

H A N D B O E K



A FVAL S T O E F E E N A fvalstoffenrecht

TJEERD VAN DER MEULEN, YNZE FLIETSTRA EN PETER-ARJEN BOERS

Ynze Flietstra
Tjeerd van der Meulen
Peter-Arjen Boers

Handboek Afvalstoffenrecht



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Rosanna Zito, Zedline

3e druk 2019

ISBN: 9492952233

NUR: 823



© 2019 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Alles wat we gebruiken, is onderhevig aan slijtage en veroudering en belandt op een gegeven moment in het afvalstadium, doordat we ons ervan ontdoen. Dit afval moest op de één of andere wijze verwerkt worden, meestal werd het – toentertijd – nog ongecontroleerd gestort. Regels rond de afvalverwerking zijn er vanaf 1976 toen de eerste, meer specifiek op afval gerichte, wet in werking trad, de Wet chemische afvalstoffen. Een jaar later trad de Afvalstoffenwet in werking. Beide wetten zijn in 1994 opgegaan in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 10).

Nu is het besef doorgedrongen dat de afvalproblematiek het beste door middel van een ketenbenadering kan worden aangepakt. Ketenbenadering betekent dat vanaf het productiestadium tot en met het afvalstadium bekeken wordt of het ontstaan van afvalstoffen kan worden voorkomen of zoveel mogelijk kan worden beperkt. Hiervoor zijn in de wet- en regelgeving instrumenten opgenomen. Deze wet- en regelgeving is niet altijd even duidelijk en dan komt de rechter eraan te pas om zich uit te spreken over kwesties als “afvalstof-grondstof”-discussies en tal van andere thema’s in het veld van het afvalstoffenrecht. Met de introductie van de begrippen “bijproduct” en “einde-afvalstof” is het vraagstuk er niet eenvoudiger maar wel boeiender op geworden.

In dit handboek beschrijven wij het systeem van het afvalstoffenrecht waarbij we de uitgangspunten en de “filosofie” van de wetgever weergeven. Wij vertalen de wetgeving naar de uitvoeringspraktijk en bespreken de jurisprudentie, vaak als voorbeelden gelardeerd bij de diverse onderwerpen die in dit boek zijn behandeld.

De tweede druk van dit handboek verscheen in april 2015. In vier jaar tijd is wetgeving, beleid en jurisprudentie volop in ontwikkeling geweest en deze derde druk geeft een actueel en nog vollediger overzicht van het afvalstoffenrecht. Op het moment van schrijven wordt een wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen (2018/851) voorbereid. In deze derde druk anticiperen we ook op de komst van de Omgevingswet in 2021.

Wij hopen dat het handboek een waardevol hulpmiddel is voor uw praktijk.

*Ynze Flietstra
Tjeerd van der Meulen
Peter-Arjen Boers
4 september 2019*

Inhoudsopgave

Voorwoord / V

1 Historie afvalstoffenrecht

- 1.1 Inleiding historie afvalstoffenrecht / 1
- 1.2 Historische schets / 1
 - 1.2.1 Algemeen historische schets / 1
 - 1.2.2 Sturing vanuit het Rijk (1975-1993) / 2
 - 1.2.3 Decentralisatie / 4
 - 1.2.4 Recentralisatie (2002-heden) / 5
- 1.3 Structuur afvalstoffenrecht / 6
- 1.4 Hoofdpijnen wettelijk instrumentarium / 8
 - 1.4.1 Afvalstoffenwetgeving / 8
 - 1.4.2 Financieel instrumentarium / 8
 - 1.4.3 Regulerend instrumentarium / 9
 - 1.4.4 Emissie-eisen / 9
 - 1.4.5 Eisen aan het hergebruik / 10
- 1.5 Cijfers en trends / 10

2 Begrippen afvalstoffenrecht

- 2.1 Inleiding begrippen afvalstoffenrecht / 13
- 2.2 Wet- en regelgeving / 13
- 2.3 Het begrip "inrichting" / 13
- 2.4 Het begrip afvalstof / 14
- 2.5 Kwalificatie afvalstoffen / 15
 - 2.5.1 Vier soorten afvalstoffen / 15
 - 2.5.2 Huishoudelijke afvalstoffen / 16
 - 2.5.3 Bedrijfsafvalstoffen / 16
 - 2.5.4 Gevaarlijke afvalstoffen / 16
 - 2.5.5 Winningsafvalstoffen / 17
- 2.6 Afvalstoffenbeheer / 18
- 2.7 De afvalhiërarchie / 19
 - 2.7.1 Jurisprudentie / 21
- 2.8 Inzameling en vervoer / 22
- 2.9 Nuttige toepassing en verwijdering / 22
 - 2.9.1 De begrippen "nuttige toepassing" en "verwijdering" / 22
 - 2.9.2 Nuttige toepassing / 23
 - 2.9.3 Verwijdering / 24
 - 2.9.4 Storten / 25

- 2.10 Verwerken en bewerken / 25

3 Europese kaders

- 3.1 Inleiding Europese kaders / 27
- 3.2 Horizontale wetgeving / 27
 - 3.2.1 Kaderrichtlijn afvalstoffen / 27
 - 3.2.2 Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen / 30
 - 3.2.3 Europese Verordening Overbrenging afvalstoffen (EVOA) / 30
 - 3.2.4 Europese afvalstoffenlijst (EURAL) / 31
- 3.3 Methoden voor afvalverwerking / 33
 - 3.3.1 Inleiding methoden afvalverwerking / 33
 - 3.3.2 De Richtlijn storten / 33
 - 3.3.3 Hoofdstuk IV RIE, voorheen Richtlijn verbranden / 35
 - 3.3.4 Richtlijn industriële emissies / 35
- 3.4 Specifieke afvalstromen / 38
 - 3.4.1 Inleiding specifieke afvalstromen / 38
 - 3.4.2 Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur / 38
 - 3.4.3 Richtlijn beperking van het gebruik van gevaarlijke stoffen / 38
 - 3.4.4 Richtlijn autowrakken / 39
 - 3.4.5 Richtlijn batterijen en accu's / 39
 - 3.4.6 Richtlijn verpakkingen / 40
 - 3.4.7 Richtlijn wegwerpplastics / 40
 - 3.4.8 Richtlijn scheepsafval en ladingresiduen / 40
 - 3.4.9 Richtlijn zuiveringsslib / 41
 - 3.4.10 Richtlijn winningsafval / 41
 - 3.4.11 Richtlijn PCB's/PCT's / 41

4 Preventie en producenten verantwoordelijkheid

- 4.1 Inleiding preventie en producentenverantwoordelijkheid / 43
- 4.2 Wet- en regelgeving preventie en producentenverantwoordelijkheid / 43
- 4.3 Afvalpreventie / 44
 - 4.3.1 Inleiding / 44
 - 4.3.2 Het beperken van afval / 44
 - 4.3.3 Beleidsuitgangspunten / 44
 - 4.3.4 Afvalpreventie en scheiden van afval / 46
 - 4.3.5 Afvalpreventie in jurisprudentie / 47
- 4.3 Producentenverantwoordelijkheid / 48
 - 4.4.1 Algemeen producentenverantwoordelijkheid / 48
 - 4.4.2 Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur / 49
 - 4.4.3 Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur / 52
 - 4.4.4 Besluit en Regeling beheer batterijen en accu's 2008 / 53
 - 4.4.5 Besluit beheer autowrakken / 55
 - 4.4.6 Besluit beheer autobanden / 56
 - 4.4.7 Besluit beheer verpakkingen 2014 / 57
 - 4.4.8 Producentenverantwoordelijkheid in jurisprudentie / 58

5 Landelijke afvalstoffenwetgeving

- 5.1 Inleiding landelijke afvalstoffenwetgeving / 59
- 5.2 Afbakening ten opzichte van andere wetten / 59
- 5.3 Algemene bepalingen – Titel 10.1 / 60
- 5.4 Landelijk afvalbeheerplan – Titel 10.2 / 64
 - 5.4.1 Algemeen LAP / 64
 - 5.4.2 Afvalhiërarchie / 65
 - 5.4.3 Doelmatigheid / 66
 - 5.4.4 Doorwerking / 66
- 5.5 Huishoudelijke en andere afvalstoffen – Titel 10.4 / 67
- 5.6 Afvalwater – Titel 10.5 / 71
- 5.7 Bedrijfsafval en gevaarlijk afval – Titel 10.6 / 73
 - 5.7.1 Twee juridische stelsels / 73
 - 5.7.2 Afgifteregulering / 73
 - 5.7.3 Registratie en meldingen / 74
- 5.8 Overbrenging van afvalstoffen – Titel 10.7 / 76
- 5.9 Verdere bepalingen – Titel 10.8 / 76
 - 5.9.1 Afdwingen doorwerking / 76
 - 5.9.2 Ontheffingen stortverbod en verbrandverbod / 76

6 Landelijk afvalbeheerplan (LAP)

- 6.1 LAP / 77
- 6.2 Wet- en regelgeving LAP / 77
- 6.3 Wijzigingen in LAP3 / 79
- 6.4 Het begrip “minimumstandaard” / 80
- 6.5 Overslaan en opslaan / 82
- 6.6 Mengen / 84
- 6.7 Sectorplannen / 86
- 6.8 Voorbeelden uit de jurisprudentie LAP / 86

7 Afvalinzameling en vervoer

- 7.1 Inleiding afvalinzameling en vervoer / 91
- 7.2 Wet- en regelgeving afvalinzameling en vervoer / 91
- 7.3 Inzamelvergunningen / 93
- 7.4 Registratie / 93
- 7.5 Inzamelen / 94
- 7.6 Vervoer van afvalstoffen / 96
- 7.7 Handelen in afvalstoffen / 96
- 7.8 Bemiddelen in afvalstoffen / 97

8 Afvalbeheer: toepassingen, installaties en inrichtingen

- 8.1 Inleiding afvalbeheer / 99
- 8.2 Wet- en regelgeving afvalverwerking / 99
- 8.3 Voorvraag 1 – Is er sprake van een inrichting? / 100
 - 8.3.1 Van inrichting naar milieubelastende activiteit / 101
 - 8.3.2 Verschil met huidige begrip inrichting / 101
 - 8.3.3 Jurisprudentie over het begrip inrichting / 101

- 8.4 Voorvraag 2 – Is er sprake van afvalstoffen? / 103
- 8.5 Hoofdvraag – Welk regime? / 103
- 8.5.1. Activiteitenbesluit milieubeheer / 104
- 8.5.2 Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets / 107
- 8.5.3 Inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning milieu nodig is van burgemeester en wethouders / 110
- 8.6 Jurisprudentie afvalbeheer / 111

9 Afvalverwijdering

- 9.1 Inleiding afvalverwijdering / 113
- 9.2 Wet- en regelgeving afvalverwijdering / 113
- 9.3 Storten van afvalstoffen / 113
- 9.4 Stortverboden / 114
- 9.5 Vergunningvoorschriften stortplaatsen / 115
- 9.6 Specifiek te storten afvalstromen / 116
- 9.6.1 Inleiding specifiek te storten afvalstromen / 116
- 9.6.2 Baggerspecie / 117
- 9.6.3 Besluit bodemkwaliteit / 117
- 9.6.4 Winningsafval / 119
- 9.7 Nazorg stortplaatsen / 119
- 9.8 Beleid verbranden van afvalstoffen / 120
- 9.9 Vergunningen verbranden van afvalstoffen / 121

10 Vergunningaspecten

- 10.1 Inleiding vergunningaspecten / 123
- 10.2 Wet- en regelgeving vergunningaspecten / 123
- 10.3 Gegevens bij de aanvraag / 123
- 10.3.1 Gegevens afvalstoffen voor iedere inrichting / 123
- 10.3.2 Aanvullende vereisten afvalbeheerinrichtingen / 124
- 10.3.3 Aanvullende vereisten stortplaatsen / 125
- 10.3.4 Aanvullende vereisten afvalvoorzieningen mijnbouw / 125
- 10.3.5 Aanvullende vereisten verbrandingsinstallaties / 125
- 10.4 Acceptatie / 126
- 10.5 Milieueffectrapportage / 130
- 10.6 Beoordeling vergunningaanvraag / 134
- 10.6.1 Algemeen: LAP / 134
- 10.6.2 BBT Afvalbehandeling / 134
- 10.6.3 Verplichte voorschriften in omgevingsvergunning / 139

11 Discussie Afvalstof-Grondstof

- 11.1 Inleiding discussie afvalstof-grondstof / 141
- 11.2 Het begrip "afvalstof" / 142
- 11.3 Bepalende arresten van het Europese Hof / 143
- 11.3.1 Inleiding arresten discussie afvalstof-grondstof / 143
- 11.3.2 Arrest ARCO Chemie en EPON / 143
- 11.3.3 Arrest Palin Granit / 144
- 11.3.4 Arrest AvestaPolarit / 145

- 11.3.5 Arrest Saetti en Frediani / 145
- 11.3.6 Arrest Niselli / 146
- 11.3.7 Mest/drijfmest (Brady en Spaanse mestzaken) / 146
- 11.3.8 Finse telefoonpalenarrest / 147
- 11.3.9 Retourladingen / off-spec / 148
- 11.4 De criteria van het Hof (2000-2010) / 149
- 11.5 Beoogd product en bijproduct / 150
- 11.6 Einde-afval / 156
- 11.7 Praktijkschema afval – grondstof / 161

12 Nuttige toepassing en verwijdering

- 12.1 Inleiding over nuttige toepassing en verwijdering / 173
- 12.2 Nuttige toepassing versus verwijdering / 173
- 12.3 Eerste handeling / 175
- 12.4 LAP3 / 176
- 12.5 Jurisprudentie / 177

13 In- en uitvoer van afvalstoffen

- 13.1 Inleiding in- en uitvoer van afvalstoffen / 179
- 13.2 Internationale regelgeving / 179
- 13.3 Uitgangspunten EVOA / 180
- 13.4 Werkingssfeer / 181
- 13.5 Systematiek van de EVOA / 182
- 13.5.1 Vier vragen / 182
- 13.5.2 Is er sprake van afvalstoffen? / 182
- 13.5.3 Nuttige toepassing of verwijdering? / 183
- 13.5.4 Groene of Oranje lijst van afvalstoffen? / 183
- 13.5.5 Bestemming in- en uitvoer? / 183
- 13.6 Procedure Groene Lijst stoffen / 184
- 13.7 Procedure Oranje lijst stoffen / 184
- 13.8 Bezwaren tegen overbrenging / 185
- 13.9 Voorlopige nuttige toepassing en verwijdering / 186
- 13.10 Overbrenging uit de Gemeenschap naar derde landen / 186
- 13.11 Jurisprudentie / 187

14 Omgevingswet

- 14.1 AMvB's / 194
- 14.2 Stortplaatsen / 195

Bijlagen

- Bijlage 1: Internetsites / 199
- Bijlage 2: Sectorplannen / 201

Trefwoordenregister / 205

1 Historie afvalstoffenrecht

1.1 Inleiding historie afvalstoffenrecht

Iedereen heeft te maken met afvalstoffen. In bedrijven komen bij vrijwel ieder productieproces (gevaarlijke) afvalstoffen vrij. Bij huishoudens komen afvalstoffen vrij en iedereen is eraan gewend dat deze periodiek worden opgehaald door de gemeente of een particuliere inzamelaar. Iedereen wil zo goedkoop mogelijk van zijn huisvuil af maar is zich ook bewust van het gegeven dat men zich op een zorgvuldige wijze van het afval moet ontdoen (scheiden in fracties, voorkomen van het ontstaan van afval, recycling e.d.). De bewustwording wordt deels gestuurd door het financiële aspect omdat veel gemeenten zijn overgegaan op differentiatie van afvaltarieven (diftar) waarbij per deelstroom of per kilo afval wordt betaald. Ook bij industriële bedrijven en de bouwsector komen afvalstoffen vrij. Vanwege het kostenaspect van verantwoorde verwerking of verwijdering wordt zoveel mogelijk het ontstaan van afvalstoffen voorkomen. Bedrijven die afvalstoffen verzamelen, verwerken of verwijderen moeten verantwoording afleggen over de bestemming van die afvalstoffen. Daarmee wordt voorkomen dat afvalstromen op een ongeoorloofde wijze “verdwijnen”.

Anno 2019 hebben we een degelijk wettelijk stelsel om te voorkomen dat afvalstoffen ongecontroleerd in het milieu terecht komen. Het stelsel is tegelijkertijd complex. Enkele decennia geleden was dat wel anders; er was toen nauwelijks sprake van regulering en sturing. In dit hoofdstuk wordt in hoofdlijnen de historie van het afvalstoffenrecht geschetst. Door meer te weten over de historie en de milieuproblemen in het verleden kan voor een groot deel de architectuur van het huidige stelsel verklaard worden. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de invloed uit Europa en de huidige sturingsmechanismen die de wetgever beschikbaar heeft om het afvalstoffenrecht- en beleid vorm te geven.

In dit hoofdstuk wordt de historie geschetst (paragraaf 1.2) en worden de hoofdlijnen van het wettelijk instrumentarium toegelicht (paragraaf 1.3) en ten slotte wat cijfers en trends toegelicht (paragraaf 1.4).

1.2 Historische schets

1.2.1 Algemeen historische schets

Afvalstoffenrecht is een relatief jong rechtsgebied. Tot de jaren zeventig in de vorige eeuw bestond er weinig reden om afvalstoffenbeleid en wetgeving te ontwikkelen. Afvalstoffen waren veelal composteerbaar (groenafval, e.d.) of er werd gebruik gemaakt van meermalige verpakkingen (melkflessen, e.d.). Het ontstaan van afvalstoffen is een probleem geworden naarmate de industrialisatie en welvaart toenam. Steeds meer producten en eenmalige verpakkingen zorgden ervoor dat er meer ruimte nodig was voor stortplaatsen en capaciteit voor verbrandingsinstallaties. In de tweede helft van de vorige eeuw is de hoeveelheid afval per persoon explosief gegroeid. Sinds de jaren zeventig is er specifiek afvalbeleid en afvalstoffenwetgeving.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook voor die tijd al enigszins sprake was van afvalverwijdering. In de achttiende eeuw ontstond er in Nederland een soort van georganiseerde afvalverwijdering. Het inzicht in volksgezondheidsaspecten nam toe en men besloot het organisch afval (menselijke en dierlijke uitwerpselen, resten van brandstoffen, textiel, e.d.) uit de stedelijke gebieden naar het platteland te brengen waar het als meststof kon worden gebruikt. Van bedrijfsafval uit ambachten was nauwelijks sprake. Met de opkomende industrialisatie veranderde dat. In 1865 werd het Staatstoezicht op de Volksgezondheid ingesteld maar de eerste wettelijke maatregelen hadden

vooral betrekking op het voorkomen van besmettelijke ziekten. In die tijd begon men het belang in te zien van een goede drinkwatervoorziening, riolering en ook de afvoer van huishoudelijk afval.

Gemeenten zochten oplossingen voor hun afval. Veelal werden moerassen of sloten en plassen volgestort met afvalstoffen. Ook de zee werd gebruikt als stortplaats voor lozen van vloeibaar afval en zelfs vast afval (dat laatste overigens zonder succes omdat het afval weer op het strand aanspoelde). Een andere veelgebruikte methode was het simpelweg op land storten: de zogenaamde vuilnisbelt. Veel ophogingen in het Nederlandse landschap herinneren nog aan deze tijd. Ook werd op talloze plaatsen illegaal chemisch afval in de bodem gebracht. In de jaren '60 werd men zich pas bewust van de nadelige gevolgen van deze handelswijze voor de bodem, water en grondwater. In 1971 werd voor het eerst een minister verantwoordelijk voor het onderwerp milieuhygiëne. De milieuschandalen in Lekkerkerk, de Volgermeerpolder en Coupépolder zorgden er uiteindelijk mede voor dat men wakker schrok en overging tot het nemen van vergaande maatregelen.

Niet alleen de stortplaatsen zorgden voor milieuproblemen. Vanaf het begin van de 20e eeuw werden er ook al afvalstoffen verbrand. Er zijn een aantal afvalverbrandingsinstallaties opgericht. Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) waren bronnen van luchtverontreiniging. Naast de emissie van zwaveldioxide, stikstofoxide en zware metalen bleek in de jaren tachtig dat ze ook een grote bron waren van dioxinen. Onderzoek naar de emissie van dioxinen naar de lucht en naar de gevolgen voor de volksgezondheid toonde aan dat de concentraties van dioxinen in koemelk plaatselijk te hoog waren. Dit kwam aan het licht tijdens de Lickebaert-affaire. Het bleek dat de melk van koeien die in de polder Lickebaert (tussen Vlaardingingen en Maassluis) graasden, te veel dioxine bevatte. Het ministerie van Landbouw stelde een verbod in op de verwerking van melk en schapenvlees uit het gebied. Dat verbod bleef lange tijd van kracht. Besloten werd een aantal kleine verbrandingsinstallaties te sluiten en de andere te voorzien van extra rookgasreinigingsapparatuur. Tegenwoordig voldoen de installaties aan strenge Europese eisen.

Het afvalstoffenrecht heeft zich dus mede ontwikkeld op basis van de maatschappelijke problemen die zich met betrekking tot de verwerking van afval hebben voorgedaan. De wijze waarop het afvalbeheer is vormgegeven wordt in hoge mate bepaald door de sturing en regelgeving van de overheid. Om een optimale verwijdering ("lekvrij") en hoogwaardige verwerking mogelijk te maken is een sturende functie van de overheid noodzakelijk. Ervaringen uit het verleden (bijvoorbeeld talloze gevallen van ernstige bodemverontreiniging als gevolg van storten van afvalstoffen) wijzen er immers op dat sturing niet of niet volledig aan de markt kan worden overgelaten.

1.2.2 Sturing vanuit het Rijk (1975-1993)

De eerste Nederlandse afvalstoffenwetgeving kenmerkt zich door een sterke sturing vanuit het Rijk. Voor wat betreft het chemisch afval (thans: gevaarlijk afval) werden vrijwel alle taken door het voormalige ministerie van VROM uitgevoerd. Voor wat betreft de overige afvalinrichtingen had de provincie meer uitvoeringstaken maar het ministerie controleerde op de achtergrond de uitvoering en had voor de planvorming goedkeuringsbevoegdheden. De minister voelde een sterke verantwoordelijkheid voor de wildgroei aan afvalbedrijven en stortplaatsen waarbij het niet zo nauw werd genomen met de milieuhygiëne.

Om het afvalstoffenvraagstuk te reguleren zijn er in de loop van de jaren '70 twee sectorale milieuwetten op het gebied van afvalstoffen in werking getreden:

- a) Wet chemische afvalstoffen (Wca).
- b) Afvalstoffenwet (Aw).

De Wca is in oktober 1973 bij de Tweede Kamer ingediend en is in april 1976 in het Staatsblad gepubliceerd. Vanaf januari 1984 is de gehele wet in werking getreden. Met de Wca werd beoogd

om de verwijdering van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie in goede banen te leiden. Er was een regeling voor het ontdoen door afgifte aan een beperkt aantal, in de wet omschreven, categorieën van personen. Voor het inzamelen, bewaren, bewerken, verwerken of vernietigen was een vergunning van de minister nodig. Bij de vergunningverlening speelde het begrip "doelmatige verwijdering" een belangrijke rol. Hoewel het begrip doelmatigheid een belangrijke toetsingsgrond vormde, is dit begrip in de wettekst zelf niet gedefinieerd. In de memorie van toelichting is echter wel een duidelijke toelichting gegeven. Omdat het doelmatigheids criterium heden ten dage nog steeds wordt gebruikt in het afvalbeleid, wordt de relevante passage uit de memorie van toelichting van destijds hierna weergegeven:

"In dit criterium zijn de volgende aspecten te onderscheiden:

- a) *Het is juist bij de verwerking van chemische afvalstoffen van groot belang dat niet op onverwachte momenten een verwerkingsbedrijf tijdelijk of blijvend uitvalt; de aanvoer van deze gevaarlijke afvalstoffen gaat immers steeds door en dient zonder haperen te worden opgevangen. Een doelmatige verwerking brengt daarom met zich dat er waarborgen bestaan voor een ongestoord functioneren van de inrichting en voor de continuïteit daarvan. Het gaat hier om een beoordeling van de bedrijfsmatige aspecten, waaronder begrepen de economische, grondslagen van de onderneming.*
- b) *De verwerking dient zodanig te geschieden dat de stoffen na de verwerking in milieuhygiënisch opzicht zo min mogelijk problemen meer opleveren. Het is uiteraard een eis van doelmatigheid dat de uiteindelijke reststoffen, voor zover daaraan nog bepaalde bezwaren kleven, niet alleen op een aanvaardbare wijze worden weggewerkt, doch ook door de keuze van het verwerkingsprocedé zoveel mogelijk naar hoeveelheid en schadelijkheid worden beperkt. In sommige gevallen zal er een verwerkingsproces, dat hergebruik van de afvalstoffen mogelijk maakt, hiervoor de beste oplossing bieden.*
- c) *De eis van doelmatigheid brengt verder met zich mee dat de inrichtingen tezamen, landelijk gezien een bevredigend patroon van verwerkingsmogelijkheden vormen. De onder a genoemde eis van continuïteit houdt reeds in dat het aantal inrichtingen en hun gezamenlijke capaciteit niet groter dienen te zijn dan bij het aanbod van de stoffen past; de continuïteit wordt immers verstoord indien een inrichting door een tekort aan aanbod haar activiteit zou moeten staken. Er moet derhalve worden toegezien op het zo veel mogelijk bevorderen van een optimale bedrijfs-grootte door de inrichtingen zo nodig naar aantal en aard op elkaar af te stemmen. Voorts is het duidelijk dat ook de spreiding over het land de situering van de inrichtingen uit het oogpunt van doelmatigheid van belang zijn."*

Uit bovenstaande tekst blijkt dat de overheid strikt wilde sturen op het aantal en de locatie van de afvalinrichtingen. Van een terugtrekkende overheid was geenszins sprake. Met name uit de aspecten onder "a" en "c" blijkt dat de doelmatigheidstoetsing veel verder ging dan de technische beoordeling van de verwerkingstechnieken. Nadien is er naast de aspecten continuïteit, adequate verwerking en bevredigend patroon van spreiding nog een vierde doelmatigheidsaspect toegevoegd, namelijk doorzichtigheid ("transparantie") van het verwijderingssysteem. Wca-bedrijven moesten beschikken over een transparante stoffenboekhouding. Wca-bedrijven hadden overigens naast een Wca-vergunning ook een vergunning op grond van de toenmalige Hinderwet nodig waar andere milieuaspecten (gevaar, schade, hinder) beoordeeld werden.

De Afvalstoffenwet (Aw) is in maart 1975 bij de Tweede Kamer ingediend en is in augustus 1977 in het Staatsblad gepubliceerd. Vanaf januari 1985 was de gehele wet in werking getreden. De Aw werd opgesteld om de overige afvalstromen (huishoudelijk/bedrijfsafval) te reguleren. Inrichtingen waar afval werd bewerkt of gestort, hadden een vergunning nodig op basis van de Afvalstoffenwet, naast vergunningen op basis van de toenmalige Hinderwet en de Wet geluidhinder. Wanneer er binnen de inrichting ook nog chemisch afval werd geaccepteerd dan was er ook nog een Wca-vergunning nodig.

In de Aw hadden de provinciale afvalstoffenplannen (PAP) een belangrijke plaats. De plannen bevatten de hoofdlijnen van het te voeren afvalstoffenbeleid. De minister kon op rijksniveau sturing geven door het vaststellen van richtlijnen over de inhoud van de plannen en door goedkeuring aan een PAP te verlenen. De uitgevaardigde “Richtlijn Verbranden” (februari 1985) en de “Richtlijn Gecontroleerd Storten” (september 1985) waren voorbeelden van ministeriële sturing. Vergunningen op grond van de Aw moesten worden geweigerd als ze niet in overeenstemming waren met het PAP. In de jurisprudentie van destijds ging het om talloze kwesties waarbij de rechtsvraag speelde of een inrichting in strijd was met het PAP om anderszins met de doelmatige verwijdering van afvalstoffen.

Uit de memorie van toelichting bij de Afvalstoffenwet blijkt de problematiek van destijds en de aanleiding om te werken met provinciale afvalstoffenplannen:

“Aan het streven naar regionalisatie ligt de milieuhygiënische doelstelling ten grondslag, dat een eind moet worden gemaakt aan de situatie dat er thans vele stortterreinen voor huishoudelijke afvalstoffen in bedrijf zijn, die niet of in ontoereikende mate voldoen aan de milieuhygiënische eisen voor een gecontroleerde stortplaats en vaak niet meer zijn dan vuilnisbelten, dat wil zeggen terreinen, waar ongecontroleerd wordt gestort.”

“Thans geschiedt de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen in een groot aantal – vooral landelijke – gebieden nog steeds door iedere gemeente afzonderlijk. Dit leidt tot een te groot aantal stortterreinen van meestal kleiner formaat die in milieuhygiënisch opzicht niet aan de eisen voldoen.”

1.2.3 Decentralisatie

In 1993 is de Wet milieubeheer in werking getreden. De Wet milieubeheer beoogde de sectorale wettelijke vergunningstelsels (Hinderwet, Wet op de luchtverontreiniging, Wet geluidhinder, Afvalstoffenwet, Wet chemische afvalstoffen) te integreren. Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer is gewijid aan afvalstoffen en in werking getreden op 1 januari 1994. De Afvalstoffenwet en de Wet chemische afvalstoffen zijn per die datum ingetrokken. Hoofdstuk 8 was het vergunningenhoofdstuk en had ook betrekking op (afvalverwerkende) inrichtingen. De periode van vóór 1993 kenmerkte zich vooral door een centrale coördinerende rol van de toenmalige minister van VROM. Na 1993 krijgen de provincies er belangrijke taken bij. De wetgeving werd vanaf die tijd gekenmerkt door sturing van afvalstoffen op de volgende drie niveaus:

Rijk (Min. VROM)	Het bevorderen van preventie en hergebruik, overbrenging van afvalstoffen naar het buitenland, verklaringen van geen bezwaar bij vergunningen voor gevaarlijk afval.
Provincie (GS)	Sturing van de inzameling, het beheer en de vergunningverlening van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, vergunningverlening inrichtingen huishoudelijk afval.
Gemeente (B&W)	Inzameling en beheer van huishoudelijk afval

Tabel 1.1 – Verantwoordelijkheden in de periode 1993-2002

Het PAP werd vervangen door een provinciaal milieubeleidsplan (PMP) dat een afvalparagraaf bevatte. Er was geen goedkeuring meer nodig van de minister. Door of in opdracht van de minister van VROM zijn in die tijd Tienjarenprogramma's Afval (TJP-A) en het Meerjarenplan Gevaarlijk Afval (MJP-GA) ontwikkeld. In een TJP-A werd aangegeven wat er aan verwerkingscapaciteit moest worden gerealiseerd voor verbranden, storten en composteren. In een MJP-GA is beschreven hoe preventie en hergebruik kon worden bevorderd en het MJP-GA was een toetsingskader bij vergunningverlening. Voor twintig afvalstromen werd het beleid nader geconcretiseerd (vergelijkbaar met de huidige sectorplannen in het nog te bespreken Landelijk afvalbeheerplan [LAP]). Bij de

vergunningverlening voor inrichtingen die gevaarlijk afval verwerkten (voorheen chemisch afval geheten) verleende voortaan de provincie de vergunning maar pas nadat de minister een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) had afgegeven.

1.2.4 Recentralisatie (2002-heden)

Na de decentralisatie uit de jaren '90 bestond er toch weer meer behoefte aan landelijke sturing door allerlei invloeden. Oorzaken daarvoor zijn de grootschaligheid en professionalisering van de branche, de Europese inmenging en de behoefte aan minder sturing voor afvalstoffen die nuttig konden worden toegepast.

In september 1996 zijn door de Commissie Toekomstige Afvalverwijdering (Commissie Epema) voorstellen gedaan waarbij aan de Rijksoverheid een nieuwe centrale rol wordt toebedeeld. De regering heeft eind 1996 een standpunt ingenomen dat de voorstellen in grote lijnen onderschrijft. Om de diverse aspecten van de nieuwe afvalverwijderingsstructuur wettelijk te verankeren is de Wet milieubeheer gewijzigd. De gewijzigde wet is op 8 maart 2002 in werking getreden. Belangrijkste veranderingen zijn de sturing van afvalbeheer op rijksniveau (recentralisatie) en de verplichting voor het opstellen van een afvalbeheerplan.

Op 3 maart 2003 is het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in werking getreden. Eén van de doelstellingen is het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie en preventie van afvalbeheer. Het LAP vormt sindsdien het uitgangspunt voor alle bevoegde gezagen. Het LAP geldt voor een tijdvak van zes jaar (artikel 10.12, lid 2, Wm). Het tweede LAP (LAP2) is op 24 december 2009 in werking getreden.

Inmiddels is op 28 december 2017 het derde Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) in werking getreden en vervangt vanaf dat moment het voorgaande LAP2. In het LAP3 is het afvalbeleid voor de periode 2017 tot en met 2023 vastgelegd, met een doorkijk naar de periode tot 2029.

Een belangrijke reden voor een nieuw LAP was onder meer de overgang naar een circulaire economie. In het LAP3 heeft de bijdrage van het afvalbeleid aan die transitie en de rol van alle partijen in de keten meer aandacht gekregen. Daarnaast zijn er ook nieuwe onderwerpen uitgewerkt, zoals hoe om te gaan met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in afvalstoffen en de verschillende niveaus van recycling om hoogwaardige recycling te stimuleren.

Daarnaast is het LAP dynamischer geworden. In sommige sectorplannen worden relevante ontwikkelingen geschetst die mogelijk nog tijdens de planperiode zouden kunnen leiden tot een verhoging van de minimumstandaard. Verder beschrijft het beleidskader welke ruimte geboden kan worden aan innovaties die ondersteuning verdienen voor de overgang naar de circulaire economie (experimenteerimte). Ten slotte wordt meer ruimte geboden om materialen niet langer als afvalstoffen te beschouwen door het verschaffen van duidelijkheid rond de begrippen einde-afvalstof en bijproduct. In juli 2018 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) daarvoor de "Leidraad afvalstof of product" uitgebracht. Op 16 juni 2019 is de eerste wijziging van het LAP3 vastgesteld en deze is op 19 juli 2019 in werking getreden.

Het LAP is een essentieel instrument bij vergunningverlening en handhaving door de lagere overheden. Het LAP heeft horizontale en verticale binding (artikel 10.14 Wm). In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op het LAP.

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, voor wat betreft de vergunningen, is grotendeels opgenomen in deze wet. Inhoudelijk is er voor wat betreft de benaderingswijze van afvalstoffen geen verandering. Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer is op 1 oktober 2010 ongewijzigd gebleven. In 2011 is

hoofdstuk 10 Wet milieubeheer aangepast aan de Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98. In 2018 is de Kaderrichtlijn aangepast (2018/851/EU). Uiterlijk op 5 juli 2020 moet deze wijziging die verder inzet op de transitie naar een circulaire economie in de Nederlandse regelgeving zijn geïmplementeerd.

Een ontwikkeling in het afgelopen decennium is de tendens dat steeds meer voorheen vergunningplichtige inrichtingen onder de werkingssfeer van de algemene regels zijn gebracht. Met het Besluit algemene regels milieubeheer (Activiteitenbesluit milieubeheer) zijn in 2008 diverse AMvB's op grond van de Wet milieubeheer samengevoegd in één regeling. Op 1 januari 2011 is het Activiteitenbesluit gewijzigd en zijn veel afvalgerelateerde activiteiten en inrichtingen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit gebracht. Dit had onder meer gevolgen voor de volgende categorieën van bedrijven (geen volledig overzicht):

- autodemontagebedrijven ("autosloperijen");
- kunststofrecycling en kunststofverwerkingsbedrijven;
- opslag van bouwstoffen, grond en baggerspecie;
- kringloopwinkels, handel in tweedehands bouwmaterialen, etc.

Daarnaast is voor een deel van de inrichtingen nog een omgevingsvergunning benodigd op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In de tweede helft van 2015 zijn opnieuw bepaalde afvalactiviteiten onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit gebracht. De hoofdstukken 8 en 10 gaan hier nader op in.

Naar verwachting zal op 1 januari 2021 de nieuwe Omgevingswet (Ow) in werking treden en zal een deel van de huidige afvalregelgeving via die wet worden gereguleerd. Dit betreft o.a. de afvalgerelateerde bepalingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling, een aantal artikelen van hoofdstuk 10 Wet milieubeheer en een aantal AMvB's die hun basis hebben in dat hoofdstuk van de Wet milieubeheer. Een groot deel van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde wetgeving blijft echter nog "achter" en zal via de Invoeringsregelgeving in lijn worden gebracht met de Omgevingswet. In fase 2 van de overgang naar de Omgevingswet zal ook het resterende deel van hoofdstuk 10 en overige afvalstoffenregelgeving onder de werkingssfeer van de Omgevingswet worden gebracht. In hoofdstuk 14 is een doorkijk gegeven naar de nieuwe Omgevingswet.

1.3 Structuur afvalstoffenrecht

Het is complex om het huidige systeem van afvalstoffenrecht in één schema te vatten. Hieronder in een poging gedaan waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar de bestuurslagen (Europa, Rijk en lagere overheden) en naar horizontale regelgeving (algemene kaders en beginselen), methoden van afvalverwerking (storten, verbranden, nuttige toepassing e.d.) en naar specifieke afvalstromen waarvoor specifieke regelgeving geldt. Het schema is niet volledig maar geeft de belangrijkste regelingen en documenten weer. Tevens is aangegeven in welk hoofdstuk van dit boek behandeling plaatsvindt.