

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving

Op de voordracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op de artikelen 8.40 en 9.2.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, 2, tweede lid, van de Woningwet en 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

In artikel 1, eerste lid, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 worden de volgende begrippen met de daarbij behorende begripsomschrijving in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

asbest: stoffen die een of meer van de volgende vezelachtige silicaten bevatten:

- 1°. actinoliet (CAS-nummer 77536-66-4);
- 2°. amosiet (CAS-nummer 12172-73-5);
- 3°. anthofylliet (CAS-nummer 77536-67-5);
- 4°. chrysotiel (CAS-nummer 12001-29-5);
- 5°. tremoliet (CAS-nummer 77536-68-6);
- 6°. crocidoliet (CAS-nummer 12001-28-4);

asbesthoudend product: product waarin asbest voorkomt;

Artikel II

In artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 wordt in de begripsomschrijving bij het begrip 'asbest' 'artikel 1, eerste lid, onder a, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005' vervangen door 'artikel 1, eerste lid, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005'.

Artikel III

Het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Categorie 5 komt te luiden:

5. a. kwikhoudende materialen en producten met een gehalte aan kwik van meer dan 50 mg/kg droge stof, tenzij:

1° de afvalstof door aanwezigheid van andere gevaarlijke stoffen dan kwik ook na het ontkwijken uitsluitend zouden kunnen worden gestort, of

2° het een afvalstof betreft waarvoor een bedrijf dat voldoende is toegerust en vergund om afvalstoffen te ontkwijken, schriftelijk heeft verklaard dat deze afvalstof:

i. niet doelmatig kan worden ontkwikt, of

ii. zich vanwege de aard of samenstelling niet leent voor ontkwijken, of kwikhoudende materialen en producten met een gehalte aan kwik van ten hoogste 10 mg/kg droge stof, tenzij de afvalstof verontreinigd is met veel onbrandbare verontreinigingen, zodat verbranden leidt tot diffuse verspreiding hiervan of tot relatief grote belasting van actief kool in de rookgasreiniging;

2. Categorie 33 komt te luiden:

33. a. hechtgebonden asbestcement of asbestcementproducten

b. asbesthoudend staalschroot;

3. Categorie 45 komt te luiden:

45. elektrische en elektronische apparatuur, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder f, van de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, met uitzondering van glas van de verwerking van zwart-wit CRT-beeldbuizen en de conus van kleur CRT-beeldbuizen, zowel glas dat gescheiden als in een gemengde fractie wordt aangeleverd;

Artikel IV

In Bijlage I, onder A, van het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt in de begripsomschrijving bij het begrip 'asbest' 'artikel 1, eerste lid, onder a, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005' vervangen door 'artikel 1, eerste lid, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005'.

Artikel V

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

Nota van toelichting

I Algemeen

1. Onderwerpen van dit besluit

Dit besluit heeft allereerst tot doel om de wettelijke stortverboden in artikel 1, eerste lid, van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (hierna: Bssa) in overeenstemming te brengen met het nieuwe beleid voor het storten van afvalstoffen dat is vastgelegd in het landelijk afvalbeheerplan 3 (hierna: LAP3).¹ LAP3 is vastgesteld op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer. Er worden drie stortverboden aangepast (artikel IV).

Tevens worden technische wijzigingen aangebracht in het Asbestverwijderingsbesluit 2005, het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving op grond van de Omgevingswet (artikelen I, II en III). In deze besluiten wordt een omschrijving van het begrip 'asbest' opgenomen. De reden hiervoor wordt besproken in de artikelsgewijze toelichting.

2. Wettelijke stortverboden

Op grond van artikel 1, eerste lid, Bssa is het verboden om in een inrichting die is aangewezen in onderdeel C van bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht, afvalstoffen te storten die vallen onder een van de categorieën die in artikel 1, eerste lid, Bssa zijn opgenomen. De reden voor deze stortverboden is dat er voor de desbetreffende afvalstoffen verwerkingsmogelijkheden bestaan of in een vergevorderd stadium van ontwikkeling zijn, met name recycling of een andere nuttige toepassing. Die verwerkingsmethoden scoren in de voorkeursvolgorde voor de verwerking van afvalstoffen (afvalhiërarchie) beter dan storten en zijn daarom in LAP3 als minimumstandaard aangewezen. De voorkeursvolgorde is opgenomen in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer, ter implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.²

In totaal zijn in artikel 1, eerste lid, nu 45 categorieën van afvalstoffen opgenomen waarvoor een stortverbod geldt. Het gaat om afvalstoffen die zowel van bedrijven als huishoudens afkomstig zijn.

Drie categorieën van artikel 1, eerste lid, Bssa moeten worden aangepast. De aanpassingen zijn nodig om een goede invulling te geven aan de afvalhiërarchie en om de daaruit resulterende minimumstandaarden uit LAP3 in te voeren.

Het gaat om:

a) het aanpassen van het stortverbod voor kwikhoudend afval (categorie 5; nog niet in werking getreden³) aan een wijziging van de minimumstandaard voor verwerking;

¹ Te raadplegen op: <https://lap3.nl/>. Op deze website zijn ook alle sectorplannen te vinden.

² Kaderrichtlijn afvalstoffen: Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150).

³ De reden hiervoor is uiteengezet in de nota van toelichting bij het Besluit van 19 november 2012, houdende vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van het Besluit van 26 september 2012 tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Stb. 2012, 466): "Na het ontkwikken mag het kwikhoudend afval een kwikgehalte bevatten van ten hoogste 50 mg/kg. Recentelijk is geconstateerd dat er binnen deze categorie enkele stromen zijn die niet volgens de minimumstandaard verwerkt kunnen worden. Voor onder meer bepaalde rookgasreinigingsresiduen van Afval Energiecentrales (AEC's) en kwikhoudende afvalstoffen die overblijven na de vacuümdestillatie ten behoeve van de kwikverwijdering, is het thans technisch 4

b) het opnemen van een nieuw stortverbod voor asbesthoudend staalschroot (categorie 33; nog niet in werking getreden), omdat een nieuwe verwerkingstechniek beschikbaar komt waarbij asbesthoudend staalschroot van het asbest kan worden ontdaan;
c) het aanpassen van het stortverbod voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (categorie 45) aan een wijziging van de minimumstandaard voor de verwerking van CRT-beeldbuizen.

Daarnaast is het nodig om in categorie 45 de daarin opgenomen verwijzing naar het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur aan te passen. Dat besluit is inmiddels namelijk ingetrokken. Hiervoor is de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur in de plaats gekomen.

Voor een toelichting op de aanpassingen wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel A van artikel I.

3. Gevolgen voor bedrijven, burgers en bestuursorganen

Vanaf het moment van het van kracht worden van de nieuwe stortverboden voor asbesthoudend staalschroot en kwikhoudende materialen en producten, moeten die afvalstoffen op een andere wijze dan storten worden beheerd. De alternatieve verwerkingsmethoden zijn duurder dan storten.

Het storten van asbesthoudend staalschroot kost ongeveer tussen € 75,- en € 100,- per ton. Het stortverbod zal volgens het LAP3 pas ingaan als er alternatieven voor verwerking zijn ontwikkeld waarvan de kosten beneden € 205,- per ton blijven. De wijziging van categorie 33 zal pas op dat moment ingaan.

Er is getracht om op basis van de beschikbaar gegevens een indicatie te geven van de totale kosten. Uitgaande van de geschatte hoeveelheid van 80 kton asbesthoudend staalschroot die jaarlijks vrijkomt vermenigvuldigt met de meerkosten van maximaal 130 €/ton komt dat op een totaal van ongeveer €10,4 miljoen. Dit is een schatting omdat het storten van afvalstoffen alleen op hoofdlijnen geregistreerd wordt en de geschatte verwerkingskosten nog niet zijn vastgesteld.

Het storten van kwikhoudende materialen en producten is goedkoper dan het ontkwijken daarvan. De kosten van ontkwijken kunnen oplopen tot, in uitzonderingsgevallen, meer dan € 1000,- per ton.

Hoewel het moeilijk is een schatting te geven van de betreffende kosten, wordt uitgegaan van ca 1,1 kiloton ⁴ kwikhoudende materialen en producten. Bij meerkosten van gemiddeld max 900€/ton komt dit neer op een lastenverzwaring van ca. 1 mln €/jaar. Ook hier geldt dat het om een indicatie gaat omdat het storten van afvalstoffen alleen op hoofdlijnen geregistreerd wordt.

niet mogelijk het kwik (verder) af te scheiden. Deze constatering geeft aanleiding tot het evalueren van het beleid voor kwikhoudend afval zoals dat is weergegeven in sectorplan 82 van het landelijk afvalbeheerplan. Aangezien het stortverbod, zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, categorie 5, van het Bssa (nieuw), is gebaseerd op het beleid voor kwikhoudend afval en dit beleid mogelijk wordt gewijzigd, is het niet doelmatig het stortverbod per 1 januari 2013 in werking te laten treden."

⁴ De totale productie aan kwikhoudend afval in Nederland is niet goed bekend omdat in de monitoring het onderscheid tussen kwikhoudend afval en afval dat valt onder sectorplan 66 (gasontladinglampen en fluorescentiepoeder) niet volledig gemaakt kan worden. De productie van afvalstof dat onder sectorplan 82 kan vallen bedraagt ongeveer 3,5 kton (situatie 2006). Hiervan is ongeveer 2,4 kton een overlap met sectorplan 66.

Samenvattend levert dit een geschatte structurele lastverzwaring op van ongeveer 11,4 mln €/ jaar.

Omdat de desbetreffende afvalstoffen hoogwaardiger kunnen worden verwerkt, wordt de in het voorgaande weergegeven lastenverhoging ten gevolge van het instellen van een stortverbod aanvaardbaar geacht in verhouding tot de nadelen die het storten van gevaarlijke stoffen als asbest en kwik meebrengt voor het milieu.

De wijziging van artikel 1 Bssa heeft tot gevolg dat de acceptatievoorschriften van de omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, voor stortplaatsen waar de afvalstoffen waarvoor het stortverbod gaat gelden, nu nog mogen worden gestort, op enig moment dienen te worden aangepast. Het betreft de aanpassing van maximaal twintig vergunningen. Omdat een stortverbod voorgaat op een voorschrift in de vergunning dat storten wel toestaat, is het niet nodig om de vergunning meteen aan te passen. Het bevoegd gezag kan de aanpassing laten meelopen met een andere wijziging van de omgevingsvergunning. De wijziging van het artikel heeft dan geen noemenswaardige gevolgen voor de bestuurlijke lasten.

Daarnaast moeten stortplaatsexploitanten die de bovengenoemde afvalstoffen nu nog accepteren, hun acceptatie- en verwerkingsbeleid aanpassen, in die zin dat in de acceptatievoorwaarden die de stortplaats hanteert, moet worden opgenomen dat de afvalstoffen waarvoor het stortverbod is gaan gelden, niet meer worden geaccepteerd. Dit is een, eenmalige, minimale administratieve last.

Voor stortplaatsen leiden de stortverboden maar tot een beperkte inkomstendaling omdat het aanbod van de desbetreffende afvalstoffen in verhouding tot het totaal van aangeboden afvalstoffen beperkt is.

De wijziging heeft geen gevolgen voor burgers, omdat de desbetreffende afvalstoffen niet in particuliere huishoudens vrijkomen.

4. Milieueffecten

Storten wordt in de afvalstoffenverwijderingsketen beschouwd als de minst gewenste wijze van afvalstoffenbeheer. Met het vaststellen van een stortverbod voor asbesthoudend staalschroot en het vaststellen van een nieuw stortverbod voor kwikhoudende materialen en producten wordt het beheer van deze afvalstoffen omgebogen naar een wijze van afvalstoffenbeheer waarbij de afvalstoffen nuttig (kunnen) worden toegepast. Deze ombuiging komt de transitie naar een circulaire economie ten goede.

Als het gaat om het asbesthoudend staalschroot zorgt de nieuwe verwerkingstechniek ervoor dat de schadelijke asbestvezels worden vernietigd. Bij stort blijven deze vezels intact, zij het dat het asbesthoudend afval wordt afgedekt zodat de vezels normaal gesproken niet kunnen vrijkomen. Bovendien kan asbest dat is gestort een probleem vormen indien de stortplaats om de een of andere reden (zoals 'afvalmining' of herinrichting vanwege planologische ontwikkelingen) wordt afgegraven.

Bij asbesthoudend staalschroot is tevens van belang dat een hoog percentage van de afvalstof, namelijk het staal dat zonder meer gerecycled zou kunnen worden, tot op heden vanwege de aanwezigheid van asbest eveneens moet worden gestort. Dit betekent dat een materiaal dat op zich heel goed weer als grondstof voor nieuw staal kan worden gebruikt, uit de keten verdwijnt.

Een deel van de kwikhoudende materialen en producten wordt nu nog gestort. Met het nieuwe stortverbod (het oude stortverbod is nooit in werking getreden⁵) wordt bewerkstelligd dat kwikhoudende materialen en producten alleen nog worden gestort als

⁵ De reden hiervan is toegelicht in paragraaf 2 (noot 3).

ontwikken niet mogelijk of niet doelmatig is.

5. Totstandkoming van het besluit

Het ontwerpbesluit bevatte aanvankelijk ook bepalingen die betrekking hadden op de 3-jarige, onderscheidenlijk 5-jarige, opslag van afvalstoffen in een inrichting, voorafgaand aan nuttige toepassing van de afvalstoffen. Die bepalingen zouden worden opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en in het BSSA. Er is echter besloten om dit onderdeel voor deze wijziging niet mee te nemen, omdat de totstandkoming van het ontwerpbesluit vertraging heeft opgelopen en het besluit hierdoor naar verwachting niet veel eerder in werking zal treden dan de Omgevingswet. De bepalingen over de opslag van afvalstoffen in een inrichting zullen nu worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving op grond van de Omgevingswet. De planning is om hier na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in de loop van 2021 mee te starten. Overwogen is om de opslagbepalingen die in het ontwerpbesluit waren opgenomen, om te bouwen naar bepalingen die in het Besluit activiteiten leefomgeving kunnen worden opgenomen. Hiervan is afgezien omdat dit vanwege de complexiteit van de operatie. Om deze reden is eerder al besloten om het Bssa vooralsnog niet in de Omgevingswet te integreren. Dit zou leiden tot vertraging van de andere bepalingen die in het ontwerpbesluit zijn opgenomen. Het is wenselijk dat de invoering van de nieuwe stortverboden en van een omschrijving van het begrip asbest in het Asbestverwijderingsbesluit en Bouwbesluit 2012 zo snel mogelijk plaatsvinden.

Het ontwerpbesluit is overeenkomstig de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voor consultatie voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). De VNG en UvW hebben geen opmerkingen gemaakt. In deze paragraaf wordt uitsluitend ingegaan op de commentaren en adviezen die betrekking hebben op de stortverboden die in het ontwerpbesluit zijn blijven staan. Het merendeel van de opmerkingen die zijn gemaakt, had op de opslagbepalingen betrekking.

Het IPO heeft gereageerd bij brief van 3 februari 2020.

De ILT heeft een HUF-toets (naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid) verricht. Daarin werd geadviseerd een verwijzing naar de begrippen in de EU-kwikverordening 2017/852 op te nemen. Daarvoor is echter niet gekozen, omdat de verordening geen begrip kent dat het equivalent is van het begrip kwikhoudende materialen en producten in LAP3 (hiervoor wordt verwezen naar de toelichting artikel IV, onderdeel A, categorie 5). Daarbij gaat het anders dan het begrip 'afval' in de verordening om alle kwikhoudende afvalstoffen.

In het kader van de voorbereiding van het ontwerpbesluit is advies ingewonnen van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft op 30 januari 2020 geadviseerd.

ATR geeft aan graag een nadere toelichting te willen ten aanzien van de omvang van afvalstromen in Nederland, zoals kwikhoudende materialen en producten. De afvalstromen in Nederland worden centraal gemonitord in de jaarlijkse rapportage over afvalverwerking in Nederland. Deze rapportage monitort de omvang van afvalstromen alleen op hoofdlijnen, zoals huishoudelijk afval of bedrijfsafval. Voor zover er iets over de omvang van specifieke afvalstromen bekend is, is deze verwerkt in het besluit. De te wijzigen stortverboden leiden daarbij niet tot extra administratie voor bedrijven omdat de verplichting om de

samenstellingsgegevens van afvalstoffen aan te leveren en te registreren op grond van de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen⁶ ook geldt bij het storten van afvalstoffen. Deze gegevens worden niet centraal opgeslagen, maar moeten individueel beschikbaar worden gehouden voor inzage in het kader van toezicht. Daarnaast is de ontdoener van kwikhoudende materialen en producten zelf verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de afvalstoffen worden ontkwikt.

Overeenkomstig het kabinetsbeleid is geprobeerd om in het kader van een mkb-toets een panel te organiseren om met bedrijven uit dit segment de gevolgen voor het midden- en kleinbedrijf verder in beeld te krijgen. Hiervoor zijn de gebruikelijke wegen bewandeld, maar er is hiervoor geen belangstelling getoond. De Vereniging Afvalbedrijven heeft aangegeven dat bedrijven geen problemen als gevolg van het ontwerpbesluit verwachten te ondervinden.

Er heeft overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer een voorpublicatie van het ontwerpbesluit in de Staatscourant plaatsgevonden waarmee gelegenheid werd gegeven daarop te reageren. **Pm bespreking reacties**

Tevens is het ontwerpbesluit overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer voorgehangen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. **Pm bespreking reacties**

II Artikelen

Artikelen I, II en III

Deze artikelen voorzien in wijzigingen van technische aard die nodig zijn geworden doordat het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten; kamerstukken 34675) door de Eerste Kamer is verworpen. Omdat de begrippen 'asbest' en 'asbesthoudend product' in het wetsvoorstel ook op het niveau van de Wet milieubeheer zelf werden gebruikt, voorzag het wetsvoorstel er in dat van die beide begrippen in de Wet milieubeheer ook begripsomschrijvingen zouden worden opgenomen. Deze begripsomschrijvingen zouden ook gelden voor de op de Wet milieubeheer gebaseerde regelgeving, zoals het Asbestverwijderingsbesluit 2005. In verband daarmee werd in het Besluit van 29 maart 2019 tot wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2019, 155) het begrip 'asbest' uit het Asbestverwijderingsbesluit 2005 geschrapt. Artikel 5 voorziet er in dat het begrip 'asbest' met bijbehorende begripsomschrijving in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 wordt teruggezet en dat daarin tevens een begripsomschrijving van het begrip 'asbesthoudend product' wordt opgenomen, omdat dat begrip in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 eveneens enkele malen wordt gebruikt.

Omdat artikel 1, eerste lid, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 sinds de wijziging waarin het Besluit van 29 maart 2019 voorzag, geen onderdelen meer bevat, maar de begrippen daarin in alfabetische volgorde werden opgenomen, worden de verwijzingen in het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving die daarmee nog geen rekening hielden, daarmee in overeenstemming gebracht.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017313/2019-01-01>

De omschrijving van het begrip 'asbest' komt inhoudelijk overeen met de omschrijving in de Europese huidige regelgeving, zoals REACH, en de nationale regelgeving, zoals het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Arbeidsomstandighedenbesluit. De precieze formulering loopt in genoemde regelgeving enigszins uiteen (in de REACH-verordening is sprake van een opsomming in tabel-vorm, met vermelding van de desbetreffende CAS-nummers. Asbestvezels omvatten a) Crocidoliet CAS-nr. 12001-28-4), b) Amosit (CAS-nr. 12172-73-5), c) Anthofylliet CAS-nr. 77536-67-5, d) Actinoliet (CAS-nr. 77536-66-4), e) Tremoliet (CAS-nr. 77536-68-6), f) Chrysotiel (CAS-nrs. 12001-29-5 en 132207-32-0. Er is voor gekozen de omschrijving van het begrip «asbest» in artikel 4.37 (onderdeel a) van het Arbeidsomstandighedenbesluit letterlijk over te nemen om te voorkomen dat er verschillende begrippen in de nationale regelgeving worden gebruikt. De begripsomschrijving van het begrip 'asbesthoudend product' is eveneens geïnspireerd op artikel 4.37 (onderdeel b) van het Arbeidsomstandighedenbesluit, met dien verstande dat deze omschrijving enigszins is aangepast zodat zij beter aansluit bij de formuleringen die in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 worden gebruikt. Met de taalkundige verschillen zijn geen inhoudelijke verschillen beoogd. Het verschil tussen asbest en asbesthoudend product is dat asbest een natuurlijk mineraal is en dat een asbesthoudend product door mensen is vervaardigd met toepassing van het natuurlijke mineraal asbest.

Artikel IV

Onderdeel A

Categorie 5 (kwikhoudend afval)

Categorie 5 van artikel 1, eerste lid, Bssa omvat een stortverbod voor kwikafval met een gehalte aan kwik van meer dan 50 mg/kg droge stof. Het stortverbod voor deze categorie is in het Bssa opgenomen bij de wijziging van het Bssa die op 1 januari 2013 in werking is getreden.⁷ Omdat enkele afvalstromen echter nog niet volgens de destijds geldende minimumstandaard konden worden ontkwikt, is het stortverbod voor stortcategorie 5 toen nog niet van kracht geworden.

In LAP3 (sectorplan 82) is het eerdere beleid voor kwikhoudend afval geëvalueerd en is naar aanleiding daarvan aangepast beleid opgenomen.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën van kwikhoudend afval, al naar gelang het gehalte aan kwik, namelijk de categorieën a) ten hoogste 10 mg/kg droge stof (hierna: categorie ≤ 10), b) meer dan 10 en ten hoogste 50 mg/kg droge stof (hierna: categorie $>10 \leq 50$) en c) meer dan 50 mg/kg droge stof (hierna: categorie >50). Voor een uitgebreide toelichting wordt naar sectorplan 82 van LAP3 verwezen. In een wijziging van het LAP3 die bij het in procedure brengen van het ontwerp van dit besluit nog in voorbereiding was, wordt het begrip 'kwikhoudende afvalstoffen' vervangen door het begrip 'kwikhoudende materialen en producten'. Hieronder vallen zowel kwikverbindingen, kwikmengsels, kwikhoudende materialen, kwikhoudende producten zoals gedefinieerd in de kwikverordening, als materialen verontreinigd met kwik, voor zover het gehalte aan kwik ten minste 0,1 mg/kg droge stof bedraagt. Het nieuwe begrip sluit beter aan op de terminologie van de EU-kwikverordening en het beleidsstreven naar een circulaire economie, zonder dat hiermee inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd. Vooruitlopend op het van kracht worden van de wijziging van het LAP, wordt in de nieuwe omschrijving van categorie 5 in het ontwerp van dit besluit alvast van het nieuwe begrip gebruik gemaakt. Het besluit dient namelijk ter

⁷ Besluit van 26 september 2012 tot wijziging van het besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Stb. 2012, 466).

implementatie van LAP3 en moet daarom zo goed mogelijk bij de daarin gebruikte terminologie aansluiten. Met het begrip kwikhoudende materialen en producten worden overigens uitsluitend afvalstoffen bedoeld, zoals blijkt uit het openingsgedeelte van artikel 1, eerste lid, Bssa.

In sectorplan 82 is opgemerkt dat bij het vaststellen van de minimumstandaard geen keuze is gemaakt voor een specifieke verwerkingsvorm. De primaire beleidsmatige invalshoek is het voorkomen van (diffuse) verspreiding van kwik in het milieu. De minimumstandaard in LAP3 voor verwerking is daarom gericht op het vermijden van de verspreiding van kwik in het milieu en het verbranden van het restant.

Voor categorie ≤ 10 geldt een stortverbod. Bij een dergelijk gehalte aan kwik bestaan er geen risico's voor ongewenste verspreiding van kwik in het milieu. Het is dan niet nodig en dus onwenselijk dat de afvalstof wordt gestort, omdat er andere methoden van verwijdering of nuttige toepassing bestaan die hoger in de afvalhiërarchie staan. De minimumstandaard in LAP3 noemt een aantal gevallen waarin nuttige toepassing niet leidt tot ongewenste verspreiding van kwik. De minimumstandaard is thermische reiniging van met kwik verontreinigde grond, waarna de grond kan worden toegepast overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit. Als dit niet mogelijk is, dan is de volgende methode die in aanmerking komt 'verbranden als vorm van verwijdering'. Deze methode is niet wenselijk als kwikhoudende materialen en producten relatief zwaar zijn verontreinigd met niet-brandbare verontreinigingen, in het algemeen metalen. In dat geval zou verbranden leiden tot diffuse verspreiding van deze verontreinigingen of tot relatief zware belasting van de rookgasreiniging van de verbrandingsinstallatie. Omdat aan de verwerkingsmethode dat overwegende milieunadelen kleven, is in dat geval storten de beste verwerkingsmethode en is een uitzondering op het stortverbod gerechtvaardigd.

Voor categorie $>10 \leq 50$ geldt geen stortverbod. Hierbij is namelijk wel sprake van risico's voor het milieu. Ontkwikken tot ≤ 10 is weliswaar voor deze categorie technisch mogelijk en heeft ook de voorkeur, maar vanwege de technische problemen en de hoge kosten die dat meebrengt en de beschikbaarheid van gecontroleerd storten als verwerkingsalternatief, wordt ontkwikken niet als minimumstandaard voor deze categorie voorgeschreven. Op een stortplaats zijn zodanige voorzieningen aanwezig, dat de risico's voor verspreiding van kwik in het milieu voldoende kunnen worden beheerst. Daarom mogen deze afvalstoffen worden gestort.

Voor categorie >50 geldt daarentegen wel een stortverbod. De risico's voor het milieu zijn ook bij storten zodanig, dat ontkwikken van afvalstoffen met een dergelijk gehalte aan kwik wel redelijk wordt geacht. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen die een uitzondering op het stortverbod wenselijk maken. In dat geval kunnen de afvalstoffen echter niet zonder meer worden gestort, maar moeten zij eerst een behandeling ondergaan (artikel 8 Bssa) om de risico's van verspreiding van kwik in het milieu tegen te gaan.

In sectorplan 82 zijn de volgende twee uitzonderingen aangegeven.

In de eerste plaats is ontkwikken niet verplicht wanneer de afvalstoffen na ontkwikken vanwege het voorkomen van andere aanwezige verontreinigingen, bijvoorbeeld een specifieke kwikverbinding, nog steeds moet worden gestort. Het ontkwikken brengt in die gevallen namelijk extra kosten met zich mee zonder dat dit met het oog op de bescherming van het milieu en de volksgezondheid tot een betere uitkomst leidt.

In de tweede plaats is ontkwikken niet verplicht wanneer de afvalstoffen niet doelmatig kunnen worden ontkwikt, of zich vanwege de aard van de afvalstroom niet lenen voor ontkwikken, bijvoorbeeld vanwege het voorkomen van reactieve afvalstoffen of afvalstoffen die tijdens het ontkwikken ontleden.

Categorie 33 (asbesthoudende producten)

Categorie 33 van artikel 1, eerste lid, Bssa omvat een stortverbod voor hechtgebonden asbestcement of asbestcementproducten. Het stortverbod voor deze categorie is in het Bssa opgenomen bij de wijziging van het Bssa die op 1 januari 2013 in werking is getreden.⁸ Omdat deze afvalstromen nog niet volgens de destijds geldende minimumstandaard konden worden verwerkt, is ook het stortverbod voor stortcategorie 33 toen nog niet van kracht geworden.

In het LAP3 (sectorplan 37) is aangegeven dat de minimumstandaard voor het verwerken van asbest en asbesthoudend materiaal is gericht op verwijdering van het asbest en/of vernietiging van de asbestvezels. Gezien de risico's voor de volksgezondheid heeft vernietiging van asbestvezels de voorkeur boven storten. Er lopen in Nederland initiatieven die zijn gericht op verwerking van asbestcementplaten, asbesthoudend staalschroot en asbesthoudende voorwerpen waarbij de asbestvezels worden vernietigd. In verband hiermee is in categorie 33 daarom naast hechtgebonden asbestcement of asbestcementproducten nu ook asbesthoudend staalschroot opgenomen. Met die nieuwe verwerkingstechnieken zou het risico dat samenhangt met de asbestvezels permanent worden weggenomen. Er komt jaarlijks ongeveer 80 tot 100kton asbesthoudend staalschroot vrij. De capaciteit van de technieken die gericht zijn op vernietiging van de asbestvezels is echter onvoldoende om al het vrijkomende asbest te verwerken. Daarom blijft de mogelijkheid voor storten van asbest of asbesthoudende afvalstoffen bestaan. Zodra aantoonbaar voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is en aan de overige voorwaarden voor wijzigen van de minimumstandaard⁹ is voldaan, zal de minimumstandaard voor deze afvalstoffen worden gewijzigd in recycling en zal een stortverbod voor deze afvalstoffen worden ingesteld. Voor een uitgebreide toelichting wordt naar sectorplan 37 van LAP3 verwezen. Vooruitlopend op de operationalisering van de nieuwe technieken die in ontwikkeling zijn, is het wenselijk om categorie 33 aan te passen door niet alleen voor hechtgebonden asbestcement of asbestcementproducten, maar ook voor asbesthoudend staalschroot een stortverbod op te nemen.

In artikel V is de mogelijkheid gegeven om dit onderdeel van het onderhavige besluit van kracht te laten worden op het moment waarop aan alle voorwaarden voor het instellen van een stortverbod is voldaan en de nieuwe verwerkingstechnieken daadwerkelijk kunnen worden geïntroduceerd. Daarbij kan voor onderdeel a, onderscheidenlijk b, zo nodig een verschillend tijdstip worden vastgesteld, omdat de verschillende verwerkingstechnieken mogelijk niet gelijktijdig operationeel zijn.

Categorie 45 (elektrische en elektronische apparatuur)

Categorie 45 van artikel 1, eerste lid, Bssa omvat een stortverbod voor elektrische en elektronische apparatuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder d, van het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur. Het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur is op 14 februari 2014 komen te vervallen. Sindsdien geldt de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. In categorie 45 is de verwijzing dienovereenkomstig geactualiseerd. In het LAP3 (sectorplan 71) is aangegeven dat er op dit moment op technisch-commercieel niveau nog geen hoogwaardige verwerkingsmogelijkheden beschikbaar zijn

⁸ Besluit van 26 september 2012 tot wijziging van het besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Stb. 2012, 466).

⁹ In het LAP3 is aangegeven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een nieuw stortverbod aan art. 1 van het Bssa toe te voegen (p. 167).

voor beeldbuisglas (afkomstig van de verwerking) van CRT-beeldbuizen of restanten van dit beeldbuisglas. Daarom is voor deze afvalstroom de minimumstandaard 'storten' geformuleerd waardoor een uitzondering op het stortverbod nodig is. In verband hiermee wordt deze uitzondering nu ook opgenomen in categorie 45 Bssa.

CRT-beeldbuizen zijn kathodestraalbuizen. Kathodestraalbuizen bestaan uit een glazen nek en conus, met daartussen het zogenaamde frit. CRT-glas omvat alle soorten glas die ontstaan bij de verwerking van kathodestraalbuizen, zowel gescheiden als gemengde fractie. De conus, het frit en het scherm van zwart-wit CRT-beeldbuizen en de conus van kleur CRT-beeldbuizen bevatten lood in concentraties van tenminste 0,1 gewichtsprocent.

Beeldbuisglas van CRT-beeldbuizen komt in Nederland nauwelijks meer als afvalstof vrij. Wel kan nog beeldbuisglas van CRT-beeldbuizen uit het buitenland in Nederland worden ingevoerd. In 2015 werd er voor ongeveer 51 kton ingevoerd en in 2016 56 kton. Door vaststelling van de minimumstandaard 'storten' kan dergelijke invoer worden tegengehouden. Hierdoor wordt voorkomen dat deze afvalstoffen via andere verwerkingsmethoden dan storten, zoals toepassing in bouwstoffen, alsnog leiden tot ongewenste verspreiding van lood in het milieu.

Nuttige toepassing is volgens sectorplan 71 van LAP3 alleen toegestaan (via de omgevingsvergunning milieu) als het lood een technische functie heeft en er geen sprake is van onaanvaardbare risico's op blootstelling van mens en milieu aan lood. Het betreft hier een mogelijkheid, geen verplichting om nuttig toe te passen. Storten blijft ook in dit geval toegestaan. Gestreefd wordt naar duurzaam hergebruik en hoogwaardige recycling van beeldbuisglas van CRT-beeldbuizen of restanten van dit beeldbuisglas. Indien nieuwe technieken beschikbaar komen waarbij het lood een technische functie krijgt en tevens wordt voorkomen dat lood zich ongecontroleerd kan verspreiden, dan kunnen deze technieken via een omgevingsvergunning milieu worden toegestaan, mits geen sprake is van onaanvaardbare risico's op blootstelling van mens en milieu.

Artikel V

Deze bepaling besluit regelt de inwerkingtreding van dit besluit. Hierin zal worden voorzien bij koninklijk besluit. Daarbij bestaat de mogelijkheid om voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan een verschillend tijdstip vast te stellen. Van sommige bepalingen van dit besluit staat namelijk nog niet vast wanneer inwerkingtreding mogelijk is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij categorie 33, waarin naast het al bestaande onderdeel a hechtgebonden asbestcement en asbestcementproducten in onderdeel b asbesthoudend staalschroot onder het stortverbod wordt gebracht. Inwerkingtreding van die bepalingen is pas mogelijk als bepaalde verwerkingstechnieken zijn ontwikkeld en operationeel zijn. Vanaf dat moment is het namelijk niet meer nodig om die afvalstoffen te storten en kan daarop het stortverbod van toepassing worden. Zo lang er echter nog geen andere financieel haalbare verwerkingstechnieken operationeel zijn, zal er nog wel moeten worden gestort. De formulering van artikel V maakt het mogelijk dat de onderdelen a en b van categorie 33 op verschillende tijdstippen in werking treden. Daarnaast is het de bedoeling dat de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving onmiddellijk na het van kracht worden van dat besluit in werking treedt.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

S. van Veldhoven - Van der Meer