

LAP3: GRIP OP GRONDSTOFFEN

Zo veel mogelijk afval ombuigen naar grondstoffen. Dat is de richting van het derde Landelijk afvalbeheerplan. Het 358 pagina's tellende beleidskader schrijft voor hoe meer hergebruik mogelijk wordt gemaakt. Biedt het inderdaad nieuwe kansen voor recycling? En hoe werkbaar is het plan in de praktijk? Advocaat Ron Laan en juridisch adviseur Annemiek Tubbing reageren.

Eind september bood staatssecretaris Dijkma het derde Landelijk afvalbeheerplan (Lap3) aan de Tweede Kamer aan. Het omvangrijke stuk met als ondertitel 'Slimmer omgaan met grondstoffen' is één van de instrumenten om de ambities van het Rijksbrede Circulaire Economie-programma (zie het artikel op pagina 16) beleidsmatig vast te leggen. Kenmerkend voor dit derde Lap is (de ondertitel verradt het al) het in de keten houden van grondstoffen. Restrictieve afvalregulering wordt daarbij enigszins losgelaten. Het is bijvoorbeeld niet 'nee', maar 'nee, tenzij'. Nieuw in Lap3 is de onderscheiding van maar liefst drie vormen van recycling. Dit zijn: recycling in een gelijke of vergelijkbare toepassing, recycling in een niet-gelijke of vergelijkbare toepassing, en chemische recycling. Idee achter deze onderverdeling is dat er een betere afweging kan worden gemaakt bij het in de keten houden van grondstoffen tegenover de kosten, de emissies en andere gevolgen die dat veroorzaakt. Om het nog wat complexer te maken, wordt in Lap3 ook gesproken over voorkeursrecycling. Dat is de vorm van recycling zoals die in de sectorplannen staat voorgeschreven. Het kan namelijk zijn dat bijvoorbeeld chemische recycling (de laagste vorm van recycling in de nieuwe Ladder van Lansink) ondanks het hoge energieverbruik, toch te prefereren is boven een andere

vorm van recycling. Bijvoorbeeld omdat bij het chemische proces hele specifieke grondstoffen worden geproduceerd, of omdat een andere vorm van recycling zo absurd veel energie of hulpstoffen vergt dat de balans in vergelijking met chemische recycling negatief uitslaat. Overigens kan ook bij dit Lap worden afgeweken van de afvalhiërarchie, op basis van bijvoorbeeld een LCA of te hoge kosten voor verwerking.

Doelstellingen

Lap3 kent een aantal niet-kwantificeerbare doelstellingen zoals het wegnemen van belemmeringen, dat Nederland een hotspot moet worden voor de circulaire economie, stimuleren van producenten richting de circulaire economie en ketens beter sluiten.

Daarnaast legt het Lap de doelstellingen van het in 2015 gesloten convenant Meer en betere recycling vast, zoals stimuleren van hoogwaardige recycling, duurzame innovatie en het verhogen van het rendement van sorteerprocessen. Ook het publiek kader Huishoudelijk afval 2025 is in Lap3 geïntegreerd, waaronder het doel van maxi-

maal 100 kilo restafval per inwoner in 2020 dat afneemt naar 30 kilo in 2025. De doelstelling voor circulair inkopen van 10 procent is met een jaartje vertraagd naar 2023. Een aantal specifieke doelstellingen voor afvalstromen is verscherpt:

- totale afvalaanbod in 2023 maximaal 61 Mton en in 2029 maximaal 63 Mton;
- daarvan moet in 2023 minimaal 85 procent worden hergebruikt of gerecycled (was 77 procent in 2014);
- van bouw- en sloofafval moet in 2023 minimaal 95 procent worden hergebruikt (was 92 procent in 2014);
- van industrieel afval moet in 2023 minimaal 85 procent worden hergebruikt (was 81 procent in 2014).

Evenals de twee vorige plannen stelt Lap3 minimumstandaarden voor de verwerking van afval. Voor een aantal afvalstromen, zoals shredderafval, dakafval en kunststof is deze minimumstandaard verhoogd.

Nieuw in het plan is de nadrukkelijke plaats voor ZZS (zeer zorgwekkende stoffen). De aandacht voor ZZS in producten komt voort uit de cradle-to-cradle-beweging en is een belangrijk punt van zorg voor de transitie naar een circulaire economie. Niet altijd is er echter een onaanvaardbaar risico voor mens en milieu wanneer afval met ZZS wordt gerecycled. Het Lap werkt de criteria daarvoor uit. Gevolg is dat het (Europese) stoffenbeleid een plaats krijgt in het Nederlandse afvalbeleid.

Verder speelt het afvalbeheerplan een rol bij de afgifte van besluiten rond (aan)vragen voor de bijproduct- of einde-afvalstatus en staat het stil bij de definitie van afval en de discussie afvalstof of niet-afvalstof. Het derde Lap bestaat, evenals zijn voorgangers, uit een beleidskader (delen A t/m D), tachtig sectorplannen (deel E) en bijlagen (deel F). De geldigheidsduur is zes jaar en beslaat de periode 2017-2023, met een doorkijk tot 2029.

Friso Noordhoek



Lap3 introduceert extra treden op de Ladder van Lansink.

UITGANGSPUNT LAP3 GOED, MAAR AFVALBEGRIIP ZIT IN DE WEG

Lap3 wordt een wel erg lijvig boekwerk. Ik vind het paradoxaal dat we als burger en ondernemer in mijn ogen steeds beter en bewuster in staat zijn milieuverantwoord met afvalstoffen om te gaan, maar dat de regulering daarvan steeds maar omvangrijker en gedetailleerder wordt.

Dat de wettelijke definitie van afvalstof nog stamt uit de tijd dat we ons niet konden laten voorstaan op milieuverantwoord gedrag, zit daarbij in de weg. Het begrip afval is veelomvattend en daardoor gaan we van alles regelen waarvoor het afvalrecht als aanvulling op het reguliere milieurecht volgens mij niet is bedoeld.

Het is wel goed dat het beleid de circulaire economie als uitgangspunt neemt, maar ook daar werkt het afvalbegrip belemmerend. Immers, circulair houdt in dat stoffen en voorwerpen in de markt blijven in plaats van daarbuiten te belanden. Ik ben van mening dat het afvalbeleid zich vooral zou moeten richten op stoffen en voorwerpen die buiten de normale markt belanden en waarbij de overheid erop moet toezien dat de verwerking daarvan milieuverantwoord gebeurt.

Tot in het kleinste detail

Het Lap3 biedt bedrijven weinig soelaas als het gaat om de discussie afvalstof of niet-afvalstof. De bewijslast in de dagelijkse praktijk wordt op dit punt bij de bedrijven gelegd, en als die bedrijven in dat verband een zogenoemd rechtsoordeel vragen van de overheid, dan wordt dat rechtsoordeel niet gezien als een besluit dat aan een rechter kan worden voorgelegd. Dat schrikt af. Zo'n

Het Lap3 biedt bedrijven weinig soelaas als het gaat om de discussie afvalstof of niet-afvalstof.

systeem draagt eraan bij dat het afvalbeleid verkrampend werkt in plaats van stimulerend. Ondernemen in de sfeer van afval wordt er

met het zeer omvangrijke en tot in het kleinste detail geregelde beleid niet gemakkelijker op. Uit eigen ervaring weet ik dat ondernemers daar heel veel moeite mee hebben.

Waar gewerkt wordt, worden ook fouten gemaakt, maar als de overheid met ingrijpende handhaving die fouten aanpakt, is dat – zacht uitgedrukt – voor ondernemers geen pretje. En dat terwijl die fouten vaak onbedoeld zijn, vooral administratief van karakter en bovendien veelal niet eens met een aantoonbare milieuschade. Terwijl juist het ondernemende karakter in de afgelopen decennia ons veel innovatie en vooruitgang heeft gebracht. Het Lap3 is in die zin toch meer gebaseerd op wantrouwen dan op vertrouwen, zo is mijn indruk.

Geschiedenis herhaalt zich?

In het Lap3 heb ik een speciaal oog voor het beleid over de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Daarin valt mij op dat bij de beoordeling van kennisgevingen in het kader van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (Evoa) wordt gewerkt met de maatstaf hoogwaardigheid. Aan de hoogwaardigheid of gelijkwaardigheid

van de verwerking in het buitenland in vergelijking met die in Nederland worden gevouwen verbonden voor het wel of niet toestaan van de grensoverschrijdende overbrenging. Juridisch gezien is echter de vraag of deze beoordeling zich verdraagt met het Europese recht. In artikel 11 en 12 van de Evoa zijn de bezwaargronden ten aanzien van grensoverschrijdende overbrengingen limitatief vastgelegd en daarin wordt in ieder geval niet expliciet met deze terminologie gewerkt. Dat zou kunnen inhouden dat de geschiedenis



zich gaat herhalen, want in de jaren negentig van de vorige eeuw ging het Nederlandse Evoa-beleid bij het Europese Hof van Justitie onderuit op het gegeven dat Nederland een eigen toetsingscriterium hanteerde. Saillant detail: het ging toen ook om het criterium 'hoogwaardigheid'. ■



Mr. Ron Laan,
advocaat in
afvalrecht

LAP 3: WORDT RIJKSBREDE AMBITIE WAARGEMAAKT?

Petje af voor de opstellers van dit derde Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029! Het heeft even geduurd, maar dan heb je ook wat. Het plan bevat naast het beleidskader ook wederom veel informatie waar de praktijk zijn voordeel mee kan doen. Ik belicht een paar punten.

De ambitie ligt hoog: het Rijksbrede programma Circulaire Economie streeft naar een volledig 'gesloten cirkel' in uiterlijk 2050 met 50 procent als tussendoel in 2030. Ook al

zou afval in technische zin voor 100 procent gerecycled kunnen worden (en voor veel stromen kan dat ook), dan nog zijn er veel belangrijker factoren die recycling van afvalstoffen belemmeren. Een paar voorbeelden:

- Afvalhout: avi's kopen alle houtafval (ook A/B-hout) massaal op om te verbranden met energierugwinning (groene energie in de vorm van biomassa). Avi's krijgen daar subsidies voor. Dit voorkomt dat hout op een hoogwaardiger manier wordt ingezet. Sectorplan 36 laat nog weinig ambitie zien om deze verspilling op korte termijn aan te pakken. Wel zal – na de inwerkingtreding van Lap3 – nader

onderzoek worden gedaan om in ieder geval houten verpakkingen te redden uit de verbrandingsinstallaties.

- Recycling van plastic: de lage recyclingpercentages van plastic worden veroorzaakt door de lage olieprijs. Het produceren van nieuw plastic uit olie is goedkoper. Recycling van huishoudelijke plastics wordt overigens ook zwaar gesubsidieerd.
- Autobanden: EU autobanden die van goede kwaliteit zijn, kunnen na gebruik weer opgeknapt worden tot nieuwe banden. Goedkope importbanden uit China (die maar één keer meegaan) maken dit proces niet rendabel.

Uit deze voorbeelden blijkt dat mondiale

of Europese factoren grote invloed hebben op de recyclinginspanningen. Recyclen zal moeten renderen. Als er factoren zijn die op nationaal niveau te beïnvloeden zijn, is het ook duidelijk dat het Ministerie van IenM dat niet alleen kan met het afvalbeleid. Dat beseft IenM zelf ook gelet op de opmerking dat het CE-programma óók gevolgen heeft voor bijvoorbeeld het beleid van EZ. Of dat slaat op bovengenoemde voorbeelden kan ik niet vaststellen. Dat mag wat mij betreft wel wat meer uitgewerkt

worden in dit Lap. Zolang EZ alleen economische belangen behartigt, wordt het voor IenM lastig om (afval)stromen de goede richting op te sturen.

Restrisico

Eindelijk wordt wat meer richting gegeven aan het omgaan met het zogenoemde restrisico. Zowel voor bijproducten als einde afval geldt als één van de eisen dat de toepassing van de (afval)stof niet mag leiden tot ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid. De afgelopen vijf jaar heb ik mij afgevraagd hoe je aan dat criterium kunt voldoen en mij op het standpunt gesteld dat voldoen aan de eisen van de regelgeving van toepassing (zoals de Meststoffenwet, Besluit bodemkwaliteit of de brandstoffenregelgeving) daarvoor voldoende is.

Onze regelgever heeft kennelijk met het vaststellen van die productregelgeving eventuele restrisico's aanvaardbaar geacht. Dat blijkt dus niet zo te zijn, omdat – zo lezen we in

dit Lap – productregelgeving onvoldoende beschermt, omdat bij het formuleren ervan er meestal niet van uit is gegaan dat het product ook uit een afvalstof gemaakt kan worden. Daarom is niet met alle potentiële verontreinigingen rekening gehouden. Dus bij de aanwezigheid van 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS) in een afvalstof kan het zijn dat de stof moet worden verwerkt op een laagwaardiger manier dan de minimumstandaard. Het (nieuwe) hoofdstuk B. 14 (pagina 191 en volgende) van het Lap over deze ZZS biedt nu meer duidelijkheid op dat punt. Alle stoffen moeten aan Reach en de POP-verordening (persistente organische verontreinigende stof) worden getoetst. Dat is overigens niets nieuws. Nieuw is wel dat er in het Lap een aanvullend toetskader is

Zolang EZ alleen economische belangen behartigt, wordt het voor IenM lastig om (afval)stromen de goede richting op te sturen.

opgenomen ter beoordeling van de risico's. De vraag is of dit toetskader in de praktijk uitvoerbaar is. Weliswaar hoeft de stof niet op alle 1300 ZZS die op dit moment op de RIVM-lijst staan, onderzocht te worden, maar ik verwacht dat er op dit punt nog veel discussies zullen ontstaan tussen bevoegd gezag en bedrijfsleven. Het bevoegd gezag heeft eenvoudigweg te weinig kennis om te bepalen wat nog redelijk en nodig is om te laten onderzoeken, en wat niet. En wat doen we met al die (potentieel gevaarlijke) stoffen die niet als afvalstof kunnen worden aangemerkt: mogen die wel worden toegepast zonder (extra) risicobeoordeling? ■



Mr. Annemiek Tubbing,
Tubbing Milieu-advies