

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

Besluit van

tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van ,
nr. IENW/BSK-2020/122064, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op de artikel 10.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer;
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 2, eerste lid, onder c, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen wordt, onder vernummering van het eerste tot en met derde onderdeel tot tweede tot en met vierde onderdeel, een onderdeel ingevoegd, luidende:
1. niet als IBC-bouwstof als bedoeld in artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit moet worden aangemerkt,.

Artikel II

De vrijstelling die op grond van artikel 2, eerste lid, onder c, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen is verleend voor het buiten een inrichting op of in de bodem brengen van avi-bodemas, blijft voor avi-bodemas dat als IBC-bouwstof als bedoeld in artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit moet worden aangemerkt, van kracht tot 1 juli 2021, als het avi-bodemas zich op 1 januari 2021 in Nederland bevond en als bouwstof wordt gebruikt in een werk waarvan de aanleg voor die datum was aangevangen.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2021.

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,

Nota van toelichting

Algemeen

Inleiding

Dit besluit tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (hierna: wijzigingsbesluit) is onderdeel van het beleid ter verwezenlijking van een circulaire economie en is daarnaast gericht op een betere bescherming van bodem (met inbegrip van grondwater) en oppervlaktewater tegen verontreiniging.

Het wijzigingsbesluit maakt een einde aan de vrijstelling van het verbod om buiten een inrichting afvalstoffen op of in de bodem brengen die is verleend voor het toepassen van avi-bodemassas als IBC-bouwstof overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit.

Avi-bodemassas (ook wel aangeduid als AEC-bodemassas) bestaat uit restmaterialen die in een afvalverbrandingsinstallatie achterblijven na verbranding van huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen.

IBC-bouwstoffen zijn niet vormgegeven bouwstoffen die alleen mogen worden toegepast na het treffen van de nodige isolatie-, beheers- en controlemaatregelen (IBC-maatregelen). De reden dat bij toepassen van IBC-bouwstoffen extra maatregelen moeten worden getroffen is dat emissies van verontreinigende stoffen die in de bouwstoffen aanwezig zijn, tot verontreiniging van de bodem (met inbegrip van het grondwater) of het oppervlaktewater kunnen leiden.

Omdat toepassing van IBC-bouwstoffen niet past in het streven naar een circulaire economie, zal het toepassen van IBC-bouwstoffen na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer zijn toegestaan, behoudens overgangsrecht gedurende zes maanden om bestaande voorraden nog te kunnen afzetten. Vooruitlopend hierop gaan, om redenen die hierna zullen worden toegelicht, voor het toepassen van avi-bodemassas al eerder beperkingen gelden.

Het verbod om afvalstoffen buiten een inrichting op of in de bodem te brengen (hierna: stortverbod) is gesteld in artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Vrijstellingen van het stortverbod kunnen op grond van artikel 10.2, tweede lid, Wm worden verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De verleende vrijstellingen zijn opgenomen in artikel 2 van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

Over het afbouwen van het toepassen van AVI-bodemassas als IBC-bouwstof zijn in maart 2012 afspraken gemaakt tussen de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de voorzitter van de Vereniging afvalbedrijven namens de exploitanten van negen afvalverbrandingsinstallaties. Deze zijn vastgelegd in de *Green Deal verduurzaming nuttige toepassing AEC-bodemassas*.¹ In de Green Deal is onder meer afgesproken dat de bodemmassas uit de betrokken installaties vanaf 1 januari 2020 zodanig zullen worden bewerkt of opgewerkt dat zij niet meer als IBC-bouwstof hoeven te worden toegepast, maar kunnen worden ingezet als vrij toepasbare bouwstoffen. Jaarlijks komt 1,6 -1,7 miljoen ton avi-bodemassas vrij. In 2012 ging alle avi-bodemassas naar IBC-toepassingen, in 2017 nog de helft. De branchevereniging geeft aan dat de doelstelling van de Green Deal gehaald gaat worden.

In de Green Deal is een uitzondering gemaakt als zich de situatie zou voordoen dat uit onderzoek is gebleken dat dit technologisch niet haalbaar is of alleen tegen

¹ Zie: www.greendeals.nl

onaanvaardbare maatschappelijk kosten. Er is niet gebleken dat dergelijke omstandigheden zich tegen uitvoering van de Green Deal verzetten.

Inhoud van het besluit

Het wijzigingsbesluit voorziet in de beëindiging van de toepassing van avi-bodemassas als IBC-bouwstof met ingang van 1 januari 2021, met een overgangsperiode voor het opmaken van bestaande voorraden tot 1 juli 2021.

De mogelijkheid van toepassen van IBC-bouwstoffen wordt beëindigd om twee redenen, die ook al in de Green Deal zijn genoemd.

De eerste reden is dat IBC-bouwstoffen na beëindiging van hun toepassing voor toepassing in een volgende levensfase niet in de normale recyclingketen van bouwstoffen kunnen worden opgenomen. Zij zouden dan alleen opnieuw als IBC-bouwstoffen kunnen worden toegepast. Na beëindiging van de vrijstelling moeten al toegepaste IBC-bouwstoffen die vrijkomen eerst worden bewerkt of opgewerkt zodat zij geschikt worden voor vrije toepassing als bouwstof. Een minder wenselijke optie is toepassing in immobilisaten. Onder 'immobilisaten' worden verstaan: vormgegeven bouwstoffen die het product zijn van een methode van verwerking waarbij de chemische of fysische eigenschappen van een afvalstof worden gewijzigd met het doel daarin aanwezige verontreinigende stoffen vast te leggen. Het avi-bodemassas wordt daarbij door toevoeging van een bindmiddel en overige additieven in bouwstoffen verwerkt, waardoor de verontreinigingen in het avi-bodemassas worden gebonden en emissies vermeden. Bij deze toepassing doet zich aan het eind van de levensduur van de bouwstof het probleem voor dat deze verontreinigende stoffen bevat en moeilijker kan worden verwerkt, wat niet goed past in de doelstellingen van de circulaire economie.

In uitzonderlijke situaties waarin dit financieel of technisch onhaalbaar zou zijn, kan ontheffing van het verbod op het storten van deze afvalstof op een stortplaats worden aangevraagd.

De tweede reden is dat altijd een risico op verontreiniging van bodem en oppervlaktewater blijft bestaan. De isolerende voorzieningen die bij het toepassen van IBC-bouwstoffen moeten worden aangebracht, bieden op termijn niet altijd voldoende bescherming.

De derde reden is dat het door de jaren heen moeilijk is gebleken om voldoende toezichtcapaciteit beschikbaar te stellen. Rijkswaterstaat wijst eveneens op de vereenvoudiging en vermindering van risico's voor de uitvoeringspraktijk (zie hierna).

Het wijzigingsbesluit voorziet in overgangsrecht. Het overgangsrecht houdt in dat de vrijstelling voor het toepassen van avi-bodemassas als IBC-bouwstof voor een periode tot zes maanden na de inwerkingtreding van het Bal blijft gelden als aan de volgende twee (cumulatieve) voorwaarden is voldaan:

1. het avi-bodemassas bevond zich op 1 januari 2021 (het tijdstip van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit) in Nederland, en
2. het avi-bodemassas wordt toegepast in een werk waarmee al voor 1 januari 2021 een aanvang was gemaakt.

Het overgangsrecht biedt de gelegenheid om bestaande voorraden van avi-bodemassas nog te kunnen opmaken. Voor avi-bodemassas dat na 1 januari 2021 in Nederland wordt geproduceerd of uit het buitenland wordt ingevoerd geldt al meteen dat het alleen nog als bouwstof kan worden toegepast als de kwaliteit voldoet aan de vereisten voor vrije toepassing.

Volgens sectorplan 20 van het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP3) kan na 1 januari 2020 in gevallen die niet onder het overgangsrecht vallen, in uitzonderlijke individuele

gevallen nog een ontheffing van het stortverbod buiten inrichtingen worden verleend voor het toepassen van avi-bodemas als IBC-bouwstof. Hiermee wordt voorzien in een extra mogelijkheid om af te komen van bestaande voorraden van avi-bodemas waarvan door de aanvrager van de ontheffing is aangetoond dat hiervoor binnen het overgangsrecht voor de vrijstelling geen afzetmogelijkheid bestaat. Na een individuele toetsing kan ontheffing worden verleend om het avi-bodemas als IBC-bouwstof toe te passen in een werk dat pas na 1 januari 2021 in uitvoering wordt genomen en nog binnen zes maanden, voor 1 juli 2021, kan worden voltooid.

Omdat het aanvankelijk de bedoeling was het verbod van toepassing van avi-bodemas als IBC-bouwstof mee te nemen in het kader van de Omgevingswet en toen werd uitgegaan van inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2021, was de datum 1 januari 2020 uit de Green Deal met een jaar opgeschoven. In het Besluit activiteiten leefomgeving op grond van de Omgevingswet wordt voorzien in de beëindiging van de mogelijkheid van het toepassen van alle IBC-bouwstoffen met ingang van 1 januari 2021, met een overgangperiode voor het opmaken van bestaande voorraden van zes maanden, dus eveneens tot 1 juli 2021. Een afzonderlijk wijzigingsbesluit zou nauwelijks toegevoegde waarde hebben. Inmiddels is echter besloten dat de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking zal treden.

De invoering van het verbod gaat hierdoor te veel achterlopen bij de afspraken die in de Green Deal zijn gemaakt. Dit is ook beleidsmatig ongewenst. Daarom wordt het verbod om avi-bodemas als IBC-bouwstof toe te passen, alsnog ingevoerd via een wijziging van de geldende regelgeving in afwachting van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De toepassing van IBC-bouwstoffen betreft overigens vrijwel uitsluitend avi-bodemas, zodat met dit wijzigingsbesluit de toepassing van IBC-bouwstoffen feitelijk al vrijwel geheel wordt beëindigd.

Uit het besluit voortvloeiende lasten

De beëindiging van de vrijstelling brengt geen administratieve lasten mee. Wel zijn in een naar verwachting zeer gering aantal gevallen enige administratieve lasten gemoeid met het aanvragen van ontheffing van het stortverbod buiten inrichtingen in de periode vanaf inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit tot zes maanden na inwerkingtreding van het Besluit activiteiten leefomgeving. Tegen deze geringe lasten staat een veel groter voordeel dat resterende voorraden avi-bodemas alsnog als IBC-bouwstof kunnen worden toegepast. De aanvrager van de ontheffing kan zelf de keuze maken wat voor hem het zwaarste weegt. Met de afhandeling van deze aanvragen zijn, gelet op het te verwachten zeer geringe aantal aanvragen dat zal worden ingediend, beperkte bestuurlijke lasten gemoeid.

Wat betreft de kosten van de opwerking van avi-bodemas tot vrij toepasbare bouwstof kan het volgende worden opgemerkt. De kosten van de opwerking als zodanig komen bij benadering overeen met het bedrag van 10 euro per ton dat ontdoeners kwijt zijn bij IBC-toepassing van avi-bodemas. Weliswaar zijn de kosten van reiniging hoger, maar met de opbrengsten die met metalen uit de bodemas en de vrij toepasbare gereinigde bodemas kunnen worden behaald, is de ontdoener al met al ongeveer even duur uit. Extra kosten zijn wel gemoeid met het storten van het residu. Het residu bevat alle verontreinigingen en moet bij gebreke van toepassingsmogelijkheden worden gestort. Het gaat om ongeveer 15% van het op te werken materiaal. De kosten van storten bedragen 30-40 euro per ton. Daar komt de stortbelasting van ruim 30 euro per ton bij. De kosten waren al voorzienbaar sinds 2012, toen de Green Deal werd gesloten, en behoren tot het normale ondernemersrisico. Zij kunnen, net als de kosten van IBC-toepassing, door de afvalverbrandingsinstallaties worden doorberekend aan de

aanbieders van afval en in de prijs die aan afnemers van avi-bodemassas in rekening wordt gebracht.

Er kan ook met minder vergaande reiniging van het avi-bodemassas worden volstaan, waarbij alleen de metalen uit het avi-bodemassas worden gehaald. Het gereinigde avi-bodemassas is dan niet vrij toepasbaar als bouwstof, maar kan wel worden geïmmobiliseerd in bouwstoffen. Ook kan ervoor worden gekozen om avi-bodemassas ter vervanging van zand en grind toe te passen in beton. Ook dan moeten de metalen eruit zijn gehaald en reiniging hebben plaatsgevonden. De kosten van deze reinigingsmethoden zijn beduidend lager, maar de opbrengsten ook, omdat de gereinigde bodemas niet vrij toepasbaar is als bouwstof. Beide opties worden in de praktijk steeds meer toegepast, omdat zo de stortkosten van het residu worden vermeden. In deze opties kunnen de kosten worden gedekt uit de tarieven die voor langere tijd zijn vastgelegd in de contracten die de afvalverbrandingsinstallaties (avi's) met afnemers hebben gesloten. Er worden voor gereinigde avi-bodemassas betere afzetmogelijkheden verwacht. Als avi-bodemassas opnieuw kan worden toegepast heeft dat ook milieuvoordelen omdat geen beroep hoeft te worden gedaan op andere grondstoffen. Bovendien zijn er dan niet de milieunadelen die kleven aan IBC-toepassingen.

Omdat de kosten, afhankelijk van de omstandigheden en de ontwikkelingen op de markt, van geval tot geval en in de tijd kunnen verschillen, kunnen zij moeilijk worden gegeneraliseerd en gekwantificeerd. Er worden in de toekomst ten opzichte van de huidige situatie geen grote veranderingen voorzien en zelfs wordt een lichte daling van de kosten verwacht.

Samenvattend kan worden gesteld dat er op basis van de beschikbare informatie door de invoering van het besluit geen verandering van de regeldruk wordt verwacht, omdat de kosten en de baten van de verschillende uitvoeropties elkaar in evenwicht houden.

Vorbereiding van het besluit

Bij de voorbereiding van het besluit hebben Rijkswaterstaat (RWS) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geadviseerd.

RWS stemt in met het voornemen om de toepassing van de AVI-bodemassas als IBC-bouwstof af te bouwen. Dit leidt tot vereenvoudiging en vermindering van risico's voor de uitvoeringspraktijk van RWS, omdat het niet langer verplicht zal zijn om kostbare en gecompliceerde isolatie-, beheers- en controlemaatregelen te treffen bij het gebruik van IBC-bouwstoffen. RWS verwacht daarnaast tijdens de beheerfase minder kostbare herstelmaatregelen te hoeven treffen om niet goed uitgevoerde IBC-maatregelen alsnog te laten voldoen aan de wettelijk vereisten. Tenslotte zal het ook niet meer nodig zijn de grondwaterkwaliteit eeuwigdurend te blijven monitoren nabij IBC-werken, zoals dat nu voor IBC-toepassingen wettelijk verplicht is.

RWS adviseert om een concrete einddatum van het overgangsrecht vast te stellen om onnodige discussies, kosten en risico's te voorkomen. Dit advies is overgenomen. Daarnaast geeft RWS, daarin gesteund door de ILT, aan dat de thans beschikbare opwerktechnieken die nu worden ingezet voor de opwerking van 'nieuwe' bodemmassas tot vrij toepasbare bouwstoffen, waarschijnlijk niet geschikt zijn voor opwerking van 'oude' bodemmassas. Opwerking door immobilisatie ziet RWS vanuit een circulair perspectief niet als een duurzaam en toekomstbestendig alternatief. Omdat dit leidt tot een onzeker handelingsperspectief voor projecten van overheden, adviseert RWS voor vrijkomende niet opwerkbare IBC-bouwstoffen bij of krachtens het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen een algemene ontheffing van de minister van het stortverbod te verlenen, zolang bewezen opwerktechnieken nog niet ontwikkeld en beschikbaar zijn.

In reactie hierop kan worden opgemerkt dat artikel 5 van het besluit de mogelijkheid bevat om een dergelijke vrijstelling te verlenen bij ministeriële regeling. Van die mogelijkheid is gebruik gemaakt om de Regeling storten als enige vorm van afvalbeheer dan storten vast te stellen. Als daartoe aanleiding mocht blijken te bestaan kan deze regeling worden gewijzigd teneinde het gesignaleerde probleem te verhelpen.

De Vereniging Afvalbedrijven (VA) wil dat het overgangsrecht niet wordt gekoppeld aan de aanvang van het werk waarin de avi-bodemas wordt toegepast, maar aan een melding die voor dat werk is gedaan. De bedoeling is echter dat er na 1 januari 2021 geen nieuwe werken meer worden aangelegd, waarin avi-bodemas wordt toegepast, maar het toepassen van avi-bodemas alleen nog toe te staan in werken die al in aanleg zijn.

De VA ziet ook graag dat bodemas als grondstof of toeslagmateriaal in beton(waren) mag worden toegepast. Het toepassen van avi-bodemas is beperkt tot immobilisaten. Het toepassen in beton valt daar niet onder. Of dit kan worden toegestaan moet blijken uit een toetsing aan het LAP3. Avi-bodemas kan (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen bevatten, waardoor dit niet altijd mogelijk is.

Het ontwerp van dit besluit is aangeboden aan ATR. De ATR heeft op 29 augustus 2019 geadviseerd. De ATR geeft in het advies aan dat nut en noodzaak voldoende zijn gemotiveerd en dat voldoende aandacht is besteed aan mogelijk minder belastende alternatieven en de uitvoerbaarheid voor de doelgroepen van het besluit. Wel heeft zij geadviseerd om een kwantitatieve duiding te geven van de extra kosten die voor afvalenergiecentrales waar avi-bodemas vrijkomt, zijn gemoeid met opwerking van avi-bodemas ten opzichte van IBC-toepassing. Daarnaast adviseert zij om in de toelichting een weergave te geven van de mate waarin de praktijk nu al voldoet aan de nieuwe eisen en doelstellingen uit de Green Deal die in het besluit worden verankerd en daarin aan te geven in hoeverre er nog sprake is van voorraden IBC-bouwstoffen. De nota van toelichting is op deze punten aangevuld met de beperkte informatie die daarover beschikbaar is.

Normaal gesproken zou het ontwerpbesluit overeenkomstig de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voor consultatie moeten worden voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Hiervan is echter afgezien, omdat deze organisaties al zijn geraadpleegd in het kader van de totstandkoming van het Aanvullingsbesluit bodem, waarin een algeheel verbod van het toepassen van IBC-bouwstoffen is opgenomen. Dit wijzigingsbesluit heeft dezelfde inhoud en hanteert dezelfde invoeringsdatum en overgangsperiode voor het opmaken van voorraden als het Aanvullingsbesluit bodem. Omdat genoemde organisaties op dit punt geen opmerkingen hebben gemaakt in reactie op het ontwerp van het Aanvullingsbesluit bodem is het niet nodig geacht om hen nogmaals te raadplegen.

Voorts is het ontwerp van het wijzigingsbesluit overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer in de Staatscourant gepubliceerd om iedereen in de gelegenheid te stellen om daarover opmerkingen te maken. Naar aanleiding hiervan (...)

pm

Tevens is het ontwerp-besluit overgelegd aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer (de voorhang). Naar aanleiding hiervan (...) **pm**

Als sprake is van zodanige voorraden dat wordt verwacht dat deze niet binnen de mogelijkheden van de vrijstelling kunnen worden toegepast, verdient het aanbeveling

om de Minister van Infrastructuur en Waterstaat hiervan al bij de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit op de hoogte te stellen.

Artikelen

Artikel I

De vrijstelling wordt, behoudens overgangsrecht, beëindigd voor het toepassen van avi-bodemas dat overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit alleen als IBC-bouwstof toepasbaar is. De vrijstelling blijft dus nog wel van kracht op het toepassen van avi-bodemas dat overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit als bouwstof vrij toepasbaar is. De bodemas moet onder meer voldoen aan de maximale emissiewaarden die gelden voor niet-vormgegeven bouwstoffen. Dit is in overeenstemming met de afspraak die in de Green Deal is gemaakt dat avi-bodemas vanaf 1 januari 2021 zodanig wordt bewerkt of opgewerkt dat het als bouwstof vrij toepasbaar is.

Artikel II

Artikel 2 bevat overgangsrecht dat de beëindiging van de toepassing van avi-bodemas als IBC-bouwstof begeleidt. Het overgangsrecht geldt alleen voor avi-bodemas dat zich al voor de inwerkingtreding van dit besluit in Nederland bevond. Dit mag nog als IBC-bouwstof worden toegepast in werken waarvan de aanleg voor de inwerkingtreding van dit besluit is aangevangen. Het overgangsrecht geldt tot zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding, te weten 1 juli 2021.

Artikel III

Het wijzigingsbesluit treedt in werking op 1 januari 2021. Dit is één jaar later dan beoogd in de afspraak die in de Green Deal is gemaakt om vanaf 1 januari 2020 geen avi-bodemas meer als IBC-bouwstof toe te passen. De datum van inwerkingtreding is in overeenstemming met de systematiek van de zogenoemde vaste verandermomenten (Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 4.17, eerste lid). Tevens is de minimuminvoeringstermijn van twee maanden aangehouden (aanwijzing 4.17, vierde lid).

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer