

PFM

Advanced Methanol Amsterdam (AMA) koopt Pelletized Feed Material (PFM) in die zijn gemaakt van B-hout en RDF. Daarna worden deze pellets omgezet in synthesesgas, waarvan vervolgens methanol wordt gemaakt. In het volgende onderdeel wordt beschreven wat de criteria zijn om een stof of product als afvalstof aan te merken en wanneer een afvalstof niet langer kwalificeert als afvalstof (de 'einde afvalfase').

KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN EN WET MILIEUBEHEER

Afvalstof

Op grond van artikel 1.1, lid 1 Wet milieubeheer (**Wm**) luidt de definitie van afvalstoffen:

"afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

Daarnaast verwijst artikel 1.1, lid 6, Wm naar specifieke voorwaarden uit de kaderrichtlijn afvalstoffen (**Kra**) om materialen als niet-afvalstof aan te merken. Deze voorwaarden gelden voor zogenoemde 'bijproducten' van productieprocessen. Verder bevat artikel 1.1 lid 8 Wm voorwaarden waaraan een afvalstof moet voldoen om als einde-afvalstof te worden aangemerkt. Deze voorwaarden zijn ook afkomstig uit de Kra. Bij deze laatste categorie gaat het om materialen met de status van afvalstof die na een handeling van nuttige toepassing niet langer afvalstoffen zijn. Het verschil met een bijproduct is dat een bijproduct nooit een afvalstof is geweest.

Bij de beoordeling of sprake is van een afvalstof moet rekening worden gehouden met de doelstellingen van de Kra. De richtlijn kent een tweeledige milieudoelstelling (artikel 1):

- milieubescherming: bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen;
- efficiënt grondstoffengebruik: beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.

Uit het voorgaande blijkt enerzijds dat bijvoorbeeld ook materialen die voor economisch hergebruik geschikt zijn en/of zonder risico's voor het milieu of de menselijke gezondheid kunnen worden toegepast, een afvalstof kunnen zijn wanneer de houder besluit zich daarvan te ontdoen, of wanneer hij zich daarvan wil of moet ontdoen. Hetzelfde geldt voor bijproducten en einde-afvalmaterialen. Indien de houder daarvan zich daarvan (alsnog) ontdoet, wil of moet ontdoen kunnen ook deze materialen een afvalstof zijn.

Anderzijds moet blijkens de rechtspraak, op grond van de milieudoelstellingen van de Kra, een rechtvaardigingsgrond aanwezig zijn om een materiaal in een specifiek geval als afvalstof aan te merken. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het in beginsel niet gerechtvaardigd is om een bepaald materiaal als afvalstof aan te merken indien dat materiaal voor een specifiek doel zal worden gebruikt en voor de houder geen last is.

Nuttige toepassing

Een afvalstof kan alleen de einde-afvalstatus verkrijgen wanneer de afvalstof een handeling van nuttige toepassing heeft ondergaan, als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm. Een nuttige toepassing is als volgt gedefinieerd:

“elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen.”

Een handeling van nuttige toepassing bestaat in veel gevallen uit een recyclingoperatie of een handeling van voorbereiding voor hergebruik.

Voorwaarden einde-afval

2.8 Artikel 6 van de Kra en artikel 1.1 lid 8 Wm stellen dat specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en daarnaast voldoen aan criteria die zijn opgesteld op basis van de volgende voorwaarden:

- A.** Het materiaal wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
- B.** Er is een markt voor of vraag naar het materiaal;
- C.** Het materiaal voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en ook
- D.** Het gebruik van het materiaal heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Bij het toetsen of sprake is van een einde-afvalstatus moet ten eerste nagegaan worden of er Europese criteria zijn of dat er een nationale regeling is voor de betreffende afvalstof. Er zijn echter slechts voor een beperkt aantal bijproducten en afvalstoffen toetsingscriteria ontwikkeld, die in dit geval niet van toepassing zijn.

Is geen sprake van Europese criteria of een nationale regeling, dan moet worden beoordeeld op basis van de rechtspraak of sprake is van een einde-afvalstatus. Volgens vaste rechtspraak moet worden beoordeeld of sprake is van een voltooide nuttige toepassing. Daarvan is sprake wanneer na een handeling van nuttige toepassing (bijvoorbeeld recycling of voorbereiding voor hergebruik) uit afval een aan een grondstof gelijkwaardig materiaal is ontstaan dat kan worden gebruikt zonder bijzondere voorzorgsmaatregelen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. In de praktijk komt de toets neer op een toetsing aan de vier hierboven genoemde voorwaarden.

KWALIFICATIE PFM

Niet in twijfel is dat de stoffen waarvan de pellets zijn gemaakt, RDF en B-hout, kwalificeren als afval. Vervolgens moet worden beoordeeld of de gebruikte afvalstoffen een handeling van nuttige toepassing hebben ondergaan. In dit geval zijn de afvalstoffen verwerkt tot pellets, hetgeen een nuttig doel dient. De pellets dienen immers als grondstof voor het produceren van de biobrandstof methanol. Door de pellets in te zetten wordt het gebruik van aardgas om methanol te produceren voorkomen.

Aangezien er in dit geval geen Europese criteria of nationale regelingen van toepassing zijn, moet worden beoordeeld of sprake is van een voltooide nuttige toepassing. In de praktijk komt dit neer op de beoordelen of de pellets voldoen aan de voorwaarden A t/m D. Is dat het geval, dan kwalificeren de pellets als einde-afval en niet als afvalstof. De onderbouwing voor deze voorwaarden is als volgt:

A. Het materiaal wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen

De pellets worden gemaakt door het nabijgelegen PARO onder een JV tussen PARO en AMA. De pellets bestaan voor het grootste deel uit RDF en voor een kleiner deel uit B-hout. RDF is een hoogcalorische reststroom die overblijft na sortering van huishoudelijk- en bedrijfsafval. Als gevolg van diverse voorbereidingsstappen is RDF een biologisch zeer stabiel materiaal en door een laag vochtgehalte kan het materiaal gemakkelijk worden opgeslagen en verwerkt.

In het project van Advanced Methanol Amsterdam worden de pellets gebruikt als grondstof voor het maken van biobrandstoffen en later ook andere nuttige producten. Doorgaans worden dit soort pellets ingezet in energiecentrales en de cementindustrie. Deze pellets worden dus gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen.

B. Er is een markt voor of vraag naar het materiaal

Zowel RDF-pellets als houtpellets worden op grote schaal geproduceerd en afgezet op de markt. Advanced Methanol Amsterdam heeft een contract gesloten met PARO, op basis waarvan Advanced Methanol Amsterdam een positieve prijs betaalt voor de pellets. Als Advanced Methanol Amsterdam deze pellets niet zou afnemen, zou PARO de pellets (tegen een positieve prijs) verkopen aan de energie- of cementindustrie. Er is dus een markt voor en vraag naar de pellets.

C. Het materiaal voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen

Advanced Methanol Amsterdam stelt eisen aan de pellets, waaraan moet worden voldaan voor een efficiënt vergassingsproces, ter bescherming van de installatie en om te voldoen aan de relevante wet- en regelgeving. Deze eisen zien op:

- de samenstelling van de pellets;
- de minimale en maximale concentratie van onzuiverheden in de pellets; en
- de minimale en maximale grootte, dichtheid en andere fysische eigenschappen van de pellets.

Deze eisen zijn opgenomen in het contract met PARO. De pellets voldoen dus aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor de producten geldende wetgeving en normen.

D. Het gebruik van het materiaal heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Het gebruik van dit materiaal zorgt voor minder afval dat moet worden verband of gestort. Daarnaast zorgt het voor minder afhankelijkheid van fossiele grondstoffen als olie en gas en een schonere uitstoot door de bijmenging van biobrandstoffen, alsmede het gebruik van bijproducten.

Daarnaast is in de LCA (M16) toegelicht welke significant positieve milieueffecten dit project heeft ten opzichte van alternatieve activiteiten als afvalverbranding.

JURISPRUDENTIE

In een vergelijkbare uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 mei 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AF8609) oordeelde de Afdeling dat energiepellets **niet** kwalificeren als afvalstof.

In een hierop volgende uitspraak van de Raad van State op 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:483) is geconcludeerd dat dergelijke energiepellets **wel** kwalificeren als afvalstof.

Er zit op twee vlakke een wezenlijk verschil in deze uitspraken ten opzichte van het project AMA:

1. Bij deze twee casussen was het geschil om het exporteren van pellets naar Zweden. Bij AMA worden de Pellets verder verwerkt binnen Nederland tot chemische bouwblokken, in dit geval methanol.
2. De toepassing bij de twee casussen is energieopwekking, bij AMA wordt dit gebruikt als grondstof en/of biobrandstof.
3. De energiepellets in casus 2 bevatten een te hoog halogeengehalte, waardoor deze niet gebruikt of toegepast konden worden. Bij het PFM is dit niet het geval.

CONCLUSIE

Op grond van het voorgaande is de conclusie gerechtvaardigd dat de pellets kunnen worden aangemerkt als einde-afvalfase en niet als afval. De materialen waarvan de pellets worden gemaakt kwalificeren weliswaar als afval, maar hebben vervolgens een behandeling van nuttige toepassing ondergaan. Daarnaast is onderbouwd dat de pellets voldoen aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 6 Kra en artikel 1.1 lid 8 Wm. Op basis daarvan concluderen wij dat sprake is van een voltooide nuttige toepassing en dat aan de vereisten voor de einde-afvalstatus is voldaan.

Op moment van schrijven is het echter niet mogelijk om deze status bij Rijkswaterstaat te toetsen. Het bevoegd gezag zal bovenstaande informatie als leidraad kunnen gebruiken bij verdere beoordeling zodra de JV tussen PARO en AMA de einde-afvalstatus aanvraagt.

Om buiten dit traject toe te lichten hoe de eind- en bijproducten zich verhouden tot de einde-afvalstatus zijn deze verder toegelicht in paragraaf 3.6 van de MER.