

Vergaderjaar 2013–2014

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 160

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2014

In Nederland is het totale beleid voor afvalbeheer opgenomen in het Landelijk afvalbeheerplan 2009–2021 (LAP). Dit plan is op 24 december 2009 in werking getreden en op 25 maart 2010 voor de eerste keer gewijzigd. Ten behoeve van de implementatie van de nieuwe Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG) wordt het LAP nu voor de tweede keer gewijzigd.

Overeenkomstig artikel 10.13 van de Wet milieubeheer bied ik u hierbij de inspraaknotitie aan voor de tweede wijziging van het LAP¹. De inspraaknotitie bestaat uit drie delen:

1. Informatie over de inspraakprocedure en de hoofdlijnen van de voorgenomen wijziging.
2. Voorgenomen wijzigingen in het beleidskader.
3. Voorgenomen wijzigingen in de bijlagen. Dit deel bevat onder meer de sectorplannen.

Op 28 januari 2014 heb ik u een brief gestuurd met de invulling van het programma «Van afval naar grondstof» (VANG) (Kamerstuk 33 043, nr. 28). Hoofddoel van dat programma is om een transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Om een circulaire economie te kunnen bereiken, is goed afvalbeheer van essentieel belang. Met goed afvalbeheer wordt immers bereikt dat producten en grondstoffen zo veel mogelijk opnieuw worden gebruikt en niet verloren gaan voor de samenleving. De tweede wijziging van het LAP sluit aan op diverse onderdelen van VANG.

In de loop van 2014 start de voorbereiding van een nieuw LAP, dat in 2015 in werking moet treden. Het opstellen van dat LAP3 en het uitvoeren van VANG lopen gelijk op en zijn onderling verweven. Daardoor kunnen resultaten van VANG, nieuwe minimumstandaarden en mogelijke

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

accentverschuivingen of nieuwe speerpunten in het afvalbeleid worden opgenomen in het nieuwe Nederlandse afvalbeheerplan.

Een aantal belangrijke wijzigingen, met achtergrond en impact ervan wordt hieronder aangegeven.

1. Begrippen en definities

Om in lijn te blijven met de terminologie van de nieuwe Kaderrichtlijn en de inmiddels daarop aangepaste Wet milieubeheer worden onder meer de volgende aanpassingen doorgevoerd.

- a. De Kaderrichtlijn definieert hergebruik als *«Elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld»*. Het betreft dus een handeling die met niet-afvalstoffen wordt uitgevoerd, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan tweedehands goederen. In het geldende LAP is «hergebruik» echter een handeling die wel met afvalstoffen wordt uitgevoerd. Zo wordt het begrip materiaalhergebruik door het hele LAP heen veelvuldig gebruikt voor het gebruik van afvalstoffen ter vervanging van primaire grondstoffen. Dit betekent dat op een zeer groot aantal plaatsen in het LAP de terminologie moet worden aangepast om het LAP af te stemmen op de Kaderrichtlijn.
- b. De afvalhiërarchie in de Kaderrichtlijn – inmiddels ook opgenomen in de Wet milieubeheer – komt niet één op één overeen met de oude versie, in ons land wel bekend als ladder van Lansink. Bepaalde wijzen van verwerking van afvalstoffen die tot nu toe als gelijkwaardig werden beschouwd, zijn dat op basis van de nieuwe hiërarchie niet meer. Zo wordt het gebruiken van een afvalstof om een nieuw materiaal of product te maken (recycling) nu als hoogwaardiger aangemerkt dan het opvullen van bijvoorbeeld ondergrondse ruimten of mijngroeves. Tot op heden waren dit allebei verwerkingsvormen op dezelfde trede van de ladder van Lansink. Het LAP wordt met de tweede wijziging in lijn gebracht met de nieuwe hiërarchie en bijbehorende terminologie.

2. In- en uitvoerbeleid

Het onder 1.b. genoemde onderscheid binnen vormen van nuttige toepassing werkt door in het import- en exportbeleid. Als in Nederland de minimumstandaard van een afvalstof recycling is, wordt export voor overige nuttige toepassing (brandstof of opvulmateriaal) niet meer toegestaan, omdat overige nuttige toepassing volgens de afvalhiërarchie een trede lager is dan recycling.

Een concreet voorbeeld is het niet langer toestaan van uitvoer van gips om buitenlandse mijngroeves op te vullen (opvulling) omdat in Nederland verwerken tot nieuwe producten (recycling) mogelijk is. Hiermee wordt het programma VANG – gericht op het sluiten van kringlopen – ondersteund en krijgen initiatiefnemers van recyclingfabrieken een steun in de rug.

Het spreekt voor zich dat export naar het buitenland wel wordt toegestaan wanneer ook daar recycling plaatsvindt.

3. Preventie

Op basis van de Kaderrichtlijn moeten lidstaten afvalpreventieprogramma's vaststellen. Deze programma's mogen worden geïntegreerd in de afvalbeheerplannen die de lidstaten moeten opstellen. Om te kunnen voldoen aan de termijn uit de Kaderrichtlijn heeft Nederland er echter voor gekozen het programma separaat vast te stellen en aan Brussel toe te zenden en het niet op te nemen in het LAP. Daar komt bij dat het preventieprogramma in hoge mate het karakter heeft van een actieplan en niet van een beleidsplan. In het hoofdstuk Preventie in het LAP wordt nu kort de kern van het Nederlandse programma weergegeven en wordt verder verwezen naar het programma zelf.

4. Mengen van afvalstoffen

Op grond van artikel 10.54a Wet milieubeheer (implementatie van artikel 18 van de kaderrichtlijn) geldt een mengverbod voor categorieën van gevaarlijke afvalstoffen met andere (gevaarlijke) afvalstoffen, stoffen en materialen, tenzij men beschikt over een omgevingsvergunning waarin het mengen wordt toegestaan. Het verlenen van een dergelijke vergunning moet onder andere worden getoetst aan het LAP. De tweede wijziging van het LAP omvat een uitwerking van dit toetsingskader voor menghandelingen, waarbij ondermeer de in de Wet milieubeheer genoemde categorieën nader worden uitgewerkt. Inhoudelijk wordt dezelfde lijn te zijner tijd ook in het Activiteitenbesluit opgenomen om voor niet-vergunningplichtige inrichtingen dezelfde regels te kunnen hanteren.

De Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen (Rsgh) is niet meer in lijn met het LAP. Nu alle bepalingen over het gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen in het Activiteitenbesluit, de bijbehorende Activiteitenregeling en het LAP worden opgenomen, wordt de Rsgh in 2014 ingetrokken.

5. Belasting op afvalbeheer

Van 1995 t/m 2011 werd in Nederland belasting geheven op het storten van afvalstoffen. Deze stortbelasting is op 1 januari 2012 opgeheven in het kader van het vereenvoudigen van het belastingstelsel. In de tweede helft van 2013 is besloten om in 2014 opnieuw een stortbelasting in te voeren. De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven dat hij in overleg met alle betrokkenen de herinvoering hiervan, of van een alternatief hiervoor, nader zal onderzoeken. Het onderzoek moet medio 2014 leiden tot een voorstel aan de Tweede Kamer hoe deze afvalstoffenbelasting wordt vorm gegeven en welk tarief wordt gehanteerd.

Gelet op deze ontwikkeling wordt in de tweede wijziging van het LAP geen uitspraak gedaan over eventuele toekomstige belastingen op afvalverwerking.

6. Doelstellingen voor afvalbeheer

De doelstellingen voor nuttige toepassing, recycling en verwijdering in hoofdstuk 8 van het LAP zijn aangepast aan de nieuwe definities en aan de brief «Meer waarde uit afval» uit augustus 2011 (Kamerstuk 30 872, nr. 79).

7. Status afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

Sinds de eerste wijziging van het LAP kunnen Afvalverbrandingsinstallaties de status van «nuttige toepassing» krijgen. De status van de diverse installaties is sinds die tijd in het LAP opgenomen (hoofdstuk 19). Omdat de scores van de installaties echter jaarlijks worden herberekend en getoetst, is dit onvoldoende flexibel. Met de tweede wijziging wordt daarom in het LAP de procedure opgenomen voor het aanvragen, (jaarlijks) toetsen en publiceren van de status van de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties. De jaarlijks berekende energie efficiëntie en de daarbij horende status van de afzonderlijke AVI's wordt niet meer in het LAP opgenomen, maar gepubliceerd op de site www.LAP2.nl.

8. De prijs van hoogwaardige verwerking

In het LAP is opgenomen wanneer voor een afvalstof een stortverbod zal worden ingesteld. Een van de vier genoemde criteria daarvoor is dat het alternatief voor storten de ontdoener van de betreffende afvalstof per ton niet meer kost dan 150% van het tarief van storten (inclusief afvalstoffenbelasting). Met de laatst gehanteerde tarieven voor de stortbelasting lag het bedrag dat resulteerde uit dit criterium rond de 180 euro (circa 90 euro stortbelasting en circa 30 euro regulier storttarief). Omdat het voortbestaan en de hoogte van een afvalstoffenbelasting aan verandering onderhevig zijn, wordt de 150% vervangen door een absoluut bedrag, te weten € 175,-. Dat betekent

dat het derde criterium gaat luiden: de nieuwe verwerkingstechniek kost de ontdoener van de afvalstof niet meer dan € 175,- per ton. In het verlengde hiervan wordt dit bedrag ook in een aantal sectorplannen opgenomen. Wanneer in specifieke gevallen recycling de houder van de afvalstof meer zou kosten dan € 175,- per ton – bijvoorbeeld omdat de betreffende partij te sterk is verontreinigd en daarom speciale afwijkende behandeling zou vragen – dan is alsnog verbranden, al dan niet in het buitenland, toegestaan. Hiermee worden de kosten van afvalbeheer beperkt, maar bovendien worden de betreffende sectorplannen hiermee concreter en daardoor bruikbaar voor vergunningverlening en beter handhaafbaar.

9. Aanpassen diverse sectorplannen

- a. In sectorplan 1 (huishoudelijk restafval, inclusief grof) wordt opgenomen wat een adequaat voorzieningenniveau van een milieustraat is en wanneer nasortering van grof huishoudelijk afval verplicht is. Hiermee wordt het LAP in overeenstemming gebracht met het Activiteitenbesluit. De essentie is nu dat grof-huishoudelijk afval op een milieustraat in beginsel moet worden voorgescheiden in ten minste 18 componenten. Hiervan mag een gemeente alleen afwijken wanneer zij componenten zodanig samen opslaat dat met een verplichte nascheiding hetzelfde resultaat wordt bereikt als met voorscheiding. Deze beleidswijziging moet de recycling van grof huishoudelijk afval stimuleren tegen acceptabele kosten en is hiermee geheel in lijn met VANG.
- b. De minimumstandaard voor AVI-bodemassas (sectorplan 20) wordt aangepast aan de met marktpartijen afgesloten Green Deal. Dit moet het mogelijk maken om een residu van het bewerken van bodemas te kunnen storten mits de kwaliteit van de rest zo verbetert dat nuttige toepassing zonder isolerende voorzieningen mogelijk is. Op termijn wordt hiermee de uitzonderingspositie die AVI-bodemassas nu nog inneemt in het Besluit bodemkwaliteit overbodig.
- c. De minimumstandaard voor de verwerking van dakafval (sectorplan 33) wordt gewijzigd, doordat meer aandacht wordt besteed aan «dakbedekking vreemd materiaal». Nog belangrijker is echter dat de sector heeft aangegeven dat er voor een aantal deelstromen van dakafval inmiddels voldoende mogelijkheden zijn om de minimumstandaard op een hoogwaardiger niveau vast te stellen. Ook dit is een wijziging die de doelen van het programma VANG ondersteunt.
- d. In een aantal sectorplannen bestaat de mogelijkheid de afvalstof op te werken tot brandstof. Aan deze sectorplannen wordt toegevoegd dat deze brandstof alleen mag worden toegepast binnen inrichtingen waarin emissiebeperking is gereguleerd in specifieke regelgeving en/of daarop gebaseerde vergunningen. Verwerken van afvalstoffen tot brandstoffen voor motoren van voer- en vaartuigen is niet toegestaan. Deze wijziging is reeds eerder bij het parlement aangekondigd middels een brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2011 (Kamerstuk 30 872, nr. 80). De wijziging moet nuttige toepassing van afvalstoffen en adequate bescherming van het milieu combineren.

10. Aanpassen aan jurisprudentie en andere ontwikkelingen

Op diverse plaatsen in het LAP is de tekst geactualiseerd door aansluiting te zoeken bij nieuwe jurisprudentie of rekening te houden met nieuwe of gewijzigde regelgeving. Een voorbeeld is de geheel herschreven tekst over het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering (paragraaf 4.4 van het gewijzigde LAP) waarin bijvoorbeeld jurisprudentie over het belang van de eerste handeling die een afvalstof na import of export ondergaat is verwerkt. Een ander

voorbeeld is de aangepaste tekst over het onderscheid afvalstof / geen-afvalstof (paragraaf 4.3 van het gewijzigde LAP).
Tevens is geprobeerd teksten te verduidelijken en in te spelen op signalen uit de praktijk, zoals signalen over onduidelijkheden bij de afbakening van sectorplannen.

Na de inspraakperiode wordt een Nota van aanpassing opgesteld. In die nota wordt antwoord gegeven op de afzonderlijke inspraakreacties en wordt aangegeven hoe het LAP daadwerkelijk wordt gewijzigd. Waar mogelijk worden inspraakreacties ook meegenomen bij de uitvoering van VANG. De Nota van aanpassing en het gewijzigde LAP stuur ik u te zijner tijd toe.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld