerwijs slechts gericht zijn op inzet als brandstof. Anders dan bij de cementoven is inzet met als primair doel het inerte deel in de assen te laten belanden, hier niet aan de orde. Ook hier is - omdat het organisch gehalte lager is dan 50% - geen sprake van R1 maar van D10. Het op specificatie maken is ook hier D13.

Variant C: inzet in R1-AVI

Een AVI is primair opgericht om afval te vernietigen / om te zetten / te verbranden. Uitgangspunt is dus dat het gaat om verwijdering. Het betreft hier geen vast stedelijk afval, dus de uitzondering dat het bij een voldoende hoog rendement toch als R1-handeling kan worden aangemerkt speelt hier niet. De inzet in de AVI is - gelet op het gehalte aan organische stof - dus D10. Het vooraf of specificatie maken is D13. Zie verder ook de laatste variant van voorbeeld F.7.2.4.

De monitoring

In alle varianten wordt dit voor de monitoring geboekt als verbranden (D10).

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is in dit voorbeeld vanuit gegaan dat het mengsel dat ontstaat met slibben en zaagsel tot een steekvaste slurry nog steeds afval is. Zou dat niet zo zijn dan maakt dat voor de overbrenging geen verschil omdat het mengen pas na overbrenging plaatsvindt.

F.7.2.10 Thermische verwerking van afval in een installatie onder gelijktijdige terugwinning van componenten uit het afval

Casus

Een afvalstof wordt verbrand waarna vervolgens Chloor of Zwavel wordt teruggewonnen uit de gassen en voor recycling geschikt worden gemaakt.

Eén of meer handelingen

Het gaat hier in ieder geval om meerdere handelingen. Het verbranden en terugwinnen van de betreffende componenten is in het algemeen één geïntegreerd proces en dus gezamenlijk één handeling. Hiermee is de recycling echter nog niet voltooid. Dat gebeurt pas op het moment dat de teruggewonnen Chloor of Zwavel wordt ingezet en primair materiaal vervangt.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Dit hangt af van de aard van de installatie (zie in dit voorbeeld onder 'de indeling').

De indeling

Omdat het gaat om een thermische verwerking is paragraaf A.4.4.7.1 hier het toetsingskader. Hier is de reden waarom de installatie is opgericht van belang

- a Wanneer de betreffende installatie primair is ontworpen om afval te vernietigen, omzetten of verbranden dan is sprake van D10. Dat er ook sprake is van het terugwinnen van bepaalde componenten maakt dit niet anders. Aanwijzingen dat het gaat om een installatie die primair is ontworpen ter vernietiging van afval, is dat de installatie er niet zou zijn geweest wanneer het betreffende afval er niet was geweest of dat de installatie niet in werking blijft wanneer er geen afval meer te verwerken zou zijn.

Met het verbranden van de afvalstroom is handeling D10 ook helemaal afgerond. Er is dus geen sprake van een voorbereidende handeling als eerste handeling.

- b Is de installatie niet primair ontworpen om afval te verwijderen, wat bijvoorbeeld zo kan zijn wanneer de installatie aanvankelijk op primaire grond- en brandstoffen draaide en later afvalstoffen is gaan inzetten ter vervanging hiervan, dan is het oogmerk van de inzet van de betreffende afvalstof van belang.

1. Gaat het primair om energierecuperatie (vernietiging/omzetting) - dan is sprake van R1 als de afvalstoffen een organisch gehalte van ten minste 50% hebben. Is dat niet het geval dan is het D10

Met het verbranden van de afvalstroom is handeling R1 respectievelijk D10 ook helemaal afgerond. Er is dus geen sprake van een voorbereidende handeling als eerste handeling.

2. Gaat het primair om recycling dan is het R12 gevolgd door R5 later of elders. Immers de afvalstof wordt niet in de installatie ingezet met als hoofddoel vernietiging/omzetting maar juist primair om daaruit componenten of fracties terug te winnen ten behoeve van opnieuw gebruik.

Met het terugwinnen van de Chloor of de Zwavel is de handeling R5 nog niet voltooid. De echte recycling moet immers nog plaatsvinden. Er is dus sprake van een voorbereidende handeling als eerste handeling en wel R12.

De monitoring

- In situatie 1 gaat het voor de monitoring om verbranden (D10).
- In situatie 2a is het voor de monitoring R1 tenzij de grens van 50% niet wordt gehaald. In dat geval betreft het alsnog D10. Voor de monitoring is dit verbranden.
- In situatie 2b wordt het deel van de afvalstoffen die inert zijn gerecycled wordt ook als zodanig meegeteld (R5). Het deel dat wordt verbrand is energierecuperatie (R1). Dit omdat binnen één handeling sprake is van of verwijdering of nuttige toepassing (en niet beide tegelijkertijd) en het hier gaat om nuttige toepassing (R12) is de indeling voor monitoring van het verbranden ook een vorm van nuttige toepassing.

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is in dit voorbeeld bij variant b2 zoals hierboven beschreven vanuit gegaan dat de teruggewonnen componenten nog steeds afvalstoffen zijn en nog de nodige verwerkingen moeten ondergaan om als product op de markt gezet te kunnen worden en daadwerkelijk primaire materialen te vervangen. In het geval dat er een oordeel is van het bevoegd gezag dat de status van 'afvalstof' voor deze componenten uit het thermische proces is vervallen op basis van de voorwaarden van artikel 1.1 lid 8 Wm, dan kan variant b2 veranderen van R12 naar R5.

F.7.2.11 Thermisch verwerken van kunststofafval in een hoogoven voor reductie

Casus

Het kunststofafval wordt in de hoogoven ingezet als reductiemiddel. Hiermee wordt het zuurstof van het ijzeroxide gebonden aan het koolstof van het kunststof. Het gebruik van reductiemiddelen is noodzakelijk in de staalproductie. De resten van de kunststof gaan als emissies na rookgasreiniging de installatie uit. Met het inzetten van het kunststofafval wordt de inzet van primaire grondstoffen - in het algemeen cokes - vermeden.

Eén of meer handelingen

Het thermisch verwerken inclusief het reinigen van het rookgas van dit kunststof afval is één handeling. Dit is niet op te delen in tijd en/of plaats.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Met de inzet van de kunststof is de verwerking in één keer afgerond. Er zijn geen vervolghandelingen meer nodig. Er is dus geen sprake van een voorbereidende handeling.

De indeling

Het betreft een thermische verwerking, maar de kunststof wordt niet ingezet met als hoofddoel gebruik van energie dan wel het vernietigen van de kunststof. De installatie is ook niet primair opgericht ter vernietiging/omzetting van afvalstoffen maar voor de productie van staal. Omdat de inzet van de kunststof direct de inzet van primaire reductiemiddelen vervangt is sprake van nuttige toepassing. Dit is nuttige toepassing echter in een vorm van 'andere nuttige toepassing' waarvoor in bijlage II van de Kaderrichtlijn geen passende R-handeling is opgenomen. Dit is namelijk geen recycling omdat er van de gebruikte afvalstof na de handeling geen product, materiaal of stof overblijft die toegepast kan worden (zie de definitie van recycling).

De monitoring

Voor de monitoring is dit 'andere nuttige toepassing'.

F.7.2.12 Thermisch verwerken van papierslib en residu toepassen in cement

Casus

Papierslib (is een restfractie die ontstaat bij de productie van papier) wordt in een thermisch proces geconverteerd en hierbij komt ongebluste kalk vrij. De energie die hierbij vrijkomt wordt toegepast. Het residu dat vrijkomt wordt verkocht als additief voor cement. Dit residu is dan geschikt als grondstof en kan dan worden beschouwd als een stof waarvan de status als afvalstof is vervallen. Hiervoor moet wel worden voldaan aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm.

Één of meer handelingen

Het thermische proces, verbranden van het organische deel van het papierslib en het dehydrateren van de kalkverbindingen in het slib, gebeurt tegelijkertijd binnen de ketel. Dit is één handeling die niet valt te verdelen in tijd en/of plaats in aparte processtappen. Omdat het residu wordt beschouwd als product en niet meer als afvalstof is daarmee de hele verwerking voltooid. Er is dus sprake van één handeling.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Omdat in één verwerkingsstap een product ontstaat is na de eerste en enige handeling de verwerking voltooid.

De indeling

Het doel van de inzet van de afvalstof is primair het terugwinnen van componenten ervan en niet het vernietiging/omzetting ervan, zodat het niet gaat om het onderscheid R1-D10 (vergelijk uitspraak 200510500/1 van de afdeling d.d. 14 juni 2006). De betreffende installatie is speciaal daarvoor opgericht en verwerkt alleen één specifieke stroom. Verder levert de verwerking een product op waarvan vast staat dat het zonder verdere verwerking geschikt is om primair inert materiaal te vervangen bij de productie van cement. De handeling is daarmee R5.

De monitoring

- Voor monitoring wordt het verbranden van het organische deel van het papierslib meegenomen als energierugwinning (R1). Dit omdat binnen één handeling sprake is van of verwijdering of nuttige toepassing (en niet beide tegelijkertijd) en omdat het hier gaat om nuttige toepassing (R5) is de indeling voor monitoring van het verbranden ook een vorm van nuttige toepassing.
- Het residu wordt gerecycled (R5).

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is in dit voorbeeld vanuit gegaan dat het residu dat uit de thermische behandeling komt is aangemerkt als niet-afvalstof. Als dat niet het geval is, dan is met de thermische conversie de verwerking nog niet afgerond. De nuttige toepassing is in dat geval pas voltooid wanneer dit mengsel daadwerkelijk wordt ingezet ter vervanging van primaire materialen of op zijn minst

zodanig zijn verwerkt dat ze voor inzet geschikt is. Er is dan sprake van meerdere handelingen. De eerste handeling (de thermische conversie) is dan een voorbereidende handeling. De thermische conversie wordt dan aangemerkt als R12. De inzet van het residu in de cementindustrie is vervolgens pas R5.

F.7.2.13 Inzet van verontreinigd zand of glasscherven in een DTO

Casus

Het verontreinigde zand (of het glas) wordt in de bunker van een DTO gestort. Hier wordt het gemengd met andere afvalstoffen. Het mengsel van afvalstoffen wordt in de DTO verwerkt waarbij het verontreinigde zand (of het glas) dient als fluxmiddel om de slakvorming te verbeteren en/of als bescherming van de ovenmantel (pelslaag). Hiermee wordt voorkomen dat primair zand moet worden toegevoegd aan het proces. De slakken die ontstaan worden gestort.

Eén of meer handelingen

- Het mengen, verbranden, afkoelen van de bodemassen en reinigen van de rookgassen is één handeling. Het mengen van verschillende afvalstoffen in de stortbunker is hier onderdeel van de handeling omdat het direct voorafgaat aan de volgende stap van het proces, de verbranding. Het afkoelen van de bodemassen en het reinigen van de rookgassen horen ook bij de handeling. Dit kan niet afzonderlijk van de verbranding worden gedaan en zal ook op locatie direct na de verbranding plaatsvinden. Dit kan niet op een ander moment worden gedaan.
- Het storten van de slakken is een andere handeling.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

De eerste handeling is het verbrandingsproces wat loopt vanaf het storten in de bunker tot en met het ontstaan van bodemas en rookgasreinigingsresidu. Na het doorlopen van het verbrandingsproces is het hele verwerkingsproces afgerond; of nu sprake is van verwijdering (D10) of van nuttige toepassing (R1), aan de omschrijving van deze handelingen in de Kra is volledig voldaan. De eerste handeling is dus geen voorbereidende handeling. Dat er nog verder te verwerken residuen ontstaan is niet relevant omdat de verwerking conform de omschrijving van de Kra met de verbranding geheel is afgerond.

De indeling

- Het betreft hier een thermische behandeling waarbij het verontreinigde zand (of het glas) uiteindelijk terecht komt in de slakken (die worden gestort). De DTO is primair opgericht om afvalstoffen te vernietigen / om te zetten / te verbranden waardoor zowel inzet als brandstof (R1) als recycling (R5) niet aan de orde kan zijn. Het betreft dus een verwijderingshandeling, en wel verbranden (D10).
- Het storten van de slakken is D1.

De monitoring

Voor monitoring is de inzet van het verontreinigde zand (of het glas) in de DTO is dit verbranden (D10).

F.7.2.14 Glasscherven opwerken tot het voldoet aan einde-afval-criteria

Casus

Ingezameld glasafval wordt gesorteerd. Een deel van het gesorteerde glasafval voldoet aan de kwaliteitscriteria van kringloopglas op grond van artikel 3 van [Verordening \(EU\) 1179/2012](#). Bij overdracht van de producent van kringloopglas aan een andere houder is dit kringloopglas geen afval meer. Dit kringloopglas wordt ingezet bij de productie van nieuw glas. De reststroom van het proces bestaat voornamelijk uit kit- en houtresten en dit wordt verder verwerkt in een R1-AVI.

Eén of meer handelingen

- Het sorteren van het glasafval is hier één handeling. Er vinden met het kringloopglas verder geen handelingen plaats. Handelingen in deze context hebben alleen betrekking op afval en bij overdracht is het glas geen afval meer.

- De verwerking van het overige deel van het glasafval in de AVI is één aparte handeling.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Omdat de output van de sortering bij overdracht geen afval meer is, is met de sorteringshandeling de verwerking voltooid. Er is geen sprake van een voorbereidende handeling. Het overgaan van afval naar geen afval kan alleen door een niet voorbereidende handeling.

De indeling

Het sorteren is nuttige toepassing en in dit geval R5. Dit is geen voorbereidende handeling omdat na de sortering het overgrote deel van wat eerst glasafval was geen afval meer is. De reststroom wordt ingezet in een R1-AVI en heeft gezien de samenstelling een aandeel organisch dat groter is dan 50%. Het is dus R1.

De monitoring

Voor monitoring wordt het deel van het glasafval dat kringloopglas wordt, gerecycled (R5) en het deel dat in de R1-AVI wordt verwerkt meegenomen als andere nuttige toepassing in de vorm van energierecuperatie (R1).

F.7.2.15 Opnieuw gebruiken van afgedankte kleding

Casus

Kleding waarvan men zich heeft ontdaan wordt gewassen en daarna opnieuw verkocht in een tweedehandswinkel.

Eén of meer handelingen

De handeling is het wassen van de afgedankte kleding. Dit is slechts één handeling waarmee de verwerking is voltooid. Daarna komt de kleding weer op de markt.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

Er is slechts sprake van één handeling waarna de kleding weer als product op de markt komt. Er is dus geen sprake van een voorbereidende handeling.

De indeling

Het wassen is nuttige toepassing in de vorm van voorbereiden voor hergebruik. Het voorwerp, hier de kleding, wordt opnieuw gebruikt als kleding. Het gaat bij voorbereiden voor hergebruik omdat het voorwerp opnieuw wordt gebruikt als het doel waarvoor het oorspronkelijk bedoeld was. Dit is een nuttige toepassing als R3.¹¹¹

De monitoring

Voor monitoring wordt dit meegenomen als voorbereiden voor hergebruik (R3).

Moment van vervallen van de afvalstatus

Na de handeling is de kleding einde-afval geworden, dit volgt uit de definitie van voorbereiden voor hergebruik.

F.7.2.16 Afgedankte kleding versnijden tot poetsdoeken

Casus

Kleding waarvan men zich heeft ontdaan wordt gewassen en daarna versneden tot poetsdoeken. Na het wassen en versnijden is de poetslap ontdaan van verontreinigingen en voorbereid voor het kunnen vervullen van een functie en (normaalgesproken – dit is wel een vereiste) niet (meer) gevaarlijk voor het milieu.

Eén of meer handelingen

Het wassen is een handeling. Het versnijden tot poetsdoeken is een tweede en laatste handeling. Immers, beide processtappen kunnen eenvoudig qua tijd en plaats gescheiden worden

¹¹¹ Met de wijziging van de Kra door richtlijn 2018/851 zijn de handelingen R3, R4 en R5 ook van toepassing voor voorbereiden voor hergebruik.

uitgevoerd.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

We onderscheiden twee aparte handelingen en na de eerste (wassen) is de nuttige toepassing nog niet voltooid omdat er nog geen primaire materialen worden vervangen. De eerste handeling is dus een voorbereidende handeling.

De indeling

- Het wassen is nuttige toepassing als R12.
- Het versnijden is R3 omdat daarna het voorbereid is voor het vervangen van primaire materialen en – mits het voldoet aan de voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm – geen afvalstof meer is.

De monitoring

Voor monitoring wordt dit meegenomen als recycling (R3).

Moment van vervallen van de afvalstatus

Er is in dit voorbeeld vanuit gegaan dat er na het versnijden geen sprake meer is van afval (er moet wel worden voldaan aan alle voorwaarden van art. 1.1 lid 8 Wm).

F.7.2.17 Gebruik motor uit sloopschip

Casus

Uit een afgedankt particulier schip, het sloopschip, wordt de motor gedemonteerd. De motor wordt schoongemaakt en gecontroleerd zodat de motor weer werkt volgens specificatie. De motor wordt verkocht voor opnieuw gebruik in een schip. De rest van het schip wordt ontmanteld en verwerkt volgens de voorschriften.

Eén of meer handelingen

Het demonteren van de motor is een eerste handeling. Het schoonmaken en controleren van de motor is een andere handeling. Ook het verder ontmantelen van het schip is een andere handeling die later en/of elders plaatsvindt of kan plaatsvinden. Er is in deze casus dus sprake van meerdere handelingen.

Eerste handeling een voorbereidende handeling of niet

De eerste handeling is het demonteren van de motor. De verwerking van zowel de motor als het schip zijn hiermee niet afgerond. Het demonteren van de motor is een voorbereidende handeling.

De indeling

Het demonteren van de motor is een handeling van nuttige toepassing omdat deze wordt gevolgd door de nuttige toepassing van de motor. Het demonteren is daarmee R12. Het schoonmaken en controleren van de motor is het voorbereiden voor hergebruik, waarmee de verwerking voor de motor wordt voltooid. De motor wordt weer opnieuw gebruikt waarvoor het bedoeld is. Dit is een nuttige toepassing waarvoor R4 van toepassing is.

De indeling van de verdere ontmanteling en verwerking van het sloopschip hangt af van de verwerking van de verschillende materialen waaruit het schip bestaat.

De monitoring

Voor monitoring wordt de motor meegenomen als voorbereiden voor hergebruik (R4). Voor het overige deel van het schip zal de indeling voor de monitoring afhangen van de wijze van verwerking.

Moment van vervallen van de afvalstatus

Na de handeling van schoonmaken en controleren is de motor einde-afval geworden. Dit volgt uit de definitie van voorbereiden voor hergebruik, zie ook Hoofdstuk B.6 'Onderscheid afvalstof en product'. Hierbij wordt wel uitgegaan van dat de motor voldoet aan de eisen die de toepassing van de motor stelt.

F.7.3 Kern van het beleid

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

F.8 bijlage 8; Wet- en regelgeving

Deze bijlage is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verouderd en is niet geactualiseerd. Sommige wetten, besluiten of regelingen zijn overgezet naar bepalingen in het stelsel van de Omgevingswet. Voor informatie over welke wetten, besluiten en regelingen nu onder de Omgevingswet vallen: Zie de volgende informatiepagina's: [Van Activiteitenbesluit en Bor naar Bal \(was-wordt-tabellen\) | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#) en [Invoeringsspoor van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#).

F.8.1 Inleiding / doel van deze bijlage

Deze bijlage bevat een overzicht van alle relevante wet- en regelgeving en daaruit voortkomende documenten voor het werkveld afval. De bijlage bevat informatie over:

- Europese verordeningen, richtlijnen en beschikkingen, met daarbij de (voornaamste) Nederlandse wetgeving waarin de Europese regels zijn geïmplementeerd (paragraaf F.8.2).
- Nederlandse wetgeving (paragraaf F.8.3).

Bij de opgenomen documenten is een korte beschrijving van doel en/of inhoud van het document opgenomen. Het overzicht is bedoeld voor de bestuursorganen die het LAP gebruiken bij hun besluitvorming en beperkt tot die informatie die voor die besluitvorming nodig of nuttig kan zijn.

De informatie is op dit moment beperkt tot regelgeving die (mede) betrekking heeft op het beheer van afvalstoffen. Indien een antwoord moet worden gegeven op de vraag of al dan niet (nog) sprake is van een afvalstof, moet ook worden gekeken naar productregelgeving.

Deze bijlage wordt met enige regelmaat geactualiseerd.

F.8.2 Overzicht van Europese wet- en regelgeving

De volgende Europese richtlijn en verordeningen worden hieronder opeenvolgend kort beschreven:

- | | |
|--|---|
| 1. Kaderrichtlijn afvalstoffen; | 10. PCB-richtlijn; |
| 2. REACH-verordening; | 11. Richtlijn industriële emissies; |
| 3. CLP-verordening; | 12. Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur; |
| 4. EVOA-verordening; | 13. Richtlijn autowrakken; |
| 5. Richtlijn milieueffectrapportage; | 14. Richtlijn beheer batterijen; |
| 6. Richtlijn Storten; | 15. Verordening scheepsrecycling; |
| 7. Richtlijn winningsafval; | 16. Verordening invasieve exoten; |
| 8. Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval; | 17. Richtlijn zuiveringslib. |
| 9. POP-verordening; | |

1. Kaderrichtlijn afvalstoffen

Richtlijn [2008/98/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen en Richtlijn (EU) 2018/851 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

Inhoud: In de kaderrichtlijn staan maatregelen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen, ter beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en ter verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan. Op 14 juni 2018 is een wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen gepubliceerd. Deze wijziging benadrukt het belang van efficiënt grondstoffengebruik in verband met de overgang naar een circulaire economie.

Implementatie: Wet milieubeheer (Stb. 2011, 103 en Stb. 2020, 158). Daarnaast is een groot aantal AMvB's (Stb. 2011, 104) en ministeriële regelingen (Stcrt. 2011, 2541) aangepast aan de richtlijn.

[2. REACH-verordening](#)

Verordening (EG) 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen ([REACH](#)), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.

Inhoud: De afkorting REACH staat voor Registratie en Evaluatie van en Autorisatie en beperkingen ten aanzien van Chemische stoffen. De kern van REACH is dat een bedrijf voor risicobeheersing bij het gebruik van de stof, van alle stoffen die het produceert, verwerkt of doorgeeft aan klanten, de risico's moet inventariseren en maatregelen moet aanbevelen (en voor het eigen bedrijf ook moet nemen) om die risico's te beheersen. Met de invoering van REACH verschuift de verantwoordelijkheid voor een adequate risicobeheersing van chemische stoffen naar het bedrijfsleven.

De verordening bevat een aantal bijlagen die bij besluitvorming over de toelaatbaarheid van bepaalde handelingen met afvalstoffen een rol spelen. Hiermee is rekening gehouden in de hoofdstukken over mengen, zeer zorgwekkende stoffen en afval of niet.

[3. CLP-verordening](#)

Verordening (EG) Nr. 1272/2008 van de Europese Raad en het parlement van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006.

Inhoud: In de verordening zijn de bepalingen vastgelegd voor de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels. In de kaderrichtlijn afvalstoffen is aangegeven dat zoveel mogelijk moet worden uitgegaan van de regelgeving rond chemische stoffen. Voor de indeling van afval als gevaarlijk afval, moet worden uitgegaan van de grenswaarden die in de CLP-verordening zijn aangegeven. Door de Kaderichtlijn afvalstoffen zoveel mogelijk in lijn te brengen met de CLP-verordening worden de definities van de gevaarlijke eigenschappen gewijzigd. De gevaarlijke eigenschappen worden in de nieuwe bijlage III 'HP-criteria' genoemd.

[4. EVOA-verordening](#)

Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

Inhoud: In de verordening zijn de procedures en controleregelingen vastgelegd voor de overbrenging van afvalstoffen, naar gelang de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan.

Aanvullende nationale regelgeving: De verordening heeft rechtstreekse werking en hoeft in principe niet in nationale regelgeving te worden omgezet. Om een juiste uitvoering ervan binnen de nationale rechtsorde mogelijk te maken is evenwel aanvullende regelgeving noodzakelijk. Deze aanvullende regelgeving is terug te vinden in de Wet milieubeheer, titel 10.7 en de Regeling EG-Verordening overbrenging van afvalstoffen.

[5. Richtlijn milieueffectrapportage](#)

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. De richtlijn is gewijzigd met richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014.

Inhoud: Deze richtlijn heeft betrekking op:

- verduidelijking van de m.e.r.-beoordelingsprocedure;
 - verbetering van de kwaliteit en de inhoud van het MER en
 - stroomlijning van de m.e.r. met milieubeoordelingen uit hoofde van andere EU regelgeving.
- De milieueffectrapportage (m.e.r.) is een hulpmiddel bij het nemen van besluiten omtrent projecten en plannen. Een groot aantal activiteiten met afvalstoffen is (vanaf een bepaalde capaciteit) m.e.r.-plichtig. Zie verder onder: Besluit milieueffectrapportage.

Implementatie: Wet milieubeheer (hoofdstuk 7) en het Besluit milieueffectrapportage. De wijzigingsrichtlijn 2014/52/EU is nog niet in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

[6. Richtlijn storten](#)

Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen en Richtlijn (EU) 2018/850 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG.

Inhoud: De richtlijn storten heeft tot doel de belasting van het milieu, met name de verontreiniging van oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, alsmede de daaruit voortvloeiende gevaren voor de volksgezondheid door bestaande en nieuwe stortplaatsen, te voorkomen dan wel zo veel mogelijk te beperken. De richtlijn bevat met name bepalingen over de eisen die aan stortplaatsen worden gesteld en over de afvalstoffen die (op bepaalde stortplaatsen) mogen worden geaccepteerd. Richtlijn (EU) 2018/850 heeft tot doel om de overgang van de EU naar een kringlooeconomie te bevorderen.

Implementatie: Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, het Stortbesluit bodembeschermingen de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming. Voor het storten van niet-gevaarlijke baggerspecie op land geldt de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land (Stcrt. 2001, 133).

Relevante wijzigingen:

- Richtlijn 2011/97/EU, wijzigingsrichtlijn met betrekking tot specifieke criteria voor opslag van metallisch kwik dat als afval wordt beschouwd. De richtlijn is geïmplementeerd in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en in de Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen.
- Beschikking 2003/33/EG (PbEG L11, 16.1.2003) Beschikking tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II van de Richtlijn (Annex II) Deze beschikking is geïmplementeerd in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, het Besluit en de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en de Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen.

[7. Richtlijn winningsafval](#)

Richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35.

Inhoud: De richtlijn stelt met name eisen aan de opslag (storten en nuttige toepassing) van winningsafvalstoffen. De meeste verplichtingen op grond van de richtlijn zijn gekoppeld aan het exploiteren van een afvalvoorziening (dit is een stortplaats voor het uitsluitend storten van winningsafvalstoffen). Deze bestaan in Nederland niet.

Implementatie: Wet milieubeheer en het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Aanvullende regelgeving: Er is een aantal beschikkingen verschenen ter uitwerking van de richtlijn. Deze zijn geïmplementeerd in het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

[8. Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval](#)

Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018.

Inhoud: De richtlijn stelt regels ter vermindering van de milieudruk van verpakkingen en ten aanzien van een adequaat beheer van verpakkingsafval.

Implementatie: Besluit beheer verpakkingen 2014 en de Regeling beheer verpakkingen (vermindering van het gebruik van lichte plastic draagtassen).

[9. POP-verordening](#)

[Verordening \(EU\) 2019/1021](#) betreffende persistente organische verontreinigende stoffen.

Inhoud: De verordening strekt tot uitvoering van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, dat op 22 mei 2001 is gesloten (Trb. 2001, 71). Dit verdrag is op 17 mei 2004 in werking getreden.

In de verordening zijn regels opgenomen voor stoffen die zeer slecht in het milieu afbreken en zich over de hele wereld kunnen verspreiden. Voor veel van deze stoffen geldt wereldwijd:

- een verbod voor alle activiteiten en handelingen;
- een verbod met uitzondering van specifieke vrijstellingen en
- een beperking van productie, handel en gebruik.

In artikel 7 van de verordening zijn regels gesteld omtrent het beheer van afvalstoffen waarin POP's aanwezig zijn. Voor POP-houdende afvalstoffen zijn slechts bepaalde vormen van verwerking toegestaan.

Implementatie: De verordening heeft een rechtstreekse werking. Uitvoeringsbepalingen van de verordening zijn opgenomen in het POP-besluit Wms (Stb. 2005, 182).

[10. PCB-richtlijn](#)

[Richtlijn 96/59](#) betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's).

Inhoud: Met deze richtlijn wordt beoogd de wetgevingen van de lidstaten inzake de reiniging of de verwijdering van PCB's bevattende apparaten en de verwijdering van gebruikte PCB's te stroomlijnen, teneinde te komen tot een volledige verwijdering van PCB's.

Implementatie: Regeling verwijdering PCB's.

[11. Richtlijn industriële emissies](#)

[Richtlijn 2010/75/EU](#) van het Europees Parlement en de raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)(herschikking).

Inhoud: De richtlijn omvat de samenvoeging en stroomlijning van de IPPC-richtlijn, richtlijn grote stookinstallaties, afvalverbrandingsrichtlijn, oplosmiddelenrichtlijn en drie richtlijnen voor de titaandioxide-industrie.

De Richtlijn verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem (inclusief maatregelen voor afvalstoffen) van IPPC-installaties te reguleren. Dit betreft grote milieuvervuulende bedrijven en de intensieve veehouderij. Dat gebeurt via een integrale vergunning. Deze moet gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken (BBT).

Er is sprake van een IPPC-installatie als:

1. op de locatie één of meer van de activiteiten uit bijlage 1 van de [Richtlijn industriële emissies](#) plaatsvindt en
2. de activiteit boven de drempelwaarde (als die er is) uitkomt.

Afvalverwerkende bedrijven vallen in ieder geval onder categorie 5 van bijlage 1 van de richtlijn (er kunnen ook andere categorieën van toepassing zijn).

Implementatie: Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving, Omgevingsregeling.

[12. Richtlijn elektrische en elektronische apparatuur](#)

[Richtlijn 2012/19/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (herschikking).

Inhoud: Deze richtlijn (ook wel de 'WEEE-richtlijn' genoemd naar de Engelstalige afkorting ervan) heeft ten doel bij te dragen tot duurzame productie en consumptie van elektrische en elektronische apparatuur. In de eerste plaats gebeurt dat door preventie van het ontstaan van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Daarnaast worden hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing van dergelijke afvalstoffen bevorderd teneinde de hoeveelheid te verwijderen afval te verminderen en bij te dragen tot efficiënter hulpbronnengebruik en de terugwinning van waardevolle secundaire grondstoffen. Voorts beoogt de richtlijn een verbetering te bewerkstelligen van de milieuprestaties van alle marktdeelnemers die bij de levenscyclus van elektrische en elektronische apparatuur betrokken zijn, zoals producenten, distributeurs en consumenten en in het bijzonder de marktdeelnemers die rechtstreeks betrokken zijn bij de verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

Implementatie: Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

[13. Richtlijn autowrakken](#)

[Richtlijn 2000/53/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken, laatstelijk gewijzigd met richtlijn 2016/774/EU van de Commissie tot wijziging van bijlage II.

Inhoud: De richtlijn beoogt de vermindering van de hoeveelheid afval (door middel van preventie, hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing), en daarmee van de negatieve milieueffecten, die voortvloeien uit de verwerking van autowrakken. Ze heeft ook tot doel het verbeteren van de milieuprestatie van de verwerkers van autowrakken en van andere ondernemingen die betrokken zijn bij de levenscyclus van voertuigen.

Implementatie: Met name in het Besluit beheer autowrakken en het Besluit en de Regeling beheer autobanden. De wijzigingsrichtlijn 2016/774/EU (beëindiging vrijstelling gebruik van lood in materialen en onderdelen van voertuigen) is nog niet geïmplementeerd.

[14. Richtlijn beheer batterijen](#)

[Richtlijn 2006/66/EG](#) inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG. De richtlijn is een aantal malen gewijzigd.

Inhoud: De Richtlijn beoogt de vermindering van de hoeveelheid afval (door middel van preventie, hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing), en daarmee van de negatieve milieueffecten, die voortvloeien uit de verwerking van autowrakken. Ze heeft ook tot doel het verbeteren van de milieuprestatie van de verwerkers van autowrakken en van andere ondernemingen die betrokken zijn bij de levenscyclus van voertuigen.

Implementatie: Besluit en de Regeling beheer batterijen en accu's 2008.

[15. Verordening scheepsrecycling](#)

[Verordening 1257/2013/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad de inzake scheepsrecycling, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 en van Richtlijn 2009/16/EG.

Inhoud: De Verordening heeft de volgende doelen:

- ongevallen, verwondingen en andere door scheepsrecycling veroorzaakte negatieve effecten op de menselijke gezondheid en het milieu te voorkomen, tot een minimum te beperken, en voor zover haalbaar weg te werken;
- gedurende de hele levenscyclus van een schip de veiligheid, de bescherming van de menselijke en het mariene milieu van de Europese Unie te verhogen, in het bijzonder om ervoor te zorgen dat gevaarlijke afvalstoffen voortkomend uit scheepsrecycling op een milieuverantwoorde manier worden beheerd;
- de ratificatie van het Internationale Verdrag van Hongkong voor het veilig en milieuvriendelijk

recyclen van schepen van 15 mei 2009 te faciliteren.

Implementatie: De verordening heeft een rechtstreekse werking. Uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen in de Regeling vaststelling regels scheepsrecyclinginrichtingen.

[16. Verordening invasieve exoten](#)

[Verordening 1143/2014](#) van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

Inhoud: De verordening gaat over preventie en beheer van invasieve uitheemse soorten ('exoten'). Het kan hierbij gaan om dieren, planten, schimmels of micro-organismen. In de verordening zijn regels vastgesteld om de negatieve gevolgen van zowel de opzettelijke als onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten te voorkomen of te beperken.

De verordening bevat een volledig verbod op de invoer, de verkoop, de teelt, het gebruik, het uitzetten enz. van de schadelijkste exoten.

Vanaf 1 september 2015 kunnen composteerbedrijven het certificaat 'erkende verwerker invasieve exoten' behalen. Een terzake kundige onafhankelijke certificeringsinstelling moet hiervoor bij het composteerbedrijf een audit uitvoeren waarbij het bedrijf aantoont dat het aan alle eisen en voorwaarden van het certificaat voldoet.

[17. Richtlijn zuiveringsslib](#)

Richtlijn van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw ([86/278/EEG](#)).

Inhoud: De Richtlijn heeft een tweeledig doel: het voorkomen van nadelige gevolgen voor bodem, plant, dier en mens als gevolg van ongecontroleerd gebruik van zuiveringsslib in de landbouw en ook het bevorderen van het juiste gebruik van zuiveringsslib.

Implementatie: De richtlijn 86/278 is geïmplementeerd in het Uitvoeringsbesluit gebruik meststoffen [en de](#) Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen (Stcrt. 2007, 247).

F.8.3 Overzicht van nationale wet- en regelgeving

Met betrekking tot de Nederlandse wet- en regelgeving komen de volgende onderwerpen aanbod:

1. Algemene wetgeving in relatie tot afval (Wet milieubeheer, Activiteitenbesluit milieubeheer en regeling milieubeheer en het besluit milieueffectenrapportage).
2. Wetgeving t.a.v. bepaalde vormen van beheer, afval-of-niet en procedures in relatie tot afvalgerelateerde activiteiten.

[F.8.3.1 Algemene wetgeving, afvalgerelateerd](#)

[Wet milieubeheer](#)

De [Wet milieubeheer](#) (Wm) is een kader- of raamwet: het bevat de algemene regels voor het milieubeheer. Meer specifieke regels zijn uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Deze wet legt in grote lijnen vast welke wettelijke instrumenten er zijn om het milieu te beschermen en welke uitgangspunten daarvoor gelden.

Als het gaat om afvalstoffen zijn hoofdstuk 1 (een groot aantal begrippen betreffende afvalstoffen en de bepalingen over 'zich ontdoen', bijproducten en einde-afval) en hoofdstuk 10 het meest belangrijk.

In beginsel vallen alle milieuaspecten onder de Wm. De Wm treedt echter terug als een andere wet bepaalde milieuaspecten regelt. In artikel 22.1 van de wet is de verhouding tussen de Wm en andere wetten vastgelegd. Bepaalde hoofdstukken van de Wet milieubeheer worden niet van toepassing verklaard, indien een van de andere genoemde wetten voorziet in soortgelijke bepalingen.

De Wet milieubeheer treedt echter slechts terug, indien in de andere wet *eenzelfde gedraging* is geregeld en dat beide regelingen *hetzelfde oogmerk* moeten hebben. M.a.w.: gaat het niet om dezelfde gedraging, dan geldt de afstemmingsregeling niet. Gaat het niet om hetzelfde oogmerk, dan is de afgrenzingsregeling eveneens niet van toepassing. Hieronder zijn drie voorbeelden opgenomen:

- De *Waterwet* ziet met name toe op het watersysteem terwijl de betreffende regels uit de Wm toezien op de waterketen. Lozingen in rioolstelsels vallen bijvoorbeeld onder de Wm, alsmede de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater en de daaraan gekoppelde verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsplan. Lozingen op het oppervlaktewater vallen onder de *Waterwet*.
- De *Wet dieren* vertoont een grote overlap met hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (zie MvT, Kamerstukken II 2007/08, 31 337). Het stortverbod in artikel 10.2 Wm valt buiten de afstemmingsregeling (dit verbod blijft voor het op- of in de bodem brengen voor diervoeders dus van toepassing).

[Activiteitenbesluit milieubeheer](#)

Het [Activiteitenbesluit milieubeheer](#) bevat algemene milieuregels voor bedrijven. Bedrijven die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen hebben vaak geen vergunning voor het oprichten of veranderen nodig. Maar ook voor vergunningplichtige bedrijven zijn regels opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. In het besluit zijn voornamelijk doelvoorschriften opgenomen.

[Activiteitenregeling milieubeheer](#)

Algemene regels ter uitwerking van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In de [regeling](#) zijn de doelvoorschriften van het besluit uitgewerkt naar concrete maatregelen.

[Besluit milieueffectrapportage](#)

Via de milieueffectrapportage (m.e.r.) krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming. Via deze procedure wordt het initiatief in een milieueffectrapport (MER) van alle kanten belicht en worden alternatieven onderzocht, zodat weloverwogen keuzes kunnen worden gemaakt. Er bestaan milieueffectrapportages voor plannen en activiteiten. De m.e.r.-procedure is gekoppeld aan de 'moederprocedure'. Dit is de procedure op grond waarvan de besluitvorming plaatsvindt, bijvoorbeeld de bestemmingsplanprocedure, of een omgevingsvergunningsprocedure.

In de bijlage bij het besluit zijn de m.e.r.-plichtige activiteiten opgesomd. Als het gaat om afvalstoffen zijn de onderdelen C 18 (m.e.r.-plicht) en D 18 (m.e.r.-beoordelingsplicht) van belang.

F.8.3.2 [Specifieke wetgeving, afvalgerelateerd](#)

In onderstaand overzicht komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. Wetgeving i.r.t. storten;
2. Wetgeving i.r.t. storten en nuttige toepassing;
3. Wetgeving i.r.t. verbranden van afvalstoffen;
4. Wetgeving i.r.t. mobiel breken van afvalstoffen;
5. Wetgeving i.r.t. lozen van afvalwater;
6. Wetgeving i.r.t. (gescheiden) inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen;
7. Wetgeving i.r.t. overbrenging van afvalstoffen;
8. Wetgeving i.r.t. specifieke afvalstoffen (autowrakken, batterijen, etc.);
9. Wetgeving i.r.t. bijproducten en einde-afvalstoffen;
10. Wetgeving i.r.t. te volgen procedures en toetsing van aanvragen.

F.8.3.2.1 [Wetgeving i.r.t. storten](#)

[Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#)

Het eerste deel van het [besluit](#) bevat de stortverboden en bepalingen over de 'onthefingen' van een stortverbod. Het tweede deel bevat bepalingen met betrekking tot de inrichting van en de acceptatie van afvalstoffen op stortplaatsen. Sommige artikelen zijn gericht tot het bevoegd gezag (verplichting bepaalde voorschriften te verbinden aan de vergunning), sommige artikelen zijn gericht tot de stortplaatsexploitant (rechtstreeks werkend).

[Regeling storten als enige vorm van afvalbeheer](#)

Op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen kan de minister van IenW afvalstoffen of deelstromen aanwijzen waarvoor volgens hem geen andere wijze van beheer mogelijk is dan storten. Dit is gebeurd in de [Regeling storten als enige vorm van afvalbeheer](#). Op dit moment zijn in de regeling alleen de afvalstoffen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel 23, onder b, van het besluit die vrijkomen bij de kwaliteitsverbetering van AVI-bodemas, aangewezen.

[Regeling beoordeling reinigbaarheid grond 2006](#)

Voor grond en andere stromen die gelet op artikel 1 van het besluit bodemkwaliteit als grond kunnen worden beschouwd, geldt een stortverbod op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Dit stortverbod geldt niet, indien de grond wordt aangeboden onder overlegging van een verklaring als bedoeld in [Regeling beoordeling reinigbaarheid grond](#). Uit deze verklaring (de niet-reinigbaarheidsverklaring) blijkt dat de grond niet reinigbaar en niet koud-immobiliseerbaar is.

[Regeling verklaring stortverbod afvalstoffen 2013](#)

Deze [regeling](#) heeft betrekking op de gegevens die door de stortplaatsexploitant overgelegd moeten worden aan gedeputeerde staten bij een aanvraag om een verklaring als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Bssa (de 'onthefing' van het stortverbod). De regeling heeft ook betrekking op het verstrekken van gegevens door de stortplaatsexploitant over de met een verklaring gestorte afvalstoffen. Deze gegevens moeten aan het eind van elk kalenderkwartaal worden verstrekt aan de minister van IenW.

[Regeling niet-reinigbaar straalgrit](#)

In het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen is een stortverbod opgenomen voor straalgrit, met uitzondering van niet-reinigbaar straalgrit. In de [regeling](#) worden de gevallen aangewezen waarin straalgrit niet reinigbaar is.

[Regeling acceptatie afvalstoffen op stortplaatsen](#)

De [regeling](#) bevat bepalingen ter implementatie van EU-beschikking 2003/33 betreffende de aanvaarding van afvalstoffen op stortplaatsen (bepalingen omtrent monsternamen en analyse op de stortplaats). Ook zijn bepalingen over het behandelen en storten van sterk uitlogbare gevaarlijke afvalstoffen opgenomen. Ook regelt het besluit de tijdelijke opslag van metallisch kwik op stortplaatsen.

[Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land](#)

Deze ministeriële [regeling](#) strekt tot implementatie van de richtlijn storten met betrekking tot stortplaatsen waar uitsluitend niet-gevaarlijke baggerspecie wordt gestort en die zijn gelegen op land. Stortplaatsen op land waar gevaarlijk afval wordt gestort (inclusief baggerspecie) en stortplaatsen waar zowel baggerspecie als andere afvalstoffen worden geaccepteerd, vallen onder het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen.

[Stortbesluit bodembescherming](#)

Dit, mede op de Wet bodembescherming gebaseerde, [besluit](#) bevat bepalingen gericht tot het bevoegd gezag over de in de omgevingsvergunning voor een stortplaats op te nemen voorschriften. Deze voorschriften hebben grotendeels betrekking op de bescherming van de bodem (onder- en bovenafdichting, ligging van de stortplaats, monitoring, financiële zekerheid), maar ook over het opvangen en verwerken van stortgas en het storten van asbesthoudende afvalstoffen.

Sinds 2016 zijn bepalingen opgenomen over experimenten met duurzaam stortbeheer.

[Uitvoeringsbesluit Stortbesluit bodembescherming](#)

De [regeling](#) bevat, ter uitwerking van het Stortbesluit bodembescherming, voorschriften voor het bepalen van de gemiddeld hoogste en de gemiddeld laagste grondwaterstand, over de onderafdichting en bovenafdichting van stortplaatsen, de gasuitstoot en de geohydrologische maatregelen die de stortplaatsexploitant moet nemen. Ook zijn bepalingen over de inspectie van bodembeschermende voorzieningen opgenomen.

[Besluit beheer winningsafvalstoffen](#)

Het [besluit](#) bevat uitsluitend bepalingen ter implementatie van de richtlijn beheer winningsafvalstoffen (zie aldaar).

Een van de artikelen (artikel 10, het terugplaatsen van winningsafvalstoffen in de uitgegraven ruimte) betreft overigens de nuttige toepassing –en niet het storten- van winningsafvalstoffen.

F.8.3.2.2 [Storten en nuttige toepassing](#)

[Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen](#)

Artikel 10.2 van de Wet milieubeheer bevat een verbod voor het storten of anderszins opslaan van afvalstoffen buiten een inrichting. Van dit verbod kan ontheffing worden verleend door gedeputeerde staten.

In het [Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen](#) zijn afvalstoffen opgesomd waarvoor het verbod niet geldt.

[Vrijstellingsregeling plantenresten](#)

In het [besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichting](#) is geregeld dat het stortverbod van artikel 10.2 Wet milieubeheer niet geldt voor de bij ministeriele regeling aangewezen planten.

De [vrijstellingsregeling plantenresten](#) wijst de volgende plantenresten aan:

- bermmaaisel dat op of in de bodem wordt gebracht op de plaats of in de nabijheid van waar dit is vrijgekomen;
- natuurlijk niet-gevaarlijk landbouw- en bosbouw materiaal dat op of in de bodem wordt gebracht op de plaats of in nabijheid van waar dit is vrijgekomen;
- heideplagsel en maaisel dat vrijkomt binnen een natuurgebied en dat op of in de bodem wordt gebracht op de plaats of in de directe nabijheid daarvan waar dit is vrijgekomen.

De precieze omschrijvingen van de aangewezen planten staan in artikel 1 en de voorwaarden waaronder toepassing is toegestaan zijn opgenomen in de artikelen 3, 4 en 5 van de regeling.

F.8.3.2.3 [Verbranden](#)

[Activiteitenbesluit milieubeheer en Activiteitenregeling milieubeheer](#)

In het Besluit en de Regeling zijn eisen opgenomen voor installaties voor het verbranden en meeverbranden van afvalstoffen (zowel verwijdering als nuttige toepassing).

F.8.3.2.4 [Mobiël breken](#)

[Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval](#)

Het [besluit](#) bevat algemene regels voor mobiele breekinstallaties voor steenachtig materiaal uit bouw- en sloopafval. Het betreft situaties waar bouw- en sloopafval met een mobiele installatie wordt gebroken op de locatie waar het materiaal vrijkomt, zowel buiten als binnen een inrichting. Het besluit is niet van toepassing op het verwerken van bouw- en sloopafval in inrichtingen waarin (mede) van-buiten-de-inrichting-afkomstige afvalstoffen met een mobiele puinbreker worden verwerkt.

F.8.3.2.5 [Lozen](#)

[Waterwet](#)

De [Waterwet](#) regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast levert de Waterwet een belangrijke bijdrage aan kabinetsdoelstellingen zoals vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten. De Waterwet blijft van kracht totdat de Omgevingswet in werking treedt.

De Waterwet is uitgewerkt in het Waterbesluit en de Waterregeling.

[Instructie-regeling lozingsvoorschriften milieubeheer](#)

De [regeling](#) is een instructie aan het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning, onderdeel milieu, verleent om bepaalde voorschriften aan de vergunning te verbinden. Het gaat om de

gevallen waarin:

- bedrijfsafvalwater wordt gebracht in een openbaar riool van waaruit afvalwater in een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht en
- bedrijfsafvalwater wordt gebracht in een openbaar riool van waaruit afvalwater in oppervlaktewater wordt gebracht.

[Besluit lozen buiten inrichtingen](#)

In dit [besluit](#) zijn regels opgenomen voor een groot aantal categorieën van lozingen die het gevolg zijn van activiteiten die plaatsvinden buiten inrichtingen. Het betreft onder andere lozingen van grondwater bij ontwatering, lozingen van afvloeiend hemelwater van wegen en andere verharde oppervlakken, lozingen vanuit gemeentelijke stelsels voor inzameling en transport van afvalwater, lozingen van huishoudelijk afvalwater vanuit bijvoorbeeld treinen en lozingen als gevolg van onderhoudswerkzaamheden aan vaste objecten.

[Besluit lozing afvalwater huishoudens](#)

Het [besluit](#) heeft betrekking op alle soorten afvalwater en alle lozingssituaties die bij een huishouden aan de orde kunnen zijn, zowel in het stedelijk gebied als in het buitengebied. De kern van het besluit vormt de bepaling dat de in milieuwetgeving opgenomen verboden om zonder individuele vergunning of ontheffing afvalwater te lozen, niet gelden voor het vanuit een particulier huishouden lozen van afvalwater. Slechts indien degene die loost wil afwijken van het algemene regime of als het bevoegd gezag het nodig vindt maatwerkvoorschriften op te nemen, is nog een besluit nodig.

F.8.3.2.6 [\(Gescheiden\) inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen](#)

[Besluit inzamelen afvalstoffen](#)

In het [besluit](#) zijn, ter implementatie van de kaderrichtlijn afvalstoffen en de artikelen in hoofdstuk 10 Wet milieubeheer over inzamelen, bepalingen opgenomen over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Het besluit regelt in welke gevallen een inzamelvergunning nodig is, de gegevens die bij de aanvraag om vergunning moeten worden verstrekt en de vermelding op de lijst van inzamelaars (de VIHB-lijst). Ook regelt het besluit dat bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen die gescheiden zijn afgegeven, afzonderlijk moeten worden ingezameld, tenzij samenvoegen op grond van een inzamelvergunning is toegestaan.

[Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars](#)

In de [regeling](#) zijn bepalingen opgenomen over plaatsing van vervoerders, handelaars en bemiddelaars van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen op de VIHB-lijst en de procedure die daarvoor geldt.

[Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen](#)

De bepalingen van dit [besluit](#) hebben als doel het bevorderen van het gescheiden inzamelen van bepaalde huishoudelijke afvalstoffen, door een verplichting voor gemeenten op te nemen om bepaalde bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen gescheiden in te zamelen.

F.8.3.2.7 [Overbrengen](#)

[Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen](#)

Voor de overbrenging van afvalstoffen geldt de [EVOA](#). De onderhavige regeling bevat de invulling van een aantal punten waarop de EVOA een discretionaire bevoegdheid laat aan de lidstaten. In artikel 10.56 van de Wm is de mogelijkheid opgenomen voor de minister van IenW om de verdere invulling via een ministeriële regeling vorm te geven. De uitwerking betreft:

- het stellen van financiële zekerheid
- de vooraf goedgekeurde inrichtingen en
- het bewaren van gegevens.

F.8.3.2.8 [Wetgeving per afvalstof/ afvalstof met bepaalde kenmerken](#)

[Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur](#)

De [Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur](#) dient ter implementatie van de

richtlijn elektrische en elektronische apparatuur (zie voor de doelstelling van de richtlijn aldaar). De regeling bevat onder andere bepalingen met betrekking tot de gescheiden inzameling, de innameplicht, minimale inzamelingspercentages, passende verwerking (conform de WEEELABEX Treatment) en registratie.

[Besluit beheer autowrakken](#)

Het [Besluit beheer autowrakken](#) dient ter implementatie van de richtlijn autowrakken. Het besluit verplicht producenten en importeurs van voertuigen een inname-, verwerking- en registratiesysteem op te zetten voor de voertuigen die zij op de Nederlandse markt hebben gebracht en in het afvalstadium terecht komen. Ook moeten ze jaarlijks verslag doen van onder andere de percentages hergebruik en nuttige toepassing van de gerecyclede wrakken. Er is sprake van producentenverantwoordelijkheid; producenten en importeurs van auto's in Nederland zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de hergebruiknorm in het besluit.

In eerste instantie waren, ter implementatie van de richtlijn autowrakken, ook regels opgenomen over de demontage van een autowrak. Deze regels zijn nu opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer.

[Besluit beheer verpakkingen 2014](#)

Implementatie van de richtlijn verpakkingen. Het [besluit](#) bevat regels over de samenstelling van verpakkingen om schadelijkheid van die verpakkingen in het afvalstadium te voorkomen en om de hoeveelheid verpakkingsafval zoveel mogelijk te beperken. Ook bevat het besluit regels over inname en verwerking van verpakkingen die afval zijn geworden.

Het besluit heeft alleen betrekking op het afvalbeheer van verpakkingen. Dit in tegenstelling tot het Besluit beheer verpakkingen papier en karton uit 2005, dat ook ging over het afvalbeheer van papier en karton dat niet voor verpakkingen is gebruikt.

[Regeling beheer verpakkingen](#)

Met richtlijn 2015/720/EU is de richtlijn verpakkingen aangepast. De wijziging heeft enerzijds tot doel het verminderen van het verbruik van lichte plastic draagtassen zodat de hoeveelheid door deze draagtassen veroorzaakt zwerfafval kleiner wordt en anderzijds afvalpreventie aan te moedigen en te komen tot een efficiënter gebruik van grondstoffen. In de [regeling](#) is een verbod op het verstrekken van gratis plastic draagtassen per 1 januari 2016 opgenomen.

[Besluit beheer autobanden](#)

Implementatie van de Europese [richtlijn autowrakken](#).

Producenten of importeurs van autobanden zijn verantwoordelijk voor het beheer van dat product in de afvalfase. De producenten of importeurs moeten daarvoor individueel of als collectief een inname- en verwerkingsstructuur opzetten. Over de inzameling en verwerking van autobanden moet een melding worden gedaan.

[Regeling beheer autobanden](#)

Uitwerking van het [Besluit beheer autobanden](#). Met deze [regeling](#) worden de formulieren vastgesteld voor het doen van de melding en de jaarlijkse verslaglegging. De formulieren bevatten ook een inhoudelijke toelichting.

[Besluit beheer batterijen en accu's 2008](#)

Producenten of importeurs van batterijen en accu's zijn verantwoordelijk voor het beheer van dat product in de afvalfase. De producenten of importeurs moeten daarvoor individueel of als collectief een inname- en verwerkingsstructuur opzetten. Over de inzameling en verwerking van batterijen en accu's in de afvalfase moet de producent of importeur een mededeling indienen.

[Regeling mededelingenformulier batterijen en accu's 2008](#)

Op grond van het [Besluit beheer batterijen en accu's 2008](#) is de producent of fabrikant van batterijen en accu's verplicht een mededeling te doen aan de minister van IenW over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan enkele artikelen van het besluit. De [regeling](#) bevat het formulier dat voor het doen van de mededeling gehanteerd moet worden en een toelichting daarop.

[Regeling vaststelling regels scheepsrecyclinginrichtingen](#)

[Regeling](#) ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake scheepsrecycling. De regeling bevat uitvoeringsbepalingen over erkenning van de scheepsrecyclinginrichtingen.

[POP-besluit Wms](#)

Dit [besluit](#) regelt de verplichte aanwijzing van de bevoegde instantie en de sanctionering, zodat de uitvoering en handhaving van de verordening, die uiteraard rechtstreeks in Nederland van toepassing is, zijn gewaarborgd. Daarnaast wordt het verboden nieuwe stoffen en bestrijdingsmiddelen met kenmerken van persistente organische stoffen (verder: POP's, afgeleid van de Engelse term «persistent organic pollutants») in Nederland in te voeren, te vervaardigen, aan een ander ter beschikking te stellen, in handelsvoorraden voorhanden te hebben of toe te passen.

[Regeling verwijdering PCB's](#)

Implementatie van de PCB-richtlijn. De [regeling](#) bevat voorschriften over de reiniging en verwijdering van PCB's-bevattende apparaten, het scheiden van PCB's of bijvullen met PCB's en de aanmelding en registratie van PCB-houdende apparaten.

F.8.3.2.9 [Bijproducten en einde-afvalstoffen](#)

[Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen](#)

De kaderrichtlijn bepaalt dat een productieresidu als *bijproduct* (in plaats van afvalstof) kan worden aangemerkt indien het aan bepaalde voorwaarden voldoet.

De [regeling criteria bijproducten](#) geeft criteria ter invulling van de voorwaarden b en c van de kaderrichtlijn afvalstoffen voor glycerine afkomstig van de productie van biodiesel of de productie van vetzuren uit dierlijke of plantaardige vetten en oliën.

[Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat](#)

De kaderrichtlijn afvalstoffen biedt de mogelijkheid om voor een type afvalstof generiek te bepalen onder welke voorwaarden het materiaal ophoudt een afvalstof te zijn. In de [regeling](#) staat onder welke voorwaarden de afvalstatus van recyclinggranulaat kan vervallen.

F.8.3.2.10 [Wetgeving over procedures/ toetsing aanvragen](#)

[Wet algemene bepalingen omgevingsrecht](#)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ([Wabo](#)) regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

Op grond van artikel 2.14, eerste lid, onder b, van de wet, moet het bevoegd gezag bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, onderdeel milieu, rekening houden met het LAP, dan wel de afvalhiërarchie.

[Besluit omgevingsrecht](#)

Uitwerking van de Wabo. In het [besluit](#) worden categorieën inrichtingen, vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten en planologische gebruiksactiviteiten aangewezen. Het besluit wijst ook het bevoegd gezag, regelt de wijze waarop een aanvraag kan worden ingediend, bevat bepalingen over de (verplichte) inhoud van de omgevingsvergunning en over de advisering omtrent aanvragen door aangewezen adviseurs.

[Regeling omgevingsrecht](#)

De [Regeling](#) stelt eisen aan de gegevens die bij een aanvraag om vergunning moeten verstrekt. In de bijlage zijn de Nederlandse informatiedocumenten over de BBT opgenomen.

[Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen](#)

In hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer zijn bepalingen opgenomen over de afgifte en ontvangst van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Ter uitvoering van de bepalingen over het

melden van ontvangst en afgifte van afvalstoffen zijn het [Besluit](#) en de [Regeling](#) melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen opgesteld.

In het besluit wordt aangegeven voor wie de plicht tot het doen van een ontvangst- en afgiftemelding geldt. Daarnaast zijn bepalingen over de begeleidingsbrief en het afvalstroomnummer opgenomen.

Melding moet plaatsvinden bij het landelijk meldpunt afvalstoffen (onderdeel van RWS) met behulp van het programma AMICE.

Het besluit bevat daarnaast regels ter implementatie van EU-beschikking 2003/33/EG betreffende aanvaarding van afvalstoffen op stortplaatsen. Deze regels hebben betrekking op het verstrekken van de omschrijving van aard, eigenschappen en samenstelling van de afvalstoffen (door de ontdoener aan de stortplaats); bij aanbidding van afvalstoffen aan een stortplaats gelden verdergaande eisen dan bij aanbidding aan een andere verwerker. Daarnaast zijn regels inzake de erkenning van personen of instellingen voor de monsterneming opgenomen.

[Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen](#)

Nadere uitwerking van de Wm en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. De belangrijkste onderwerpen betreffen de aanwijzing van categorieën van afvalstoffen die voor de zogenaamde inzamelaarsregeling in aanmerking komen en de vaststelling van diverse formulieren die voor de uitvoering van het besluit van groot belang zijn. Voorts is voor een aantal categorieën van afvalstoffen vrijstelling verleend van de in de Wm of in het besluit neergelegde meldings- en registratieverplichtingen en zijn uitzonderingen gemaakt op de verplichting gebruik te maken van het vaste model van de begeleidingsbrief.

Het tweede deel van de regeling bevat regels ter implementatie van EU-beschikking 2003/33/EG betreffende aanvaarding van afvalstoffen op stortplaatsen. Deze bepalingen hebben onder andere betrekking op de bemonstering, analyse en registratie van te storten afvalstoffen. Daarnaast bevat de regeling een aantal formulieren betreffende de erkenning van monsternemers.

F.8.4 Kern van het beleid

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

F.9 bijlage 9; Uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP

F.9.1 Achtergrond

Met ingang van LAP3 kent de afvalhiërarchie de mogelijkheid om voor een bepaald materiaal een bepaalde vorm van recycling als hoogwaardiger te beschouwen dan andere vormen van recycling. Deze vorm wordt dan als voorkeursrecycling aangemerkt. Dit wordt beschreven in paragraaf A.4.2. Om deze afweging beleidsmatig te maken zijn twee instrumenten ontwikkeld: een beleidsmatig beslismodel om hoogwaardigheid uit te drukken en een methode op basis van een multi-cyclus LCA (mLCA).

Bij de vaststelling van LAP3 is geconstateerd dat met deze instrumenten veel inzicht is verkregen en dat deze zeker bruikbaar zijn. Toch is er behoefte aan verdere ontwikkeling. Met name bij het beleidsmatig beslismodel lijkt het nog nodig om

- dit op meer cases te toetsen,
- aanvullend aandacht te besteden aan het meenemen van schaarste van materialen, al dan niet via een economische insteek,
- te bezien of uitkomsten van het model ook in andere gevallen dan tot nog toe getest overeenkomen met de uitkomsten van de mLCA, en
- het model verder af te stemmen met marktpartijen.

Er is dan ook voor gekozen om vooralsnog wel het principe van het maken van onderscheid tussen vormen van recycling op te nemen in LAP3, maar dit nog niet concreet te maken voor specifieke afvalstoffen. In plaats daarvan is in een aantal sectorplannen van het LAP opgenomen dat dat interessante afvalstoffen zijn om bij de verdere vervolmaking van de systematiek te betrekken. Pas in een later stadium kan dan daadwerkelijk onderscheid tussen vormen van recycling worden doorgevoerd. Dit zal betekenen dat het LAP tussentijds wordt gewijzigd.

In deze bijlage komt alleen de multi-cyclus LCA aan de orde. De mLCA-methode (met ReCiPe als methode voor de effectbeoordeling) vervangt de LCA-methode (met CML2 als methode voor de effectbeoordeling) zoals gebruikt voor LAP1 en LAP2. Afwijkende vormen van verwerking dienen voor LAP3 dus met een mLCA-methode zoals beschreven in deze bijlage te worden getoetst aan de minimumstandaard.

Wanneer de mogelijkheden van het beleidsmatig beslismodel beter zijn uitgewerkt en wanneer de hele systematiek om onderscheid te maken tussen vormen van recycling breder met marktpartijen is afgestemd, kan deze bijlage worden aangepast of uitgebreid.

F.9.2 Inleiding

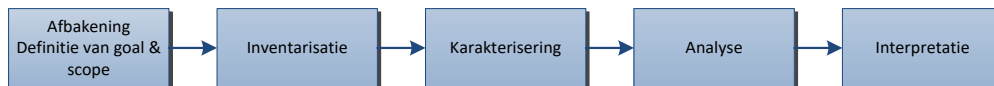
De minimumstandaard beschrijft de wijze waarop een materiaal minimaal verwerkt moet worden. Dit kan zowel een trede van de afvalhiërarchie zijn, als een specifiek benoemde techniek. Hoogwaardiger verwerken volgens een hogere trede dan de minimumstandaard is in de meeste gevallen toegestaan, laagwaardiger niet. Schrijft de minimumstandaard echter een bepaalde techniek voor (bijvoorbeeld thermisch reinigen gevolgd door ...) en wil een verwerker het materiaal op een andere wijze verwerken, dan dient er met een LCA aangetoond worden dat deze andere vorm van verwerking wat betreft milieueffect minimaal gelijkwaardig is aan de minimumstandaard (zie ook hoofdstuk D.2 'Minimumstandaard'). Met ingang van LAP3 moet daarvoor gebruik worden gemaakt van de multi-cyclus LCA zoals beschreven in deze bijlage.

De LCA-methode in deze bijlage wijkt op onderdelen iets af van een klassieke LCA. Daar wordt namelijk onvoldoende rekening gehouden met het waarden van het behoud van materialen, wat een kernbegrip is bij een hoogwaardige recycling en de circulaire economie. Het behoud van materialen en grondstoffen is namelijk niet alleen van belang in de eerstvolgende levenscyclus, maar ook in eventuele levenscycli daarna. Om dit hiaat in de klassieke LCA in te vullen is een multi-cyclus LCA (mLCA) ontwikkeld in het kader van het convenant 'Meer en Beter Recycling'

(VANG), gebaseerd op de beginselen van de klassieke LCA¹¹². De methode is met name geschikt voor het vergelijken van verschillende verwerkingsroutes. Ook is in de mLCA gekozen voor een specifieke aanpak ten aanzien van de selectie van milieueffecten en de onderlinge weging ervan.

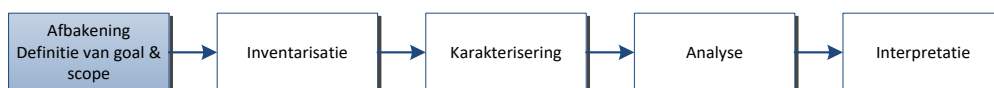
F.9.3 Uitvoeren van de mLCA

De mLCA volgt dezelfde stappen als in een klassieke LCA:



Voor elk van bovenstaande stappen is een paragraaf voorzien waarin wordt beschreven hoe te werk te gaan. Bij elke beschrijving is uitgegaan van kennis van en ervaring met het uitvoeren van LCA's.

F.9.3.1 Afbakening: definitie van goal en scope



Het startpunt van het uitvoeren van een mLCA is het bepalen en vastleggen van de goal en scope van het onderzoek, inclusief het definiëren van de systeemgrenzen. Op basis hiervan wordt duidelijk welk (onderdeel van een) proces onderwerp is van de analyse en hoever de analyse zich uitstrekt.

Voor de afbakening is het belangrijk dat een eerlijke vergelijking opgezet wordt voor de verwerking van een materiaal. Mee te nemen voorbehandelingen, hulpprocessen en/of vervolghandelingen moeten zorgvuldig afgewogen worden.

F.9.3.1.1 Functionele eenheid

De functionele eenheid van de mLCA is:

De verwerking van één ton materiaal, met een zekere kwaliteit, op het moment direct na inzamelen of afdanking, waarbij de vrijkomende secundaire grondstoffen en/of residuen gedurende drie achtereenvolgende cycli worden gevolgd.

Als secundaire grondstoffen en/of residuen minder dan drie cycli meegaan, dan wordt voor dat deel gemodelleerd tot er geen materiaal in de keten meer over is.

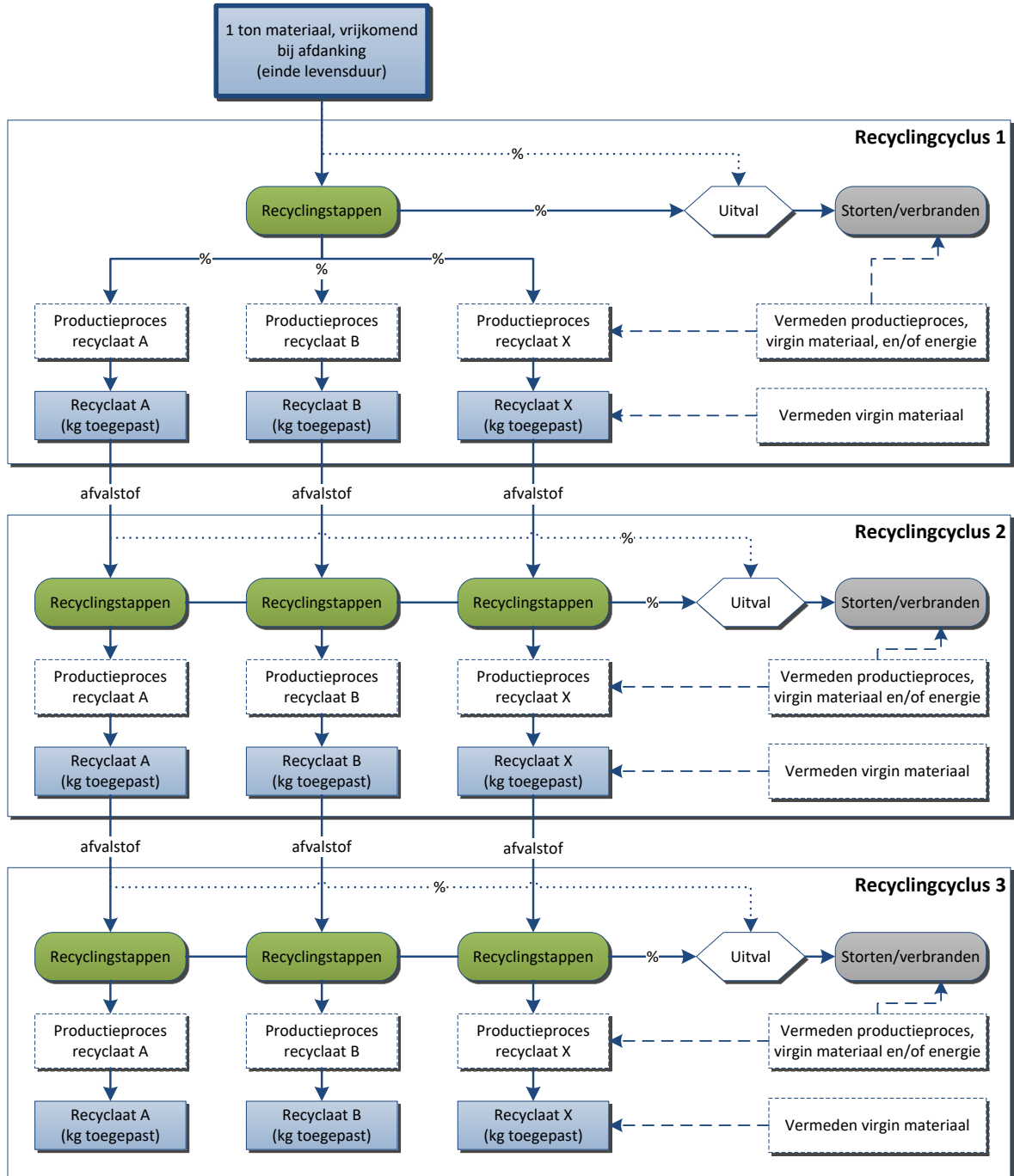
F.9.3.1.2 Systeemgrenzen

Het goed vastleggen van de systeemgrenzen is een van de belangrijkste aspecten bij een LCA. In de mLCA wordt, in tegenstelling tot een klassieke LCA, de systeemgrens uitgebreid tot maximaal drie cycli voor het verwerken van het materiaal. Op die manier wordt in beschouwing genomen of en hoeveel van bijvoorbeeld gerecycled materiaal na een eerder gebruik nog steeds als materiaal in gebruik blijft, en daarmee een bijdrage levert aan de circulaire economie. Tot en met de derde maal productie en verwerking, valt binnen de gestelde systeemgrenzen.

In het volgende schema, figuur 12, is op hoofdlijnen aangegeven hoe de drie cycli meegenomen moeten worden als bij de verwerking van 1 ton materiaal drie recyclaten ontstaan die elk nog minstens twee maal opnieuw gerecycled kunnen worden. De verliezen die in de verschillende recyclestappen optreden dienen allemaal meegenomen te worden. Net als alle vermeden primaire grondstoffen en productieprocessen.

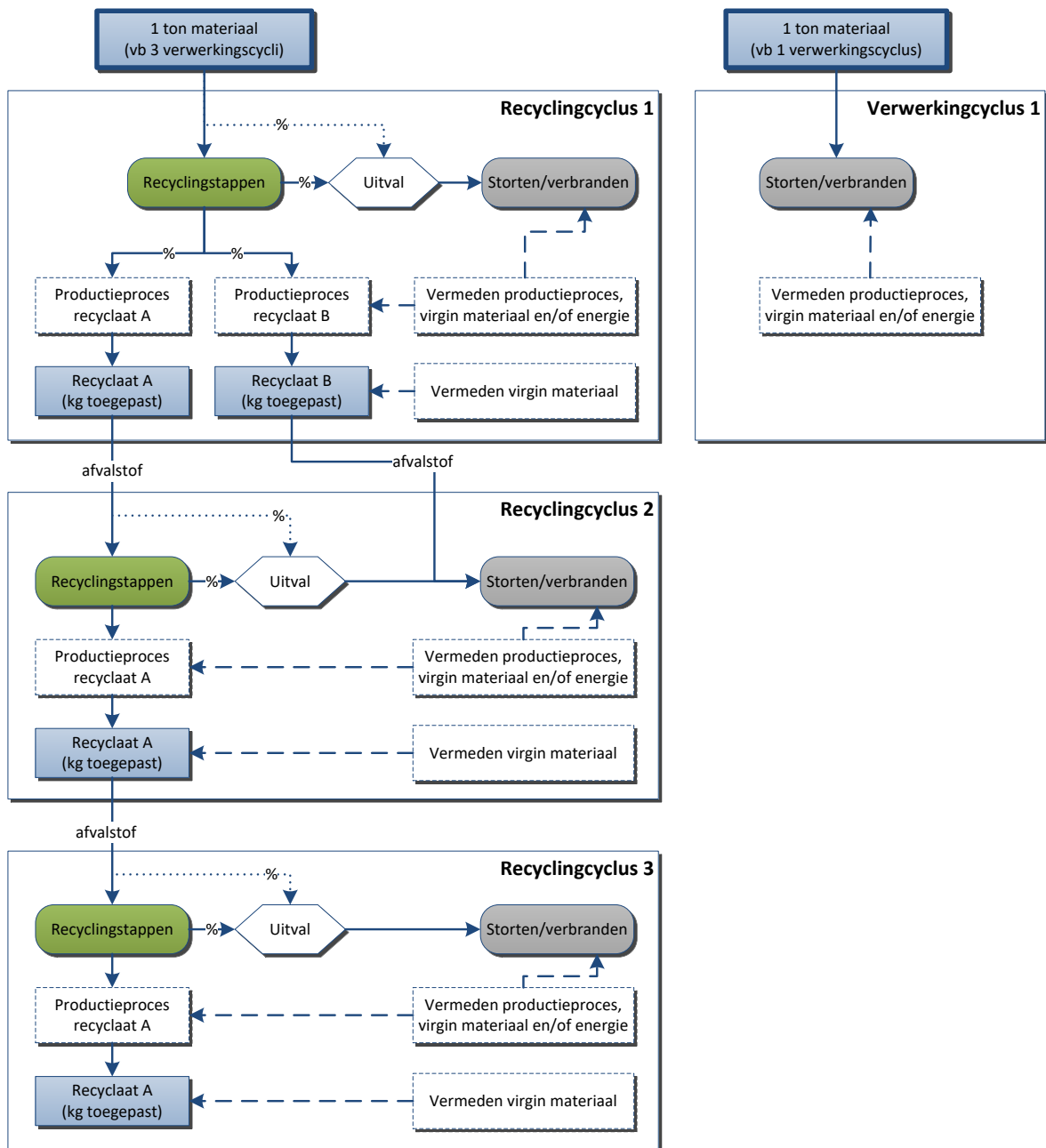
¹¹² Overigens werd ook met een 'klassieke LCA' in bepaalde gevallen al wel gekeken naar meerdere cycli, dus het betreft hier zeker geen noviteit die puur en alleen ten behoeve van het LAP is bedacht. Het wordt in LAP3 wel tot standaardaanpak verheven.

figuur 12 Weergave van modellering van meer cycli op hoofdlijnen



In de praktijk zijn zowel eenvoudigere als nog complexere verwerkingschema's mogelijk. De complexiteit is afhankelijk van de mate waarin de verschillende materialen in de keten blijven en dus meerdere cycli mogelijk zijn of niet. Als er minder recycleproducten ontstaan en/of het materiaal direct gestort of verbrand wordt, dan zijn de schema's eenvoudiger zoals aangegeven in de onderstaande voorbeelden, zie figuur 13.

figuur 13 Weergave van modellering van meer cycli bij 2 verwerkingsopties



Opmerkingen bij het bepalen van de systeemgrenzen

Onderstaande opmerkingen en aanbevelingen refereren op onderdelen aan de stappen en blokken uit de schema's hierboven:

- Het blok 'recyclingstappen' is een verzamelnaam voor alle geassocieerde acties voor recycling: inzameling, sortering, verwerken, etc.
- Bij elke recyclingstap wordt de winning en productie van virgin-materiaal vermeden. Ook is er mogelijk een verschil in de benodigde energie of hulpmiddelen voor de productie van het beoogde product. Vanwege dit mogelijke verschil is het productieproces in de schema's in stippellijn weergegeven. Verschillen moeten in de LCA worden meegenomen.
- Tussen recyclingstappen vindt transport plaats. Dit is niet in het schema opgenomen maar moet bij de inventarisatie (zie paragraaf F.9.3.2) wel in beschouwing worden genomen. Ook input van hulpstoffen en energie alsook emissies bij de recyclingstappen zijn voor de LCA van

belang en moeten worden gemodelleerd.

- De mLCA richt zich op het in kaart brengen van de milieudruk vanaf het moment van afdanking. Eventuele emissies door gebruik of onderhoud van het product zijn om die reden niet inbegrepen. Die ingrepen zijn immers niet gerelateerd aan het bijvoorbeeld al dan niet recyclen van het materiaal.
- Ook wordt verondersteld dat de levensduur¹¹³ en gewicht van producten niet noemenswaardig beïnvloed worden door het recycelaat. Dit aspect hoeft dus niet meegenomen te worden in de mLCA. Indien hier in een specifieke casus twijfel over of aanleiding voor is, is het uitvoeren van een aparte gevoeligheidsanalyse op dit aspect aan te raden.
- Wanneer bij een vergelijking van verwerkingsroutes bepaalde processen in alle routes identiek zijn (en in dezelfde hoeveelheid worden toegepast), kan worden overwogen om deze in alle 'te vergelijken verwerkingsroutes' weg te laten als dit de modellering vereenvoudigt.

Uitgespaarde processen

Zoals in de bovenstaande schema's is aangegeven, wordt bijvoorbeeld bij de recycling van materialen de winning en productie van virgin-materiaal vermeden. Verschillen bij productieprocessen van primair en secundair materiaal ten aanzien van de gebruikte hulpstoffen en/of benodigde energie, dienen verdisconteerd te worden in de mLCA. Een voorbeeld hiervan is de inzet van glasscherven bij de productie van nieuwe glasproducten. Door deze inzet wordt namelijk de benodigde hoeveelheid energie verlaagd. In de mLCA is ook alleen het netto verschil in productie-energie (primaire minus secundaire productie) mee te nemen.

Elke keer dat een product uit recycelaat wordt gemaakt, vermijdt dit het gebruik van virgin-materiaal. Zolang het materiaal in de economie blijft, spaart het dus in elke cyclus opnieuw de winning en productie van virgin-materiaal uit tot een maximum van drie keer (in deze mLCA).

N.B. 1

In deze bijlage wordt er van uitgegaan dat de inzet van recycelaat betekent dat de winning en/of productie van virgin grondstoffen wordt vermeden. De vermeden milieu impact hiervan mag dan in mindering worden gebracht. Er zijn situaties denkbaar dat het ene secundaire materiaal concurreert met het andere. Door de toename van secundaire materialen in de circulaire economie zal dit zich steeds vaker voor kunnen gaan doen. In de meeste gevallen vinden beide recyclaten uiteindelijk een toepassing zodat er sprake blijft van het vermijden van primair materiaal, zelfs al zou in eerste instantie een ander secundair materiaal zijn ingezet wanneer het te onderzoeken materiaal er niet zou zijn geweest. Alleen in die gevallen waarin evident is dat geen sprake is van het besparen van virgin materiaal – denk bijvoorbeeld aan gevallen waarin een toepassing bij gebrek aan secundair materiaal waarschijnlijk helemaal niet zou worden gerealiseerd, ook niet met primair materiaal – kan gemotiveerd worden afgezien van het in toerekenen van vermeden milieu-impact door het uitsparen van primair materiaal.

N.B. 2

In sommige gevallen kan door een nieuwe toepassing een heel ander materiaal worden vermeden dan in de afvalstroom aanwezig. Voorbeeld is kunststof dat in een tweede leven wordt ingezet in een toepassing waar normaal hardhout wordt gebruikt. Dit kan leiden tot het vermijden van impacts die groter zijn dan de impact van het oorspronkelijke materiaal. In deze gevallen is het extra van belang dat er een gedegen motivering onder de vermeden impacts ligt, ofwel dat heel aannemelijk wordt gemaakt dat in de tweede toepassing inderdaad dat andere materiaal wordt vermeden. Betreft het – in dit kunststof/hardhout-voorbeeld - een toepassing die bij afwezigheid van de kunststof in praktijk altijd uitsluitend van hardhout zou zijn vervaardigd en is tevens aannemelijk dat de kunststof ook in die toepassing terecht zal komen, dan is het toerekenen van vermeden hardhout vanzelfsprekend de enige realistische uitwerking. In andere gevallen is het werken met gevoeligheidsanalyses – waaronder doorrekenen van de variant waarin een vermeden virgin materiaal wordt toegerekend dat zo veel mogelijk lijkt op het oorspronkelijke materiaal – noodzakelijk.

¹¹³ De levensduur van het product waarin het recycelaat terecht komt wordt buiten beschouwing gelaten ondanks het feit dat levensduur van producten een kernpunt is in het gedachtengoed van de circulaire economie. Voor de mLCA-berekeningen wordt aangenomen dat er geen causale relatie is tussen de keuze in recycling en de levensduur van producten.

Opzetten van het schema: wat gebeurt er bij tweede en derde keer recycleren?

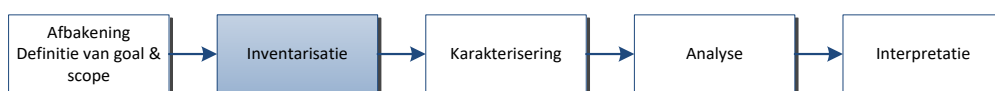
De mLCA is gericht op het doorrekenen van een bepaalde verwerkingsroute en deze te vergelijken met alternatieve routes of met de minimumstandaard. Voordat met de inventarisatie wordt begonnen, is het aan te raden per te vergelijken verwerkingsroute een schema op te stellen zoals getoond in het begin van deze paragraaf. Dit schema geeft inzicht in wat er met het materiaal gebeurt na de eerste verwerkingsstap (bijvoorbeeld recycling), maar ook wat er mogelijk is bij een tweede en derde keer.

Bij het opzetten van het schema moet één verwerkingsroute centraal staan. Vervolgens moet worden bekeken of het verkregen materiaal wederom kan worden verwerkt volgens deze route. Als dat zo is, dan blijft die verwerkingsroute centraal staan. Als dat niet meer kan, dan gaat het materiaal verder via de meeste logische vervolgstap, namelijk de in de praktijk vaakst toegepaste.

Allocatie van milieueffecten

Voor de allocatie van milieueffecten kent de klassieke LCA meerdere mogelijkheden. In de mLCA wordt bij voorkeur uitgegaan van het concept van vermeden emissies. Het werken met vermeden emissies heeft de voorkeur gekregen boven het werken met bijvoorbeeld de methode van system enlargement omdat de combinatie van system enlargement met drie cycli het modelleren mogelijk onnodig complex maakt.

F.9.3.2 Inventarisatie



F.9.3.2.1 Algemene uitgangspunten

In de inventarisatie worden de milieu-ingrepen gekwantificeerd: dit zijn alle activiteiten die leiden tot een milieu-impact zoals emissies naar lucht, bodem en water, gebruik van grondstoffen, etc. Daarnaast moet ook goed worden geïnventariseerd wat er met het materiaal gebeurt.

Bij de mLCA is het, gegeven de meerdere cycli, verder heel belangrijk de massabalans goed uit te werken. Voor deze massabalans is het voor de verwerking van 1 ton materiaal belangrijk om goed in kaart te brengen:

- welk aandeel van het materiaal wordt ingezameld en/of geselecteerd t.b.v. recycling;
- welke aandelen van het materiaal daadwerkelijk worden gerecycled;
- wat de uitval is van materiaal per verwerkstap bij recycling en wat de bestemming is van deze uitval (storten of verbrand). De totale hoeveelheid gestort materiaal, zoals bepaald in de inventarisatie, wordt in de resultaten apart aangegeven als stortindicator.

Papiervezels kunnen bijvoorbeeld een beperkt aantal keer worden gerecycled. Zo levert 1 ton oud papier en karton niet automatisch 1 ton gerecyclede vezels op. Dit geldt voor vele materialen. De uitval komt onder andere voort uit niet-geselecteerd of gekwalificeerd materiaal.

Om een compleet beeld te krijgen in de inventarisatie is het verder van belang dat ook de volgende aspecten worden geïnventariseerd. Daarbij gaat het om de te verwerken materialen en uitvallen in de drie mogelijke cycli:

- de transportafstanden en -middelen tussen de verschillende verwerkstappen
- de energiebehoefte per verwerkstap
- de benodigde hulpstoffen en waterverbruik per verwerkingsstap
- de directe emissies naar lucht, water en bodem
- het afvalwater per verwerkstap
- de te besparen winning en productie van virgin-materiaal door de inzet van recycleert en/of opgewekte energie.

Verbranding van materiaal (in een AVI, een BEC, een cementoven, een E-centrale) moet worden gemodelleerd met opwekking van energie (elektriciteit en/of warmte). De opgewekte energie is vermeden conventionele elektriciteit en warmte, waarbij de hoeveelheid opgewekte energie moet

worden berekend

- op basis van de lower heating value van het materiaal,
- de thermische en elektrische efficiëntie van de gemiddelde Nederlandse AVI, BEC, E-centrale en voor een cementoven een voor de verwerking van Nederlands afval representatieve (buitenlandse) installatie, en
- de hoeveelheid verbrand materiaal.

In allerlei recyclingprocessen zijn hulpstoffen nodig om te zorgen dat het recyclaat eigenschappen behoudt en/of terugkrijgt die overeenkomen met de eigenschappen van virgin-materiaal. Deze hulpstof kan bijvoorbeeld het mengen van recyclaat bevorderen, de degradatie van polymeerketens afremmen of veroudering van het materiaal tegengaan. Dergelijke hulpstoffen die specifiek samenhangen met het gebruik van recyclaat moeten worden opgenomen in de inventarisatie.

Het feit dat recyclaat vaak wordt bijgemengd bij virgin-materiaal hoeft niet specifiek gemodelleerd te worden, zolang het recyclaat maar één-op-één virgin-materiaal uitspaart. De inzet van virgin-materiaal wordt dan ook niet als hulpstof bij de recycling beschouwd.

Als een bepaalde verwerkingsroute zich nog niet in de praktijk heeft bewezen, dan zal gerekend moeten worden met de te verwachten uitval, het te verwachten energieverbruik, etc. In deze gevallen is extra aandacht vereist voor de impact van gebruikte schattingen en aannames op het resultaat van de analyse (dus zwaartepunts- en/of gevoeligheidsanalyses).

F.9.3.2.2 [Specifieke bepalingen t.a.v. de inventarisatie](#)

Tijdshorizon

Bij de inventarisatie wordt als uitgangspunt zonder lange termijn emissies gerekend. Wel wordt het effect van het toch meenemen van lange termijn-emissies op de einduitkomst gerapporteerd als gevoeligheidsanalyse.

Als uitgangspunt worden kort cyclische producten, zoals verpakkingen, op eenzelfde manier gemodelleerd als langcyclische, zoals bouwproducten terwijl de tijdshorizon kan variëren van minder dan één tot meer dan honderd jaar. Aan de ermee samenhangende onzekerheid (hoe zijn verwerkingstechnieken over 100 jaar, hoe is de grondstoffen markt over 100 jaar, etc.) dient bij langcyclische producten wel aandacht te worden gegeven.

CO₂

Voor CO₂ geldt dat bij de milieu-ingrepen deze emissies kunnen worden genegeerd voor zover het emissies zijn die behoren tot de "korte CO₂-kringloop". Deze korte kringloop is een omschrijving voor het evenwicht tussen binding in biomassa en oxidatie (rotting / compostering / verbranding). Er wordt vanuit gegaan dat CO₂ uit deze korte kringloop voortdurend ontstaat en weer door de natuur wordt onttrokken en dat dergelijke emissies geen bijdrage leveren aan de versterking van het broeikas-effect. Dit in tegenstelling tot CO₂ uit fossiele brandstoffen dat al miljoenen jaren lang geheel uit deze kringloop is verdwenen en dat er door het verbranden van deze fossiele brandstoffen extra aan wordt toegevoegd. Relevant is tevens dat zowel bij de korte als bij de lange kringloop eventuele vorming van methaan nadrukkelijk bij de inventarisatie moet worden betrokken.

Bij nuttige toepassing van compost moet bovendien rekening gehouden worden met veenvervanging ofwel uitsparing van lang-cyclisch CO₂. Bij het winnen van energie uit afval moet gerekend worden met uitsparing van fossiele brandstoffen, ofwel ook uitsparing van lang-cyclisch CO₂ indien het afval bestaat uit producten waarin geen fossiele energiedragers zijn verwerkt.

Achtergrondprocessen

Standaard wordt uitgegaan van de proceskaarten zoals vastgelegd in de Ecoinvent 3.3-database (of een meer recente versie wanneer die beschikbaar is). Als in afwijking van deze basisregel andere databases gebruikt worden, dan zal inzichtelijk gemaakt moeten worden waarom voor een andere database gekozen is en wat het effect daarvan op de resultaten is. Bij het gebruik van Ecoinvent dient standaard te worden uitgegaan van het system-model 'Cut-Off System Model',

gebaseerd op 'recycled content'. De andere modellen ('Allocation at the Point of Substitution' (APOS), ook wel aangeduid als 'Default', en 'Consequential') kunnen in een gevoeligheidsanalyse worden gehanteerd.

Verder moet voor het modelleren van de verschillende (achtergrond)processen uitgegaan worden van de volgende uitgangspunten:

- Voor de vermeden warmte wordt specifiek gebruik gemaakt van de Ecoinvent proceskaart 'Heat, natural gas, at industrial furnace >100 kW/RER'.
- Voor de vermeden opgewekte conventionele elektriciteit bij verbranding wordt bij voorkeur uitgegaan van de meest recente gemiddelde Nederlandse elektriciteitsmix op basis van de stroometiketten. De modellering moet gebeuren op basis van energiedrager voor de elektriciteitsmix. Het aandeel elektriciteit opgewekt met kolen moet bijvoorbeeld gemodelleerd worden met 'Electricity, hard coal, at power plant/NL', etc. Een alternatieve, maar minder gewenste optie, is uitgaan van de gegevens in de Ecoinvent database voor Nederland.
- De 'Lower heating value' van de meeste materialen zijn opgenomen in de proceskaarten voor verbranding van Ecoinvent.
 - De meest recente gegevens over de thermische en elektrische efficiëntie van AVI's in Nederland zijn desgewenst op te vragen bij RWS-Leefomgeving.

Uitloging

Voor uitloging wordt onderscheid gemaakt in [1] inzet als bouwstof, [2] het "standaard" storten van afvalstoffen op een stortplaats en [3] het storten van vormgegeven immobilisaten.

Algemeen

- Uitgangspunt is het zoveel als mogelijk hanteren van praktijkgegevens met betrekking tot de feitelijke uitloging (uitloogtesten). Daar waar deze gegevens ontbreken dienen zij gemotiveerd te worden ingeschat en dient men name in deze gevallen met gevoeligheidsanalyses te worden gewerkt. Vervolgens dient een gemotiveerde vertaling van uitlooggegevens op labschaal (kolomtest) naar de meest gebruikelijke praktijkcondities plaats te vinden (zoals bijvoorbeeld de toepassingshoogte en/of de aan- of afwezigheid van een bovenafdichting).
- Daar waar de onderzochte afvalstroom slechts een deel uitmaakt van de toegepaste secundaire grondstof (door stabilisatie of immobilisatie) worden de uitlooggegevens gecorrigeerd voor de opgetreden verdunning.
- Bij de berekening van emissie gedurende de levensduur vanuit de uitlooggegevens op labschaal worden de volgende waarden aangehouden:¹¹⁴

component	k-waarde
As	0,01
Ba	0,17
Cd	0,32
Co	0,13
Cr	0,25
Cu	0,27
Hg	0,14
Mo	0,38
Ni	0,26
Pb	0,18
Sb	0,04
Se	0,16
Sn	0,1
V	0,04
Zn	0,28
Br	0,508
Cl	0,65
CN-complex	0,209
CN-vrij	0,225
F	0,26

¹¹⁴ Bron: Kritische emissiewaarden voor bouwstoffen. Milieuhygiënische onderbouwing en consequenties voor bouwmaterialen; RIVM; 2007; rapportnummer 711701043.

S04	0,33
-----	------

[1] Inzet als bouwstof

Tenzij voor een specifieke situatie gemotiveerd andere waarden representatief zijn wordt voor de vertaling van uitloogtesten naar praktijkemissies uitgegaan van

- een kolomproef met $L/S=10$;
- een gemotiveerde representatieve toepassingshoogte (*). Indien de exacte toepassingshoogte niet bekend is wordt hiervoor een worst-case aanname gehanteerd;
- een infiltratie van 300 mm/jaar (*);
- een tijdshorizon van 100 jaar voor metalen en 1 jaar voor anionen.

(*) Vast aandachtspunt voor zwaartepunts- en gevoeligheidsanalyses.

Met het toepassen van secundaire grondstoffen in werken worden toepassingen van primaire grondstoffen vermeden. Naast de winning en de transport van deze primaire grondstoffen wordt ook de uitloging vanuit deze primaire grondstoffen vermeden. Ten aanzien van de uitloging van zware metalen en anionen aangenomen dat deze niet zal plaatsvinden bij primair materiaal. Uitloging uit de secundaire grondstof wordt dus volledig toegerekend aan de onderzochte afvalstroom zonder een correctie door te voeren voor de "vermeden nul-uitloging".

Voor het bepalen van de immissie van de verschillende componenten wordt, uitgaande van een kolomproef met $L/S=10$ gewerkt met de volgende formule:

$$I_{bodem} = \rho * (E_{L/S=10} - a) * h * \left[\frac{1 - e^{-\left(-\kappa * \left\{ \frac{t * N_i}{\rho * h} \right\}\right)}}{1 - e^{-\kappa * 10}} \right]$$

waarbij:

- I_{bodem} : immissie van een component naar de bodem (mg/m^2)¹¹⁵
- ρ : de dichtheid van de afvalstof (kg/m^3)
- $E_{L/S=1}$: uitloogwaarde van een component op basis van een kolomproef (mg/kg)
- a : hiervoor wordt standaard 0 (nul) aangehouden (**)
- h : toepassingshoogte (m)
- κ : k-waarde uit bovenstaande tabel
- t : tijdspanne (jaren)
- N_i : infiltratie (mm/jaar)

(**) De a-waarde is in deze formule bedoeld om de berekende immissie naar de bodem te corrigeren voor een immissie afkomstig van schone grond. In vergelijkende LCA's in het kader van het LAP worden echter alle milieueffecten meegenomen. Emissies naar lucht of water worden niet gecorrigeerd voor achtergrondwaarden en ook niet gecorrigeerd voor geldende normen. Om die reden worden deze correctiefactor voor emissie naar bodem in dit geval ook niet gebruikt en wordt voor de a standaard 0 (nul) aangehouden.

Voor die afvalstromen waarvoor alleen kolomproeven beschikbaar zijn op basis van $L/S=1$ wordt uitgegaan van de formule zoals weergegeven onder 'standaard storten van afvalstoffen

[2] "standaard" storten van afvalstoffen

Tenzij voor een specifieke situatie gemotiveerd andere waarden representatief zijn wordt voor de vertaling van uitloogtesten naar praktijkemissies uitgegaan van

- een kolomproef met $L/S=1$;
- een storthoogte van 15 meter;
- een infiltratie van 0,5 mm per jaar gedurende 10.000 jaar;

¹¹⁵ Dit geeft een immissie naar de bodem per oppervlak. Op basis van dichtheid van het afval en de hoogte van de inzet zal voor de LCA in het algemeen een terugrekening naar de emissie per functionele eenheid (vaak een ton afval) plaats moeten vinden.

- een percolatie door de onderafdichting (lekverlies naar de bodem) van 0,5 mm per jaar, zowel gedurende de exploitatie als na de exploitatieduur; en
- een opvang en reiniging van het percolaat gedurende de exploitatieduur (15 jaar).
- De tijdshorizon van 100 jaar voor de anionen en 10.000 jaar voor de metalen. Hierbij wordt steeds per component gecontroleerd of er op basis van deze tijdshorizon niet meer uitloopt dan er aanwezig is.

Voor het bepalen van de immissie van de verschillende componenten wordt, uitgaande van een kolomproef met $L/S=1$, gewerkt met de volgende formule:

$$I_{bodem} = \rho * (E_{L/S=1} - a) * h * \left[\frac{(-\kappa * \left\{ \frac{t * N_i}{\rho * h} \right\})}{1 - e^{(-\kappa * 1)}} \right]$$

In deze formules is:

- I_{bodem} : immissie van een component naar de bodem (mg/m^2)¹¹⁵
 ρ : de dichtheid van de afvalstof (kg/m^3)
 $E_{L/S=1}$: uitloogwaarde van een component op basis van een kolomproef (mg/kg)
 a : hiervoor wordt standaard 0 (nul) aangehouden (**)
 h : toepassingshoogte (m)
 κ : k-waarde uit bovenstaande tabel
 t : tijdspanne (jaren)
 N_i : infiltratie (mm/jaar)

- (**) De a-waarde is in deze formule bedoeld om de berekende immissie naar de bodem te corrigeren voor een immissie afkomstig van schone grond. In vergelijkende LCA's in het kader van het LAP worden echter alle milieueffecten meegenomen. Emissies naar lucht of water worden niet gecorrigeerd voor achtergrondwaarden en ook niet gecorrigeerd voor geldende normen. Om die reden worden deze correctiefactor voor emissie naar bodem in dit geval ook niet gebruikt en wordt voor de a standaard 0 (nul) aangehouden.

[3] Storten van vormgegeven immobilisaten

Hierbij wordt uitgegaan van uitloogwaarden op basis van een diffusieproef en wordt voor de vertaling naar emissie in de praktijksituatie het volgende aangehouden:

- een storthoogte van 15 meter;
- een immobilisaat met een standaard afmeting van 1*3*3 meter (*);
- een percolatie door bovenafdichting (na exploitatie) van 0,5 mm per jaar;
- een percolatie door de onderafdichting (lekverlies naar de bodem) van 0,5 mm per jaar, zowel gedurende de exploitatie als na de exploitatieduur;
- een opvang en reiniging van het percolaat gedurende de exploitatieduur (15 jaar); en
- als factor voor de temperatuurcorrectie, veroudering en waterverzadiging, uitgaande van uitlooggegevens op basis van een standtest van 64 dagen gerekend met 23,2 voor de componenten broom, chloor en sulfaat en met 1,8 voor de overige componenten. Ingeval sprake is van een standtest van een kortere tijd (t dagen) wordt een correctie uitgevoerd op deze factoren met behulp van een factor $(\sqrt{t \text{ dagen}})/(\sqrt{64 \text{ dagen}})$.
- De tijdshorizon van 100 jaar voor de anionen en 10.000 jaar voor de metalen; daarbij is steeds gecontroleerd of er op basis van deze tijdshorizon niet meer uitloopt dan er aanwezig is.

- (*) Als gevoeligheidsanalyse wordt een berekening met een blokvorm van 1*1*1 meter¹¹⁶ aangeraden.

Voor het bepalen van de immissie van de verschillende componenten is, uitgaande van een diffusieproef (na 64 dagen, in (mg/m^2)), rekening gehouden met de volgende formule:

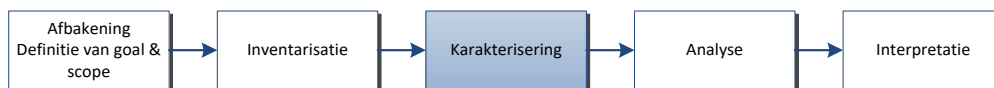
¹¹⁶ Er is in de gevoeligheidsanalyse gekozen voor een kleinere blok omdat daarmee het diffunderend oppervlak per ton afval groter wordt.

$$I_{bodem} = \frac{E_{dif,64} * A_E}{f * A_I}$$

waarbij:

- I_{bodem} : immissie van een component naar de bodem (mg/m^2)¹¹⁵
 $E_{dif,64}$: uitloogwaarde van een component op basis van een diffusieproef na 64 dagen (mg/m^2)
 AE: emissie-oppervlakte (m^2)
 AI: immissie-oppervlakte (m^2)
 f: factor voor de temperatuurcorrectie, veroudering en waterverzadiging.

F.9.3.3 Karakterisatie volgens ReCiPe



Bij de mLCA vindt de karakterisatie plaats volgens de ReCiPe-methode¹¹⁷. Hierbij worden de bij de inventarisatie bepaalde emissies en verbruikte grondstoffen met behulp van karakteriseringsfactoren vertaald naar een beperktere set aan milieueffecten. De uitstoot van CO_2 en van methaan worden bijvoorbeeld beide omgerekend naar een score voor klimaatverandering, terwijl uitstoot van zwaveldioxide (SO_2) wordt omgerekend naar een bijdrage aan verzuring. In de onderstaande tabel 21 staan de 17 milieueffecten die in de ReCiPe-methode berekend worden.

tabel 21 Impactcategorieën in de ReCiPe-methode en bijbehorende eenheden.

Impactcategorie	Eenheid	Engelse naam
Fijnstof vorming	kg PM 2.5 naar lucht	Particulate matter
Smogvorming (humane gezondheid)	kg NO_x naar lucht	Tropospheric ozone formation, human health
Ioniserende straling	kBq Co-60 naar lucht	Ionizing radiation
Ozonlaagaantasting	kg CFK-11 naar lucht	
Humane toxiciteit, kankerverwekkend	kg 1,4-DCB naar stadslucht	Human toxicity (cancer)
Humane toxiciteit, overig	kg 1,4-DCB naar stadslucht	Human toxicity, non-cancer
Klimaatverandering	kg CO_2 naar lucht	Climate change / Global warming
Watergebruik	m^3 verbruikt	Water use
Ecotoxiciteit, zoetwater	kg 1,4-DCB naar zoetwater	Freshwater ecotoxicity
Veresting zoetwater	kg P naar zoetwater	Freshwater eutrophication
Smogvorming (ecosysteem)	kg NO_x naar lucht	Tropospheric ozone (ecosystem)
Ecotoxiciteit, bodem	kg 1,4-DCB naar bodem	Terrestrial ecotoxicity
Verzuring, bodem	kg SO_2 naar lucht	Terrestrial acidification
Landgebruik	$\text{M}^2 \cdot \text{jr}$ landbouwgrond	Land use/transformation
Ecotoxiciteit, zoutwater	kg 1,4-DCB naar zoutwater	Marine ecotoxicity
Uitputting mineralen/ metalen	kg Cu	Mineral resources
Uitputting, fossiel	Kg olie	Fossil resources

De 17 gekwantificeerde milieueffecten (genaamd midpoint-indicatoren in ReCiPe) worden vervolgens omgerekend naar drie schadecategorieën (genaamd endpoint-indicatoren). Deze endpoint-indicatoren geven aan wat de uiteindelijke schade is op het niveau van humane gezondheid, ecosystemen en grondstoffen uitputting. Met deze omrekening kan de relatieve ernst

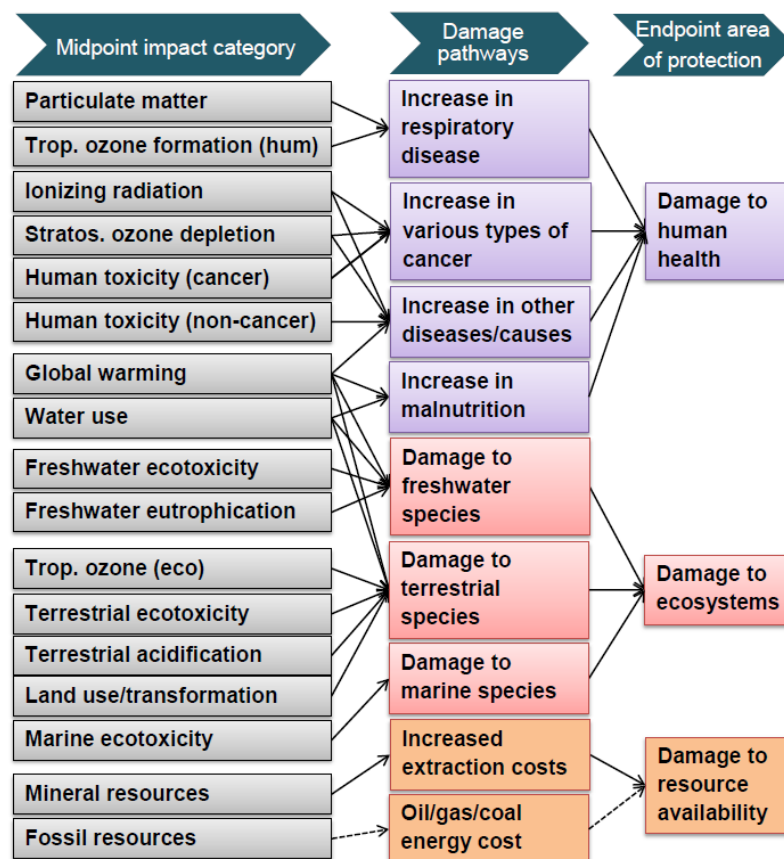
¹¹⁷ Deze methode is ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van (toenmalig) VROM, en is internationaal één van de meest toegepaste LCA-methodes. Wetenschappelijke achtergronden en berekeningswijzen voor elk van de milieueffecten zijn te vinden in het ReCiPe rapport (*ReCiPe 2016; A harmonized life cycle impact assessment method at midpoint and endpoint level, Report I: Characterization, RIVM Report 2016-0104 M.A.J. Huijbregts et al.*).

van verschillende milieueffecten met elkaar vergeleken worden. Tot slot kunnen de drie endpoint-indicatoren gewogen bij elkaar worden opgeteld, om tot een totaalscore te komen (Single Score). De route van milieu-emissies naar LCA-score is schematisch weergegeven in figuur 14.

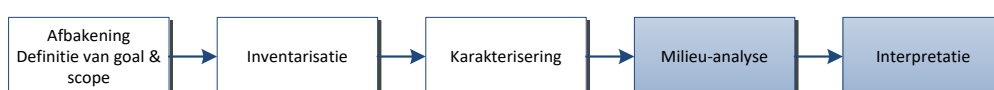
Van belang is dat over de 17 in hoge mate midpoint-indicatoren wetenschappelijke consensus bestaat. Voor de vertaling van deze midpoint-indicatoren naar de drie endpoint-indicatoren is deze consensus al iets minder. Bovendien worden niet alle 17 midpoint-indicatoren bij de vertaling naar de drie endpoint-indicatoren betrokken. Het gebruik van de single score is eigenlijk geen onderdeel van ReCiPe en is feitelijk overgenomen van een andere methode. De wetenschappelijke basis voor deze weging is beperkt. Het is van belang hier rekening mee te houden bij de interpretatie van de resultaten.

Binnen de ReCiPe-methode worden verschillende sets aan karakterisatiefactoren onderscheiden. Deze sets kennen ieder een eigen perspectief ten aanzien van de zekerheid van milieueffecten en de tijdshorizon. In de mLCA wordt uitgegaan van de default-set van de zogenaamde European Hierarchist.

figuur 14 ReCiPe methode: schematische weergave van de relaties tussen de mid- en endpoint-indicatoren (figuur overgenomen uit ReCiPe 2016, methode RIVM, figuur 1.1).



F.9.3.4 Milieuanalyse en interpretatie



In de analyse- en interpretatiefase worden de berekende resultaten geïnterpreteerd, wordt een inschatting gemaakt van de gevoeligheid van de conclusie in relatie tot de belangrijkste aannames en wordt eventueel een weging aan bepaalde aspecten toegekend om de focus op circulariteit

voldoende tot uiting te brengen. Dit resulteert uiteindelijk in een ranking van de milieu-impact van de verschillende te vergelijken verwerkingsroutes.

F.9.3.4.1 Milieuanalyse en interpretatie

De beoordeling van de verschillende verwerkingsopties vindt, in het kort, plaats in een drie stappen:

1. ReCiPe midpoints en endpoints: Mogelijk komt hieruit al een duidelijke ranking naar voren. Indien dit niet het geval is kan een uitbreiding tot vijf cycli meer inzicht bieden en helpen bij de beoordeling.

Het is lastig te zeggen wanneer sprake is van een duidelijke ranking.

 - *Wanneer alle meegenomen midpoint categorieën tot dezelfde conclusie leiden is het helder. Met 17 categorieën zal dat echter zelden het geval zijn.*
 - *In het geval alle 13 categorieën die in figuur 14 niet zijn gemarkeerd met een rood bolletje tot dezelfde conclusie leiden kan ook worden gesproken van een duidelijke ranking. Ook dit zal niet altijd het geval zijn*
 - *In andere gevallen moeten in ieder geval de midpoints die te maken hebben met ecotoxiciteit (2^e, 7^e, 11^e en 14^e van boven uit de middelste kolom van figuur 14), broeikas effect (6^e van boven uit de middelste kolom van figuur 14) en uitputting (15^e en 16^e van boven uit de middelste kolom van figuur 14) allen leiden tot dezelfde conclusie en mogen de verschillen de indicatoren die leiden tot een andere conclusie niet extreem groot zijn.*

Is geen van de drie voorgaande situaties aan de orde, dan kan uit de midpoints geen duidelijke ranking worden afgeleid. Nu wordt teruggevallen op de endpoints. Voorwaarde om hier conclusies aan te verbinden is dat de gevonden verschillen substantieel en significant zijn en niet ingrijpend worden beïnvloed door onzekerheden in de uitgangspunten (gevoeligheidsanalyses).
2. Als er op basis van de midpoints en endpoints geen duidelijke conclusies kunnen worden getrokken over welke verwerkingsroutes het best en slechtst zijn, of als de ranking onduidelijk blijft, dan kan de gewogen Single Score gebruikt worden. De resultaten moeten dan worden berekend voor alle vier de weegsets (zie Paragraaf F.9.3.4.4) om te zien of dit nog andere inzichten geeft. Conclusies kunnen alleen getrokken worden als de resultaten duidelijk verschillen en alle weegsets hetzelfde beeld geven.
3. Wanneer ook de Single Score geen eenduidig resultaat geeft (verschillende ranking bij verschillende weegsets) dan is de conclusie dat de milieuprestaties van de verschillende verwerkingsroutes niet duidelijk van elkaar verschillen en dat de één niet hoogwaardiger is dan de ander. De ranking van het Endpoint Resources kan dan nog apart genoemd worden, als ranking voor het aspect 'behoud van grondstoffen' (kernprincipe van de circulaire economie).
Die ranking geeft dan dus niet de hoogwaardigheid van de verwerkingsroutes in zijn geheel aan, maar wel een ranking op uitsluitend de circulariteit.

Daarnaast is het goed om te verklaren welke aspecten van de inventarisatie leiden tot de meeste milieuwinst/impact. Net als in een klassieke LCA is een goede zwaartepuntanalyse van grote waarde voor het inzicht in de oorzaken van milieu-impact. Dan moet dus ook wordt onderzocht of er specifieke aspecten van de verwerkingsroutes zijn die niet lijken te stroken met het resultaat van de vergelijking. Dat kan duiden op fouten in de modellering.

F.9.3.4.2 Gevoeligheidsanalyses

Net als bij een klassieke LCA moet in de mLCA ook een gevoeligheidsanalyse worden uitgevoerd om te bezien of en hoe de belangrijkste aannames de conclusies beïnvloeden. Belangrijke parameters om te controleren zijn:

- het aandeel inzameling en uitval van het materiaal;
- de hoeveelheid en de kwaliteit van het virgin-materiaal dat door het recycleat wordt uitgespaard;
- de beschikbaarheid aan milieugegevens van het uitgespaarde materiaal;
- de prestaties van technieken.

Daarnaast moet in de mLCA ook nagegaan worden wat het effect is van het aantal cycli op de resultaten. Aanvullend dient dan ook onderzocht te worden hoe de resultaten veranderen als er 1

of 2 cycli, en dus niet 3, worden meegenomen. In uitzonderlijke gevallen kan ook onderzocht worden wat het effect is van het toevoegen van meer cycli op de onderlinge resultaten.

F.9.3.4.3 Weergave van resultaten

De resultaten van de verwerkingsroutes worden berekend en in tabellen gepresenteerd op:

- het niveau van midpoint-scores, door alle milieueffecten en indicatoren uit de ReCiPe-methode inzichtelijk te maken
- het niveau van endpoint-scores, door de drie schadecategorieën (human health, ecosystems en resources) inzichtelijk te maken
- het niveau van een ReCiPe-single score.

Daarnaast worden de volgende indicatoren aangegeven:

- Cumulative Energy Demand (MJ), ofwel de hoeveelheid fossiele energie die verbruikt is
- (indien relevant) De stortindicator (kg), ofwel de hoeveelheid materiaal die uiteindelijk gestort wordt.

F.9.3.4.4 Weging

Het toepassen van weegfactoren om bepaalde voorkeuren tot uitdrukking te brengen is niet ongebruikelijk in de LCA-wereld. Om deze zodanig te kiezen dat circulariteit beter tot uitdrukking komt is dan ook mogelijk, zolang de gemaakte keuzes transparant zijn en beargumenteerd worden. ISO14044 staat weging en aggregatie van scores niet toe, maar dat geldt dus evenzeer voor de veel gebruikte ReCiPe single score resultaten als voor zelf aangepaste weegsets. Het betekent dan ook niet dat de resultaten niet bruikbaar zouden zijn. Ze zijn bruikbaar mits goed toegelicht en op de juiste wijze gebruikt. Zo is het legitiem om een thema zwaarder te laten wegen als daar politieke consensus over is. Wel is een goede presentatie van het effect van de gemaakte keuze van belang.

Als het nodig is om te wegen, wordt in de basis de gemiddelde H/A/set gehanteerd zoals weergegeven in tabel 22, ofwel 40%, 40% en 20%. Naast deze basisset aan weegfactoren moeten bij weging ook de drie andere weegsets geanalyseerd worden om het effect van de gehanteerde weegset op de uitkomsten transparant te presenteren. Bij het hanteren van de andere weegsets moet wel rekening gehouden worden met het dan ook hanteren van de andere karakterisatiewaarden die behorende bij die afzonderlijke perspectieven.

tabel 22 Perspectieven in de ReCiPe-methode en de bijbehorende weegfactoren.

Perspectief	Tijdsschaal	Tijdshorizon CO2-effecten	Oplosbaarheid milieuprobleem	Benodigd bewijs milieueffect	Weegfactor (%)		
					Human Health	Eco-systems	Resources
Individualist (I/I)	Korte termijn	20 jaar	Technologie kan problemen voorkomen	Alleen bewezen effecten	55	25	20
Hierarchist (H/H)	Balans korte en lange termijn	100 jaar	Het juiste beleid kan problemen voorkomen	Gebaseerd op consensus	30	40	30
Egalitarian (E/E)	Zeer lange termijn	500 jaar	Problemen kunnen tot catastrofe leiden	Alle mogelijke effecten	30	50	20
Average H/A					40	40	20

F.9.4 Kern van het beleid t.a.v. het uitvoeren van LCA's i.r.t. het LAP

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in deze bijlage. Overige informatie in deze bijlage is toelichtend. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

Voor deze bijlage is – met uitzondering van paragraaf F.9.1 – de hele bijlage onderdeel van de

kern van het beleid.

F.10 bijlage 10; Achtergronden bij overbrenging van afvalstoffen

F.10.1 Toelichting/leeswijzer

Deze bijlage bevat de schematische uitwerking van het beleid voor overbrenging van specifieke afvalstoffen zoals beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' en de paragrafen III van de diverse sectorplannen. Het kan echter zijn dat in bepaalde sectorplannen afgeweken wordt van deze bijlage. In die gevallen gaan de sectorplannen voor. Voor afvalstoffen waarvoor geen sectorplan bestaat, kan deze bijlage worden gebruikt door het bevoegd gezag om te bepalen of er beleidsmatig bezwaar bestaat tegen de overbrenging van deze afvalstoffen.

De afwegingen in onderstaande paragrafen zijn ontleend aan de bepalingen uit hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen'. De afwegingen hebben betrekking op het beoordelen van kennisgevingen. Het kan echter zijn dat overbrenging op basis van rechtstreeks geldende bepalingen uit de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA) al direct leidt tot bezwaar (bijvoorbeeld op basis van art. 36 van de verordening). Die rechtstreekse bepalingen gaan altijd voor op onderstaande uitwerking.

Bij onderstaande afweging is geen rekening gehouden met eventuele aanwezigheid van ZS. Aanwezigheid van ZS vergt altijd een maatwerk-afweging of grensoverschrijdend transport kan worden toegestaan. Dit is beschreven in hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen'.

F.10.2 Overbrenging vanuit Nederland

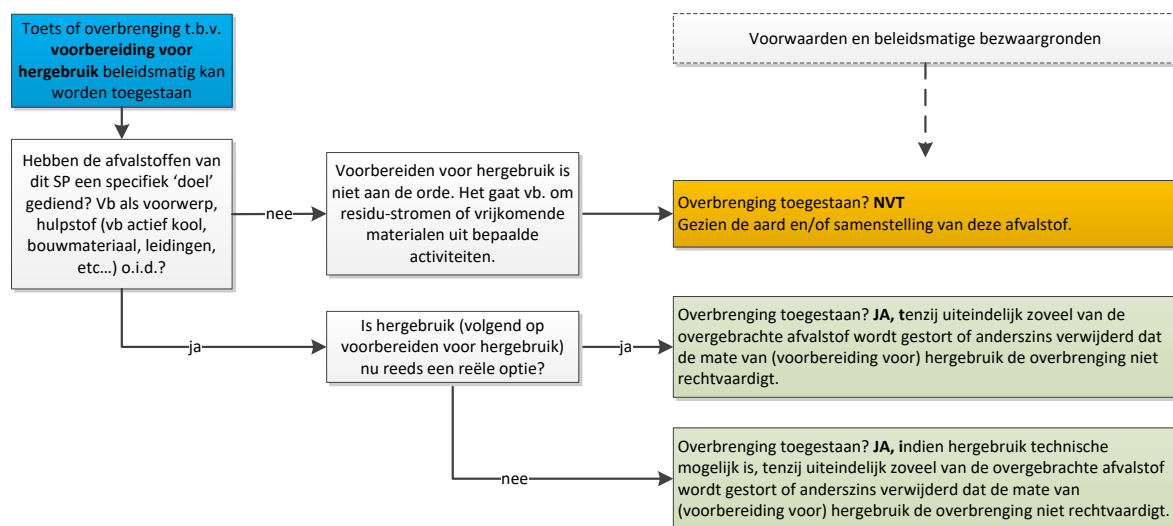
In de volgende subparagrafen wordt beschreven wanneer overbrenging vanuit Nederland in beginsel beleidsmatig kan worden toegestaan, afhankelijk van de beoogde verwerking en onder welke voorwaarde. Als overbrenging niet kan worden toestaan is ook de beleidsmatige bezwaargrond gegeven.

F.10.2.1 Overbrenging vanuit Nederland t.b.v. voorbereiden voor hergebruik

Voorbereiden voor hergebruik is weliswaar wenselijk, maar omdat het niet altijd voor alle partijen realiseerbaar is, is het nog in geen enkel sectorplan als minimumstandaard aangemerkt. Het zal dus in het algemeen hoogwaardiger zijn dan de minimaal vereiste vorm van verwerken volgens de afvalhiërarchie. Waar mogelijk en voorstelbaar is in paragraaf III van de sectorplannen aangegeven dat overbrenging voor voorbereiden voor hergebruik kan worden toegestaan, ook als er momenteel nog geen concrete voorbeelden van bekend zijn. Het kan namelijk zijn dat in bepaalde afvalstoffen van een sectorplan ook partijen geschikt kunnen worden gemaakt voor uiteindelijk hergebruik. Die ruimte wil het LAP bieden. Denk bijvoorbeeld aan afgedankt kunststof tuinmeubilair onder de generiek beschreven afvalstof 'thermoplasten' uit sectorplan 11, dakpannen als onderdeel van de generiek beschreven afvalstof 'steenachtig materiaal' uit sectorplan 29, maar ook bijvoorbeeld straalgrit uit sectorplan 35.

Sommige afvalstoffen lenen zich echter nooit voor voorbereiden voor hergebruik omdat het bijvoorbeeld niet gaat over 'gebruiksproducten of materialen' en daarom nooit sprake van (uiteindelijk) hergebruik kan zijn. In de sectorplannen staat bij deze afvalstoffen 'NVT' (niet van toepassing).

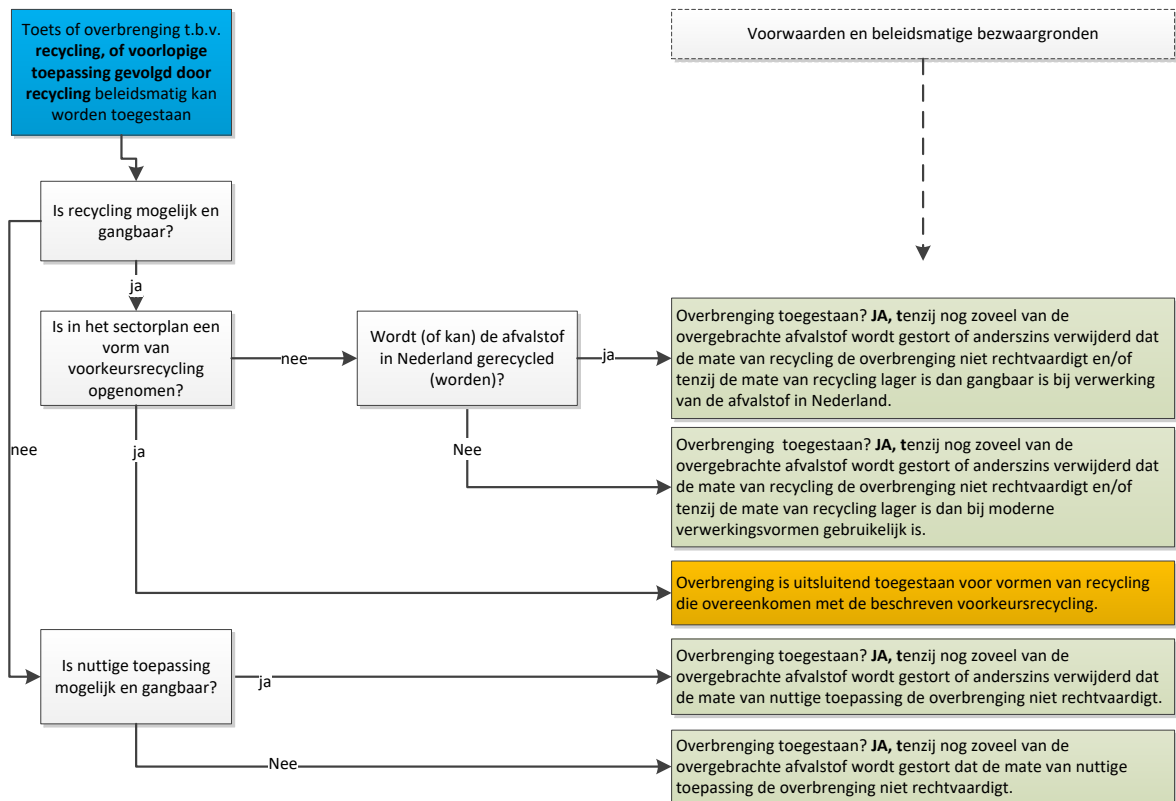
Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' is voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging vanuit Nederland voor voorbereiding voor hergebruik de volgende beslisboom als basis gebruikt:



F.10.2.2 Overbrenging vanuit Nederland t.b.v. recycling, of nuttige toepassing gevolgd door recycling

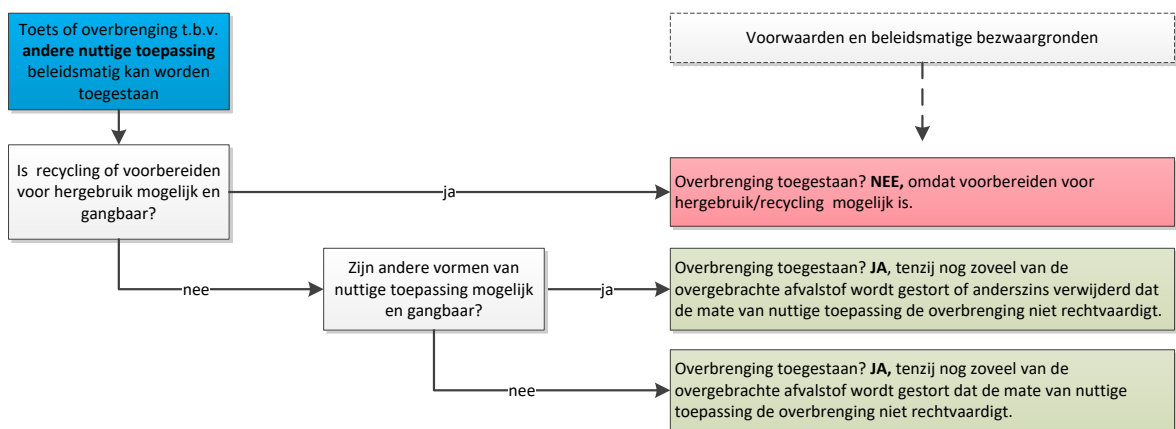
Recycling is voor veel afvalstoffen de hoogst mogelijke vorm van verwerking. In beginsel zal tegen overbrenging voor recycling beleidsmatig geen bezwaar worden gemaakt tenzij beperkende bepalingen gelden rond bijvoorbeeld voorkeursrecycling in relatie tot de overbrenging of omdat de mate van recycling als onvoldoende wordt beschouwd. In LAP3 is nu nog in geen enkel sectorplan gebruik gemaakt van het concept 'voorkeursrecycling' waardoor dit nog niet heeft geleid tot specifiek beleid voor overbrenging.

Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' is voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging voor recycling (of nuttige toepassing gevolgd door recycling) de volgende beslisboom als basis gebruikt:



F.10.2.3 Overbrenging vanuit Nederland t.b.v. andere nuttige toepassing

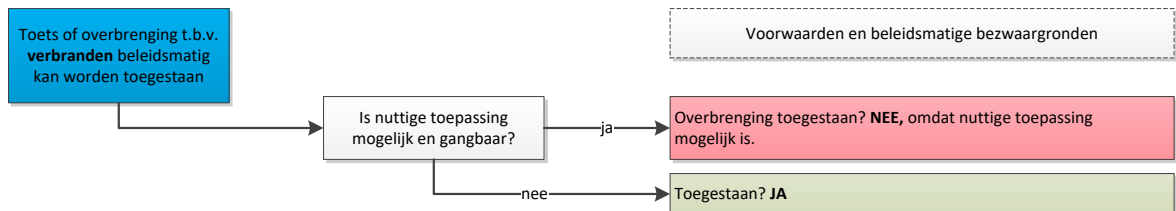
Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' is voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging vanuit Nederland voor andere nuttige toepassing de volgende beslisboom als basis gebruikt:



F.10.2.4 Overbrenging vanuit Nederland t.b.v. verbranden als vorm van verwijdering

Tegen overbrenging voor verbranden als vorm van verwijderen zal in ieder geval bezwaar worden gemaakt indien nuttige toepassing mogelijk is, tenzij in het sectorplan expliciet is aangegeven dat hiervan gemotiveerd kan worden afgeweken.

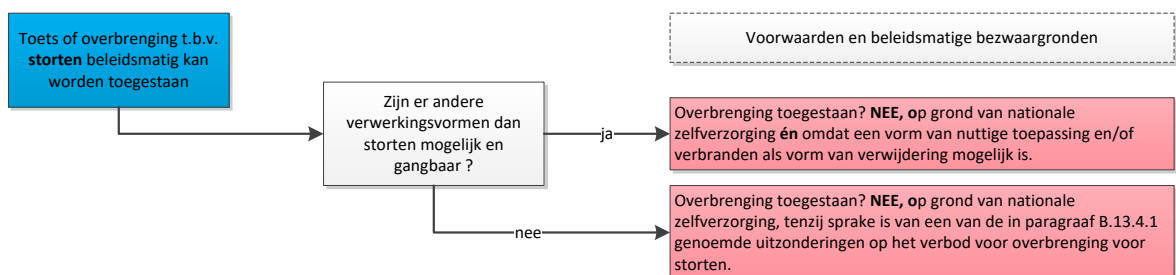
Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' is voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging vanuit Nederland voor verbranden als vorm van verwijderen de volgende beslisboom als basis gebruikt:



F.10.2.5 Overbrenging vanuit Nederland t.b.v. storten

Tegen overbrenging vanuit Nederland voor storten zal in beginsel bezwaar worden gemaakt op grond van het principe van nationale zelfverzorging, ook als storten de enige mogelijke verwerkingsvorm is. Slechts indien sprake is van één van de genoemde uitzonderingen in paragraaf B.13.4.1 én deze uitzonderingen ook expliciet in het sectorplan genoemd worden, kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

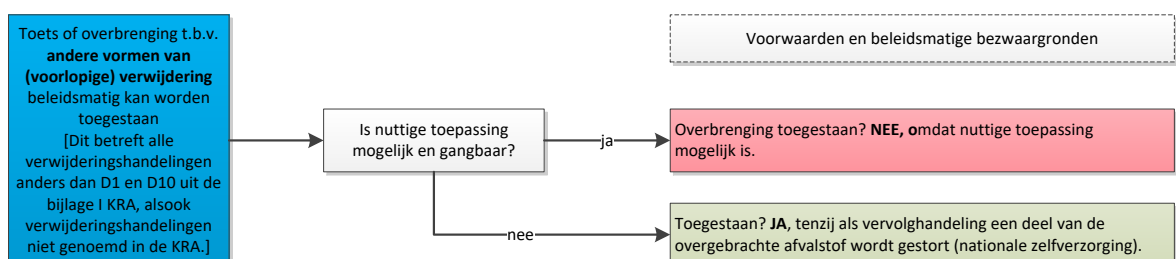
Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' is voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging voor storten de volgende beslisboom als basis gebruikt:



F.10.2.6 Overbrenging vanuit Nederland t.b.v. andere vormen van verwijdering dan verbranden of storten

Tegen overbrenging voor andere vormen van verwijderen dan verbranden of storten zal in ieder geval bezwaar worden gemaakt indien nuttige toepassing mogelijk is, tenzij in het sectorplan is aangegeven dat hiervan gemotiveerd kan worden afgeweken en de beoogde vorm van verwijdering niet leidt tot een aandeel wat alsnog gestort wordt. Overbrenging voor storten is namelijk op basis van het principe van nationale zelfverzorging niet toegestaan.

Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' is voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging vanuit Nederland voor andere vormen van verwijderen dan verbranden of storten de volgende beslisboom gebruikt:



F.10.3 Overbrenging naar Nederland

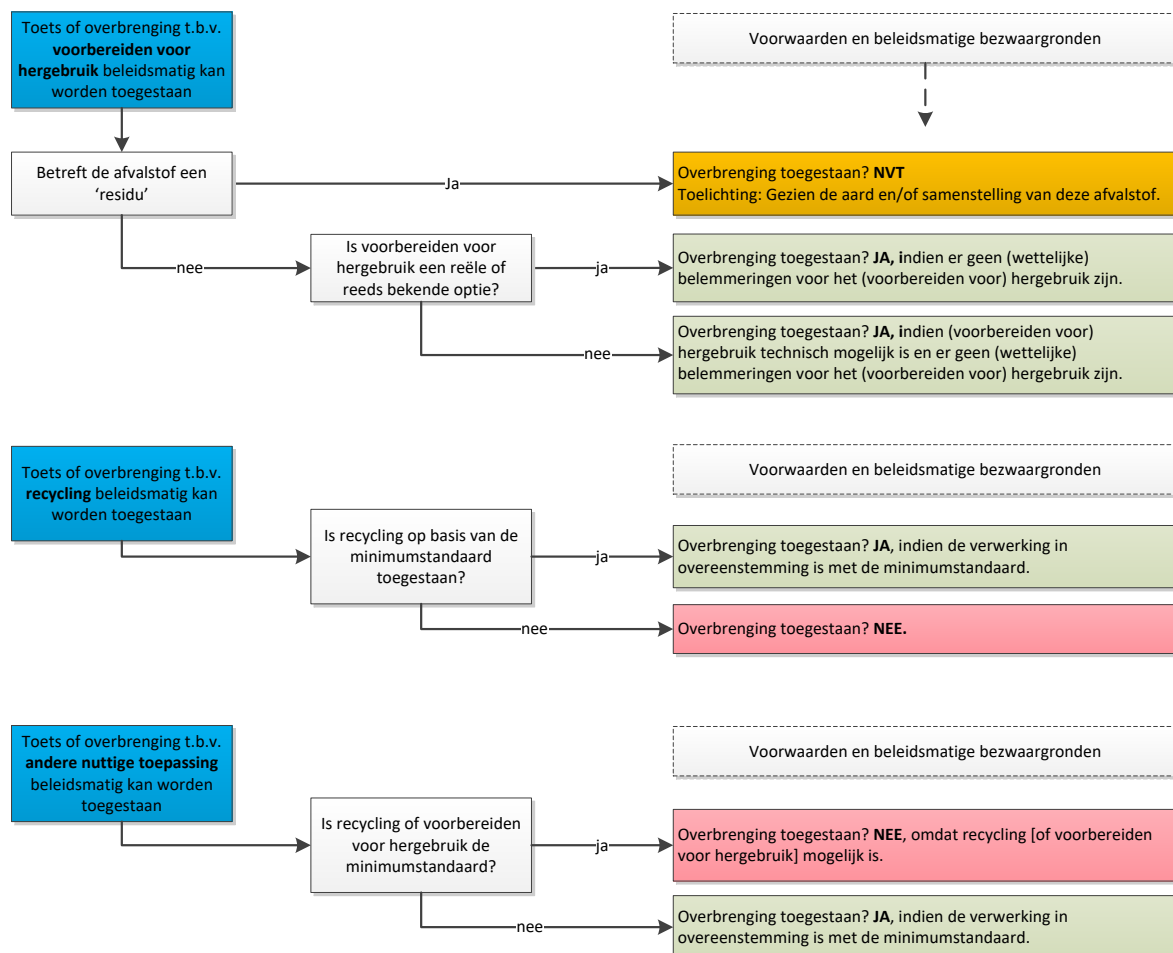
In de sectorplannen wordt het beleid beschreven voor overbrenging naar Nederland voor de verschillende vormen van verwerken. Of beleidsmatig bezwaar bestaat tegen overbrenging naar Nederland ten behoeve van een bepaalde verwerking is een stuk eenvoudiger te bepalen dan overbrenging vanuit Nederland. In principe komt het neer op een toets aan de geldende minimumstandaard of, bij afwezigheid van een minimumstandaard, aan de afvalhiërarchie. Uitzonderingen hierop zijn:

- Overbrenging naar Nederland voor storten: dit is in de meeste gevallen niet toegestaan op grond van het principe van nationale zelfverzorging, ook niet als storten de minimumstandaard is, tenzij sprake is van één van de uitzonderingsbepalingen uit paragraaf B.13.4.1.
- Overbrenging naar Nederland voor het verbranden van brandbaar afval: hiertegen zal bezwaar worden gemaakt in het geval het importplafond voor buitenlands brandbaar afval al is bereikt.

Verder kan bij overbrenging naar Nederland voor storten naast het principe van nationale zelfverzorging ook bezwaar bestaan op grond van nationale wettelijke bepalingen (met name de stortverboden (Bssa)).

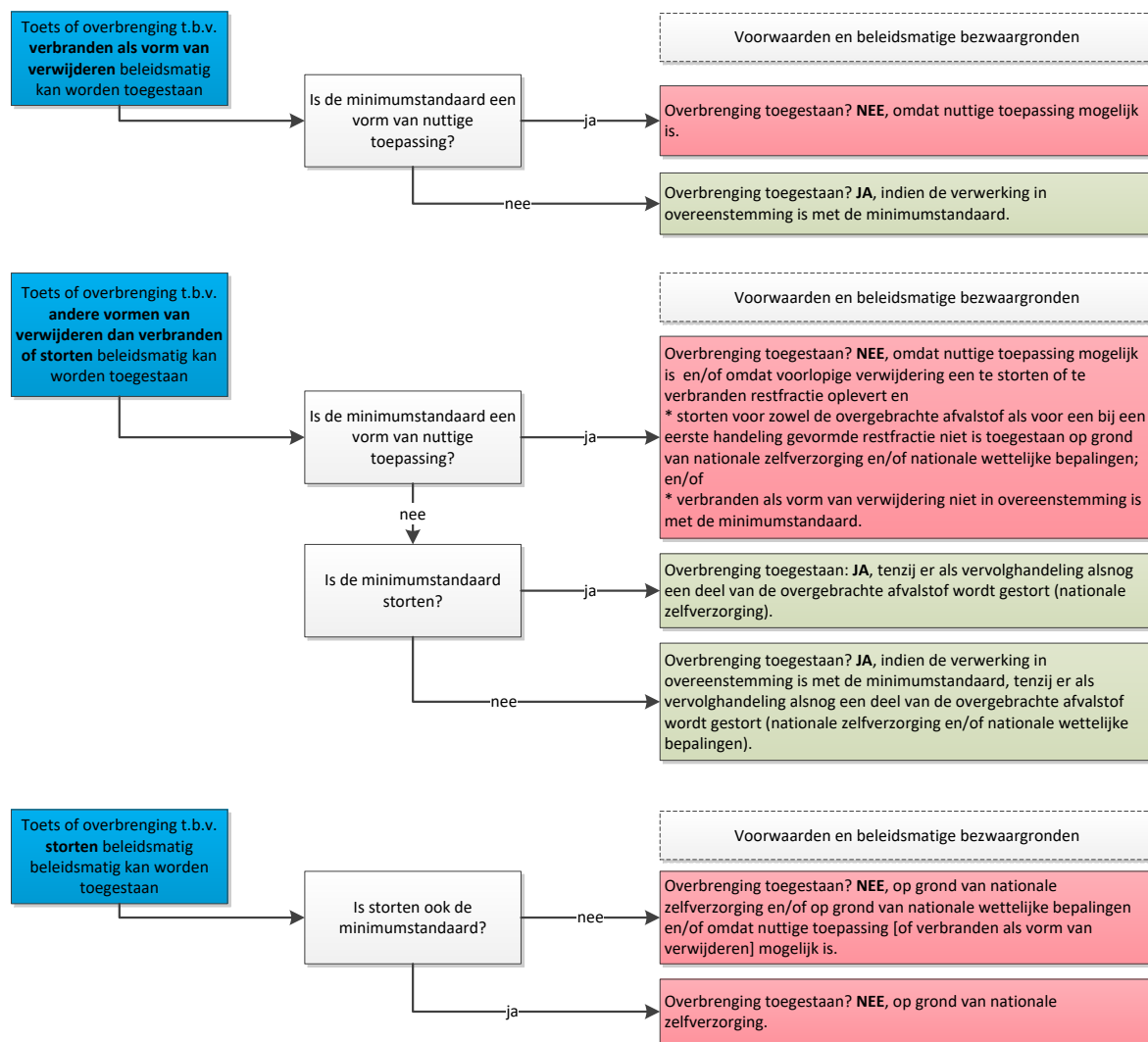
F.10.3.1 Overbrenging naar Nederland t.b.v. verschillende vormen van nuttige toepassing

Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' zijn voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging naar Nederland voor de verschillende vormen van nuttige toepassing onderstaande beslisbomen gebruikt. Met betrekking tot 'overbrenging naar Nederland voor voorbereiden voor hergebruik' geldt dezelfde redenering zoals geschetst in paragraaf F.10.2.1.



F.10.3.2 Overbrenging naar Nederland t.b.v. verschillende vormen van verwijderen

Op basis van het beleid beschreven in hoofdstuk B.13 'Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen' zijn voor het beschrijven van het beleid in paragraaf III van de sectorplannen t.a.v. de overbrenging naar Nederland voor de verschillende vormen van verwijdering de volgende beslisbomen gebruikt:



F.10.4 Kern van het beleid

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

F.11 bijlage 11; Achtergronden bij het beleid voor ZZS

F.11.1 Inleiding

In hoofdstuk B.14 'Zeer zorgwekkende stoffen' is het beleid voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) beschreven. In deze bijlage is achtergrondinformatie over wet- en regelgeving en over het beleid voor ZZS opgenomen.

Eerst zijn de internationale kaders beschreven die van belang kunnen zijn voor ZZS. Vervolgens zijn de voor het afvalbeleid relevante categorieën van ZZS beschreven. Per categorie is uitgewerkt welke aspecten door het bevoegd gezag betrokken moeten worden bij de beoordeling van het verwerken van afvalstoffen met ZZS en de beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet. In paragraaf F.11.5 zijn enkele voorschriften van REACH genoemd die van belang zijn als een materiaal op de markt wordt gebracht. In paragraaf F.11.6 is een korte toelichting gegeven op de beoordeling van de lozing van ZZS. Tot slot is de in B.14.4 opgenomen beleidslijn voor nuttige toepassingen van afvalstoffen met ZZS (verder: beleidslijn ZZS) uitgewerkt voor enkele praktijksituaties.

F.11.2 Wettelijke kaders voor ZZS

ZZS zijn gevaarlijke stoffen die onherstelbare of langdurige schade kunnen veroorzaken (zoals kanker of ernstige effecten op de voortplanting). Selectiecriteria voor ZZS zijn vastgelegd in artikel 57 van REACH Verordening 1907/2006. REACH staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en Restrictie van Chemische stoffen. Het belangrijkste doel van REACH is om het milieu en de gezondheid van de mens beter te beschermen tegen de risico's die chemische stoffen kunnen opleveren. Op de website van [ECHA](#) is voor een groot aantal stoffen in te zien op welke lijst van REACH zij staan en zijn autorisatie- en restrictiedossiers in te zien.

Naast REACH zijn ook in andere wettelijke kaders beperkingen en verboden opgenomen voor ZZS. Daarnaast is er wetgeving die grenzen stelt aan emissies en lozingen van ZZS. Het gaat met name om de volgende internationale regelgeving:

- *de POP-verordening (EU) 2019/1021*
POP's zijn persistente organische verontreinigingen. Stoffen worden aangemerkt als POP's als zij voldoen aan de criteria voor vPvB-stoffen, genoemd onder lid e van artikel 57 REACH. Met de POP-verordening worden de productie, het gebruik en het op de markt brengen van POP's grotendeels verboden. Ook bevat de POP-verordening bepalingen over de wijze van verwerking van POP-houdend afval. Met de POP-verordening wordt in de EU het Verdrag van Stockholm geïmplementeerd. Een stof die op bijlage I van het Verdrag van Stockholm wordt geplaatst, wordt in de POP-verordening opgenomen.
- *GHS/CLP verordening nr. 1272/2008 over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels*
De GHS/CLP verordening (Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals) bevat onder andere criteria voor de indeling en etikettering van chemische stoffen en mengsels op basis van hun gevaareigenschappen. De CMR¹¹⁸-stoffen die zijn aangewezen in artikel 57, onder a, b en c van REACH voldoen aan de criteria van categorie 1A en 1B van bijlage I van de GHS/CLP-verordening. Deze criteria kunnen op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) ook bepalend zijn voor de vraag of een afvalstof als 'gevaarlijke afvalstof' gekwalificeerd moet worden.
- *het OSPAR-verdrag*
Het OSPAR-verdrag (www.ospar.org) is vastgesteld ter bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Het gevaarlijke stoffenbeleid van OSPAR richt zich met name op stoffen waarvoor het risico voor het zeemilieu onvoldoende aandacht krijgt onder EU-initiatieven (REACH etc.).

¹¹⁸ Kankerverwekkend, mutageen en giftig voor de voortplanting

- *de Kaderrichtlijn water 2000/60/EG*

De Kaderrichtlijn water (Krw) is bedoeld om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa op orde te brengen en te houden. In dat kader is een lijst van stoffen opgesteld die in heel Europa met voorrang moeten worden aangepakt. In Nederland is dit geïmplementeerd met een lijst met normen voor prioritair stoffen opgenomen in bijlage I van het [Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009](#).

Naast bovenstaande internationale kaders gelden in Nederland de volgende wettelijke kaders voor ZZS:

- voor emissies van ZZS naar lucht het [Activiteitenbesluit milieubeheer](#);
- voor emissies van ZZS naar water gelden beperkingen onder de [Waterwet](#) en [Wabo](#) (implementatie van o.a. de Krw).

F.11.3 Regelgeving en beleid voor afvalstoffen die ZZS bevatten

Het hierboven beschreven wettelijke kader voor ZZS heeft gevolgen voor de verwerking van afvalstoffen die zulke stoffen bevatten (of er geheel uit bestaan). Voor de exacte formulering van de regelgeving wordt verwezen naar de teksten van REACH en de POP-verordening. In het hoofdstuk B.14 wordt een onderscheid gemaakt in de volgende gevallen:

- afvalstoffen die stoffen bevatten die voorkomen op bijlage XIV REACH (autorisatielijst);
- afvalstoffen die stoffen bevatten die voorkomen op de autorisatielijst, in het geval dat beoogd wordt hiervan 'voorwerpen' (vormgegeven producten) te maken;
- afvalstoffen die stoffen bevatten die voorkomen op bijlage XVII REACH (restrictielijst) en die worden toegepast op een wijze waarop de restricties toezien;
- afvalstoffen die ZZS bevatten die voorkomen op bijlage XVII REACH (restrictielijst) en die worden toegepast op een wijze waarop de restricties niet toezien;
- afvalstoffen die ZZS bevatten die op de kandidaatslijst van REACH staan;
- afvalstoffen die ZZS bevatten die genoemd zijn in bijlage IV van de POP-verordening;
- afvalstoffen die overige ZZS bevatten.

F.11.3.1 [Stoffen die voorkomen op bijlage XIV REACH \(autorisatielijst\)](#)

Voor de in bijlage XIV (autorisatielijst) van [REACH](#) vermelde stoffen geldt dat het met ingang van een bepaalde datum verboden is om deze stoffen in de handel te brengen of zelf te gebruiken, als zodanig of in mengsels, tenzij:

- a de stof als zodanig of in een mengsel aanwezig is onder bepaalde concentratiegrenzen:
 - onder een concentratiegrens van 0,1 gewichtsprocent (g/g), voor wat betreft stoffen die worden aangemerkt als ZZS op grond van de selectiecriteria d), e) of f) van artikel 57 REACH;
 - onder de in artikel 11, lid 3, van GHS/CLP-verordening vermelde grenzen voor indeling van het mengsel als gevaarlijk, voor wat betreft alle overige ZZS van bijlage XIV REACH; of
- b door de commissie een autorisatie (tijdelijke toestemming) voor de specifieke toepassing van de stof is verleend; of
- c een vrijstelling geldt voor de specifieke toepassing.

Autorisatie heeft betrekking op het gebruik van een ZZS als zodanig of in een mengsel met het oog waarop de stof in de handel wordt gebracht of de stof wordt gebruikt. De autorisatie geldt alleen voor de persoon of personen aan wie de autorisatie is verleend en de vormen van gebruik waarvoor de autorisatie is verleend. In de autorisatie kunnen eisen worden gesteld bijvoorbeeld aan de markering van een product. Een downstreamgebruiker mag een stof gebruiken mits het gebruik voldoet aan de voorwaarden van een voor dat gebruik verleende autorisatie.

De in [REACH](#) opgenomen voorschriften voor stoffen vermeld op de autorisatielijst gelden rechtstreeks.

Het afvalbeleid voor afvalstoffen die bijlage XIV stoffen bevatten is als volgt.

- Sub a: risico acceptabel geacht; geen invloed van REACH op verwerking van de afvalstof; verwerking conform de minimumstandaard
- Sub b: afvalstof mag verwerkt worden tot een product waarvoor autorisatie is verleend;

- verwerking conform de minimumstandaard
- Sub c: afvalstof mag verwerkt worden tot een product dat onder de vrijstelling valt; verwerking conform de minimumstandaard

In alle andere gevallen mag de afvalstof overeenkomstig de minimumstandaard verwerkt worden, maar als de ZZS daarbij niet worden verwijderd of vernietigd zodanig dat het gehalte beneden de grenzen van a. komt, mag het verkregen materiaal pas op de markt gebracht worden nadat er zogenaamde voorwerpen van zijn gemaakt, zie hieronder; vóór dat moment mag het ZZS-houdend afval alleen verhandeld worden aan een (volgende) afvalverwerker.

- F.11.3.1.1** [Stoffen die voorkomen op bijlage XIV REACH en waarvan beoogd wordt voorwerpen te maken](#)
 Het verbod op het in de handel brengen en gebruik van ZZS die op de autorisatielijst van [REACH](#) staan en mengsels waarin deze ZZS zitten, geldt niet voor afvalstoffen met ZZS die zijn verwerkt tot 'voorwerpen'. Voorwerpen zijn in REACH gedefinieerd als 'objecten waaraan tijdens de productie een speciale vorm, oppervlak of patroon wordt gegeven waardoor hun functie in hogere mate wordt bepaald dan door de chemische samenstelling'. Voor voorwerpen gemaakt uit afvalstoffen die een stof van bijlage XIV bevat, bepaalt REACH alleen een informatieplicht. Bij recycling van een materiaal dat een dergelijke ZZS bevat tot een voorwerp is geen sprake van gebruik van de stof (geen opname van een stof in een voorwerp). De stof is immers al in de afvalstof aanwezig. Op deze wijze geeft REACH ruimte voor recycling van afvalstoffen die een bijlage XIV stof bevatten tot voorwerpen.
 Voordat van het ZZS-houdend afval voorwerpen zijn gemaakt, mag het materiaal alleen verhandeld worden aan een actor die de status van afvalverwerker heeft. Zolang REACH of andere wetgeving niet zelf voorziet in een risicobeoordeling voor de bijlage XIV stof in de te maken voorwerpen, moet een risicoanalyse worden uitgevoerd zoals beschreven in paragraaf B.14.4.3 van het LAP voor het vergunnen van de productie van de voorwerpen. Zie verder B.14.4.

- F.11.3.2** [Stoffen die voorkomen op bijlage XVII REACH \(restrictielijst\)](#)
 Voor sommige stoffen gelden binnen de EU beperkingen (restricties) voor het vervaardigen, in de handel brengen en (specifiek) gebruik. Deze beperkingen kunnen gelden voor één, meerdere of alle toepassingen en zijn per ZZS vastgelegd in bijlage XVII van [REACH](#). Ook kunnen condities aan het op de markt brengen worden voorgeschreven.

De in REACH opgenomen voorschriften voor stoffen met restricties gelden rechtstreeks. Verwerking van een afvalstof die een bijlage XVII stof bevat is hiermee aan beperkingen onderhevig. Ook een verwerking conform de minimumstandaard kan hierdoor verboden zijn.

- F.11.3.2.1** [Afvalstoffen die ZZS van bijlage XVII REACH bevatten en die een toepassing krijgen die onder de restrictie \(beperking\) is toegestaan](#)
 Op grond van artikel 67 van [REACH](#) mag een stof als zodanig of in een mengsel of voorwerp waarvoor in bijlage XVII een beperking is opgenomen, niet worden vervaardigd, in de handel worden gebracht of worden gebruikt tenzij aan de voorwaarden van die beperking wordt voldaan. Bepaalde toepassingen kunnen in bijlage XVII (onder bepaalde voorwaarden) toegestaan worden. Dit impliceert dat de wetgever het risico van de bijlage XVII stof acceptabel acht in de betreffende toepassing onder de gestelde voorwaarden. Een toetsing zoals opgenomen in de beleidslijn ZZS (par. B.14.4.3) van het LAP voor het vergunnen van de verwerking gericht op deze toepassing van een afvalstof is daarom niet meer nodig. Wel moet toegezien worden op het voldoen aan de voorwaarden die bijlage XVII stelt én op het voldoen aan de minimumstandaard.

- F.11.3.2.2** [Afvalstoffen die ZZS van bijlage XVII REACH bevatten en die een toepassing krijgen die niet onder de restrictie \(beperking\) is gereguleerd](#)
 Als een ZZS op bijlage XVII staat maar de beperking is niet 'dekkend' voor alle toepassingen (m.a.w. een toepassing is verboden maar ook niet expliciet toegestaan), dan is het risico van de niet genoemde toepassingen nog onduidelijk. Een verwerking ten behoeve van een dergelijke toepassing van een afvalstof die deze ZZS bevat vraagt dus alsnog een analyse conform de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3 van het LAP.

- F.11.3.3** [Stoffen op de kandidaatslijst voor REACH autorisatie](#)
 Als een stof is geïdentificeerd als een ZZS kan de Commissie besluiten om deze stof te plaatsen op de kandidaatslijst van [REACH](#). Voor deze stoffen gelden nog geen beperkingen. De stoffen op

de kandidaatslijst kunnen via een besluit van de Europese Commissie op de lijst met autorisatieplichtige stoffen (REACH Bijlage XIV) of op de restrictielijst (REACH Bijlage XVII) worden opgenomen. Ook kunnen de risico's in andere wetgeving of op een andere wijze worden beheerst. Voor het toestaan van verwerking gericht op een toepassing van een afvalstof met een ZZS van de kandidatenlijst is een analyse conform de beleidslijn ZZS volgens paragraaf B.14.4.3 nodig.

F.11.3.4 ZZS genoemd in bijlage IV van de POP-Verordening

De productie, het op de markt brengen en het gebruik van in bijlage I van de [POP-verordening](#) opgenomen stoffen als zodanig, in preparaten of als bestanddeel van artikelen is verboden.

Afval dat een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde stof bevat in een concentratie lager dan de in die bijlage vermelde concentratiewaarde (low POP-content) mag in overeenstemming met de andere toepasselijke (afval-) regelgeving worden verwerkt zonder dat specifiek rekening gehouden moet worden met deze POP-stof. Het beleidskader en de sectorplannen van dit LAP vormen onder andere een uitwerking van deze regelgeving¹¹⁹.

Afval dat een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde stof bevat in een concentratie die gelijk of hoger is dan de in die bijlage genoemde concentratiegrenswaarde (POP-houdend afval), moet zodanig worden verwerkt dat ervoor wordt gezorgd dat de POP's daarin worden vernietigd of onomkeerbaar worden omgezet, zodat het resterende afval en de vrijkomende stoffen geen kenmerken van POP's vertonen. De toegestane verwerking is vastgelegd in bijlage V, deel I, van de verordening. De POP's mogen daarbij uit de afvalstof worden geïsoleerd mits deze POP's vervolgens worden vernietigd of onomkeerbaar omgezet. Met verwerking van POP-houdend afval wordt bovendien uitsluitend bedoeld:

- D9 chemische/fysische behandeling,
- D10 verbranding op land,
- R1 hoofdgebruik als brandstof of andere middelen voor het opwekken van energie, met uitzondering van afvalstoffen die PCB's bevatten,
- R4 (recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen) onder de volgende voorwaarden:
 - De behandelingen worden beperkt tot residuen van ijzer- en staalproductieprocedures zoals stof of slib van gasreiniging of walshuid of zinkhoudend filterstof van staalfabrieken, stof van gasreinigingsinstallaties van kopersmelterijen en vergelijkbare afvalstoffen en loodhoudende loogresiduen uit de productie van non-ferrometalen. Afvalstoffen die PCB's bevatten zijn uitgesloten.
 - De behandelingen worden beperkt tot procedures voor de terugwinning van ijzer en ijzerlegeringen (hoogoven, schachtoven en haardoven) en non-ferrometalen (Waelz-draaiovenprocedé, smeltbadprocedures met gebruik van verticale of horizontale ovens), mits de installaties ten minste voldoen aan de in Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval vastgestelde emissiegrenswaarden voor PCDD's en PCDF's, ongeacht of deze procedures al dan niet onder die richtlijn vallen en onverminderd de andere toepasselijke bepalingen van Richtlijn 2010/75/EU en de bepalingen van Richtlijn 96/61/EG.

Het opnieuw verpakken van POP-houdend afval is toegestaan, als ook het tijdelijk opslaan voorafgaand aan een dergelijke voorbehandeling of voorafgaand aan vernietiging of onomkeerbare omzetting.

Storten van POP-houdend afval is alleen onder voorwaarden toegestaan voor de in bijlage V, deel 2, van de [POP-verordening](#) genoemde afvalstoffen, voor zover de in deze bijlage genoemde maximale concentratiegrenswaarden niet worden overschreden. Dit zijn (niet alle) afvalstoffen uit de hoofdstukken 10, 16, 17 en 19 van de Eural. Permanente opslag wordt uitsluitend toegestaan wanneer aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

- de opslag gebeurt in een van de volgende locaties: veilige, diepe, ondergrondse, harde

¹¹⁹ 10.14 Wm: Ieder bestuursorgaan houdt rekening met het geldende afvalbeheerplan bij het uitvoeren van een bevoegdheid krachtens deze wet, voor zover de bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen.

- rotsformaties; zoutkoepels; een stortplaats voor gevaarlijke afvalstoffen, mits de afvalstoffen voor zover technisch mogelijk zijn verhard of gedeeltelijk gestabiliseerd, zoals vereist voor de indeling van de afvalstoffen in subhoofdstuk 1903 van Beschikking 2000/532/EG (Eural; gestabiliseerd/verhard afval);
- de bepalingen van Richtlijn storten en Beschikking 2003/33/EG (Annex II richtlijn storten) worden in acht genomen;
 - aangetoond is dat de gekozen handeling uit milieuoogpunt de voorkeur verdient.

De in de POP-verordening opgenomen voorschriften gelden rechtstreeks.

POP-houdend afval waaruit de POP is verwijderd zodanig dat het gehalte onder de grenswaarde van bijlage IV van de [POP-verordening](#) komt, verliest de kwalificatie 'POP-houdend'. Materiaal met een POP-gehalte onder de grenswaarde van Bijlage I van de verordening mag op de markt gebracht worden. Dit betekent dat de wetgever (i.c. het Verdrag van Stockholm) bij dergelijke lage gehalten het risico van de POP in de afvalstof acceptabel acht. De verwerking van dit afval moet dan in Nederland op de eerste plaats voldoen aan de betreffende minimumstandaard. Let wel: voor de toepassing van het verkregen materiaal kan bijlage I van de POP-verordening een lagere grenswaarde van de POP vereisen (de zogenaamde 'onopzettelijke sporenverontreiniging') dan de waarde van bijlage IV. Veelal echter zijn de grenswaarden van bijlage I en bijlage IV gelijk.

F.11.3.5 [Overige ZZS](#)

Overige ZZS zijn stoffen die op grond van andere internationale kaders dan [REACH](#) en de [POP-verordening](#), zoals het OSPAR-verdrag en de Krw, worden aangemerkt als ZZS. Als voorbeeld worden medicijnen en bepaalde gewasbeschermingsmiddelen genoemd. Voor de uitvoeringspraktijk gaat het in ieder geval om alle stoffen die staan vermeld op de lijst van RIVM, maar die niet vallen onder één van de andere categorieën uit paragraaf F.11.3. Daarnaast vallen andere stoffen die wel voldoen aan de ZZS-criteria zoals vastgelegd in artikel 57 REACH, maar nog niet op de RIVM-lijst staan, onder de categorie 'overige ZZS'.

Aan de verwerking van afvalstoffen die overige ZZS bevatten leggen REACH en de POP-verordening geen beperkingen op. De verwerking van een dergelijke afvalstof moet op de eerste plaats aan het betreffende sectorplan voldoen, maar als die verwerking ten gevolge van de ZZS een onverantwoord risico met zich mee brengt kan een laagwaardiger toepassing dan de minimumstandaard nodig zijn. Er moet daarom een toetsing uitgevoerd worden conform de beschreven beleidslijn ZZS in paragraaf B.14.4.3.

F.11.4 **Combinatie van regelgeving en beleid voor afvalstoffen/materialen met ZZS in praktijk**

De in paragraaf B.14.4.3 opgenomen beleidslijn ZZS is van toepassing op afvalstoffen en op materialen als bedoeld in hoofdstuk B.6 (afval of product) die ZZS bevatten die een of meer van de eigenschappen hebben die zijn vastgelegd in artikel 57 REACH en op de zogenaamde 'overige ZZS'.

F.11.4.1 [De concentratiegrenswaarde LAP voor ZZS](#)

In de beleidslijn ZZS is aangegeven dat deze alleen geldt indien in een afvalstof of een te beoordelen materiaal het gehalte van een ZZS als zodanig of in een mengsel gelijk of hoger is dan:

- indien het een stof als bedoeld in tabel 23¹²⁰ betreft: de concentratiegrenswaarde uit deze tabel;
- in de overige gevallen: 0,1 % (g/g).

Deze grenswaarden zijn gebaseerd op het RIVM-rapport '[Concentratiegrenswaarde voor ZZS in afvalstromen](#)', briefrapport 2017-0099 [2017].

¹²⁰ Betreft bijlage III van het RIVM-rapport '[Concentratiegrenswaarde voor ZZS in afvalstromen \(2017\)](#)'.

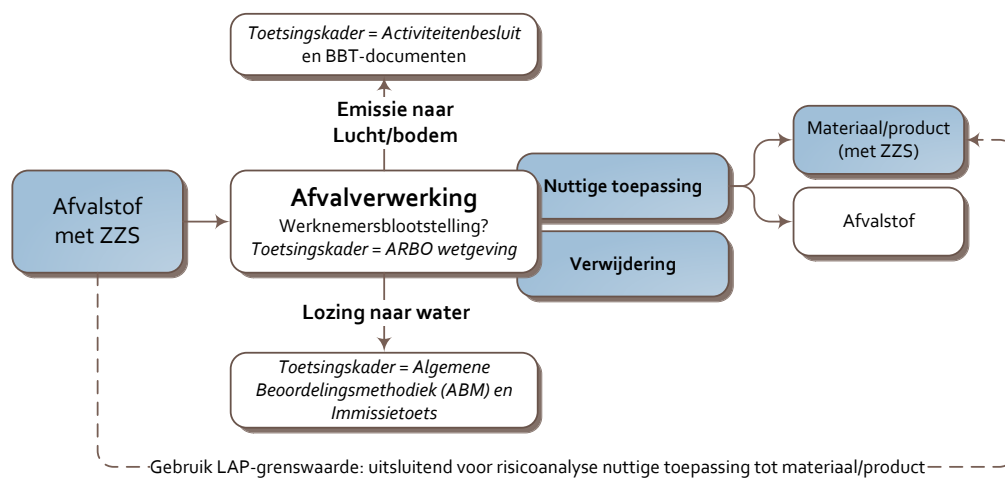
tabel 23 Stofspecifieke concentratiegrenswaarden voor ZZS

Stof	CAS-nr.	EC nr.	Concentratiegrenswaarde	
Dimethylcarbamoyl chloride	79-44-7	201-208-6	Carc. 1B	0,001 %
1,2-dimethylhydrazine	540-73-8		Carc. 1B	0,01 %
Hexamethylphosphoric triamide; Hexamethylphosphoramide	680-31-9	211-653-8	Carc. 1B	0,01 %
Indium phosphide	22398-80-7	244-959-5	Carc 1B	0,01 %
Dimethyl sulphate	77-78-1	201-058-1	Carc 1B	0,01 %
1,3-propanesultone; 1,2-oxathiolane 2,2-dioxide	1120-71-4	214-317-9	Carc 1B	0,01 %
Cobalt dichloride	7646-79-9	231-589-4	Carc 1B	0,01 %
Cobalt sulfate	10124-43-3	233-334-2	Carc 1B	0,01 %
Cobalt di(acetate)	71-48-7	200-755-8	Carc 1B	0,01 %
Cobalt dinitrate	10141-05-6	233-402-1	Carc 1B	0,01 %
Cobalt carbonate	513-79-1	208-169-4	Carc 1B	0,01 %
Cadmium fluoride	7790-79-6	232-222-0	Carc 1B	0,01 %
Cadmium chloride	10108-64-2	233-296-7	Carc 1B	0,01 %
Cadmium sulphate	10124-36-4	233-331-6	Carc 1B	0,01 %
Lead powder; [particle diameter < 1 mm]	7439-92-1	231-100-4	Repr. 1A	0,03%
Benzo[a]pyrene; benzo[def]chrysene	50-32-8	200-028-5	Carc. 1B	0,01 %
Dibenz[a,h]anthracene	53-70-3	200-181-8	Carc. 1B	0,01 %
1,4-dichlorobut-2-ene	764-41-0	212-121-8	Carc. 1B	0,01 %
Bis(chloromethyl) ether; oxybis(chloromethane)	542-88-1	208-832-8	Carc. 1A	0,001 %
Chlorophacinone	3691-35-8	223-003-0	Repr. 1B	0,003%
Warfarin	81-81-2 5543-57-7 5543-58-8	201-377-6 226-907-3 226-908-9	Repr. 1A	0,003%
Coumatetralyl	5836-29-3	227-424-0	Repr. 1B	0,003%
Difenacoum	56073-07-5	259-978-4	Repr. 1B	0,003%
Brodifacoum	56073-10-0	259-980-5	Repr. 1A	0,003%
Flocoumafen	90035-08-8	421-960-0	Repr. 1B	0,003%
Bromadiolone	28772-56-7	249-205-9	Repr. 1B	0,003%
Difethialone	104653-34-1		Repr. 1B	0,003%
2-naphthylamine	91-59-8	202-080-4	Carc. 1A	0,01 %
Benzidine; 1,1'-biphenyl-4,4'-diamine; 4,4'-diaminobiphenyl; biphenyl-4,4'-ylenediamine	92-87-5	202-199-1	Carc. 1A	0,01 %
Dimethylnitrosoamine; N-nitrosodimethylamine	62-75-9	200-549-8	Carc. 1B	0,001 %
1-methyl-3-nitro-1-nitrosoguanidine	70-25-7	200-730-1	Carc. 1B	0,01 %
Nitrosodipropylamine	621-64-7	210-698-0	Carc. 1B	0,001 %
2-methylaziridine; propyleneimine	75-55-8	200-878-7	Carc. 1B	0,01 %

Het voorgaande neemt niet weg dat in productregelgeving of in sectorplannen van het LAP lagere grenswaarden voor ZZS kunnen zijn opgenomen. Waar beperkingen onder REACH, de POP-verordening, productwetgeving of sectorplannen van het LAP geen uitsluitel bieden over de vraag of het risico van een bepaalde toepassing verantwoord is, moet een toetsing conform de beleidslijn ZZS van paragraaf B.14.4.3 worden uitgevoerd. Daarnaast kan specifiek beleid, zoals het mengen van afval tot bouwstoffen, van toepassing zijn.

Het voorgaande betekent ook niet dat afvalstoffen of materialen met ZZS onder de 0,1% of de lagere waarde uit tabel 23 tijdens de verwerking of toepassing geen nadere zorg behoeven. De CGW-LAP is uitsluitend bedoeld om aan te geven of een beoordeling van de risico's aan de orde is ten einde een beoordeling te kunnen maken of sprake is van doelmatig afvalbeheer in het geval het verwerking/toepassing van afvalstoffen betreft. Blijft de ZZS onder die grenswaarde dan zal bij verwerking of toepassing nog steeds aandacht moeten worden gegeven aan de bepalingen van het beleidskader LAP, de sectorplannen, maar ook aan emissies naar lucht, uitloging naar bodem of lozing van afvalwater waarin de ZZS ook kunnen voorkomen. Ook speelt ARBO (blootstelling werknemers) een rol. Dit is weergegeven in onderstaande figuur.

figuur 15 gebruik van de CGW-LAP bij risicoanalyse i.k.v. nuttige toepassing



F.11.4.2 Beoordelen van menghandelingen (afvalstoffen) en van afval-of-niet-afvalstof

Hieronder is in tabel 24 voor de verschillende categorieën van ZZS uitgewerkt welke aspecten door het bevoegd gezag betrokken moeten worden bij:

- de beoordeling van het mengen en vervolgens verwerken van afvalstoffen waarin ZZS voorkomen (paragraaf B.14.5.2);
- de bepaling of voor materialen waarin ZZS voorkomen of al dan niet sprake is of blijft van een afvalstof (paragraaf B.14.6).

Indien een afvalstof of een materiaal onder meerdere rijen valt, moet aan de voorwaarden van al deze rijen worden voldaan.

tabel 24 Schematische weergave van de beoordeling van afval met ZZS

type ZZS	Mengen gevolgd door nuttige toepassing (waaronder recycling) of verwijdering	Afalstof of geen afvalstof
Stoffen die voorkomen op bijlage XIV REACH (autorisatielijst) en waarvan niet beoogd wordt voorwerpen te maken	<p>Mengen of op andere wijze nuttige toepassen van het afval is niet toegestaan als dit leidt tot het in de handel brengen of zelf gebruiken van de ZZS of een ZZS-bevattend mengsel, tenzij daarvoor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een autorisatie is verleend; of • de ZZS in een mengsel aanwezig is onder de in artikel 56 REACH genoemde concentratiegrenzen; of • een vrijstelling is verleend voor de specifieke toepassing. <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan de uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> - van het mengbeleid (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen'); en - van het specifiek mengbeleid ZZS t.b.v. nuttige toepassing (zie par. B.14.6); en - van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). <p>Mengen gevolgd door verwijderen (door vernietigen of geïsoleerd bergen) van afval met ZZS wordt toegestaan als is voldaan aan de uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • van het mengbeleid (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen'); en • van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). 	<p>Het verkrijgen van de status van 'niet afvalstof' is alleen mogelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • als voor de toepassing autorisatie is verleend; of • de stof in een mengsel aanwezig is onder de in artikel 56 REACH genoemde concentratiegrenzen; of • een vrijstelling is verleend voor de betreffende toepassing; <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan alle andere eisen voor niet-afvalstoffen (zie hoofdstuk B.6), waarbij ook andere (product)regelgeving tot beperkingen kan leiden.
Stoffen met restricties op bijlage XVII REACH (restrictielijst) en waarvoor restricties gelden voor de boogde toepassing	<p>Mengen of op andere wijze nuttige toepassen van het afval met ZZS is niet toegestaan als dit leidt tot het in de handel brengen of gebruiken van de ZZS of een ZZS-bevattend mengsel, tenzij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de verwerking en inzet van de ZZS niet strijdig is met de restricties van bijlage XVII REACH; <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan de uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> - van het mengbeleid (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen'); en - van het specifiek mengbeleid ZZS t.b.v. nuttige toepassing (zie par. B.14.6); en - van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). <p>Mengen gevolgd door verwijderen (door vernietigen of geïsoleerd bergen) van afval met ZZS wordt toegestaan als is voldaan aan de uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • van het mengbeleid (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen'); en • van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). 	<p>Het verkrijgen van de status van niet-afvalstof is alleen mogelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wanneer de inzet van de ZZS niet strijdig is met de restricties van bijlage XVII REACH; <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan alle andere eisen voor niet-afvalstoffen (zie hoofdstuk B.6), waarbij ook andere (product)regelgeving tot beperkingen kan leiden.
ZZS genoemd in bijlage IV van de POP-verordening	<p>Mengen of op andere wijze nuttige toepassen van het POP-houdend afval (afval dat een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde stof bevat in een concentratie die gelijk of hoger is dan de in die bijlage genoemde concentratiegrenswaarde) is niet toegestaan, tenzij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de verwerking voldoet aan bijlage V, deel I, van de POP-verordening, waarbij de POP's worden vernietigd of onomkeerbaar omgezet; of • afval dat POP's bevat tot de in bijlage V, deel 2, vermelde 	<p>Het verkrijgen van de status niet-afvalstof is alleen mogelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • indien geen POP's aanwezig zijn in een gehalte hoger dan de concentratiegrenswaarden genoemd in bijlage I¹²¹ van de POP-verordening; <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan alle andere eisen voor niet-afvalstoffen (zie hoofdstuk B.6), waarbij ook andere (product)regelgeving

¹²¹ Indien geen grenswaarde is opgenomen in bijlage I, moet de detectiegrens worden aangehouden.

type ZZS	Mengen gevolgd door nuttige toepassing (waaronder recycling) of verwijdering	Afalstof of geen afvalstof
	<p>concentratiegrenswaarde, onder voorwaarden, wordt verwerkt overeenkomstig bijlage V, deel 2 (storten);</p> <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan de uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> - van het mengbeleid (zie (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen)); en - van het specifiek mengbeleid ZZS t.b.v. nuttige toepassing (zie par. B.14.6); en - van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). <p>Mengen of op andere wijze nuttige toepassen van niet-POP-houdend afval (afval dat een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde stof bevat in een concentratie die lager is dan de in die bijlage genoemde concentratiegrenswaarde) is niet toegestaan, tenzij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de verwerking voldoet aan andere toepasselijke (afval-) regelgeving; <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan de uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> - van het mengbeleid (zie (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen)); en - van het specifiek mengbeleid ZZS t.b.v. nuttige toepassing (zie par. B.14.6); en - van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). <p>Mengen van afval met ZZS gevolgd door verwijderen (door vernietigen of onomkeerbaar omzetten) is toegestaan, als de verwerking voldoet aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de hierboven voor POP-houdend of niet-POP-houdend afval beschreven verwerkingswijze; <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • is voldaan aan de uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> - van het mengbeleid (zie (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen)); en - van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). 	<p>tot beperkingen kan leiden.</p> <p>De in bijlage I van de POP-verordening bedoelde concentratiegrenswaarde mag worden bereikt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • door verwerking van POP-houdend afval overeenkomstig bijlage V van de POP-verordening; en <ul style="list-style-type: none"> • door verwerking van afval met een lager gehalte aan POP's dan opgenomen in bijlage IV (low POP content) overeenkomstig andere toepasselijke (afval-) regelgeving en het LAP.
<p>Stoffen die voorkomen op bijlage XIV REACH (autorisatielijst) en waarvan beoogd wordt voorwerpen te maken</p> <p>Stoffen die voorkomen op bijlage XVII REACH (restrictielijst) en waarvoor geen restricties gelden voor de beoogde toepassing</p> <p>Stoffen op de kandidaatslijst voor REACH autorisatie</p>	<p>Mengen of op andere wijze nuttig toepassen van het afval wordt toegestaan als bij de beoogde toepassing geen sprake is van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan de ZZS. Hiervoor wordt getoetst aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de risicoanalyse van paragraaf B.14.4.3; • andere uitgangspunten van het mengbeleid (zie hoofdstuk (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen)); en • van het specifiek mengbeleid ZZS t.b.v. nuttige toepassing (zie par. B.14.6); en • andere uitgangspunten van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2). <p>Een eventuele vergunning om te mogen mengen dient direct opnieuw te worden beoordeeld wanneer de ZZS wordt opgenomen op bijlage XIV of XVII van REACH of op bijlage IV van de POP-verordening.</p> <p>Mengen gevolgd door verwijderen wordt toegestaan, als de verwerking voldoet aan de uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • van het mengbeleid (zie hoofdstuk (zie hoofdstuk D.4 'Mengen van afvalstoffen)); 	<p>Het verkrijgen van de status niet -afvalstof is alleen mogelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wanneer geen sprake is van risico's op onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS. Hiervoor wordt getoetst aan de risicoanalyse van paragraaf B.14.4.3. <p>èn</p> <ul style="list-style-type: none"> • als is voldaan aan alle andere eisen voor niet-afvalstoffen (zie hoofdstuk B.6), waarbij ook andere (product)regelgeving tot beperkingen kan leiden. <p>De status niet-afvalstof vervalt wanneer bepalingen waarop de beoordeling afval geen afval gebaseerd is wijzigen. Bijvoorbeeld wanneer de ZZS wordt opgenomen op bijlage XIV of XVII van REACH of op bijlage IV van de POP-verordening. Een nieuwe beoordeling van de status van het materiaal is dan vereist.</p>

type ZZS	Mengen gevolgd door nuttige toepassing (waaronder recycling) of verwijdering	Afvalstof of geen afvalstof
Overige ZZS ¹²²	en <ul style="list-style-type: none">• van de toetsing aan de minimumstandaard (zie paragraaf B.14.5.3.2).	

¹²² Onder de categorie 'overige ZZS' vallen bijvoorbeeld stoffen zoals medicijnen en bepaalde gewasbeschermingsmiddelen. In beginsel gaat dit om alle stoffen die op basis van de criteria van REACH als ZZS moeten worden aangemerkt. Voor de uitvoeringspraktijk gaat het in ieder geval om alle stoffen die staan vermeld op de lijst van RIVM (zie paragraaf B.14.2), maar die niet vallen onder één van de andere categorieën uit de tabel.

F.11.5 Bepalingen van REACH voor uit afvalstoffen teruggewonnen stoffen

De bepalingen van [REACH](#) zijn van toepassing op stoffen/materialen en dus ook op teruggewonnen materialen zodra geen sprake meer is van een afvalstof. In dit hoofdstuk is een kort overzicht gegeven van relevante voorschriften van REACH die gelden voor uit afval teruggewonnen stoffen. Voor de exacte inhoud wordt verwezen naar de tekst van REACH en de ECHA Richtsnoer voor afval en teruggewonnen stoffen (mei 2010).

Onderstaande is, gezien de richtsnoer, geschreven vanuit het concept 'einde afval'. Uiteraard gelden onderstaande bepalingen uit REACH ook voor bijproducten en materialen die geen afval worden maar een volgend gebruik kennen.

F.11.5.1 [REACH en afvalstoffen](#)

Voor de toepassing van [REACH](#) moeten stoffen die deel hebben uitgemaakt van afvalmaterialen, maar niet langer afvalstoffen zijn op grond van de Kra, worden gezien als teruggewonnen stoffen. Alle vormen van terugwinning worden in het kader van REACH beschouwd als een vervaardigingsprocedé indien de verwerking resulteert in stoffen die niet langer afvalstoffen zijn. Dit betekent dat REACH beperkingen (restricties) kan stellen aan het verwerken van afval tot einde-afvalstoffen.

F.11.5.2 [Bepalingen voor een einde-afvalstof](#)

Om vast te stellen of sprake is van een einde-afvalstof (zie hoofdstuk B.6), moet ook worden voldaan aan de bepalingen van [REACH](#) (bijv. [voldoen aan een restrictie of het aanbrengen van een kenmerk](#)). Daarnaast moet bij het op de markt brengen van einde-afvalstoffen ook voldaan worden aan bepalingen van REACH (vb. aan registratieverplichtingen, informatiebladen, etc.). Deze bepalingen zijn samengevat in tabel 25.

tabel 25 Bepalingen op grond van REACH die gelden voor een einde-afvalstof die op de markt wordt gebracht.

Verplichtingen om een einde-afvalstof in de handel te mogen brengen	Stof als zodanig of in mengsel	Stof in voorwerp
Vaststelling, identificatie en documentatie van de stof	Elke stof	Elke stof
Registratie en aantonen van veilig gebruik in het dossier	Als >1 ton/jaar, tenzij eerder geregistreerd.	Als >1 ton/jaar en de stof is bedoeld om bij normale of voorziene situaties uit het voorwerp vrij te komen.
Voldoen aan EU-GHS	Als de stof chemische stoffen bevat	Als de stof waarvan het voorwerp is gemaakt chemische stoffen bevat
Voldoen aan de restrictielijst (bijlage XVII)	Als de ZZS is vermeld op de restrictielijst. De op de restrictielijst genoemde beperkingen gelden voor het vervaardigen, in de handel brengen en het gebruik van ZZS, mits $\geq 0,1$ gew. % ZZS of een lagere concentratiegrenswaarde indien die in de lijst is opgenomen.	Als de ZZS is vermeld op de restrictielijst.
Voldoen aan bepalingen die gelden bij vermelding op kandidaatslijst (artikel 59)	Als de ZZS is vermeld op de kandidaatslijst. Een veiligheidsinformatieblad verstrekken	Als de ZZS is vermeld op de kandidaatslijst. Geen beperking
Voldoen aan de bepalingen die gelden voor de autorisatieplichtige stoffen (bijlage XIV)	Als de ZZS is vermeld op bijlage XIV. Stoffen mogen niet meer in de handel worden gebracht of worden gebruikt, tenzij: - autorisatie is verleend voor bepaald gebruik aan een bepaald persoon. - lager dan een	Als de ZZS is vermeld op bijlage XIV. Geen beperking

	concentratiegrenswaarde ¹²³ - vrijstelling bijlage XIV REACH van toepassing is.	
--	---	--

Voor de exacte bepalingen en uitzonderingen van REACH wordt verwezen naar deze verordening.

F.11.5.3 Registratie

Voor teruggewonnen stoffen zijn registratie-eisen opgenomen in [REACH](#). Een stof mag worden gebruikt in de vrije markt indien deze is geregistreerd en veilig gebruik is aangetoond in het dossier. Registratie bij het Agentschap ECHA (European Chemicals Agency) is met ingang van 1 juni 2018 in het algemeen nodig bij de vervaardiging of invoer van stoffen als zodanig of in mengsels indien de stof in hoeveelheden van in totaal meer dan 1 ton per jaar per producent of importeur voorkomt, tenzij de aanwezigheid van de betreffende stof in dat mengsel al eerder is geregistreerd. Registratie voor teruggewonnen stoffen die voorkomen in recyclaat is niet nodig indien dezelfde stof al eerder is geregistreerd. Op de website van [ECHA](#) zijn lijsten met voorgenomen en definitieve registraties van ZZS in te zien.

De registratieverplichting van stoffen in voorwerpen is in het algemeen beperkt, tenzij de stof is bedoeld om bij normale of redelijkerwijs te voorziene gebruiksomstandigheden vrij te komen.

Registratie van stoffen in voorwerpen is in het algemeen verplicht wanneer:

- de stof in hoeveelheden van in totaal meer dan 1 ton per jaar per producent of importeur in die voorwerpen aanwezig is; en
- de stof bedoeld is om bij normale of redelijkerwijs te voorziene gebruiksomstandigheden vrij te komen.

Zodra het type (stof als zodanig of in een mengsel) en de onzuiverheden van het teruggewonnen materiaal conform [REACH](#) zijn vastgesteld, geïdentificeerd en gedocumenteerd kan het terugwinningsbedrijf onderzoeken of de vrijstellingscriteria van artikel 2, lid 7, onder d, van REACH van toepassing zijn. De vrijstelling heeft onder andere betrekking op de registratie en beoordelingsverplichtingen en is van toepassing indien:

- de stof die resulteert uit het terugwinningsproces dezelfde is als de stof die eerder is geregistreerd; en
- bij de locatie waar de terugwinning wordt verricht, de vereiste informatie over de geregistreerde stof beschikbaar is.

Teruggewonnen stoffen zijn over het algemeen niet vrijgesteld van de kennisgevingsverplichtingen voor de inventaris van indelingen en etiketteringen van de CLP-verordening. Bovendien zijn ze niet vrijgesteld van de autorisatieplicht en de restricties van REACH.

F.11.6 **Verwerken van afvalstoffen waarbij lozing van ZZS plaatsvindt**

Bij de verwerking van afvalstoffen kan lozing van ZZS naar het water optreden. Bij de beoordeling van afvalwaterlozingen wordt een aanpak gevolgd die is gericht op preventie en minimalisatie van de lozingen van ZZS. Deze aanpak bestaat uit de 'Algemene BeoordelingsMethodiek' en de 'Immissietoets' en valt buiten het kader van het LAP. Bij de verwerking van afvalstoffen die een lozing tot gevolg heeft, zal wel met deze aanpak rekening moeten worden gehouden. Om deze reden is de aanpak in deze paragraaf toegelicht.

In een sectorplan van het LAP is voor een aantal specifieke waterhoudende afvalstoffen met ZZS aangegeven dat de verwerking gericht moet zijn op:

- vernietiging van de organische ZZS;
- voorkomen van verspreiding van metalen (arsen, chroom, kobalt, koper, molybdeen, lood,

¹²³ Voor stoffen aangemerkt als ZZS op grond van de criteria d), e) of f) van artikel 57 REACH is de concentratiegrens 0,1 procent (g/g), voor alle overige ZZS is de concentratiegrens de laagste in artikel 11, lid 3, van Verordening EU-GHS vermelde waarde voor indeling van het mengsel als gevaarlijk.

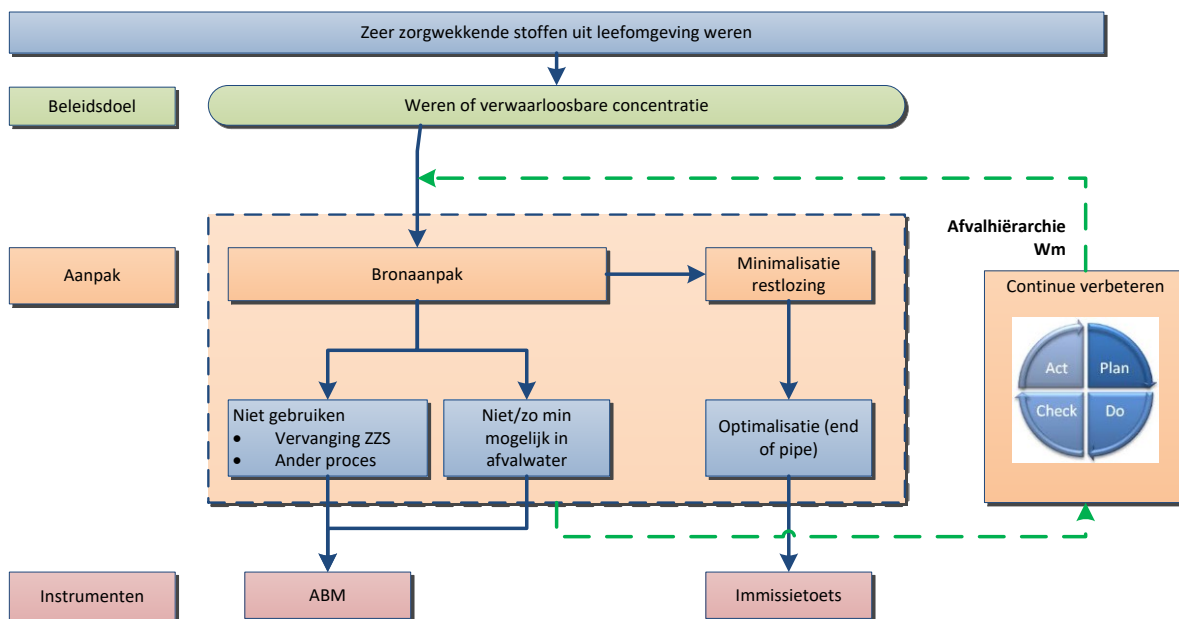
nikkel, tin, vanadium, zink, cadmium en kwik). In het sectorplan zijn concentratiegrenswaarden opgenomen, waarboven toetsing aan de minimumstandaard van verwerking moet plaatsvinden. Het is niet toegestaan deze concentratiegrenswaarden middels mengen of verdunnen te onderschrijven. De in de sectorplannen opgenomen minimumstandaarden van verwerking zijn in feite een invulling van de hierna genoemde beste beschikbare technieken (BBT).

In dit LAP worden, met uitzondering op het gestelde in de sectorplannen en het algemene mengbeleid, geen specifieke beperkingen gesteld aan het mengen en verwerken van afvalstromen waarbij sprake is van een lozing van ZZS. Lozing van ZZS wordt in die gevallen primair beoordeeld via de 'Algemene BeoordelingsMethodiek' en de 'Immissietoets'.

F.11.6.1 Aanpak van ZZS in water

De aanpak van ZZS in water richt zich op het weren uit de leefomgeving van ZZS vanuit bestaande en nieuwe lozings. De onderstaande figuur 16 geeft een overzicht hoe de aanpak van ZZS in water ingericht wordt en welke instrumenten daarbij ingezet worden.

figuur 16 Van beleidsdoel naar aanpak



F.11.6.1.1 Bronaanpak

Vanwege de grote gevaren van ZZS is het wenselijk dat deze stoffen niet worden geloosd. Daarom wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden om emissie te voorkomen door een bronaanpak. Bij voorkeur door het toepassen van alternatieve stoffen voor ZZS (substitutie) of het aanpassen van het proces. Wanneer substitutie of aanpassen van het proces (technisch en of financieel) niet mogelijk blijkt, wordt gekeken of de lozing van ZZS kan worden voorkomen door het contact van ZZS met water te voorkomen.

F.11.6.1.2 Minimalisatie

Indien de bronaanpak niet haalbaar of betaalbaar is, wordt de restlozing ZZS geminimaliseerd door zuivering van de afvalwaterstroom voordat lozing op het oppervlaktewater plaatsvindt. Bij een indirecte lozing vormt de rioolwaterzuiveringsinstallatie een onderdeel van de zuiveringstechniek. De minimalisatie vindt plaats via het emissiespoor waarbij emissiebeperking wordt bepaald door technische ontwikkelingen van BAT (voortschrijdende stand der techniek). Het toetsingskader BAT en de immissietoets op basis van de milieukwaliteitsnorm (MKN) wordt hierbij toegepast.

F.11.6.1.3 [Immissietoets](#)

Bij de immissietoets wordt beoordeeld of vanuit waterkwaliteitsoogpunt een nog verdergaande bronaanpak en/of zuivering nodig is dan volgt uit de eerste twee toets stappen. Dit wordt bepaald op basis van de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater waarop geloosd wordt en de relevante normen die daarvoor gelden.

F.11.6.1.4 [Algemene BeoordelingsMethodiek](#)

Bij de beoordeling speelt de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) een rol. Bedrijven die voornemens zijn afvalwater direct of indirect te lozen moeten de ABM gebruiken. De ABM is een methodiek waarmee de waterbezwaarlijkheid van stoffen en mengsels ingedeeld wordt in klassen (Z, A, B of C). Onder waterbezwaarlijkheid wordt verstaan 'de mate waarin er een kans is op nadelige effecten voor het aquatisch milieu'. Klasse Z heeft betrekking op ZZS, klasse A op niet snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen, klasse B op afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen en klasse C op stoffen die van nature voorkomen in het lokale oppervlaktewater.

De indeling in waterbezwaarlijkheidsklassen geeft globaal richting aan de saneringsinspanning die mag worden verlangd bij lozing van betreffende stoffen of mengsels. Daarbij geldt dat hoe waterbezwaarlijker een stof/mengsel is, hoe groter de saneringsinspanning die verlangd mag worden. Voor stoffen met een waterbezwaarlijkheid die gekoppeld is aan een saneringsinspanning Z, geldt in beginsel dat voor de verontreiniging door deze stoffen moet worden gestreefd naar een nullozing.

F.11.6.1.5 [Continue verbeteren](#)

Het overgrote deel van de ZZS-lozingen is afkomstig van bestaande lozingen, waarvoor in de regel een vergunning voor onbepaalde tijd is verstrekt. Om de koers naar zo laag mogelijke concentraties in het milieu in te kunnen zetten, dient de innovatie van BAT in de tijd en toepassing ervan in de praktijk tot aangepaste vergunningen te leiden. Dit kan effectief worden vormgegeven met Continue verbeteren volgens de plan-do-check-act (PDCA) cyclus. Om een PDCA-cyclus in gang te zetten moeten bedrijven verplicht periodiek informatie verstrekken.

F.11.7 **Voorbeelden van de toepassing van de risicoanalyse**

In paragraaf B.14.4.3 is een risicoanalyse opgenomen om te kunnen bepalen of bij de beoogde toepassing sprake is van onaanvaardbare risico's voor blootstelling van mens en milieu aan ZZS. Dit beleid is uitgewerkt in een handzame Handreiking risicoanalyse ZZS in afvalstoffen (RWS). Hieronder zijn enkele voorbeelden uitgewerkt over hoe deze risicoanalyse in de praktijk uitpakt.

F.11.7.1.1 [Koude immobilisatie van afval met ZZS in betonblokken](#)

Overwegingen

- Voor chroom(VI) is een restrictie opgenomen in bijlage XVII [REACH](#). Dit betekent dat cement en cementshoudende mengsels niet in de handel mogen worden gebracht of worden gebruikt indien het gehalte aan oplosbaar chroom(VI) bij de gehydrateerde vorm van het cement of het mengsel meer dan 2 mg/kg (0,0002 %) van het totale drooggewicht van het cement bedraagt.
- Metalen zoals cadmium, nikkel en lood staan op de restrictielijst van [REACH](#), maar daarvoor gelden geen beperkingen die samenhangen met een toepassing in betonblokken. Voor loodhoudend beeldbuisglas is een minimumstandaard opgenomen in het sectorplan afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. In dit beeldbuisglas komt loodoxide voor dat op de kandidaatslijst staat. Toepassing van lood(oxide), cadmium en nikkel in betonblokken is alleen toegestaan, indien aan de minimumstandaard is voldaan en een risicoanalyse is uitgevoerd.
- Uit onderzoek moet blijken dat de betonblokken voldoen aan de voorschriften van het Besluit bodemkwaliteit. In dit besluit zijn onder andere uitloogwaarden voor metalen, bromide, chloride, fluoride en sulfaat zijn opgenomen. Nagegaan moet worden of ook andere ZZS zijn toegepast in de betonblokken.
- Het voorgaande betekent dat de risicoanalyse moet worden uitgevoerd voor de ZZS waarvoor in sectorplannen of in bijlage XVII [REACH](#) geen beperkingen voor het gebruik in betonblokken

zijn opgenomen.

- De eerste vraag is of de ZZS gefixeerd zijn in de materiaalmatrix. Door de immobilisatie zijn ZZS niet eenvoudig uit geproduceerde betonblokken af te scheiden. Verwerking en uitloging op de lange termijn kunnen leiden tot vrijkomen van ZZS.
- De beoogde toepassing van ZZS in betonblokken is aanvaardbaar, omdat bij normaal gebruik geen ZZS vrijkomen. ZZS kunnen wel vrijkomen bij het boren in beton.
- De derde vraag is of het mogelijk is om de ZZS op een later moment alsnog te verwijderen of te vernietigen. Toepassing in betonblokken leidt tot diffuse verspreiding van ZZS waar weinig tot geen zicht op is (een groot aantal gebruikers, geen labeling van het gebruik van ZZS en toepassingen zijn niet te onderscheiden van dezelfde toepassingen van betonproducten zonder ZZS). Daardoor is het niet mogelijk om na (eerste of volgend) gebruik de ZZS te verwijderen of te vernietigen. Voorts is een reëel risico aanwezig dat na afloop van de gebruiksfase het beton (gemengd met ander steenachtig materiaal) wordt gebroken en in ongecontroleerde omstandigheden als granulaat wordt toegepast.

Conclusies

- Voor ZZS met beperkingen op basis van de sectorplannen, POP-verordening of bijlage XVII REACH is koude immobilisatie niet toegestaan.
- Voor de in paragraaf B.14.4.3 genoemde ZZS is koude immobilisatie ten behoeve van toepassing in betonblokken in beginsel geen geschikte verwerkingsmethode vanwege risico's voor blootstelling van mens en milieu aan ZZS.

F.11.7.1.2 [Additieven in PVC-buizen](#)

Overwegingen

- Voor cadmium is een restrictie opgenomen in bijlage XVII [REACH](#). Daarin is onder andere vermeld dat het verboden is uit PVC-afval vervaardigde leidingen voor water dat geen drinkwater is in de handel te brengen met een cadmiumconcentratie (uitgedrukt als Cd metaal) van 0,1 gewichtsprocent of meer van de kunststof. Deze voorwerpen moeten voorzien worden van de volgende zichtbare, leesbare en onuitwisbare vermelding: „Bevat nuttig toegepast pvc”, dan wel van een pictogram.
- Lood staat op de restrictielijst, maar voor toepassing in PVC-buizen is geen restrictie vastgelegd in REACH. Nederland pleit in Europa voor eenzelfde regeling als voor Cd. Voor toepassing van lood in PVC-buizen is geen beperkende voorwaarde in een minimumstandaard in een sectorplan opgenomen. Toepassing van lood in PVC-buizen is alleen toegestaan, indien een risicoanalyse is uitgevoerd.
- Voor de toepassing in PVC-buizen van lood en andere gevaarlijke stoffen, waarvoor geen beperkingen op grond van sectorplannen of REACH gelden, geldt onderstaande risicoanalyse.
- De eerste vraag is of de ZZS gefixeerd zijn in de materiaalmatrix. Lood en cadmium zitten goed opgesloten in de kunststof matrix en komen daar zelfs bij breken of na langdurig gebruik niet uit vrij in een mate die tot schade voor ecosystemen of de menselijke gezondheid kan leiden. Nagegaan moet worden of dat ook voor andere gevaarlijke stoffen geldt.
- De beoogde toepassing van ZZS in PVC-buizen is, om dezelfde reden als hiervoor genoemd, aanvaardbaar.
- De laatste vraag is of het mogelijk is om de ZZS op een later moment alsnog te verwijderen of te vernietigen. Indien de PVC-buizen gemarkeerd worden en hierover (internationale) afspraken worden gemaakt, dan is het mogelijk om de ZZS op een later moment alsnog te herkennen en te verwijderen. De kans op diffuse verspreiding van de ZZS blijft daarmee beperkt.

Conclusies

- Door toepassing in buizen die zijn voorzien van een kenmerk, zijn de risico's voor blootstelling van mens en milieu aan cadmium en lood aanvaardbaar.

F.11.7.1.3 [PAK-rijk asfalt of dakafval](#)

Overwegingen

- PAK's zijn POP's, maar worden niet genoemd in bijlage IV van de [POP-verordening](#). PAK's zijn

wel genoemd op de restrictielijst (bijlage XVII) van [REACH](#). De restricties hebben geen betrekking op toepassing in asfalt of dakafval, zodat deze toepassingen niet zijn gereguleerd onder REACH. Voor de verwerking van PAK-houdend dakafval en asfalt zijn in LAP3 sectorplannen opgenomen. Aan de in de sectorplannen opgenomen grenswaarden moet worden voldaan, zodat een risicoanalyse achterwege blijft.

Conclusie

- Voor PAK-houdend dakafval en asfalt zijn uitsluitend thermische verwerkingsvormen toegestaan waarbij de aanwezige PAK worden vernietigd tot onder deze concentratie. Daaronder worden geen beperkingen aan de recycling van het afval gesteld.

F.11.8 Kern van het beleid

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Overige informatie in dit hoofdstuk is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving of jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van dit hoofdstuk zal worden volstaan met bekendmaking.

- tabel 23 Stofspecifieke concentratiegrenswaarden voor ZZS

F.12 Bijlage 12: Wel/niet lijsten gescheiden inzameling afvalstoffen

In deze bijlage wordt aangegeven welke afvalstoffen in beginsel beschouwd worden als gft-afval, als klein chemisch afval van huishoudens (KCA) en wordt aangegeven wat in beginsel wel of niet in de bakken voor recycling van textiel mag worden gedeponeerd. Op diverse plekken in het LAP worden deze begrippen gebruikt of naar deze lijsten verwezen.

F.12.1 KCA-lijst

KCA (Klein Chemisch Afval) bestaat uit afvalstoffen die als gevaarlijk worden aangemerkt en die in kleine hoeveelheden bij huishoudens vrijkomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verfresten, spaarlampen en medicijnen.

Vanaf het inwerkingtreden van LAP3 wordt de volgende lijst met huishoudelijke afvalstoffen beschouwd als KCA-lijst. Deze lijst is limitatief.

Huishouden:
- Batterijen
- Spaarlampen/energiezuinige lampen
- TL-buizen
- Vloeibare gootsteenontstopper
- Lampolie
- Petroleum
- Bestrijdingsmiddelen/insecticiden

Medicijnkastje:
- Medicijnen
- Kwikthermometers
- Injectienaalden

Vervoer:
- Accu's
- Benzine
- Motorolie / afgewerkte olie /remolie
- Oliefilters

Doe-het-zelf:
- Verf
- Lak
- Beits en verfverduurzamingsmiddelen
- Bij verven gebruikte producten zoals: terpentijn, thinner, verfbijtmiddel en verfverdunner
- Kwastreiniger
- kwastontharder
- Wasbenzine
- kwikschakelaars

Hobby:
- Fotofixeer
- Foto-ontwikkelaar
- Etsvloeistoffen zoals salpeterzuur, zwavelzuur
- Zoutzuur

Bovenstaande lijst is overgenomen uit de Handreiking voor gemeenten en Inzamelaars 'Informatie over klein chemisch afval' van het toenmalige Informatiepunt Afval van het Afval Overleg Orgaan (dec.2000, ref. IPA 2000-05). Tot en met de eerste wijziging van LAP3 was deze lijst opgenomen in de toelichting op sectorplan 18.

F.12.2 Gft-lijst

In het kader van het programma VANG-Huishoudelijk heeft het ministerie van IenW, samen met Rijkswaterstaat, de NVRD, de VA en Milieucentraal een lijst voor gft-afval samengesteld van afvalstoffen afkomstig uit huishoudens die met het gft-afval aan de inzamelaar mogen worden meegegeven. Het is de bedoeling dat deze lijst door alle partijen in het veld, dus burgers, gemeenten, inzamelaars en verwerkers gebruikt wordt. Tegelijk is een lijst samengesteld van afvalstoffen die niet tot het gft-afval behoren. Uitgangspunt voor het opstellen van beide lijsten is de geschiktheid voor verwerking in gft-installaties tot kwalitatief goede compost. De lijst is zodanig opgesteld dat

- 1) rekening wordt gehouden met het feit dat een compost of een andere meststof moet worden geproduceerd die voldoet aan de Meststoffenwet.
- 2) voorkomen wordt dat niet in de meststoffenregelgeving genoemde risico-stoffen zoals pathogenen of restanten van (afbreekproducten van) (huisdier) medicijnen van invloed zijn

op de kwaliteit van compost en mogelijk andere toegestane (mest)stoffen die bij de verwerking vrijkomen.

tabel 26 Gft-lijst: wat hoort wel of niet bij het gft?

Gft-lijst: wat hoort wel of niet bij het gft?	
Wel	Niet
Groente- en fruitresten en schillen	Verpakkingen en wegwerpproducten van wat voor materiaal dan ook
Etenresten (ook botjes en graten)	Kauwgom
Brood, deeg, rijst, pasta	Luiers en ander incontinentiemateriaal
Losse thee, theezakjes, koffiedik, koffiefilters en koffiepads	Koffiecupps, ook composteerbare
Strooisel (hooi, stro, zaagsel) van kleine knaagdieren, incl. poep	Kattenbakvulling, vogelkooizand, dode dieren
Bloemen en planten	Tabak, peuken, as
Fijn tuinafval	Potten, stenen, balken, timmerhout, metaal

Meer informatie en veelgestelde vragen alsook te downloaden materialen zijn beschikbaar op de website van het programma [VANG-hh](#).

Naast bovenstaande 'korte' gft-lijst is ook een uitgebreidere lijst gemaakt, ingedeeld naar waar het afval vrijkomt:

Keukenafval	
Wel	Niet
Groente-, fruit- en snijresten en schillen	Verpakkingen en wegwerpproducten van wat voor materiaal dan ook
Aardappelen, aardappelschillen, brood, rijst, deeg, pasta	Plastic tassen of zakken
Etenresten, gekookt of ongekookt, kliekjes	Drankverpakkingen van zuivel- en vruchtensappen
Zuivelproducten zoals kaas	Kaaskorst
Ei-, vis- en vleesresten, ook botjes en graten	Koffiecupps, ook composteerbare
Jus en bakvet (gestold)	Frituurvet en olie
Notendoppen, (mossel)schelpen en eierschalen	Kauwgom
Losse thee, theezakjes, koffiedik, koffiefilters en koffiepads	
Koekjes, snoep, chocolade, noten, pitten, snacks	

Fijn Tuinafval	
Wel	Niet
Bloemen en planten	Bloem- en plantenspotten, aardewerk
Klein/fijn snoeiafval, loof, gemaaid gras en bladeren	Steen, steentjes, grind, zand, grond, klei
Tuin- en potgrond	Kunstmest, bestrijdingsmiddelen, worteldoek, hydrokorrels
Takken, stronken, stammetjes	Balken, timmerhout, metaal

Dieren	
Wel	Niet
Strooisel (hooi, stro, zaagsel) gebruikt voor kleine knaagdieren (zoals cavia, konijn, hamster) met hun poep	Poep en mest van grote dieren, zoals hond, kat, paard en koe
(Restanten) diervoer	Kattenbakvulling en vogelkooizand
	Haren, pluizen
	Dode dieren of slachtafval

Hulpmiddelen bij afvalscheiding	
Wel	Niet

Speciale composteerbare gft-inzamelzakken (Restanten) diervoer	Plastic zakken
Papier gebruikt om organisch afval (saus, vet, etensresten) op te vegen: keukenpapier, servetten, wc-papier, papieren zakdoekjes	Lege inzamelzakken Zakken van textiel
	Bewaarbakjes
Overig afval dat niet bij het gft hoort	
	Metalen zoals ijzer, blik, aluminium
	Glas
	Grote stukken of hoeveelheden papier, karton
	Producten en verpakkingen van plastic, ook niet van bioplastic of composteerbaar plastic
	(Wegwerp)producten en verpakkingen van natuurlijke materialen, zoals plantepotten, bakjes, borden, bestek en rietjes van bamboe, kokos, palmbblad, mais, (suiker)riet of stro
	Textiel
	Kurk
	As en kool van rookwaar, haard, kachel en barbecue
	Tabak, sigaretten, sigaren, peuken, filters
	Luiers, tampons, maandverband, incontinentiemateriaal
	Wondverband, pleisters, medicijnen
	Stofzuigerzakken en hun inhoud
	(Fruit)stickers
	Koffiebekers van welk materiaal dan ook

F.12.3 Textiel-lijst

Onderstaande lijst kunnen gemeenten en textielinzamelaars als richtlijn gebruiken voor wat burgers wel en niet bij het in te zamelen textiel kunnen doen.

Textiel dat gescheiden kan worden aangeboden in een gesloten plastic zak	
Wel	Niet
<u>Algemeen</u> : alle textiel uit onderstaande categorieën, ook als het versleten of kapot is behoudens wat staat in de niet-kolom	Nat en met olie en verf vervuild textiel Huishoudelijk afval
<u>Kleding</u> : zoals broeken, rokken, jurken, dassen, hemden, hoeden, petten, jacks, jassen, kousen, onderkleding, pyjama's, sokken, stropdassen, truien, T-shirts, zwemkleding, vesten	
<u>Schoeisel</u> : zoals gympen, laarzen, sandalen, sport- en wandelschoenen, indien mogelijk per paar samengebonden	
<u>Beddengoed</u> : zoals dekbedovertrekken, kussenslopen, lakens, dekens	Matrassen, dekbedden en kussens
<u>Woontextiel</u> : zoals gordijnen en vitrages, handdoeken en washandjes, knuffels (schoon), lappen groter dan 25X25 cm, poetsdoeken, servetten, tafellakens, theedoeken	Tapijt, matten, vloerbedekking Lappen kleiner dan 25X25 cm, knipselresten, breigaren, bollen wol, vulmateriaal
<u>Accessoires</u> : Zoals tassen en riemen	

F.12.4 Kern van beleid

Deze bijlage bevat geen specifieke beleidskeuzes. De informatie in deze bijlage is toelichtend. Bij een wijziging van onderdelen van deze bijlage zal geen procedure van inspraak worden gevolgd maar zal worden volstaan met bekendmaking.

