



Home > Onderwerpen > Storten of nuttig toepassen

Ontwerp Circulair Materialenplan

Storten of nuttig toepassen

Inspraak

Dit document is een onderdeel van het Ontwerp Circulair Materialenplan (ontwerp-CMP) voor de inspraakprocedure. Eenieder krijgt de gelegenheid om in deze periode verbeterpunten of suggesties aan te dragen voordat het CMP definitief wordt vastgesteld.

De Wet milieubeheer bepaalt dat voor het vaststellen van het CMP een procedure van inspraak moet worden gevolgd. Dit geldt niet voor alle onderdelen voor het CMP, maar wel voor de onderdelen die doorwerken in de besluiten van bevoegde gezagen. In het CMP staan deze teksten onder de kop 'Toetsingskaders'.

Zienswijzen op de toetsingskaders worden van een formele reactie voorzien in een reactienota. Daarin wordt aangegeven hoe de zienswijzen zijn verwerkt in het definitieve CMP, of worden argumenten gegeven voor waarom zienswijzen niet tot aanpassing hebben geleid. Zienswijzen op de toelichtende onderdelen worden wel bekeken op mogelijkheden om het CMP te verbeteren, maar worden niet van een formele reactie voorzien in de reactienota.

Een zienswijze indienen kan via het formulier op Platform Participatie (zie de link op circulairmaterialenplan.nl). Vermeld bij uw reactie de titel van het onderdeel van het CMP waar u op reageert, plus het paginanummer of paragraafnummer.

Pdf's ontwerp-CMP worden website

De definitieve tekst van het CMP wordt een website. Deze pdf's van het ontwerp-CMP geven een indruk van de opmaak van de toekomstige website, maar bevatten nog niet de bijbehorende functionaliteiten. Enkele tips voor het lezen van de pdf's:

- In deze pdf kunt u in de browser of de pdf-reader linksboven of rechtsboven een inhoudsgave uitklappen, genaamd 'inhoud' of 'bladwijzers'.
- Onderstippelde woorden in de tekst zijn begrippen waarvoor op de website in een uitklapkader de betekenis wordt gegeven. Zie in het ontwerp-CMP de begrippenlijst onder het deel 'Instrumenten'.
- De [[Interne links](#)] in het CMP worden in het ontwerp-CMP nog in blauw met rechte haken weergegeven, maar deze verwijzingen werken nog niet. De links worden op de website van het definitieve CMP werkend gemaakt.

Dit document is opgemaakt voor digitoegankelijkheid. Kunt u de tekst of afbeeldingen niet lezen? Neem dan contact op via 088-7977102 of het [contactformulier](#) van de helpdesk.

Status: Ontwerp Circulair Materialenplan voor inspraak

Afzender: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum: januari 2025

Website: circulairmaterialenplan.nl



Home > Onderwerpen > Storten of nuttig toepassen

Storten of nuttig toepassen

Het storten van afval moet zoveel mogelijk worden beperkt. Dit onderdeel van het CMP gaat over de plaats van storten in de transitie naar een circulaire economie. Het beschrijft ook ontwikkelingen rond storten, zoals stortcapaciteit, duurzaam stortbeheer, afvalmining en nazorg van stortplaatsen.

Het beleid en de wetgeving over storten gaat over stortplaatsen, maar kan ook van toepassing zijn bij het op of in de bodem brengen van afval buiten stortplaatsen of injectie van bepaalde afvalstoffen in de diepe ondergrond. Belangrijk is het bepalen of sprake is van storten of van nuttig toepassen van afval. Hiervoor geldt namelijk verschillend beleid en wetgeving.

De hoofdstukken geven bevoegde gezagen, exploitanten van stortplaatsen en anderen die afvalstoffen willen storten of nuttig toepassen uitleg over het beleid en de wetgeving die van toepassing is. Daarbij geeft het CMP de toetsingskaders voor het opstellen van regels en het verlenen van vergunningen en ontheffingen.

[Storten in een circulaire economie](#)

[Vergunningen en ontheffingen voor storten](#)

[Vergunnen opslag van afval op stortplaatsen](#)

[Opstellen en uitvoeren stortverboden](#)

[Injectie van afval bij de winning van gas en olie](#)

[Injectie van afval in zoutcavernes](#)

[Nazorg op stortplaatsen](#)



Home > Onderwerpen > Storten of nuttige toepassen > Storten in een circulaire economie

Storten in een circulaire economie

In dit hoofdstuk wordt als eerste ingegaan op de plek van storten in de transitie naar een circulaire economie. Daarnaast wordt ingegaan op het onderscheid tussen storten enerzijds en het op of in de bodem brengen van afvalstoffen als vorm van nuttige toepassing anderzijds. Ten derde wordt ingegaan op ontwikkelingen als duurzaam stortbeheer, afvalmining en terugneembaar storten.

1. Doelgroep

Afval wordt gestort in Nederland op 21 stortplaatsen (zie [[paragraaf 4.1 'toetsingskader capaciteitsregulering'](#)] in hoofdstuk 'vergunningen en ontheffingen voor storten' voor een overzicht) die worden gedreven door 10 exploitanten. Het zijn met name deze **exploitanten van stortplaatsen** die in dit hoofdstuk lezen hoe vanuit de rijksoverheid tegen storten wordt aangekeken. In het verlengde hiervan is dit ook relevant voor **vergunningverleners voor stortplaatsen**.

2. Belang voor circulaire economie

In een circulaire economie willen we afval zo hoogwaardig mogelijk en zonder risico's voor milieu en volksgezondheid verwerken. Als gevolg daarvan worden alleen afvalstoffen gestort waar geen andere verwerkingsmethode voor mogelijk is en die dus voorgoed uit de materiaalketen verwijderd moeten worden. Storten is de laagste trede op de afvalhiërarchie en daarmee het minst gewenst. Hiervoor zijn meerdere redenen:

- het verlies van grondstoffen dat optreedt wanneer materialen worden gestort;
- de emissies die optreden bij het storten van afval;
- de vereiste eeuwigdurende nazorg om te voorkomen dat afgesloten stortplaatsen leiden tot verontreinigingen in de omgeving; en
- de beperkte gebruiksmogelijkheden van een stortplaats na beëindiging van de stortactiviteiten.

Naast essentiële stappen als consumptievermindering, duurzaam ontwerp, hergebruik en recycling vormt ook storten een onderdeel van de transitie naar een circulaire economie. Voorlopig leidt het hoogwaardig toepassen van materialen namelijk in een aantal gevallen tot residuen die niet geschikt zijn voor een andere verwerking dan storten. Ook hebben we de komende tijd nog te maken met materialen uit de lineaire economie waarin stoffen zijn verwerkt die we nu niet meer in de keten willen hebben. Om te voorkomen dat die residuen en probleemstoffen de grondstoffen van de toekomst vervuilen, blijft storten de komende decennia nog nodig om stappen te zetten in een circulaire economie. Daarnaast voorzien we dat ook in een circulaire economie storten nog beperkt noodzakelijk zal zijn omdat het, naar de huidige stand der techniek, niet mogelijk is om de materiaalketen altijd volledig te sluiten. Ook bij recycling in de toekomst zal er nog een beperkt residu kunnen ontstaan dat mogelijk gestort moet worden. Stortplaatsen bieden een plek waar dit op een veilige en gecontroleerde wijze kan. Ook in een circulaire economie is storten een basisvoorziening voor materialen die we niet op een andere manier meer kunnen verwerken en dat moet goed geregeld zijn.

Samengevat: Het streven is om storten te beperken tot afvalstoffen die, al dan niet tijdelijk, niet nuttig toegepast of verbrand kunnen worden of waarvan toepassing of verbranding onwenselijk is. Bovendien moet storten in voldoende mate beschikbaar zijn voor de afvalstoffen die we niet

op een andere manier kunnen of willen verwerken. En dat doen we op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige wijze, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

3. Beleid en wetgeving

De vorige paragraaf maakte duidelijk dat storten onderdeel is van een circulaire economie, maar dat dit wel zoveel mogelijk beperkt moet worden en zonder milieu en volksgezondheid te belasten.

Diverse wetten en besluiten bevatten regels over het wel of niet mogen storten van afvalstoffen en onder welke voorwaarden storten verantwoord is. Onderstaande paragrafen geven als eerste een overzicht van de belangrijkste wettelijke bepalingen. Tevens wordt ingegaan op de het onderscheid tussen storten en een afvalstof op de bodem brengen als nuttige toepassing. Verder wordt ingegaan op drie specifieke onderwerpen namelijk 'duurzaam stortbeheer', 'afvalmining' en 'terugneembaar storten'.

Als de wetgeving aangeeft dat voor storten een vergunning en/of ontheffing nodig is, dan biedt het CMP daarvoor het toetsingskader. Dit komt aan de orde in andere hoofdstukken van het CMP namelijk [[hoofdstuk vergunningen en ontheffingen voor storten](#)], [[hoofdstuk 'vergunnen opslag afval op stortplaatsen](#)] en [[hoofdstuk opstellen en uitvoeren stortverboden](#)].

3.1 Werkprogramma storten

Op 11 juni 2024 is het [werkprogramma storten](#) aangeboden aan de Tweede Kamer. Het werkprogramma schetst de werking van het huidige stortstelsel en de stappen om tot een toekomstbestendig stortstelsel te komen. Om storten beschikbaar en betaalbaar te houden moet de stortcapaciteit zó ingeregeld zijn dat er een balans is tussen de benodigde stortcapaciteit en de beschikbare en ingerichte stortcapaciteit. Hiervoor zijn acties nodig op de volgende deelonderwerpen. Het moratorium op stortcapaciteit moet worden aangepast om te zorgen dat er voldoende stortcapaciteit beschikbaar is en blijft. Hierbij is ook aandacht voor de wenselijkheid van regionale spreiding van stortactiviteiten. Ook moet de rol van storten als vangnet voor de afvalketen via bijvoorbeeld de calamiteitenopslag beter worden bestendigd. Hierbij is ook aandacht voor de praktische toepasbaarheid van de huidige opslagtermijnen en hergebruik van stortruimte op bestaande stortplaatsen via terugneembaar storten en afvalmining. Tevens worden de technische vereisten waar stortplaatsen aan moeten voldoen waar nodig gemoderniseerd zodat deze weer in lijn zijn met de laatste stand der techniek en zo laagste milieu-impact garanderen. Als laatste onderzoeken we of en hoe de rijksoverheid meer grip nodig heeft op de stortmarkt om de bijzondere verantwoordelijkheid die een nutsfunctie met zich meebrengt beter in te kunnen vullen. Met de cumulatieve acties zoals beschreven in het werkprogramma wordt geregeld dat storten voor nu en in de toekomst beschikbaar blijft.

Het werkprogramma bevat de concrete acties voor de komende jaren. Deze acties worden in afstemming met de stortsector opgepakt. Daar waar de uitkomst leidt tot aanpassingen van het CMP nemen we dat mee in toekomstige bijstellingen.

3.2 Regelgeving voor storten

3.2.1 Richtlijn storten

De [Europese Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen](#) (hierna Richtlijn storten) bepaalt in grote mate de randvoorwaarden waarbinnen in EU-lidstaten afval gestort mag worden. Zo bevat de richtlijn bijvoorbeeld:

- doelstellingen over maximaal te storten biologische afbreekbare afvalstoffen per lidstaat
- een verbod om bepaalde afvalstoffen op stortplaatsen te accepteren
- een indeling in typen stortplaatsen en bepalingen welk afval waar mag worden gestort
- bepalingen over het behandelen en storten van sterk uitlogbare, gevaarlijke afvalstoffen,
- regels over de acceptatie van afvalstoffen op stortplaatsen (monsternamen en analyse).
- regels over de tijdelijke opslag van metallisch kwik op stortplaatsen.

In Nederland is deze richtlijn onder meer geïmplementeerd in het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa) en § 8.5.2.4 van [Besluit kwaliteit leefomgeving](#).

3.2.2 Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen

Het eerste deel van het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa) bevat de stortverboden en bepalingen over de ontheffingen van een stortverbod. Het tweede deel bevat bepalingen met betrekking tot de inrichting van stortplaatsen en de acceptatie van afvalstoffen op stortplaatsen. Sommige artikelen zijn gericht op het bevoegd gezag (verplichting bepaalde voorschriften te verbinden aan de vergunning). Andere artikelen zijn gericht op de stortplaatsexploitant (rechtstreeks werkend). Dit besluit en de bijbehorende regelingen [Regeling storten als enige vorm van afvalbeheer](#) en [Regeling verklaring stortverbod afvalstoffen 2013](#) komen in meer detail aan de orde in [[hoofdstuk opstellen en uitvoeren stortverboden](#)] en in [[hoofdstuk nazorg voor stortplaatsen](#)].

De bepalingen met betrekking tot stortplaatsen van het [Bssa](#) gelden ook voor zeer laag radioactief afval. Dit betekent met name dat voor zeer laag radioactief afval dezelfde eisen met betrekking tot acceptatie gelden als voor ander afval op de stortplaats.

3.2.3 Besluit activiteiten leefomgeving

Hoofdstuk 3 van het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal) bevat de aanwijzing van milieubelastende activiteiten en wat vergunningplichtig is. Storten worden in paragraaf 3.3.12 van het Bal aangewezen als milieubelastende en vergunningplichtige activiteit. Op deze vergunningplicht en het al dan niet vergunnen van stortplaatsen wordt verder ingegaan in [[hoofdstuk vergunningen en ontheffingen voor storten](#)].

3.2.4 Omgevingsregeling

Tijdens de exploitatie en afwerking van een stortplaats moeten op basis van paragraaf 8.5.2.4 van het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal) en Afdeling 9.3 van de [Omgevingsregeling](#) onder meer de volgende voorzieningen worden aangebracht:

- onder- en bovenafdichting
- de steunlaag voor de bovenafdichting
- drainagelagen voor de ligging van stortgasleidingen en percolaatdrains
- tussentijdse afdekkingen en de afdekking behorende bij de bovenafdichting
- stortwallen
- stortwegen.

Deze wettelijke regels bevatten ook eisen waaraan de voorzieningen moeten voldoen met betrekking tot de bescherming van het milieu. Deze voorschriften hebben grotendeels betrekking op de bescherming van de bodem, maar gaan ook over het opvangen en verwerken van stortgas.

3.3 Onderscheid tussen storten en nuttige toepassing

De definitie van [storten](#) is in de Wet milieubeheer (Wm) opgenomen. In de praktijk blijkt de grens tussen het op de bodem brengen als vorm van verwijdering (storten) en het op de bodem brengen van afvalstoffen met als doel deze in te zetten als opvul-, ophoog- of funderingsmateriaal (nuttige toepassing) echter tot onduidelijk te leiden. Het onderscheid tussen storten van een afvalstof en nuttige toepassing ervan is om meerdere redenen van belang. Zie onderstaand kader voor een (niet limitatief) aantal voorbeelden.

Het belang van onderscheid tussen storten en nuttige toepassing

De vraag of sprake is van storten of nuttige toepassing

- kan een rol spelen bij de vraag of een specifieke activiteit vergunningplichtig is (zie ook [[paragraaf 3.4 'Vergunningplicht voor storten op stortplaatsen'](#)] van hoofdstuk 'vergunningen en ontheffingen voor storten') en of een vergunning voor de handeling verleend kan worden (toetsen aan de minimumstandaard of het de moratorium op stortcapaciteit ([[paragraaf 3.4 'Toetsingskader capaciteitsregulering'](#)] van hoofdstuk 'vergunningen en ontheffingen voor storten'),
- speelt een rol bij de vraag of stortbelasting moet worden betaald,

- is relevant voor de vraag of bij import/export wel of niet een kennisgeving moet worden gedaan en zo ja, of toestemming voor de voorgenomen import/export wordt verleend,
- is van belang voor de monitoring en rapportages over het beheer van afvalstoffen.

De volgende twee criteria spelen een rol bij de vraag of sprake is van nuttige toepassing¹:

- a. Het belangrijkste doel van de aanbieder van de afvalstof is bepalend. Wanneer de aanbieder van het materiaal vooral van het materiaal af wil is in ieder geval sprake van storten, ook wanneer het materiaal vervolgens toch nog een nuttige functie vervult.
- b. Er is alleen sprake van nuttige toepassing wanneer daardoor primaire materialen worden uitgespaard die anders voor de betreffende toepassing zouden zijn gebruikt.

Voor het toetsen aan criterium b zijn 2 zaken van belang namelijk

- b1. zou het werk bij gebrek aan geschikte afvalstoffen met primair materiaal zijn aangelegd?
- b2. worden niet meer afvalstoffen gebruikt dan civieltechnisch noodzakelijk is?

Beide vragen moeten zekerheid geven dat er inderdaad sprake is van het vervangen van primair materiaal. Alleen wanneer beide vragen met 'ja' worden beantwoord is sprake van nuttige toepassing. In de andere gevallen is sprake van storten en niet van nuttige toepassing.

Vraag b1 moet niet worden verward met de vraag of de afvalstof in de betreffende toepassing een nuttige functie vervult. Betreft het toepassingen die nooit zouden zijn aangelegd wanneer dat met primaire bouwstoffen had moeten gebeuren, dan creëert alleen het aanbod van het materiaal de vraag naar de toepassing. In die gevallen vervangen de afvalstoffen – hoe nuttig de toepassing ook kan zijn – geen primair materiaal dat anders voor de betreffende toepassing zou zijn gebruikt. Dat laatste is een essentiële voorwaarde om te kunnen spreken van nuttige toepassing.

Bij b2 is van belang dat het niet hoeft te gaan om exact eenzelfde hoeveelheid materiaal als in het geval van primair materiaal zou zijn gebruikt. Denkbaar is dat voor afdichting van bijvoorbeeld een stortplaats normaal een laag klei van bijvoorbeeld 30 cm zou volstaan. Wanneer voor eenzelfde functioneel effect van een op afvalstoffen gebaseerd afdek materiaal een laag van 50 cm nodig is kan hier dus sprake zijn van nuttige toepassing. Wordt van dit alternatieve afdek materiaal echter meer gebruikt dan functioneel nodig, dan is alsnog sprake van storten. Het is niet mogelijk om deze hoeveelheden in het algemeen nader te specificeren. De beoordeling moet per geval plaatsvinden.

Hieronder werken we voor een aantal gevallen uit hoe het onderscheid tussen storten en nuttige toepassing gemaakt wordt. Deze twee aspecten komen hierbij in één of andere vorm steeds terug.

3.3.1 Bergen op stortplaatsen

Afvalstoffen die aan een stortplaats worden aangeboden, worden daar in het algemeen aangeboden omdat de aanbieder zich daarvan wil ontdoen. De aanbieder wil er permanent vanaf omdat het product of materiaal voor hem of haar geen functie meer heeft. Omdat het doel van de ontdoener bepalend is (criterium a van voorgaande paragraaf) wordt dit per definitie aangemerkt als storten.

3.3.2 Nuttige toepassing op stortplaatsen

Tijdens de exploitatie en afwerking van stortplaatsen moeten tijdelijke wegen, gasonttrekkingslagen, tussenafdekkingen, percolaatdrains, etc. worden aangebracht in de stortvakken. Dit ter ondersteuning van een werkbare exploitatie van de stortplaats en om aan milieuhygiënische eisen te voldoen. Wenselijk is dat deze voorzieningen zoveel mogelijk 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

¹ Zie onder meer het arrest van het Europese Hof van 27 februari 2002 C-6/00 overweging 71: Een handeling met afvalstoffen kan worden aangemerkt als nuttige toepassing indien het belangrijkste doel ervan inhoudt dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt.

bijvoorbeeld steunlaag of als tussentijdse afdeklaag een nuttige functie vervullen, *is toch sprake van storten*. Dit volgt als eerste uit de bepalingen in het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (zie kader onder). In deze wettelijke bepalingen is onder meer criterium b2 van paragraaf 3.3 'Onderscheid tussen storten en nuttige toepassing' verwerkt. Daarnaast zijn deze afvalstoffen door de ontdoener aangeboden om te storten (criterium a van paragraaf 3.3 'Onderscheid tussen storten en nuttige toepassing'). Ten derde tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit. Dat deze ter verwijdering aangeboden afvalstoffen door gebruik in een voorziening een nuttige functie vervullen en een positief neveneffect hebben, maakt het betreffende gebruik in de voorziening formeel nog geen nuttige toepassing.

Nuttige toepassing op stortplaatsen en het Besluit activiteiten leefomgeving

Voor de vraag of op of in een stortplaats sprake kan zijn van nuttige toepassing zijn onder meer de volgende bepalingen van het Besluit Activiteiten Leefomgeving relevant:

- Het gebruik van *grond* op een stortplaats kan alleen nuttige toepassing zijn als de grond wordt gebruikt voor de aanleg van de bovenafdichting van de stortplaats (artikel 4.1269).
- Het gebruik van *afvalstoffen als bouwstof* op een stortplaats is alleen aan te merken als nuttige toepassing als de afvalstoffen worden gebruikt voor de aanleg van noodzakelijke voorzieningen op de stortplaats én in de plaats komen van andere materialen of componenten die voor die functie hadden moeten worden gebruikt én de verwerking voldoet aan de minimumstandaard uit het afvalplan én als het gaat om materiaal dat voldoet aan paragraaf 3.2.25 van het Bal. Dit betekent onder andere dat:
 - De bouwstoffen niet worden toegepast in een grotere hoeveelheid dan voor het voltooien van het werk volgens gangbare civieltechnische, bouwtechnische, milieuhygiënische, ecologische of esthetische maatstaven redelijkerwijs nodig is (artikel 4.1261 van het Bal).
 - Alleen bouwstoffen worden toegepast die voldoen aan de voor bouwstoffen geldende kwaliteitseisen, bedoeld in artikel 25d, lid 1, van het Besluit bodemkwaliteit (artikel 4.1264 Bal).

Dit laatste betekent dat afvalstoffen die niet de kwaliteit hebben om buiten een stortplaats als bouwstof te worden ingezet ook op de stortplaats alleen kunnen worden gestort.

Meer relevante bepalingen worden genoemd en besproken in de [\[Leidraad indelen verwerkingshandelingen\]](#).

Op een stortplaats kan wel sprake zijn van nuttige toepassing indien dergelijke voorzieningen niet met ter verwijdering aangeboden stortmateriaal kunnen worden gerealiseerd, omdat ze bijvoorbeeld niet voldoende worden aangeboden. In dat geval worden bouwstoffen of grond ingezet. Het kan hierbij gaan om primair materiaal of om afvalstoffen. In ieder geval geldt dat de inzet moet voldoen aan de regels van paragraaf 3.2.25 van het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) en dat het materiaal moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het [Besluit bodemkwaliteit](#). Dit betekent ook dat het materiaal moet zijn voorzien van een geldige milieuhygiënische verklaring. Zonder een dergelijke verklaring is geen sprake van nuttige toepassing maar van storten. Zie verder ook paragraaf 1.8.4.1 'Gebruik in een stortplaats' van de [\[Leidraad indelen verwerkingshandelingen\]](#).

3.3.3 Toepassen in geluidswallen, taluds, recreatieve voorzieningen, etc.

Ook buiten stortplaatsen kunnen afvalstoffen op de bodem worden gebracht. In de meeste gevallen gaat het om gebruik in geluidswallen, fundering van wegen, aanleg van een spoortalud, aanleg van ski-hellingen of andere recreatieve voorzieningen etc. Ook het boven de folie liggende deel van de afwerklaag van een stortplaats kan hier onder vallen.

Dat het afval in een dergelijk werk of voorziening wordt toegepast is echter niet voldoende om direct te spreken van 'nuttige toepassing'.

- Allereerst moet ook hier om te kunnen spreken van nuttige toepassing de inzet voldoen aan de regels van paragraaf 3.2.25 van het Besluit activiteiten leefomgeving en het materiaal moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit.
- Daarnaast kan alleen sprake zijn van nuttige toepassing wanneer aan criteria a en b van [\[paragraaf 3.3 'Onderscheid tussen storten en nuttige toepassing'\]](#) is voldaan.

3.3.4 Verondiepen van zand- of grindwinputten of ontgrondingenplassen

Voor herstel van natuurwaarden kan het verondiepen van zandwinputten of plassen waaruit grond is gewonnen positief zijn. Hier wordt regelmatig baggerspecie of verontreinigde grond voor gebruikt. Hoewel het opvullen van diepe plassen in artikel 4.1269, lid 2 van het Bal onder voorwaarden wordt aangemerkt als functionele toepassing is dit niet automatisch nuttige toepassing. Bij het beoordelen of in een specifieke casus sprake is van nuttige toepassing spelen namelijk ook hier de in [[paragraaf 3.3 'Onderscheid tussen storten en nuttige toepassing'](#)] genoemde criteria a en b een rol. In deze gevallen is vooral eerder genoemde subvraag

- b1. zou het werk bij gebrek aan geschikte afvalstoffen met primair materiaal zijn aangelegd?

relevant.

In artikel 4.1269 lid 4 van het Bal staat dat grond of baggerspecie die als afvalstoffen moeten worden aangemerkt alleen mogen worden toegepast als sprake is van een nuttige toepassing. Uit grind- of zandwinplassen zijn in een eerdere fase primaire materialen gewonnen. Normaal gesproken worden die niet weer met primair materiaal gevuld. Omdat veel verondiepingen dus nooit met primair materiaal zouden plaatsvinden, wordt door de inzet van baggerspecie of afvalgrond geen primair materiaal uitgespaard dat anders zou zijn gebruikt. In die gevallen betreft het dus geen nuttige toepassing, maar storten. Daarop is alle regelgeving en beleid rond storten dus van toepassing. Alleen in het geval inderdaad sprake is van nuttige toepassing gelden de regels van het Bbk en het Bal. Is toch sprake van storten dan gelden gewoon de regels uit bijvoorbeeld het Bal, Bssa en § 8.5.2.4 van [Besluit kwaliteit leefomgeving](#). Dat betekent onder meer dat sprake moet zijn van een onderafdichting, gasonttrekking, etc.

Dat het gebruik van de baggerspecie of afvalgrond mogelijk wel een positieve invloed heeft op bijvoorbeeld de natuurwaarden is een neveneffect en maakt niet dat sprake is van nuttige toepassing. Zie ook onderstaand kader voor een illustratie hiervan uit de rechtspraak.

Rechter beoordeelt verondieping als storten

De Rechtbank Gelderland oordeelde in juli 2015 (ECLI:NL:RBGEL:2015:4563) dat de afzet van grond in een ontgrondingenplas primair was bedoeld om zich van de grond te ontdoen. Met de voorgenomen toepassing had eiseres niet de herinrichting van de ontgrondingenplas op het oog. Dat als neveneffect van de toepassingen mogelijkwijs de natuurwaarden zouden worden hersteld, doet daar niet aan af. Nu het doel van de voorgenomen toepassing van grond de verwijdering daarvan is, is sprake van het storten van afvalstoffen.

3.3.5 Opvulling

Het begrip 'opvulling' wordt in CMP uitsluitend gebruikt voor opvulling van uitgegraven terreinen aan de oppervlakte. Denk hierbij aan groeves die overblijven na delfstofwinning via dagbouw². Het vullen van ondergrondse mijnen valt hier niet onder. Die vallen in het CMP onder 'bergen in de diepe ondergrond' (zie hieronder [[paragraaf 3.3.6 'Bergen in de diepe ondergrond'](#)]).

Ook bij opvulling zijn eerdergenoemde aspecten a (doel van de ontdoener) en b (zouden anders primaire materialen zijn gebruikt voor deze opvulling) relevant. Specifiek voor dit type casussen heeft het Europees hof³ nog een nadere invulling gegeven om onderscheid te maken tussen opvulling (= andere nuttige toepassing) en storten (= verwijdering):

1. De indeling van de handeling moet geschieden aan de hand van het criterium van 'het belangrijkste doel'.

En er is alleen sprake van opvulling als:

2. het gebruikte, niet-gevaarlijke afval voor dat specifieke doel geschikt is,
3. sprake is van vervanging van niet-afvalmaterialen die anders voor dit doel zouden worden gebruikt, en

² Dit is gebaseerd op de interpretatie van de definitie voor opvulling door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar arrest van 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4206

³ Hof van Justitie EU, 28-07-2016, nr. C-147/15

4. de gebruikte hoeveelheid afval niet meer is dan voor het doel strikt noodzakelijk is.

Criterium 1 van het Hof komt overeen met eerdergenoemd criterium a van paragraaf [3.3 'Onderscheid tussen storten en nuttige toepassing'](#). Criteria 3 en 4 van het Hof zijn een invulling van in die paragraaf genoemd criterium b. Specifiek voor opvulling voegt het Hof dus nog criterium 2 toe (wat overigens ook direct volgt uit de definitie van opvulling uit de Kra). Wanneer sprake is van geschikt materiaal is niet nader uitgewerkt. Het gaat hier echter om locaties die in het algemeen niet zijn voorzien van een onderafdichting en monitoring van eventuele lekkages naar de bodem. Er kan daarom vanuit gegaan worden dat afval dat sterk kan uitlogen naar de bodem hier niet onder valt.

Samengevat is alleen sprake van opvulling (= nuttige toepassing van afval) wanneer cumulatief

- het gaat om groeven aan de oppervlakte
- de groeve zonder afval met primair materiaal zou zijn opgevuld
- er niet meer afval wordt gebruikt voor de opvulling dan strikt noodzakelijk is
- het gaat om niet-gevaarlijk afval
- het gebruikte afval ook geschikt is om als opvulmiddel te worden gebruikt

Is aan één of meer van deze voorwaarden niet voldaan dan is alsnog sprake van storten.

3.3.6 Bergen in de diepe ondergrond

Onder 'bergen in de diepe ondergrond' wordt in het CMP verstaan het stabiliseren van ondergrondse mijnen of cavernes met afvalstoffen. Hier vallen nadrukkelijk *niet* onder:

- het bergen van afgevangen CO₂ in de ondergrond; dit valt buiten de reikwijdte van het CMP
- het terug injecteren van afvalwaterstromen/slurry's die bij de winning van delfstoffen/zout mee naar boven zijn gekomen (zie de hoofdstukken [[Injectie van afval bij de winning van gas en olie](#)] en [[Injectie van afval in zoutcavernes](#)]).

In jurisprudentie van het Hof staat dat "het gebruik van afvalstoffen voor de vervaardiging van mortels die gebruikt worden in ondergrondse mijnen om instorten tegen te gaan, onder voorwaarden kan worden aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing". De afvalstoffen moeten in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt én er moet sprake zijn van een opvulplicht of opvulnoodzaak. Deze voorwaarde van vervangen van primaire materialen geldt ook voor het gebruik van afvalstoffen als vulstof in zoutcavernes.

Hier zien we opnieuw de eerdergenoemde criteria a en b terug. Het vaststellen van een opvulplicht of -noodzaak is hierbij een manier om zeker te zijn dat bij gebrek aan geschikt afval de betreffende ondergrondse ruimte inderdaad met primair materiaal zou zijn gevuld. Indien niet kan worden aangetoond dat er een opvulplicht of opvulnoodzaak is, is sprake van storten. In dat geval zijn onder mee de acceptatievoorwaarden voor ondergrondse stortplaatsen uit het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa) relevant.

3.4 Duurzaam stortbeheer

De gebruikelijke werkwijze bij stortplaatsen is dat de eigenaar van de stortplaats eerst zorgt voor een goede onderafdichting, vervolgens wordt afval gestort tot de stortplaats vol is. Nadat een stortvak/stortplaats vol is, volgt afdichting met een waterdichte bovenlaag. Het gestorte afval is dan volledig geïsoleerd. Door het afsluiten van de omgeving worden allerlei natuurlijke processen vertraagd of zelfs stil gelegd. De kans op emissies naar de omgeving wordt zo beperkt. Deze kunnen echter alsnog gaan plaatsvinden wanneer de isolatie gebreken gaat vertonen. Een gevolg van deze werkwijze is daarom dat de bodembeschermende voorzieningen in beginsel eeuwigdurend moeten worden beheerd en gecontroleerd. Daarnaast moet de waterdichte bovenafdichting periodiek worden vervangen. De stortlocatie laat verder tot in lengte van dagen slechts beperkt andere gebruiksfuncties toe. Provincies zijn belast met de eeuwigdurende nazorg van stortplaatsen. Dit houdt in dat provincies ervoor moeten zorgen dat een stortplaats na sluiting blijvend wordt gemonitord op mogelijke emissies naar de omgeving, dat de bovenafdichting met regelmaat worden onderhouden en/of vervangen, etc. Door alle eisen aan gesloten stortplaatsen is de nazorg van stortplaatsen kostbaar en legt een zorgplicht bij toekomstige generaties.

De aanpak bij duurzaam stortbeheer is niet om het afval zoveel mogelijk te isoleren, maar juist door geforceerd toevoegen van water en lucht aan een stortplaats, de biologische afbraakprocessen in de stortplaats te stimuleren. Doel is om in relatief korte tijd het gestorte afval in een stabiele situatie te brengen. De potentiële toekomstige emissies worden daardoor beperkt ook als de isolerende voorzieningen gebreken zouden gaan vertonen. Tegelijkertijd functioneren de percolaatopvang en afvang van stortgas gedurende deze geforceerde stabilisatie in ieder geval nog goed en wordt goede controle en monitoring ingezet. De aanvankelijke verwachting was dat afbraak ongeveer tien jaar zou duren, alvorens sprake zou zijn van een stabiele situatie die niet meer intensief hoeft te worden gemonitord en beheerd. Op basis van uitgevoerde pilots is dat inmiddels naar boven bijgesteld.

Op 1 juli 2016 is de Green Deal Duurzaam Stortbeheer getekend door rijksoverheid, provincies en de afvalbranche. Op drie stortplaatsen, verspreid in het land, vinden tien jaar lang experimenten plaats met nieuwe beheervormen van de stortlichamen zoals hierboven beschreven. De pilots worden uitgevoerd op de stortlocaties Hollands Kroon (Wieringermeer) en Braambergen (Almere) van Afvalzorg en Kragge II (Bergen op Zoom) van Attero. Resultaten en voortgang van het project worden gedeeld via de website [duurzaam stortbeheer](#).

Om een drietal pilots mogelijk te maken zijn per 1 juli 2016 het [Stortbesluit bodembescherming](#) (regels nu in § 8.5.2.4 van [Besluit kwaliteit leefomgeving](#)) en de [Regeling nazorgfase gesloten stortplaatsen](#) aangepast. Hoewel deze regelgeving per 1 januari 2024 is vervallen en grotendeels is overgebracht naar het stelsel van de Omgevingswet blijven Hoofdstuk IIIa van het besluit en Hoofdstuk 5a van de uitvoeringsregeling van toepassing op experimenten met duurzaam stortbeheer tot:

- 1 juli 2027, of
- een bij Koninklijk Besluit te bepalen datum tussen 1 juli 2027 en 1 juli 2029

Dit staat in artikel 8.2.20 van het [Invoeringsbesluit Omgevingswet](#) en in artikel 4.1.8 van de [Invoeringsregeling Omgevingswet](#).

3.5 Afvalmining en terugneembaar storten

Gestorte materialen kunnen (deels) weer beschikbaar komen door middel van afvalmining en terugneembaar storten. Bij afvalmining worden oude stortplaatsen of -vakken geopend, waarbij materialen gesorteerd worden en op een andere wijze – bijvoorbeeld door recycling – verwerkt. Terugneembaar storten houdt in dat een stroom die nu niet hoogwaardiger verwerkt kan worden dan storten, maar waar de verwachting is dat dit in de toekomst wel kan, separaat gestort wordt. ~~Afvalmining en terugneembaar storten~~ zijn beide gericht op het optimaliseren van het in de keten terugbrengen van materialen. Beide dragen zo bij aan het realiseren van een circulaire economie en het beperken van de omvang waarin gebruikte grondstoffen verloren gaan. Beide hebben als voordeel dat, wanneer het lukt om een deel van het al gestorte materiaal weer te onttrekken aan de stortplaats en terug te brengen in de keten, eenmaal gebruikte stortcapaciteit weer opnieuw beschikbaar komt en nogmaals kan worden vermarkt. Bij het aanvankelijk storten van het afval is wel afvalstoffenbelasting betaald of moet afvalstoffenbelasting worden betaald.

Ook bij afvalmining of terugneembaar storten moet gewerkt worden volgens de geldende wet- en regelgeving en moet het passen binnen de vergunning van de locatie. Er is echter geen wetgeving die afvalmining of terugneembaar storten verbiedt. Het bevoegd gezag kan dit dus toestaan en de vergunning daarvoor verlenen.

Hierbij is wel relevant dat er tussen beide activiteiten wezenlijke verschillen bestaan.

- Door technologische innovatie kunnen afvalstoffen die voorheen gestort werden, nu hoger op de R-ladder worden verwerkt. Daarbij kan een deel van de materialen in de stortplaats opnieuw worden gebruikt in de economie. In het geval van afvalmining bestaat echter altijd het risico dat in het betreffende stortvak ook materialen zijn gestort die beter met rust gelaten kunnen worden. Denk aan asbest, explosieve afvalstoffen, licht radioactief afval of ander gevaarlijk afval. Bij afvalmining gaat het om stortvakken waar veel soorten afval door elkaar zijn gestort. Dit vraagt meer handelingen om hier toepasbare materialen uit af te scheiden. Ook zal een groter deel niet geschikt zijn om opnieuw te worden toegepast en dus terug gestort moeten worden. Deze aspecten samen betekenen dat er vanuit het Rijk met enige terughoudendheid tegen afvalmining wordt aangekeken. Bevoegde gezagen wordt aangeraden bij de beoordeling van

initiatieven voor afvalmining goed rekening te houden met de aanwezigheid van materialen die je liever niet wilt opgraven uit een stortvak. De voorziene toename van deze activiteit door het groeiende belang om kritieke grondstoffen te behouden maakt dat voor afvalmining een helder beleidskader vanuit het Rijk wenselijk is.

- De visie van het Rijk op terugneembaar storten is minder terughoudend. Op het moment van storten wordt bij deze ontwikkeling al rekening gehouden met het op termijn weer opgraven van het materiaal wanneer een verwerkingstechniek in de toekomst beschikbaar komt. Er worden dan ook geen materialen in hetzelfde vak gestort die bij het weer veilig opgraven of geschikt maken voor nuttige toepassing een probleem kunnen vormen. Er zal daardoor ook veel minder sprake zijn van uitgebreid sorteren en weer terugstorten van een residu. Bevoegde gezagen wordt daarom gevraagd dit mogelijk te maken wanneer een exploitant dit graag wil (natuurlijk mits lokaal en milieuhygiënisch inpasbaar). Omdat er op dit moment al een businesscase is en er al exploitanten zijn die hier mee starten, wordt het op dit moment niet nodig geacht om het actief te stimuleren.

In het kader van het [Werkprogramma storten](#) wordt in overleg met de sector wel aandacht besteed aan mogelijkheden, ervaringen en knelpunten zoals bijvoorbeeld maximale opslagtermijnen van afval.

4. Toetsingskaders CMP

- Bevoegde gezagen kijken bij het op of in de bodem brengen van afval buiten de reguliere stortplaatsen goed of het gaat om nuttige toepassing of om storten. In het geval van storten is altijd sprake van vergunningplicht en wordt deze vergunning in beginsel niet verleend (zie ook [[hoofdstuk vergunningen en ontheffingen voor storten](#)]).
- Bevoegde gezagen houden bij de beoordeling van initiatieven voor afvalmining terdege rekening met de aanwezigheid van materialen die je liever niet wilt opgraven uit een stortvak.
- Bevoegde gezagen maken terugneembaar storten mogelijk wanneer een exploitant dit graag wil en dit lokaal milieuhygiënisch inpasbaar is.

5. Toekomstplannen

Het beleid en de kennis over circulaire economie is in ontwikkeling. Nieuwe beleidsintenties, wijzigingen van bestaand beleid of wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen allemaal leiden tot aanpassingen van het CMP. Het CMP wordt daarom regelmatig geactualiseerd.

- Doel is een situatie dat alle stortplaatsen op termijn zó zijn ingericht dat ze na sluiting duurzaam beheerd kunnen worden. De Nederlandse inzet bij lopende aanpassingen van EU-regelgeving richt zich op het optimaal beschermen van het milieu en het verzekeren dat de introductie van 'duurzaam stortbeheer' niet bemoeilijkt wordt. Ook bij het voornemen van de Europese Commissie om te komen tot BREF-documenten en BBT-conclusies voor stortplaatsen houdt Nederland de gevolgen voor het concept 'duurzaam stortbeheer' voor ogen.
- Omdat afvalmining zowel kansen als aandachtspunten kent wordt in overleg met de sector gewerkt aan een helder beleidskader.
- Voor terugneembaar storten wordt mede op basis van ervaringen van exploitanten gekeken naar mogelijkheden en knelpunten zoals bijvoorbeeld maximale opslagtermijnen van afval die nu maken dat afval (terugneembaar) gestort moet worden in plaats van dat het langdurig opgeslagen kan worden.
- Op Europees niveau wordt op korte termijn gewerkt aan actualisatie van de richtlijn. De Nederlandse inzet is gericht op het voorkomen dat aanpassingen op EU niveau ontwikkelingen als duurzaam stortbeheer, afvalmining, terugneembaar storten (zie voor alle drie eerder dit hoofdstuk) en herijking van de nazorg (ander hoofdstuk in het CMP) bemoeilijken.

Al deze punten kunnen op termijn leiden tot aanpassing van het CMP.

Meer informatie over de ontwikkeling van het CMP en hoe stakeholders daarbij worden betrokken leest u in het [[hoofdstuk wat is het CMP](#)].

6. Hulpmiddelen en meer informatie

Bekijk voor meer informatie: [Werkprogramma storten](#)