

Ministerie van VROM
Directie stoffen, afvalstoffen en straling
T.a.v. de heer [redacted] (interne postcode 645)
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

VROM / DGM			
zaak	doss		
Datum: 17 NOV. 2009			
2009 062 716			
Te behandelen door:	datum	paraaf	
1° [redacted]			
2°			
3°			
4°			
Na behandeling retour archief			
Deponeren dd.			

Datum: 16 november 2009
Betreft: Verzoek monostroom digestaat
Referentie: [redacted]
Behandeld door: [redacted]

Geachte [redacted]

Hierbij doen wij u namens [redacted] en [redacted] een verzoek toekomen om digestaat afkomstig van ONF vergisting, voor de toepassing van artikel 28, tweede lid, onderdeel d, Wet belastingen op milieugrondslag als monostroom aan te merken. Het digestaat is een afvalstof die vanwege het hoge aandeel water (ca. 60%) en het hoge aandeel inert (asrest is ca 60% ds) niet brandbaar is (stookwaarde is kleiner dan 4 MJ/kg) en vanwege het gehalte zware metalen niet herbruikbaar is. Digestaat is onvermengd met andere afvalstoffen en wordt rechtstreeks door de producent (i.c. [redacted]) aangeboden aan een voor de afvalstoffenbelasting belastingplichtige inrichting. Bij [redacted] ontstaat het digestaat binnen de inrichting en wordt het binnen de inrichting gestort.

1.1 Procesbeschrijving

Bij zowel [redacted] als [redacted] wordt het zogenaamde grijze huishoudelijke afval (restafval) of vergelijkbaar bedrijfsafval in een mechanische scheidingsinstallatie gescheiden in verschillende deelfracties. Het afval wordt gescheiden met het oog op het hergebruik of deelstroomspecifieke verwerking. Het gaat hierbij om brandbaar afval, kunststoffen en metalen. Het niet herbruikbare deel is de zogenaamde Organisch Natte Fractie (ONF). ONF bestaat voor de meer dan de helft uit water, voor circa 27,5 % inerte componenten (stenen, glas en zand) en circa 22,5 % organisch materiaal. Bij [redacted] en [redacted] wordt het ONF vergist. Voordeel van het vergisten van ONF is dat de energie die ligt opgeslagen in het restant organisch materiaal zoveel mogelijk wordt omgezet in een energiedrager (biogas) dat vervolgens wordt gebruikt voor het opwekken van groene elektriciteit en of de productie van aardgas. Digestaat is het residu dat overblijft na vergisting van de ONF. Na vergisting van de ONF verlaat het digestaat met circa 11% droge stof de reactor.

[redacted]



Vervolgens wordt het natte digestaat afgezeefd, waarna de zeefoverloop mechanisch wordt ontwaterd tot circa 35 - 40% droge stof. De zeefdoorval wordt eveneens mechanisch ontwaterd tot circa 40% droge stof. De ontwaterde digestaatstroom wordt gelost in containers.

1.2. Kenmerken digestaat

Digestaat bestaat voor ca 60% uit water, 20-30 % minerale stoffen en 15-25 % organische materialen. Digestaat is gedroogd, qua uiterlijk, vergelijkbaar met compost uit GFT. Het verschil met compost uit GFT is dat het digestaat een hogere concentratie zware metalen bevat, waardoor niet kan worden voldaan aan de criteria die gelden voor compost. Bij digestaat worden onder andere de normen voor cadmium, koper, kwik, lood en zink overschreden.

2. Voorwaarden om als monostroom aangemerkt te kunnen worden

Hierna zullen we nader ingaan op de voorwaarden waaraan het digestaat moet voldoen om als monostroom aangemerkt te kunnen worden. In beginsel dient sprake te zijn van:

- een niet brandbare afvalstof (in casu stookwaarde kleiner dan 4 GJ/ton = 4 MJ/kg),
- die niet herbruikbaar is (in casu hoog water- en hoog inert gehalte in combinatie met een hoog zware metalengehalte)
- die onvermengd rechtstreeks door de producent ter verwijdering wordt aangeboden aan een belastingplichtige inrichting en
- die bij minimalisatie van het te storten volume (maximale ontwatering) niet op grond van de volumieke massa regeling belast kan worden tegen het lage tarief.

Wij zullen hierna nader ingaan op deze voorwaarden.

2.1. Niet brandbaarheid digestaat

Het digestaat bestaat grotendeels uit onbrandbare componenten en heeft een calorische waarde van minder dan 4 GJ/ton. Driekwart van digestaat is water en inert/zand, slechts een kwart is brandbaar (organische stof).

2.2. Niet herbruikbaarheid digestaat

Het digestaat bestaat voor ca. 60% uit water, 20-30 % minerale stoffen en 15-25 % organische materialen. Digestaat is niet herbruikbaar vanwege de hoge concentratie aan zware metalen. Hierdoor voldoet het digestaat niet aan de in de meststoffenwetgeving opgenomen normen. Het digestaat werd incidenteel gebruikt als afdek materiaal op stortplaatsen. Deze toepassing kwalificeert echter als een verwijderingshandeling. Volgens de Belastingdienst wordt digestaat dat op een stortplaats nuttig wordt toegepast als afdek materiaal in feite gestort. Dit standpunt strookt met recente jurisprudentie op het gebied van de afvalstoffenbelasting (onder andere de uitspraak van rechtbank Breda d.d. 23 juli 2009, nr. 08/850 BELAF 24) en het in LAP 2 gemaakte onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering. We verwijzen ter toelichting naar het hierna opgenomen citaat uit het ontwerp van LAP 2 (Landelijk afvalbeheersplan 2009-2021, pagina 38):

[REDACTED] [REDACTED]

Wordt een afvalstof zonder voorbehandeling op of in de bodem gebracht, dan is sprake van D1, R3 of R5.

1. Tijdens de exploitatie van een stortplaats moeten voor een goede bedrijfsvoering en om aan bodembeschermende en milieuhygiënische eisen te voldoen, diverse voorzieningen worden aangebracht, zoals onder- en bovenafdichting, de steunlaag voor de bovenafdichting, drainagelagen voor de ligging van stortgasleidingen en percolaatdrains, tussentijdse afdekkingen, stortwallen en stortwegen. In het Stortbesluit zijn criteria opgenomen waaraan de voorzieningen moeten voldoen met betrekking tot de bescherming van het milieu. Voor de onder- en bovenafdichting gelden hierbij met name specifieke eisen.

Beleidsmatig uitgangspunt voor de andere voorzieningen is dat deze zoveel mogelijk moeten worden aangebracht met ter verwijdering aangeboden afvalstoffen. Immers deze voorzieningen zullen blijvend deel uit maken van het stortlichaam en het is daarom gewenst afvalstoffen te gebruiken die sowieso op de betreffende stortplaats zouden worden gestort. Alhoewel deze afvalstoffen als bijvoorbeeld steunlaag of als tussentijdse afdekking een nuttige functie vervullen, is toch sprake van storten (D1). De afvalstoffen zijn namelijk ook als zodanig op de stortplaats geaccepteerd. Tevens tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit.

Uit het voorgaande constateren wij dat het nuttig toepassen van digestaat op een stortplaats volgens zowel het ministerie van VROM als het ministerie van Financiën niet kwalificeert als hergebruik.

2.3. Digestaat wordt onvermengd en rechtstreeks door producent aangeleverd

Digestaat is rechtstreeks afkomstig van de producent [REDACTED]

2.4. Volumieke massa-regeling

Het digestaat dat uit de reactoren komt (11 % droge stof) heeft een soortelijk gewicht van ca. 1000 kilo/m³ en voldoet in beginsel niet aan de volumieke massa grens. Door het verder mechanisch te ontwateren (zoals omschreven is paragraaf 1.1) tot ca. 40 % droge stof klinkt het digestaat in en krijgt een soortelijk gewicht van ca. 1100 - 1200 kilo/m³. Het digestaat dat gedeeltelijk is ontwaterd kan dan doorgaans wel aan de volumieke massaregeling voldoen. Voor reductie van het stortvolume is het echter wenselijk om dit digestaat nog verder te ontwateren. Bij het nog verder ontwateren van het digestaat (minder dan ca. 60% water) daalt de volumieke massa weer onder de 1.100 kg/m³. Een maximale volumereductie is vanwege het feit dat dan het hoge tarief afvalstoffenbelasting is verschuldigd uit economisch oogpunt niet gewenst.

3. Hoeveelheid Digestaat en aanbieders

Het gaat om circa 130.000 ton in 2009. Voor zover bekend zijn [REDACTED] en [REDACTED] de enige aanbieders van digestaat van ONF vergisting.

[Redacted]

4. Afrondend

Op grond van bovenstaande argumenten verzoeken wij u om digestaat als monostroom aan te merken. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid om een nadere toelichting te geven.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Indien u naar aanleiding van dit verzoek nog vragen heeft dan kunt u contact opnemen met de heer [Redacted] of de heer [Redacted] via telefoonnummer [Redacted].

Met vriendelijke groet,

[Redacted]

[Redacted]



> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

[Redacted]
i.a.v. [Redacted]
[Redacted]

Portefeuille Milieu
Directie Duurzaam
Producers
Afdeling Afval en Ketens
Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 625
www.vrom.nl

Contactpersoon
[Redacted]
[Redacted]

Datum 22 DEC. 2009
Betreft Reactie op verzoek monostroom digestaat

Kenmerk
DP/2009066775

Uw kenmerk
[Redacted]

Geachte [Redacted]

Afgelopen 16 november deed u schriftelijk het verzoek namens uw cliënten [Redacted] om digestaat afkomstig van ONF vergisting voor de toepassing van artikel 28, tweede lid, onderdeel d, van de Wet belastingen op milieugrondslag als monostroom aan te merken.

In reactie op uw schrijven deel ik u mede dat digestaat afkomstig van ONF vergisting niet als monostroom aangemerkt zal worden. Het ministerie van Financiën sluit zich aan bij dit besluit en deelt de hieronder weergegeven argumentatie van VROM die ten grondslag ligt aan deze afwijzing.

Het digestaat van [Redacted] en [Redacted] is het residu van de vergisting van de organisch natte fractie (ONF) van huishoudelijk restafval of vergelijkbaar bedrijfsafval. In het Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, dat 24 december 2009 in werking zal treden, staan de beleidsuitgangspunten voor deze afvalstromen.

In Sectorplan 1 - Huishoudelijk restafval staat:

"De minimumstandaard voor het be- en verwerken van huishoudelijk restafval niet zijnde grof huishoudelijk restafval is verbranden als vorm van verwijdering.

Sorteren, nascheiden en andere bewerkingen gericht op nuttige toepassing van (een deel van) het huishoudelijk afval niet zijnde grof huishoudelijk restafval zijn alleen toegestaan wanneer er geen deelstromen of residuen worden gestort. Voor de verwerking van de gevormde deelfracties wordt verwezen naar de daarvoor geldende minimumstandaarden."

In de toelichting bij dit sectorplan staat verder:

"De minimumstandaard sluit niet uit dat (grof) huishoudelijk restafval wordt bewerkt om het geheel of gedeeltelijk nuttig toe te passen. Uitgangspunt hierbij is dat er geen deelstromen of residuen ontstaan die in een later stadium worden gestort. Dit is in lijn met het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen.

Op basis van de minimumstandaard is het voor het vergunnen van alternatieven voor integrale verbranding (sorteren, scheiden, etc.) van belang dat de hele keten vanaf het ontstaan van het (grof) huishoudelijk restafval tot en met de verwerking van verkregen fracties wordt gezien. Het bevoegd gezag moet zich bij het vergunnen van het sorteren/nascheiden van (grof) huishoudelijk restafval dus een beeld vormen van de vrijkomende fracties en residuen en de wijze van verwerken daarvan. Deze bepaling is in de minimumstandaard opgenomen om te stimuleren dat het bevoegd gezag bij het beoordelen van een initiatief om (grof) huishoudelijk restafval anders te verwerken dan verbranden al nagaat of de gevormde fracties en residuen inderdaad niet gestort hoeven te worden. Hiermee wordt voorkomen dat bewerkingsinitiatieven worden vergund die verder in de keten leiden tot fracties of residuen waarvoor storten met ontheffing de enige optie is."

Portefeuille Milieu
Directie Duurzaam
Producteren
Afdeling Afval en Ketens

Kenmerk
DP/2009066775

Bovenstaande geldt ook voor restafval van bedrijven (Sectorplan 2). De minimumstandaard voor verwerking van gescheiden ingezameld organisch bedrijfsafval en gescheiden ingezameld groenafval staat beschreven in respectievelijk Sectorplan 7 en 8.

Voor digestaat bestaat ook een stortverbod. In artikel 1 van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen staan de afvalstoffen beschreven waarvoor een stortverbod geldt. Digistaat valt onder de categorieën 30c, 31c en 32 c.

Het storten van digestaat afkomstig van ONF vergisting is dus niet conform de Nederlandse beleidsuitgangspunten en minimumverwerkingsstandaard voor deze afvalstroom. Daarom kan uw verzoek tot aanwijzing als monostroom niet positief beantwoord worden.

Tot slot naar aanleiding van uw telefonische vraag over bezwaar- en beroepsmogelijkheden: de Algemene wet bestuursrecht bepaalt in artikel 8:2 dat geen beroep mogelijk is tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. Het besluit om vast te stellen welke stoffen als monostroom worden aangemerkt is zo'n algemeen verbindend voorschrift. Om die reden is geen beroep tegen dit besluit mogelijk.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Voor eventuele vragen kunt u contact opnemen met de heer [REDACTED] op het bovenaan deze brief genoemde telefoonnummer.

Hoogachtend,
de directeur Duurzaam Producteren

[REDACTED]

Ministerie van VROM
T.a.v. de heer [REDACTED]
Postbus 30945 BK-625
2500 GX Den Haag

VF		JG/PP	
Zaak			
Datum: 5-02-2010			
2010004488			
Te bestellen bij			
1e	[REDACTED]		
2e			
na bezending retour archief			
Deponeren dd.			

Datum: 02 februari 2010
Betreft: Monostroomregeling digestaat
Referentie: [REDACTED]
Behandeld door: [REDACTED]

Geachte [REDACTED]

Enige tijd geleden hebben wij namens onze cliënten [REDACTED] en [REDACTED] een verzoek ingediend om digestaat als monostroom aan te merken. In uw brief van 22 december 2009 geeft u aan ons verzoek niet te honoreren.

Na bestudering van de gronden waarop u ons verzoek afwijst komen wij tot de conclusie dat de door u verwoorde redenen de afwijzing van ons verzoek niet kunnen dragen. Hoewel wij geen formele mogelijkheid hebben om bezwaar aan te tekenen tegen de afwijzing willen wij toch inhoudelijk reageren. Temeer ook omdat wij, indien enigszins mogelijk, een gang naar de civiele rechter willen vermijden.

Het lage tarief van de afvalstoffenbelasting is op grond van artikel 28, tweede lid, onderdeel d Wbm van toepassing op bij regeling van onze ministers aan te wijzen afvalstoffen die niet verbrandbaar en niet herbruikbaar zijn, die onvermengd zijn met andere afvalstoffen en die rechtstreeks door de producent worden aangeboden.

Voordat we ingaan op uw argumenten willen we eerst kort uw aandacht vragen voor de achtergrond van de monostroomregeling. De afvalstoffenbelasting kent een zodanig tariefstructuur dat afvalstoffen die brandbaar zijn in beginsel belast zijn tegen het hoge tarief en afvalstoffen die niet brandbaar zijn belast zijn tegen het lage tarief. Hiermee bevordert de afvalstoffenbelasting de voorkeursvolgorde van afvalverwijdering waarbij verbranding van afvalstoffen de voorkeur verdient boven het storten van afvalstoffen. Met ingang van het jaar 2000 vormt de zogenaamde volumieke massa het onderscheidend criterium tussen afvalstoffen die niet brandbaar zijn en afvalstoffen die wel brandbaar zijn. Afvalstoffen die een volumieke massa hebben van meer dan 1100 kg/m³ worden geacht niet brandbaar te zijn. In de praktijk bleek dat niet alle afvalstoffen konden voldoen aan de eisen van de volumieke massa regeling. Derhalve is een vangnetbepaling gecreëerd in de vorm van de monostroomregeling.

[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED]

Uit het karakter van de volumieke massa regeling als zijnde een vangnetbepaling volgt naar onze mening dat indien een afvalstof aan de in artikel 28, eerste lid, onderdeel d genoemde kenmerken voldoet dient te worden aangemerkt als een monostroom. In dit kader verwijzen we naar de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2001 waarin de monostroomregeling letterlijk als vangnetbepaling wordt bestempeld. In de memorie van toelichting wordt over de monostroomregeling het volgende opgemerkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 431, nr. 3, pag. 18):

Op grond van de huidige regeling [REDACTED] bedoeld wordt hier de volumieke massa regeling] kunnen niet alle afvalstoffen die niet herbruikbaar en niet verbrandbaar zijn onder het lage tarief worden gebracht. Daarom wordt voorgesteld de bestaande regeling aan te vullen met een vangnetbepaling op grond waarvan stoffen die als monostroom rechtstreeks vanaf de producent worden aangeboden, die niet herbruikbaar en niet verbrandbaar zijn, eveneens onder het lage tarief vallen. Bij ministeriële regeling zullen deze stromen worden aangewezen.

Op basis van de hiervoor aangehaalde passage uit de memorie van toelichting concluderen wij dat indien een afvalstof aan de hiervoor genoemde kenmerken voldoet (niet brandbaar, niet herbruikbaar en als monostroom aangeboden) deze stof moet worden aangewezen zodat de stof tegen het lage tarief kan worden gestort.

In ons verzoek hebben wij gemotiveerd aangegeven dat het digestaat niet verbrandbaar en niet herbruikbaar is en dat het rechtstreeks door de producent wordt aangeboden bovendien hebben wij onderbouwd dat het niet mogelijk is om aan de volumieke massa eisen te voldoen.

Tot onze verbazing gaat u niet in op onze onderbouwing en geeft u ook geen oordeel over de vraag of digestaat aan de in artikel 28, tweede lid, onderdeel d Wbm genoemde eisen voldoet.

U wijst het verzoek af omdat het storten van digestaat afkomstig van ONF vergisting niet conform de Nederlandse beleidsuitgangspunten en minimum verwerkingsstandaard voor deze afvalstroom voldoet. Naar onze mening kan deze motivering de afwijzing van ons verzoek niet dragen. U toetst immers niet aan de in artikel 28, tweede lid, onderdeel d Wbm genoemde criteria. Er van uitgaande dat het digestaat wordt gestort dient een oordeel te worden gevormd over de vraag welk tarief op het digestaat van toepassing is.

Het komt ons voor dat het ministerie van VROM in casu, door het weigeren van het laag tarief voor digestaat, het fiscale instrument van de afvalstoffenbelasting inzet om te bereiken dat [REDACTED] en [REDACTED] handelen conform de in het LAP verwoorde minimumverwerkingsstandaard. Hiermee wekt u bij ons in ieder geval de schijn dat u in strijd handelt met het verbod op détournement de pouvoir. Het onthouden van het laag tarief voor de afvalstoffenbelasting wordt door het ministerie van VROM gebruikt om het proces van het vergisten van afval te ontmoedigen. Voor zover het ministerie van VROM c.q. het bevoegd gezag van mening is dat het vergisten van afval zoals dit gebeurt bij [REDACTED] en [REDACTED] dient te worden ontmoedigd heeft het ministerie van VROM c.q. het bevoegd gezag hiertoe andere mogelijkheden. Dit staat los van de fiscale kwalificatie van digestaat en los van de vraag of in casu digestaat als monostroom dient te worden aangemerkt.

[Redacted]

Wij concluderen dan ook dat u ons verzoek om het digestaat als monostroom aan te merken op oneigenlijke gronden heeft afgewezen. Wij verzoeken u vriendelijk om op de door ons in deze brief aangevoerde argumenten te reageren teneinde ons te overtuigen van de juistheid van het niet aanmerken als monostroom van digestaat.

Graag zien wij u reactie tegemoet.

Met vriendelijke groet,

[Redacted]

[Redacted]

Ruimte en Milieu
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

[Redacted]

Portefeuille Milieu
Directie Duurzaam
Producers
Afdeling Afval en Ketens
Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 625
www.vrom.nl

Contactpersoon

[Redacted]
@milivrom.nl

Datum 13 april 2010
Betreft Reactie op uw brief van 2 februari 2010 inzake monostroomverzoek
digestaat

Uw kenmerk

[Redacted]

[Redacted]

Afgelopen 16 november deed u schriftelijk het verzoek namens uw cliënten [Redacted] om digestaat afkomstig van ONF vergisting voor de toepassing van artikel 28, tweede lid, onderdeel d, van de Wet belastingen op milieugrondslag als monostroom aan te merken.

In mijn brief van 22 december 2009 heb ik u medegedeeld dat digestaat afkomstig van ONF vergisting niet als monostroom aangemerkt zal worden.

In uw brief van 2 februari 2010 geeft u aan het niet eens te zijn met de door mij verwoorde redenen voor de afwijzing. U stelt dat uit het karakter van de volumieke massa regeling volgt dat indien een afvalstof aan de in artikel 28 genoemde kenmerken voldoet, deze afvalstof dient te worden aangemerkt als een monostroom. Of het storten van deze afvalstroom wel of niet conform de Nederlandse beleidsuitgangspunten en minimumverwerkingsstandaard voor deze afvalstroom is, doet volgens u niet ter zake.

Ik ben het niet met uw redenering eens. Artikel 28, tweede lid, onderdeel d, van de Wbm verplicht beide ministers niet tot het opnemen in de regeling van elke afvalstof die aan de genoemde criteria voldoet (niet brandbaar, niet herbruikbaar, onvermengd en rechtstreeks door producent aangeboden). Als immers elke afvalstof die aan die eisen voldoet per definitie onder het lage tarief zou (horen te) vallen, dan was de doorverwijzing naar de ministeriele regeling niet nodig. De enkele vermelding van de criteria in de Wbm zou in dat geval immers voldoende zijn.

Dit betekent dus dat er wel degelijk nog een beoordeling mag worden gemaakt of het als monostroom aanmerken van een bepaalde afvalstroom conform de Nederlandse beleidsuitgangspunten en minimumverwerkingsstandaard voor de

betreffende afvalstroom is. Voor de argumentatie die ten grondslag ligt aan de afwijzing van digestaat verwijs ik naar mijn brief van 2 februari.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
de directeur Duurzaam Produceren



Portefeuille Milieu
Directie Duurzaam
Produce ren
Afdeling Afval en Ketens

Datum
13 april 2010