

Vergaderjaar 2017–2018

30 872

Landelijk afvalbeheerplan (LAP)

B

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2017

In Nederland is het overkoepelende beleid voor afvalbeheer in relatie tot de circulaire economie opgenomen in het landelijk afvalbeheerplan (LAP). Het leidende principe voor het nieuwe LAP is de transitie naar een circulaire economie.

Het kabinet hecht grote waarde aan de transitie naar een circulaire economie. Om vanuit het Rijk deze transitie te faciliteren, is het Rijksbrede programma circulaire economie opgezet (CE-programma)¹. Dit programma bevat de activiteiten die Nederland gaat ondernemen op dat gebied en omvat de in de Europese beleidsagenda geformuleerde acties. In het regeerakkoord wordt aangegeven dat de afspraken uit het Rijksbrede programma circulaire economie worden uitgevoerd. Daarbij legt het kabinet een extra accent op ontwikkeling en verspreiding van kennis en *best practices*.

Het LAP is één van de instrumenten om de ambities en resultaten van het CE-programma en de uitvoeringsprogramma's beleidsmatig vast te leggen, naar een brede praktijk te vertalen en af te dwingen. In LAP3 komt de relatie tussen het stimuleren van de circulaire economie en het afvalbeleid in meerdere onderdelen aan bod. Ook de doelstellingen van het LAP zijn aangepast aan het CE-programma. Met LAP3 wordt ook invulling gegeven aan het ontwikkelen en verspreiden van kennis en *best practices*.

Ieder bestuursorgaan moet, als het gaat om besluitvorming met betrekking tot afvalstoffen, rekening houden met het LAP. Het LAP is ook een invulling van de Europeesrechtelijke verplichting dat lidstaten een afvalbeheerplan hebben.

¹ Kamerstuk 32 852/33 043, nr. 33

De afgelopen jaren is gewerkt aan een nieuw LAP3. Het huidige LAP2 loopt in december van dit jaar af. In het najaar van 2016 is het ontwerp van LAP3 aan u toegezonden en is de openbare inspraakperiode gestart. Op het ontwerp LAP3 hebben 105 partijen gereageerd, voor een groot deel bedrijven, brancheorganisaties en medeoverheden. De inspraakreacties zijn samengevat en beantwoord in een nota van antwoord. Overeenkomstig artikel 10.13 van de Wet milieubeheer zend ik u hierbij deze nota van antwoord² (gezien de omvang van het document te downloaden via www.LAP3.nl).

In bijlage 3 van de nota van antwoord staan alle ingekomen reacties weergegeven, voorzien van mijn antwoord op de inspraak. Waar aan de orde is ook meteen aangegeven op welke wijze het LAP naar aanleiding van de ingekomen inspraak is aangepast. Met het vaststellen van deze nota heb ik tevens de definitieve tekst van LAP3 vastgesteld.

Inspraak

De belangrijkste onderwerpen waarop inspraak is geweest, en mijn reactie daarop, zijn hieronder weergegeven.

Inzet van het ministerie op afval-geen afval vraagstukken

Met mijn inzet beoog ik te blijven werken aan de ambitie van insprekers die in LAP3 graag nog verder zouden gaan met het wegnemen van het etiket afval. Ik deel die ambitie en probeer in de praktijk en de uitvoering ruimte te vinden. In LAP3 is meer ruimte gezocht om het etiket «afval» te laten vervallen wanneer dat vanuit het oogpunt van milieu en menselijke gezondheid verantwoord is, een bijdrage kan leveren aan de realisatie van de circulaire economie en past binnen de huidige wetgeving en jurisprudentie. Zo kan ook de bijproduct- of einde-afvalstatus worden toegekend voor een deel van een afvalstroom, als alleen dat deel van die stroom aan bovengenoemde eisen voldoet. Voor de einde-afvalstatus moet er een markt zijn op grond van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Dat wordt thans zo uitgelegd dat er – vanwege het innovatieve karakter van een toepassing – nog geen ontwikkelde markt hoeft te zijn, als er voor het materiaal *in principe* een markt bestaat, op grond van de functionaliteit en wenselijkheid van de mogelijke toepassing.

Momenteel wordt gewerkt aan een handreiking die de verschillende bevoegde gezagen zal helpen om te komen tot een passende en uniforme beoordeling van afval-geen afval vraagstukken.

Mate van recycling en te storten residu

Het LAP houdt vast aan het beleid van «verplicht» verbranden van restafval in plaats van het uitsorteren van recyclebare componenten als dit laatste zou leiden tot een te storten residu. Verbranden heeft namelijk de voorkeur boven storten (verbranden staat hoger in de afvalhiërarchie dan storten). Wel loopt reeds een actie om te onderzoeken wanneer meer uitsorteren in verhouding tot storten wel aanvaardbaar is.

Te veel ontheffingen voor storten van brandbaar afval

Dit betreft geen inspraak maar eerder een signaal dat naar aanleiding van het LAP3 wordt gegeven. Als gevolg daarvan is een onderzoek gestart naar de vraag wanneer afval «technisch niet brandbaar» is. Dit moet bevoegd gezag handvatten bieden om geen ontheffingen meer te hoeven verlenen.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 162121.

Recycling in relatie tot zeer zorgwekkende stoffen

De aanwezigheid van zogenaamde zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) kan de mogelijkheden om afval te recyclen, beperken. Europese verordeningen, zoals REACH en de POP-verordening, stellen eisen aan de verwerking van afvalstoffen waarin ZZS voorkomen en/of aan het op de markt brengen van recyclaten met ZZS. In overige gevallen biedt LAP3 ruimte voor de verwerking van afvalstoffen met ZZS mits de risico's van de beoogde toepassing van (recyclaat van) deze afvalstoffen voor het milieu of de menselijke gezondheid aanvaardbaar zijn. Als bedrijven afvalstoffen met relevante concentraties ZZS willen recyclen, dan moeten zij een risicobeoordeling opstellen. In LAP3 is uitgewerkt wanneer sprake is van een «relevante concentratie». Hiermee wordt voorkomen dat ieder spoor ZZS leidt tot het moeten uitvoeren van een risicobeoordeling. Daarnaast is een aantal acties in gang gezet die moeten bijdragen aan een goede en uniforme uitvoering van dit beleid. Er wordt, ter ondersteuning van bedrijven, gewerkt aan een handreiking voor de uitvoering van de risicoanalyse. Ook wordt onderzocht in welke afvalstoffen bepaalde ZZS kunnen voorkomen. In Europees verband wordt ingezet op uitfasering van ZZS waar dat nodig is.

Producersen van brandstoffen uit afvalstoffen

Het beleid dat brandstoffen die van afvalstoffen zijn gemaakt niet mogen worden ingezet in voer- en vaartuigen en andere mobiele installaties wordt voortgezet, ondanks de wens voor verruiming bij sommige insprekers. In afvalstoffen kunnen immers ongewenste verontreinigingen voorkomen waar bij brandstoffen uit primaire grondstoffen geen rekening mee is gehouden. Om de inzet van afval bij de productie van brandstoffen op termijn echter wel mogelijk te maken, is een onderzoek gestart naar de formulering van einde-afvalcriteria voor brandstoffen, geproduceerd uit diverse oliehoudende afvalstoffen uit de scheepvaart.

Voorkeursrecycling

Het LAP introduceert het begrip «voorkeursrecycling» en verankert dit principe. Het instrument «voorkeursrecycling» opent de mogelijkheid om op termijn te gaan sturen tussen vormen van recycling wanneer daar voor het realiseren van een circulaire economie aanleiding voor is. Dat is het geval indien uit nu lopende onderzoeken blijkt dat bepaalde vormen van recyclen evident meer bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie.

Actualiseren van omgevingsvergunningen

Naar verwachting wordt op 1 januari 2018 het Besluit omgevingsrecht gewijzigd, waardoor vergunningen binnen één jaar moeten worden geactualiseerd als de minimumstandaard in het LAP is gewijzigd of een nieuwe minimumstandaard is geformuleerd. Actualisatie is nodig om te voorkomen dat afvalstoffen op een laagwaardige manier worden verwerkt, hetgeen de transitie naar een circulaire economie zou belemmeren. Daarnaast draagt actualisatie bij aan een gelijk speelveld. In LAP3 is het niet nodig geacht om bedrijven een langere termijn te geven waarbinnen de aanpassingen moeten zijn doorgevoerd. De benodigde wijzigingen van de bedrijfsvoering geven daar geen aanleiding toe. De bedrijven kunnen binnen één jaar aan de nieuwe minimumstandaard van verwerking voldoen. Voor bedrijven zijn er geen administratieve lasten verbonden aan de wijziging van het besluit: het initiatief voor aanpassing van de vergunning ligt bij het bevoegd gezag. De overige lasten van het bedrijfsleven blijven beperkt, omdat het (nu) gaat om beperkte wijzigingen

in de bedrijfsvoering. Bestuurlijke lasten zijn er wel. Die kunnen beperkt blijven indien de wijzigingen per branche worden doorgevoerd. Daarbij is de motivatie voor het wijzigingsbesluit in de sectorplannen al gegeven.

De keuze voor bron- of nascheiding

De keuzes die zijn gemaakt in het ontwerpLAP3 zijn verder verduidelijkt waar nodig. De voorkeur voor bronscheiding voor de genoemde afvalstoffen (o.a. papier en GFT) blijft echter behouden, omdat bepaalde componenten alleen via bronscheiding in de hoogste kwaliteit beschikbaar komen voor hoogwaardige recycling.

Opvulling van mijnen en groeves: storten of nuttige toepassing?

Om bij opvulling van mijnen van nuttige toepassing te kunnen spreken, moet op grond van het arrest C-147/15 (Edilizia Mastrodonato) ook voldaan zijn aan het criterium van geschiktheid van het materiaal. Voor opvulling van mijnen en groeves is in dit arrest bovendien aangegeven dat «geschikt» betekent inert zoals bedoeld in de Richtlijn storten, en dat het moet gaan om niet-gevaarlijke afvalstoffen. Het voorgaande betekent dat naast een opvulplicht of opvulnoodzaak (het criterium dat werd gehanteerd vóór dit arrest) ook moet worden voldaan aan het criterium van geschiktheid. Pas dan is sprake van nuttige toepassing. Bij de inzet van niet-inerte en/of gevaarlijke afvalstoffen is dus altijd sprake van storten (verwijdering). Concreet betekent dit dat in veel gevallen export naar mijnen in het buitenland niet meer gezien wordt als nuttige toepassing maar als storten en op grond van het beginsel van zelfvoorziening niet meer zal worden toegestaan. De gevolgen van het arrest zijn verwerkt in het beleid van LAP3.

Ten slotte

Parallel aan deze toezending aan uw Kamer vindt publicatie in de Staatscourant plaats. Vier weken na de dag van publicatie zal LAP3 in werking treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven – Van der Meer