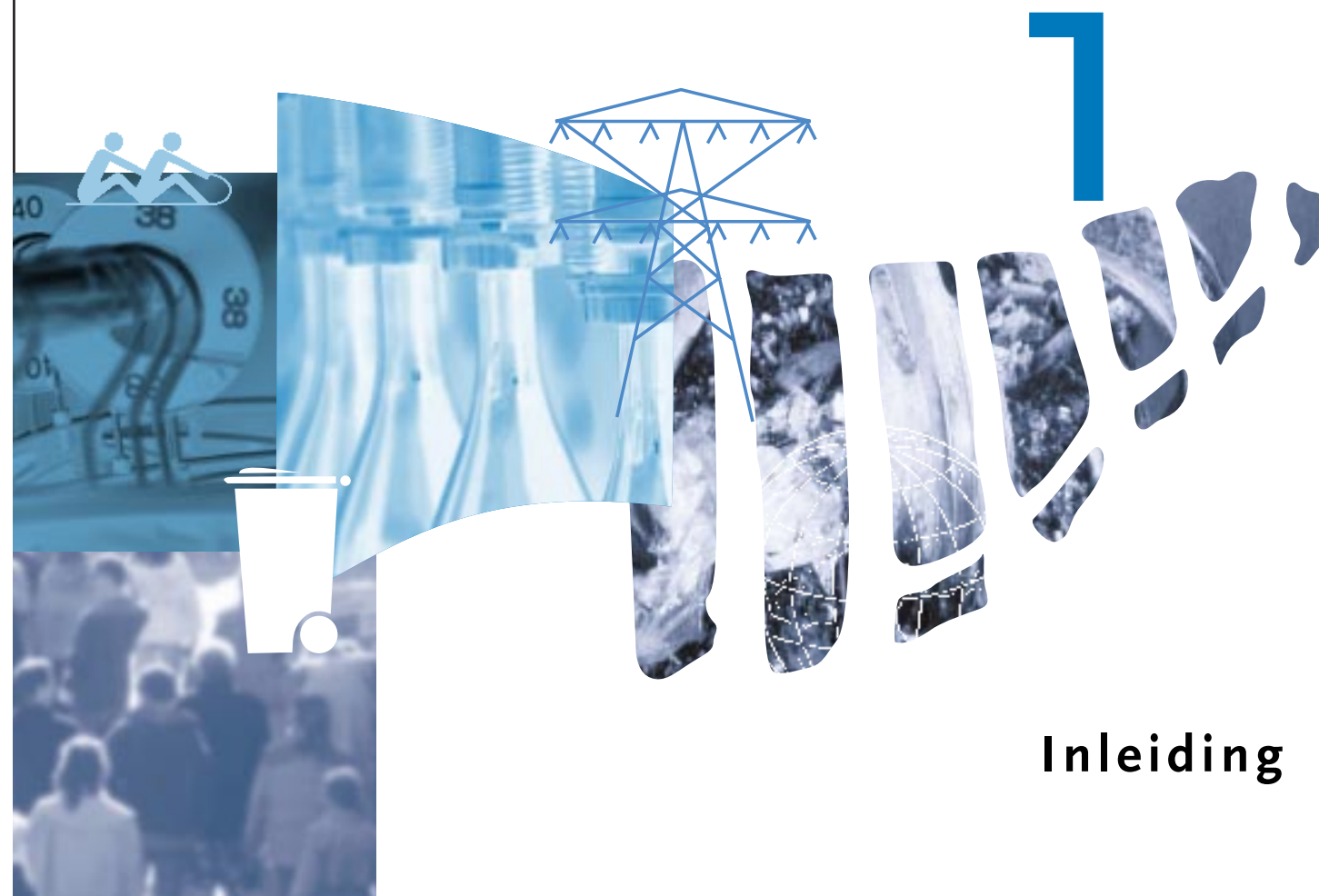


deel 1 beleidskader
hoofdstuk



Inleiding

1.1 WAAROM EEN LANDELIJK AFVALBEHEERPLAN?

Het huidige afvalstoffenbeleid vindt in belangrijke mate zijn basis in de periode 1988-1991. De Notitie Preventie en hergebruik van afvalstoffen, de introductie van producentenverantwoordelijkheid, de instelling van het Afval Overleg Orgaan (AOO) en het Convenant Verpakkingen zijn voorbeelden van mijlpalen uit die periode die nu nog steeds doorklinken. Belangrijke bouwstenen van de jaren daarna zijn de Tienjarenprogramma's voor niet-gevaarlijk afval en de Meerjarenplannen voor gevaarlijke afvalstoffen.

Bij het opstellen en uitvoeren van deze producten bleek dat er binnen het afvalbeheer belangrijke veranderingen en ontwikkelingen plaatsvonden en waarschijnlijk nog zouden gaan plaatsvinden, die alles te maken hebben met grenzen.

Zo kwamen er grenzen aan de mogelijkheid om nationale regelgeving op te stellen en diende steeds meer rekening te worden gehouden met wat in internationale verbanden, organisaties en verdragen als de Europese Unie, de OESO en het Verdrag van Bazel werd geregeld en afgesproken.

De publieke en private bedrijven die zich bezig hielden met afvalbeheer verlegden hun grenzen: ze werden steeds professioneler en grootschaliger en ook de zogenoemde multi-utility bedrijven deden hun intrede in de wereld van afvalinzameling en -verwerking.

Bedrijven die zich tot de jaren negentig alleen bezig hielden met het maken van producten moesten hun grenzen verleggen: ze werden mede verantwoordelijk voor de verwerking van hun producten in het afvalstadium.

Ook ontstonden discussies over wat de grens was aan het haalbare, bijvoorbeeld hoe ver moest worden gegaan met gescheiden inzameling van GFT-afval.

Tenslotte waren er de geografische grenzen. Voor afval dat nuttig kon worden toegepast, bestonden al bijna geen geografische grenzen meer: het werd steeds meer een economisch aantrekkelijk goed en nuttig toepasbare afvalstoffen werden over de hele wereld getransporteerd. Afval dat moest worden gestort en verbrand, werd echter nog binnen de eigen provincie of regio gehouden. Maar de druk op die grenzen werd steeds groter en de verwachting dat voor verbranden een Europese markt zal ontstaan, werd steeds realistischer.

Tegen de achtergrond van deze veranderende grenzen ontstond in het midden van de jaren negentig bij zowel parlement, kabinet als bedrijfsleven de behoefte aan een visie op afvalbeheer voor de periode ná 2000. Dat was voor de Minister van VROM aanleiding om begin 1996 de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (CTOA), ook wel bekend als de Commissie Epema, in te stellen. Deze commissie kreeg de opdracht om de minister te adviseren over de gewenste toekomstige organisatievorm van de afvalverwijderingstructuur in Nederland. In september 1996 heeft de commissie haar advies uitgebracht (CTOA 1996). De regering heeft eind 1996 een standpunt ingenomen (VROM 1996), dat het advies van de CTOA in grote lijnen onderschrijft.

Om de diverse aspecten van het regeringsstandpunt, waaronder een nieuwe afvalverwijderings structuur, wettelijk te verankeren, is de Wet milieubeheer gewijzigd. De gewijzigde wet is op 8 mei 2002 in werking getreden. Onderdelen van de wet die op 8 mei nog niet in werking zijn getreden, zullen tussen 8 mei 2002 en 1 januari 2005 in werking treden met de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten en regelingen. Het gaat daarbij met name om de nieuwe landelijke regeling voor melden en registreren.

Belangrijk onderdeel van het advies van de CTOA en het regeringsstandpunt is de verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provinciaal naar rijksniveau. In het verlengde van die verschuiving is in de Wet milieubeheer aan de minister van VROM de verplichting opgelegd om eenmaal in de vier jaar een afvalbeheerplan op te stellen. In het plan moet het beleid zijn vastgelegd voor het beheer van alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is.

Het voorliggende Landelijk afvalbeheerplan (LAP) 2002-2012 is de eerste uitwerking van die verplichting.

Het LAP heeft een geldigheidsduur van vier jaar (van 2002 tot en met 2006) en het wordt in 2006 herzien. De doorkijk van het plan is tien jaar, van 2002 tot en met 2012.

Regeringsstandpunt

Kernpunten van het regeringsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering zijn:

- inzamelen van huishoudelijk afval en verwijdering (verbranden als vorm van verwijdering en storten) zijn een nutsfunctie. De overheid moet waarborgen dat voorzieningen voor het uitvoeren van deze nutsfunctie aanwezig zijn en in het uiterste geval de realisering hiervan zelf ter hand nemen. In beginsel kunnen ook anderen dan de overheid de nutsfunctie uitoefenen, maar dit mag (de zorg van de overheid voor) de continuïteit van het afvalbeheer niet in gevaar brengen.
- de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen komt meer centraal te liggen en er treedt een verschuiving van bevoegdheden op van het provinciale naar het rijksniveau. Deze wijziging is met name een gevolg van de veranderende schaalgrootte van de voorzieningen die zijn vereist voor het beheer van afvalstoffen en het naar verwachting steeds meer wegvallen van geografische grenzen.
- er komt één afvalbeheerplan, dat betrekking heeft op zowel gevaarlijk als niet-gevaarlijk afval en van toepassing is op de gehele afvalbeheerketen. De afzonderlijke onderdelen worden in dan wel na overleg met betrokken partijen opgesteld. De Minister van VROM stelt het plan vast. Voor het plan wordt een wettelijke basis gecreëerd.
- provinciegrenzen voor afvalbeheer kunnen worden opgeheven als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Wanneer het milieuhygiënisch verantwoord beheer van afvalstoffen niet in gevaar komt, is er geen bezwaar tegen het opheffen van de landsgrenzen.
- er wordt gestreefd naar herstructurering van de stortsector.
- de tariefstelling voor storten en verbranden wordt in overeenstemming gebracht met de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer.
- er zal een mogelijkheid worden gecreëerd voor de Minister van VROM om indien nodig te kunnen ingrijpen in de tarieven van verwijdering. Het financiële risico van de gebonden gebruiker moet worden verlaagd.
- als de functie van een afvalbeheerbedrijf niet meer geheel overeenkomt met de beleidsdoelstellingen van de overheid die eigenaar is van het bedrijf, moeten maatregelen worden getroffen om belangenvermenging te voorkomen.
- de afvalsector moet een optimaal effect van certificering zien te bereiken door aan te sluiten bij de Europese ontwikkelingen ter zake (EMAS);
- aandacht voor optimaliseren van vergunningverlening en uitvoeringsregelingen, bijvoorbeeld via een vergunning op hoofdzaken en landelijk dekkende inzamelvergunningen.

1.2 TOTSTANDKOMING VAN HET LAP

Voor de totstandkoming van het LAP is in 1999 een uitgebreide projectorganisatie ingericht. Deze fungeerde als organisatorische basis voor samenwerking tussen de overheden bij het opstellen van het plan. In de projectstructuur zijn ook bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties betrokken.

Om afstemming en overleg tussen de overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te bereiken zijn de Klankbordgroep LAP en het Bestuurlijk Overleg in het leven geroepen en zijn diverse overleggen en workshops georganiseerd.

Voor de capaciteitsplannen in deel 3 van dit plan hebben de exploitanten van stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties, verenigd in de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV), een voorstel gedaan.

Het opstellen van deel 1 (beleidskader) van het plan was in handen van het Ministerie van VROM. De uitwerking van het beleidskader in de delen 2 en 3 (sectorplannen en capaciteitsplannen) was in handen van het Afval Overleg Orgaan. Aan het LAP ligt een milieu effectrapport ten grondslag, dat onder verantwoordelijkheid van het Afval Overleg Orgaan is opgesteld (AOO 2002). De richtlijnen voor dit milieu effectrapport zijn door de Minister van VROM vastgesteld (VROM 2000). Beslispunten en concepten van de afzonderlijke onderdelen van het plan zijn in de diverse overlegkaders, waaronder Afval Overleg Orgaan en Bestuurlijk Overleg, besproken en afgestemd. Het voor-ontwerp beleidskader LAP is op 4 juli 2001 besproken met de Tweede Kamer.

Het ontwerp-LAP en het milieueffectrapport LAP hebben van 28 januari 2002 tot en met 1 maart 2002 een openbare inspraakprocedure doorlopen. De inspraakreacties en de antwoorden daarop zijn opgenomen in de 'Nota van aanpassing Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012' (VROM 2002).

De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft op 3 april 2002 een toetsingsadvies over het MER-LAP uitgebracht (MER 2002). De Commissie MER komt in haar advies tot de conclusie dat het MER de essentiële milieu-informatie bevat voor de vaststelling van het LAP, met inachtneming van enkele kanttekeningen. Een gedetailleerde reactie op de bevindingen van de Commissie MER is opgenomen in de Nota van aanpassing.

Het ontwerp-LAP is op 26 januari 2002 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen en aan de Wereld Handelsorganisatie (WTO). De Europese Commissie heeft op 26 april 2002 een Uitvoerig Gemotiveerde Mening (UGM) gegeven, waarin de Commissie aangeeft dat zij van mening is dat het LAP op drie punten strijdig lijkt met het gemeenschapsrecht. Op 2 augustus 2002 is een antwoord aan de Commissie gestuurd. De UGM van de Commissie betekent dat de vaststelling van het LAP met drie maanden moest worden uitgesteld.

Van de WTO is geen reactie ontvangen.

In de periode september 2001 tot april 2002 is, parallel aan het opstellen van het LAP, een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) afvalverwijdering uitgevoerd, dat tevens deel uitmaakte van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). De werkgroep die het onderzoek heeft uitgevoerd, heeft zich in eerste instantie bezig gehouden met de in het voor-ontwerp beleidskader LAP van juni 2001 genoemde sturings-

instrumenten voor de beperking van de hoeveelheid te verwijderen afvalstoffen. In november 2001 heeft de werkgroep een tussenrapportage opgesteld. De resultaten en conclusies uit de tussenrapportage van de werkgroep zijn verwerkt in het ontwerp-LAP van 11 januari 2002. Het eindrapport van de werkgroep is in april 2002 afgerond en aan het kabinet aangeboden (IBO/MDW 2002). In het eindrapport wordt met name ingegaan op de moratoria voor verbranden als vorm van verwijderen en voor storten en op het opheffen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen. De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep zijn verwerkt in de Nota van aanpassing.

De Nota van aanpassing LAP is op 26 april 2002 goedgekeurd door de Ministerraad. Daarna is het ontwerp LAP aangepast, waarbij de in de Nota van aanpassing opgenomen wijzigingen zijn verwerkt. Op 18 november 2002 en 2 december 2002 is het aangepaste LAP met de Tweede Kamer besproken. Als gevolg van deze besprekingen en enkele op 17 december 2002 aangenomen moties, is het LAP nog op bepaalde plaatsen aangepast.

De minister van VROM heeft het LAP op 3 februari 2003 vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. Het LAP is in werking getreden op 3 maart 2003, vier weken na de dag waarop de vaststelling van het LAP in de Staatscourant is bekendgemaakt.

1.3 LEESWIJZER

Het LAP bestaat uit drie delen: beleidskader, sectorplannen en capaciteitsplannen. Deze delen worden voorafgegaan door een samenvatting en gevolgd door een aantal bijlagen.

Deel 1 Het beleidskader

Het beleidskader bevat de hoofdlijnen van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding, waarna in hoofdstuk 2 een terugblik wordt gegeven op de periode die voorafgaat aan het eerste LAP. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 tot en met 12 de volgende aspecten behandeld: status, termen, definities, begripsafbakeningen, uitgangspunten, afvalbeheerscenario's, doelstellingen, internationale aspecten, organisatie, instrumentarium, minimumstandaard, energiewinning uit afval en in- en uitvoer.

In de hoofdstukken 13 tot en met 18 worden de afzonderlijke schakels van de keten behandeld: afvalpreventie, afvalscheiding, inzameling, mengen, nuttige toepassing en verwijdering. Het beleidskader sluit af met de hoofdstukken 19 tot en met 22 over monitoring, handhaving, effectentoeetsen beleidvoornemens, uitvoering en mogelijke aanvullende maatregelen.

Deel 2 Sectorplannen

De hoofdlijnen van het beleid uit deel 1 worden in deel 2 uitgewerkt in sectorplannen voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen. Per sectorplan wordt een afbakening van de sector gegeven, wordt het beleid voor de betreffende afvalstoffen beschreven, komen de aspecten van vergunningverlening aan de orde, worden specifieke aandachtspunten van in- en uitvoer behandeld, wordt inzicht gegeven in de monitoring van het sectorplan en worden eventuele actiepunten opgevoerd.

In het onderdeel 'Aspecten van vergunningverlening' wordt in de vorm van een minimumstandaard aangegeven wat voor de betreffende (categorieën van) afvalstoffen de minimale hoogwaardigheid van verwerking is die kan worden toegestaan.

Voor afvalstoffen waarvoor geen specifiek beleid is opgenomen in sectorplannen geldt het algemene beleid uit het beleidskader in deel 1. Bij vergunningaanvragen voor die afvalstoffen moet dan ook aan het beleidskader worden getoetst (zie ook paragraaf 3.2, Status).

Deel 3 Capaciteitsplannen

Verwijderen van afvalstoffen door verbranden en storten is de laatste schakel van de afvalbeheerketen. Verwijderen is een essentiële schakel, want het dient om het afval dat niet nuttig wordt toegepast verantwoord te vernietigen of op te bergen.

De capaciteit daarvoor moet voldoende zijn om het te verwijderen afval op te vangen en de continuïteit van die capaciteit moet zijn gewaarborgd. De capaciteit mag echter ook weer niet te groot zijn, omdat dit kan leiden tot onnodige kosten en een aanzuigende werking op afval dat nuttig wordt of kan worden toegepast. Deel 3 van het LAP richt zich op de capaciteitsplanning voor het verwijderen door verbranden en storten.

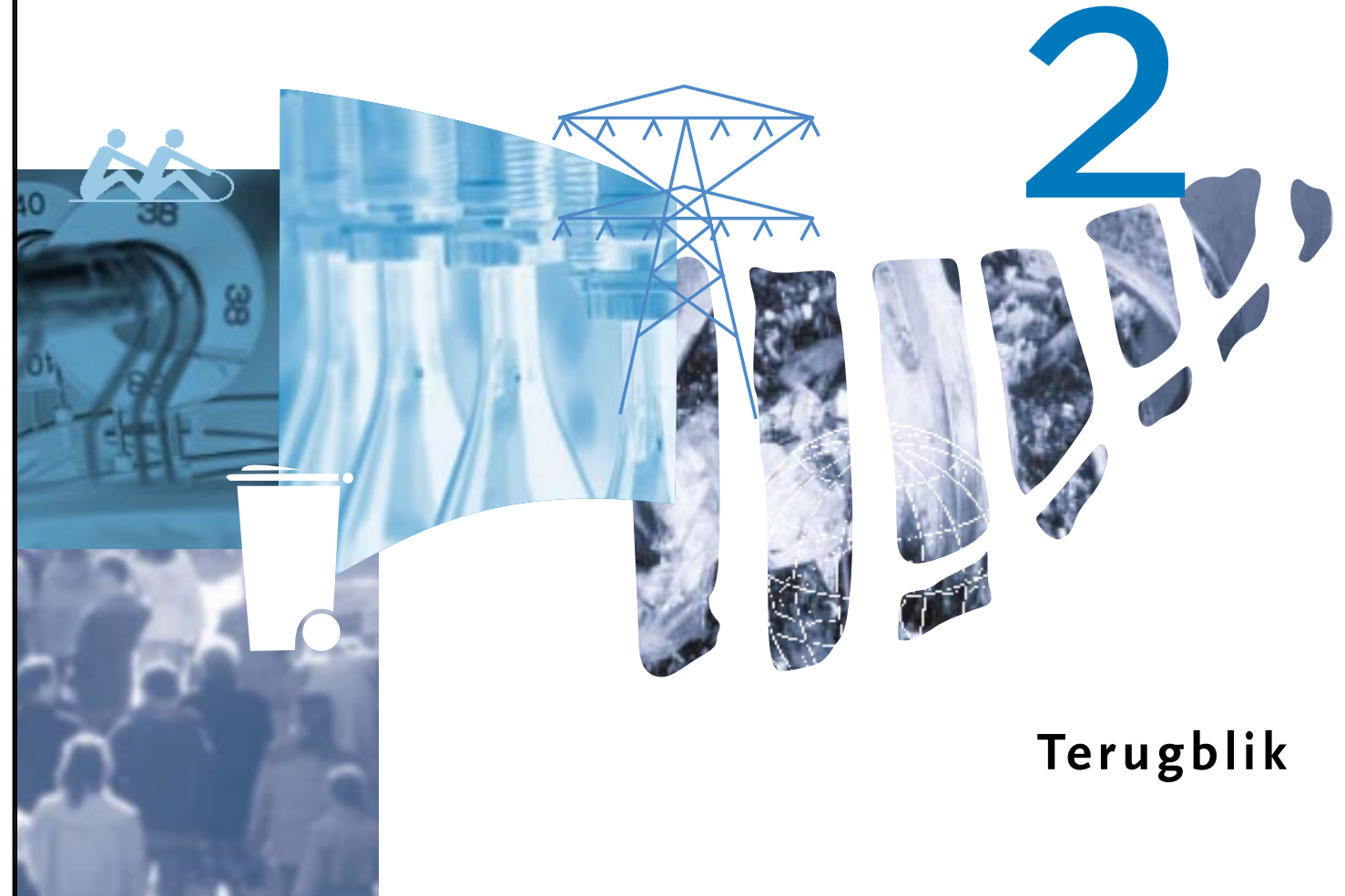
Bijlagen

De bijlagen bevatten zowel informatie die op alle onderdelen van het LAP betrekking heeft, zoals een referentielijst, lijst van afkortingen en een lijst van termen en definities, als informatie die bepaalde onderdelen van het LAP nader toelichten of onderbouwen.

hoofdstuk

2

Terugblik



2.1 INLEIDING

In hoofdstuk 1 is aangegeven wat de aanleiding is geweest voor het opstellen van dit LAP. Alvorens in te gaan op het beleid voor de komende periode, wordt in dit tweede hoofdstuk teruggekeken op de drie decennia die voorafgaan aan het LAP. Deze jaren vormen immers het startpunt voor het plan en ze bepalen in belangrijke mate de inhoudelijke lijn die in dit plan wordt gevolgd.

In de terugblik komen aan de orde het wettelijk kader, de ontwikkelingen in het afvalbeheer sinds de jaren tachtig en het beleid dat werd ingezet. Het hoofdstuk wordt besloten met een analyse van de huidige situatie en een overzicht van uitdagingen voor het LAP.

2.2 HET WETTELIJK KADER

Aan het eind van de jaren zestig bleek dat de omvang van de milieuverontreiniging in Nederland groter was dan tot dan toe werd aangenomen. De instrumenten die nodig waren om effectief te kunnen ingrijpen, ontbraken op dat moment. Er werd toen gekozen voor sectorale wetgeving, dat wil zeggen dat voor elk type milieuprobleem aparte milieuwetten werden gemaakt. Voor het milieuprobleem afvalstoffen leidde dat in 1976 tot de Wet chemische afvalstoffen en in 1977 tot de Afvalstoffenwet.

Gedurende de jaren tachtig en negentig werden de afzonderlijke milieuwetten meer in samenhang gebracht, werden bestaande beleidsinstrumenten verbeterd en nieuwe instrumenten ontwikkeld. Dit leidde achtereenvolgens tot de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de Wet milieubeheer. Met de inwerkingtreding van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer in 1994 werden de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet ingetrokken.

De bepalingen van de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet zijn destijds door de provincies nader uitgewerkt in de Provinciale afvalstoffenplannen (PAP's). Deze provinciale plannen gaven onder meer aan welke verwerkingsinrichtingen in de provincie beschikbaar moesten zijn. Met het van kracht worden van de Wet milieubeheer zijn de Provinciale afvalstoffenplannen opgegaan in de Provinciale milieubeleidsplannen.

Een belangrijke impuls voor het afvalbeleid is gegeven door een in 1979 door de Tweede Kamer aangenomen motie. Deze motie gaat in op het belang van preventie en hergebruik van afvalstoffen, de omzetting van daartoe geschikt afval in energie en het gecontroleerd storten van niet herbruikbaar afval. De in de motie opgenomen rangschikking van afvalverwerking neemt vanaf dat moment een prominente plaats in binnen het Nederlandse afvalbeleid en wordt algemeen bekend als de Ladder van Lansink, naar de indiener van de motie. De in de Ladder van Lansink opgenomen rangschikking van afvalverwerking vormt de basis van de in 1994 in de Wet milieubeheer vastgelegde voorkeursvolgorde voor afvalbeheer.

2.3 ONTWIKKELINGEN IN DE TACHTIGER JAREN

Gedurende de jaren tachtig werd het afvalbeheer in Nederland duidelijk beter: het hergebruik van afvalstoffen nam toe, de schaalvergroting bij afvalverwerking werd in gang gezet en nieuwe stortplaatsen werden met voorzieningen uitgerust die het mogelijk maakten het afval milieuverantwoord te isoleren, beheersen en controleren.

Toch werd het afvalbeheer aan het eind van de jaren tachtig op diverse onderdelen nog gekenmerkt door kleinschaligheid en een relatief laag niveau van milieubescherming. Zo ontbraken bij nagenoeg alle in exploitatie zijnde stortplaatsen bodembeschermende voorzieningen en de rookgasreiniging van afvalverbrandingsinstallaties was onvoldoende.

Dit laatste leidde aan het eind van de jaren tachtig tot de dioxine affaire, waardoor zelfs enkele verbrandingsinstallaties definitief werden gesloten.

Daarnaast was het hergebruik van afvalstoffen nog te beperkt, ondanks een toename in de periode daarvoor. Verder was bij de planning en realisatie van verwerkingsinstallaties, die plaatsvond op regionaal of provinciaal niveau (provinciale afvalstoffenplannen), de samenwerking en afstemming tussen de verschillende overheden onvoldoende.

Politiek en maatschappelijk was er een grote weerstand tegen het realiseren van capaciteit voor het storten en verbranden van afvalstoffen. Deze weerstand en het steeds maar groeiende afvalaanbod leidden er in 1991 zelfs toe dat afval tijdelijk in duwbakken moest worden opgeslagen door gebrek aan verwijderingscapaciteit.

Deze situatie vormde in de jaren rond 1990 een belangrijke impuls voor het formuleren van ambitieuze programma's en acties, die in de paragrafen hierna aan de orde komen. Ze werden gericht op het beperken van het afvalaanbod door preventie, het stimuleren van het hergebruik van afvalstoffen, het reduceren van de ongewenste milieueffecten van het beheer van afvalstoffen, het realiseren van een planning op landelijk niveau en het versterken van de samenwerking tussen de overheden.

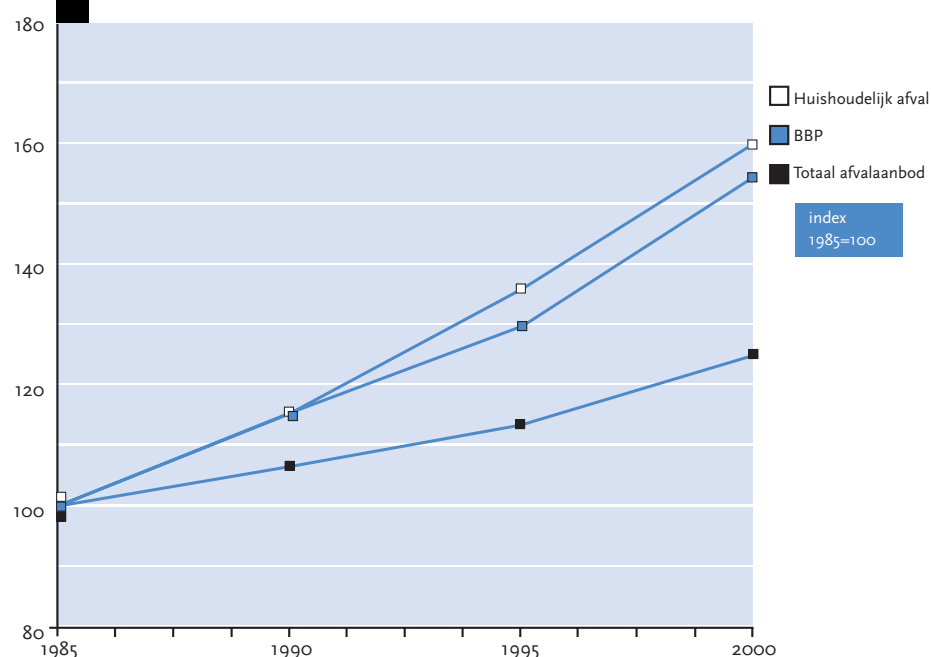
2.4 BEPERKEN VAN HET ONTSTAAN VAN AFVALSTOFFEN

Een eerste doelstelling van het afvalstoffenbeleid is het bijdragen aan een duurzame ontwikkeling door het ontstaan van afvalstoffen zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken (afvalpreventie).

Afvalpreventie maakt inmiddels onderdeel uit van met de industrie gesloten convenanten, zoals het convenant verpakkingen, en van de Integrale Milieu Taakstellingen (IMT's) die met verschillende industrietakken zijn overeengekomen. Ook heeft afvalpreventie een plaats gekregen in vergunningen en algemene regels. Daarnaast is ook sterk ingezet op informatieoverdracht en stimuleringsmaatregelen. Het 'Project Industriële successen met afvalpreventie' (PRISMA), het actieprogramma 'Afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten', de uitvoeringsstrategie 'Met preventie is veel te winnen' en het programma 'Schoner produceren' zijn daar voorbeelden van. Ook zijn financiële instrumenten ingezet om afvalpreventie te bevorderen, zoals de regelingen 'Groen beleggen' en 'Vervroegde afschrijving milieu-investeringen' (VAMIL). Door onder meer de voorlichtingscampagne 'Minder afval heb je zelf in de hand' is getracht om de doelgroep consumenten tot (meer) afvalpreventie aan te zetten.

Figuur 2.1:

Ontwikkelingen BBP, totale afvalaanbod en huishoudelijk afval van 1985 tot en met 2000



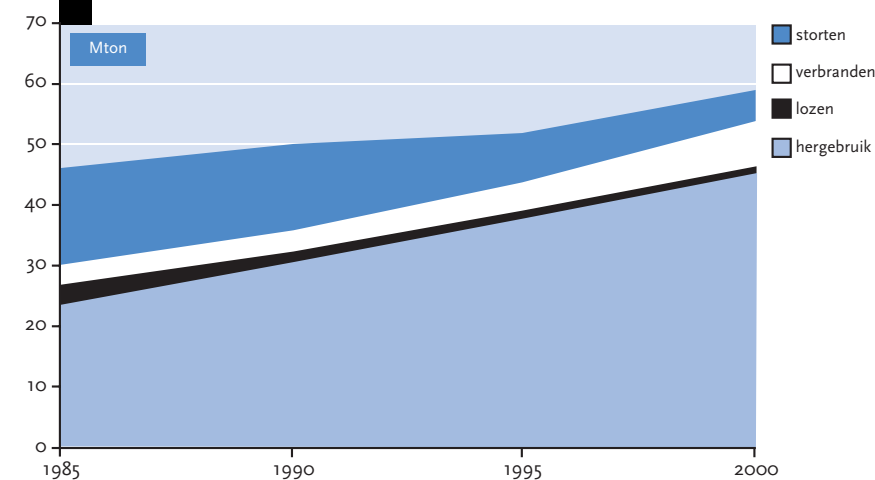
De mate van afvalpreventie wordt bepaald door de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het totale afvalaanbod. Dit is in overeenstemming met de definitie die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hanteert. Uit de vergelijking tussen BBP en totale afvalaanbod blijkt dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% preventie is bereikt. Het totale afvalaanbod was in 2000 namelijk 19% minder dan het afvalaanbod dat zou zijn bereikt als de groei hetzelfde was geweest als de ontwikkeling van het BBP. Dit is weergegeven in figuur 2.1. Belangrijke uitzondering hierop is het huishoudelijk afval. Met name als gevolg van de sterk gestegen consumptie en de toename van het aantal huishoudens groeide deze afvalcategorie sterker dan het BBP. De groei van het HDO-afval (handel/diensten/-overheid) was tot 1999 groter dan de groei van het BBP, maar daarna is een lichte relatieve ontkoppeling opgetreden.

2.5 MEER NUTTIGE TOEPASSING, TERUGDRINGEN VERBRANDEN EN STORTEN

De nuttige toepassing van afvalstoffen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. In 2000 werd zo'n 77% van het afval gebruikt ter vervanging van primaire grondstoffen. Dit bijna volledig in de vorm van product- en materiaalhergebruik. De hoeveelheid afval die voor verwijdering is aangeboden, is door de toename van het hergebruik teruggebracht van zo'n 50% naar minder dan 23% van het totale afvalaanbod (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



De factoren die aan deze positieve ontwikkeling ten grondslag liggen verschillen per afvalstof. Draagvlak bij burgers voor gescheiden inzameling, de ontwikkeling van hergebruikstechnieken, financiële prikkels voor hergebruik, stijgende kosten voor verbranden en storten, stortverboden en de introductie van producentenverantwoordelijkheid zijn er een paar van. Zo is bijvoorbeeld de hoge mate van nuttige toepassing van bouw- en sloopafval (ruim 93%) het gevolg van het duurder worden van het storten van afval, het stortverbod voor bouw- en sloopafval en professionalisering van de branche. Voor wit- en bruingoed is het vooral het Besluit verwijdering wit- en bruingoed dat heeft geleid tot een sterke stijging van de nuttige toepassing.

2.6 BEPERKEN VAN DE MILIEUDRUK VAN AFVALBEHEER

De milieubelasting bij het beheer van afvalstoffen is de afgelopen jaren langs verschillende sporen aangepakt. In de eerste plaats zijn op rijksniveau kaders gesteld aan de wijze waarop afvalstoffen moeten worden verwerkt. Het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit luchtmissies afvalverbranding zijn hiervan voorbeelden.

Ook zijn eisen gesteld aan de kwaliteit van de secundaire grondstoffen die uit afvalstoffen worden gemaakt, zoals in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming, het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen en het Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen.

Daarnaast zijn de eisen in de vergunningen voor bedrijven die zijn betrokken bij het beheer van afvalstoffen, fors aangescherpt.

Andere factoren die hebben bijgedragen aan de beperking van de milieudruk van afvalbeheer zijn de inspanningen van provincies en gemeenten bij de vergunningverlening aan bedrijven en het stimuleren van de gescheiden inzameling bij bedrijven en consumenten.

De afvalsector heeft zich in de jaren negentig ontwikkeld tot een professionele bedrijfstak. De aangescherpte milieu-eisen hebben daar mede aan bijgedragen, omdat deze eisen het doen van grote investeringen en vervolgens schaalvergroting noodzakelijk maakten. Daarbij speelde tevens het streven van bedrijven naar verticale, horizontale en internationale integratie een rol.

De strengere milieu-eisen hebben zich ook vertaald in een stijging van de kosten van afvalverwerking. Zo is de kostprijs van het storten van niet-gevaarlijk afval gestegen van minder dan tien euro per ton in de jaren tachtig tot een bedrag van 40 tot 50 euro per ton in 2000. Dit is exclusief de stortbelasting die in 1995 is ingevoerd.

2.7 NATIONALE PLANNING

Het inzicht dat voor een effectief afvalbeheer samenwerking noodzakelijk was, leidde in 1990 tot de oprichting van het Afval Overleg Orgaan (AOO). De drie overheden sloten een samenwerkingsovereenkomst, die tot doel had een samenhangende en gezamenlijke aanpak van het afvalprobleem te bereiken. Dit leidde in 1992 tot het eerste Tienjarenprogramma Afval (AOO, 1992; TJP.A), waarin werd aangegeven welke verwerkingscapaciteit voor verbranden, storten en composteren moest worden gerealiseerd en welke aanvullende maatregelen nodig waren om een doelmatige afvalverwijdering te waarborgen. Het TJP.A had betrekking op acht (voor storten: tien) soorten niet-gevaarlijk afval. In 1995 verscheen het tweede TJP.A (AOO, 1995), waarin naast de planning van verwerkingscapaciteit ook nadrukkelijk aandacht werd besteed aan het vraagstuk hoe afvalstromen naar de gewenste verwerkingsvorm konden worden gestuurd.

Ook voor gevaarlijk afval is een nationale planning gerealiseerd: in 1993 werd door de Minister van VROM en het IPO het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen uitgebracht (VROM en IPO, 1993; MJP-GA). Het plan beschrijft hoe preventie en hergebruik worden bevorderd en verschaft een beleids- en toetsingskader voor Rijk en Provincies bij het beheer van gevaarlijke afvalstoffen. Voor twintig afvalstromen werd het beleid nader geconcretiseerd.

In 1997 volgde het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II (VROM en IPO, 1997; MJP-GA II). Dit plan is een integrale herziening van het eerste meerjarenplan, waarbij op een aantal punten het beleid nader is toegelicht of uitgewerkt.

De uitvoering van de hier genoemde plannen is door diverse monitoringrapportages in kaart gebracht. Daarbij werd tevens ingegaan op nieuwe ontwikkelingen en werden waar mogelijk leemten in kennis ingevuld. Op basis van de diverse rapportage is steeds geëvalueerd hoe de uitvoering van de plannen verliep en of aanpassing dan wel aanvulling noodzakelijk was. Dit heeft voor zowel het Tienjarenprogramma afval als het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen na het verschijnen van de plannen geresulteerd in (tussentijdse) wijzigingen.

2.8 STURINGSFILOSOFIE BIJ HET AFVALBEHEER VAN DE 20E EEUW

De bemoeienis van de overheid met het beheer van afvalstoffen was in de jaren tachtig sterk sturend en ordenend. Zo werd bijvoorbeeld op grond van het in de Provinciale afvalstoffenplannen vastgelegde beleid voor het beheer van afvalstoffen in het kader van de doelmatigheidstoetsing bij de vergunningverlening het aantal toegestane verwerkers bepaald.

Deze toetsing resulteerde voor bepaalde gevaarlijke afvalstoffen tot een door de overheid vastgestelde beperking aan het aantal inzamelaars en verwerkers. Dat aantal was afgestemd op het aanbod van gevaarlijke afvalstoffen.

Mede door de schaalvergroting bij het beheer van afvalstoffen en het algemene streven om meer ruimte te geven aan marktwerking, is het beleid op deze punten in de jaren negentig sterk veranderd. Capaciteitsregulering en sturing bij de verwerking van afvalstoffen is, voor zover het nuttige toepassing van afvalstoffen betreft (circa 77% van het afval), sterk verminderd. Voor brandbaar afval zijn de provinciegrenzen opgeheven en voor afval dat nuttig wordt toegepast, is de in- en uitvoer vanuit en naar andere landen vrijwel vrij. Wel moet daarbij aan een aantal administratieve en financiële verplichtingen worden voldaan. Alleen voor afvalstoffen die zijn bestemd voor verwijdering (verbranden en storten) vindt nog capaciteitsregulering plaats.

In de loop van de jaren negentig is het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding op afvalstoffengebied verschoven van Nederlandse naar Europese schaal. Het beleid op Europees niveau wordt mede beïnvloed door Nederland. Er bestaan overeenkomsten in de aanpak in Nederland en het beleid op Europees niveau, zoals de voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen. Met de eisen die worden gesteld aan de verwerking van afvalstoffen, zoals emissie-eisen bij afvalverbranding, loopt de Nederlandse praktijk voor op Europese regelgeving. Als gevolg van de Europese Richtlijn betreffende de verbranding van afvalstoffen (2000/76/EG) en de Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG) worden de verschillen echter kleiner. Daarnaast hebben in Nederland ontwikkelde beheerstructuren voor bepaalde afvalstoffen model gestaan voor Europese regelingen, zoals voor autowrakken en wit- en bruingoed.

2.9 ANALYSE VAN DE HUIDIGE SITUATIE

De huidige situatie rond het beheer van afvalstoffen kent zowel sterke als zwakke punten.

Sterke punten zijn het relatief hoge niveau van milieubescherming bij de verwerking van afvalstoffen en de hoge mate van nuttige toepassing. Ook het feit dat voor zo'n 77% van het afval, zijnde het afval dat nuttig wordt toegepast, de bemoeienis van de overheid beperkt kan blijven tot het stellen van voorwaarden en handhaving, is positief.

De verhoging van de stortbelasting heeft het storten van afval minder aantrekkelijk gemaakt. Het geeft een financiële prikkel die het hergebruik en het benutten van de energie-inhoud van afval bevordert.

Een zwak punt in het huidige beheer van afvalstoffen is dat er nog onvoldoende grip is op de hoeveelheid afvalstoffen die ontstaat. Met name bij het consumentenafval en in mindere mate bij het HDO-afval is nog steeds sprake van een groei. Dit klemt temeer omdat dit ook de afvalstromen zijn waar de mate van nuttige toepassing achterblijft bij de doelen. Hierdoor wordt er nog een grote hoeveelheid brandbaar en nuttig toepasbaar afval gestort, omdat bij het plannen van de verbrandingscapaciteit met een lager afvalaanbod en een grotere mate van gescheiden inzameling is uitgegaan. Verder wordt geconstateerd dat de mate waarin de afvalbeheerkosten in de productprijzen zijn opgenomen en waarmee meer recht wordt gedaan aan het principe 'de vervuiler betaalt', nog relatief beperkt is.

De regelgeving voor het beheer van afvalstoffen wordt door het bedrijfsleven beschouwd als complex en soms onnodig belemmerend voor nuttige toepassing van afvalstoffen. Dezelfde complexiteit van de regelgeving blijkt daarnaast soms een effectieve handhaving in de weg te staan.

Bij het inzamelen van huishoudelijk afval en het verbranden en storten van afvalstoffen is de marktwerking nog beperkt, wat mogelijk tot een niet optimale efficiëntie leidt.

Naast de hiervoor beschreven sterke en zwakke punten van het huidige beheer van afvalstoffen zijn er verschillende ontwikkelingen die de aandacht vragen, willen de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid overeind blijven.

Allereerst is er in Europa sprake van grote verschillen tussen de lidstaten in de structuur van de afvalmarkt en in het afvalbeleid. Zo is de prioriteitsvolgorde preventie – nuttige toepassing – verwijdering wel een Europees aanvaarde aanpak, maar in een groot aantal lidstaten van de Europese Unie is nuttige toepassing nauwelijks aan de orde en vormt het storten van afvalstoffen nog steeds de dominante vorm van afvalbeheer. Verder verschillen de eisen die aan het verwerken van afvalstoffen worden gesteld sterk van land tot land. Een laag niveau van milieubescherming gaat hierbij vaak samen met lage verwerkingstarieven. Nederlandse bedrijven die aan strenge eisen moeten voldoen zijn hierdoor bij een volledig open markt in het nadeel. De komende uitbreiding van de Europese Unie zal dit effect nog versterken.

Soortgelijke aspecten spelen een rol bij de discussies over het open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen. Ook hierbij geldt dat de situatie in de Europese landen nog niet vergelijkbaar is. Voor de grenzen open kunnen gaan, moet dus eerst een gelijk speelveld zijn ontstaan. Opengaan van de landsgrenzen voordat aan deze voorwaarde is voldaan, houdt een reëel risico in dat de doelstellingen van het Nederlandse afvalbeleid niet worden gehaald. Het kan leiden tot de benutting van Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties voor buitenlands afval, waardoor Nederlands afval moet worden gestort, of tot het verbranden in buitenlandse installaties van Nederlands afval dat nu wordt hergebruikt.

Een volgend aandachtspunt vormt de gescheiden inzameling van afval bij bedrijven en huishoudens. Hoewel in 2000 ruim 77% van het afval in Nederland nuttig werd toegepast, zou dit percentage nog hoger kunnen zijn wanneer meer gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval zou plaatsvinden. Om dat te bereiken zijn extra inspanningen en stimuleringsmaatregelen nodig, die onder meer gericht moeten zijn op het behouden van de motivatie om afval te scheiden. Over

bepaalde aspecten van gescheiden inzameling worden namelijk geregeld kritische geluiden gehoord. Dit kan een bedreiging vormen voor het in de afgelopen jaren juist op dat gebied opgebouwde krediet.

In dit LAP is aangegeven hoe de komende jaren wordt omgegaan met deze ontwikkelingen, hoe de zwakke punten worden aangepakt en hoe de sterke punten worden gebruikt om het hoge niveau van nuttige toepassing en milieubeheer bij de verwerking van afvalstoffen in stand te houden of verder te verhogen.

De uitdagingen voor het LAP:

- het verder beperken van de groei van het totale afvalaanbod
- het ombuigen van de groei van het huishoudelijk afval en HDO-afval naar een ontkoppeling van het BBB
- het stimuleren van de gescheiden inzameling bij huishoudens en de HDO-sector
- het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen
- het tegengaan van het storten van brandbaar afval
- het beperken van de milieudruk door afvalbeheer
- het bijdragen aan het klimaatbeleid
- het bijdragen aan de productie van duurzame energie
- het stimuleren van innovatie bij verwerkingstechnieken
- het verder uitwerking geven aan het principe van 'de vervuiler betaalt'
- het minder complex maken van regelgeving
- het verbeteren van de handhaving
- het beperken van administratieve lasten voor het bedrijfsleven
- het wegnemen van belemmeringen voor nuttige toepassing van afvalstoffen
- het verbeteren van de efficiëntie bij verwijdering
- het benutten van (meer) marktwerking om te komen tot een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer
- het duidelijk aangeven van de taak van de overheid en de uitvoering van de nutsfunctie
- het bereiken van een gelijk speelveld in Europa
- het in internationaal verband streven naar een hoogwaardig afvalbeheer

hoofdstuk

3

Status



3.1 INLEIDING

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is de nieuwe afvalbeheerstructuur wettelijk verankerd in de Wet milieubeheer. Deze wet bevat ook de verplichting tot het vaststellen van een afvalbeheerplan. Dat betekent dat dit LAP een andere status heeft dan de voorgangers ervan, het Tienjarenprogramma Afval en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II, omdat die plannen geen expliciete basis hadden in de toen geldende Wet milieubeheer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op status, reikwijdte, doorwerking, wijzigen en afwijken van het LAP.

3.2 STATUS

Het LAP is het afvalbeheerplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikel 10.3 tot en met 10.14) van de Wet milieubeheer. Deze titel verplicht de Minister van VROM tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheerplan. In dat plan moet in elk geval worden aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt, wat de benodigde capaciteit van bepaalde afvalbeheervormen is en wat het beleid is voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

Met het opstellen van een afvalbeheerplan wordt ook uitvoering gegeven aan de volgende E(E)G-richtlijnen:

- de Richtlijn betreffende afvalstoffen, beter bekend als en verder in dit LAP te noemen de Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG, gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen om de in de richtlijn vermelde doelstellingen te verwezenlijken;
- de Richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 94/31/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen om, in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan, plannen op te stellen voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen;
- de Richtlijn inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (91/157/EEG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen programma's op te stellen ter verwezenlijking van in de richtlijn genoemde doelstellingen;
- de Richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen om in hun afvalbeheerplannen een speciaal hoofdstuk op te nemen over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval;
- de Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen een strategie te ontwikkelen voor vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen.

Het LAP is een samenvoeging van het beleid dat voorheen was neergelegd in het Tienjarenprogramma Afval (TJP.A) en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II (MJP-GA II), aangevuld met een aantal niet in deze twee plannen voorkomende afvalstoffen. Het LAP vervangt daarmee het TJP.A 1995-2005 en het MJP-GA II 1997-2007. Ook vervangt het LAP onderdelen van de hoofdstukken afvalstoffen uit de Provinciale milieubeleidsplannen.

Het ontwerp-LAP is op 26 april 2002 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen zoals voorgeschreven in de Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG, gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350/EG) en Richtlijn 83/189/EEG.

Vanwege de minimumstandaarden in de sectorplannen is het ontwerp-LAP ook gemeld ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij Richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Deze meldingen hebben kennisgevingnummer 2002/0068/NL.

De Europese Commissie heeft op 26 april 2002 een Uitvoerig Gemotiveerde Mening (UGM) gegeven, waarin de Commissie aangeeft dat zij van mening is dat het LAP op drie punten strijdig lijkt met het gemeenschapsrecht. Op 2 augustus 2002 is een antwoord aan de Commissie gestuurd.

Het ontwerp LAP is eveneens gemeld aan de Wereld Handelsorganisatie (WTO; kennisgeving G/TB/N/NLD/41). Van deze organisatie is geen reactie ontvangen.

De Minister van VROM heeft het LAP op 3 februari 2003 vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. Het LAP is in werking getreden op 3 maart 2003, vier weken na de dag waarop de vaststelling van het LAP in de Staatscourant is bekendgemaakt.

3.3 REIKWIJDTE

Het LAP is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. De volgende stoffen vallen niet onder het LAP:

1. Radioactief afval: hierop zijn de Kernenergiewet en de nota Radioactief afval van toepassing.
2. Baggerspecie: hierop zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de nota Waterhuishouding van toepassing.
3. Mestoverschotten: hierop is de Meststoffenwet van toepassing.
4. Deconstructieafval: hierop is de Deconstructiewet van toepassing. Gelet op het beslag dat de verwerking van deconstructieafval kan leggen op de afvalverwijderingstructuur (diermeel, MKZ-afval) is in deel 2 van het LAP wel een sectorplan dierlijk afval opgenomen.
5. Communaal afvalwater (rioolwater): hierop is weliswaar hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer van toepassing, maar het beleid voor deze afvalstof is opgenomen in onder meer de nota Waterhuishouding.

In de planperiode van het LAP (2002-2006) wordt gezien of de reikwijdte van het LAP aanpassing behoeft, bijvoorbeeld of ook baggerspecie in het LAP moet worden opgenomen.

3.4 DOORWERKING

Ingevolge artikel 10.14 van de Wet milieubeheer moet ieder bestuursorgaan bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Dit artikel richt zich zowel tot het bestuursorgaan dat het LAP vaststelt (horizontale binding voor de Minister van VROM) als de bestuursorganen die mede-verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het LAP (verticale binding voor andere bestuursorganen).

Door deze verticale binding onderscheidt het LAP zich van overige in de Wet milieubeheer geregelde milieubeleidsplannen. Bij die plannen is namelijk alleen het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, verplicht er rekening mee te houden.

3.4.1 Rijksoverheid

Voor de Minister van VROM vormt het LAP het toetsingskader voor het afgeven van Verklaringen van geen bedenkingen (vvgb's; zie ook hoofdstuk 9, Instrumentarium). De vvgb-plichtige handelingen zijn verbranden als vorm van verwijderen, storten, injecteren in de diepe ondergrond en permanente opslag in diepe onderaardse ruimten. De toetsing beperkt zich tot de criteria capaciteit en continuïteit.

Daarnaast is het LAP het toetsingskader voor het afgeven van vergunningen die onder de Minister van VROM als bevoegd gezag vallen. Het gaat hierbij om inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van (gevaarlijke) afvalstoffen.

Tenslotte vormt het LAP voor de Minister van VROM het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen op grond van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen (artikel 4.3 en artikel 7 van verordening 259/93/EEG).

Andere ministeries dienen in het kader van de Wet milieubeheer bij het opstellen van beleidsplannen en het afgeven van beschikkingen rekening te houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP als referentiekader.

3.4.2 Andere overheden

De provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders dienen het LAP te gebruiken als toetsingskader bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer waar afvalaspecten aan de orde zijn. Dit betekent dus niet alleen de vergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt.

Aandachtspunt bij de vergunningverlening aan inrichtingen die (categorieën van) afvalstoffen willen be- en/of verwerken, is de minimumstandaard die in hoofdstuk 10 (Minimumstandaard) en in de afzonderlijke sectorplannen is opgenomen. Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Daarnaast is het LAP kaderstellend voor het beleid van provincies en gemeenten voor invoering en stimulering van afvalpreventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en bedrijfsafval.

3.5 WIJZIGEN EN AFWIJKEN

In artikel 10.13 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het LAP tussentijds kan worden gewijzigd en dat met betrekking tot die wijziging de artikelen 10.4 tot en met 10.11 en 10.12, eerste lid, van overeenkomstige toepassing zijn. Een tussentijdse wijziging kan nodig zijn door wijziging van EG-regelgeving, de jurisprudentie of technische omstandigheden met betrekking tot het afvalbeheer, waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden.

De verwachting is dat niet veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, omdat voor bestuursorganen de mogelijkheid bestaat gemotiveerd van het LAP af te wijken.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, dient elk bestuursorgaan rekening te houden met het LAP bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen. Dit komt de duidelijkheid ten goede en er wordt mee bereikt dat in Nederland op uniforme manier de vergunningverlening en handhaving voor afvalbe- en -verwerkende inrichtingen plaatsvindt. Afwijken van het plan moet dan ook worden voorkomen.

Als een bestuursorgaan wil afwijken van het LAP, bijvoorbeeld omdat men van mening is dat er zwaarwegende redenen zijn die dit wenselijk of nodig maken, dient de volgende procedure te worden gevolgd. Deze procedure is afgeleid van de procedure die in het MJP-GA II was opgenomen en die gedurende het van kracht zijn van het MJP heeft bewezen bruikbaar en effectief te zijn.

1. Wanneer een bestuursorgaan het voornemen heeft om af te wijken van het LAP, wordt dit voornemen schriftelijk medegedeeld aan de Minister van VROM.
2. In de mededeling wordt nauwkeurig beschreven van welk onderdeel van het LAP men wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en wat de inhoudelijke argumenten zijn van het bevoegd gezag om af te wijken van het LAP. Indien het gaat om vergunningverlening, kan de schriftelijke mededeling eventueel plaatsvinden in de vorm van het voorleggen van de ontwerp-vergunning inclusief motivering.
3. De Minister van VROM legt de mededeling van het bestuursorgaan voor advies voor aan het AOO.
4. Het AOO beoordeelt vervolgens het voornemen tot afwijken en stelt een advies op aan de Minister van VROM.
5. Het AOO maakt het advies aan de minister ook bekend aan het betreffende bestuursorgaan.
6. Als het AOO een positief advies over de voorgenomen afwijking uitbrengt, wordt daarin tevens aan de minister aangegeven welke consequenties de afwijking heeft voor het LAP (geen consequenties, tussentijdse planwijziging of planwijziging doorvoeren bij de herziening van het LAP na de 4 jaar geldigheidsduur).
7. De Minister van VROM neemt na ontvangst van het advies van het AOO een standpunt in over de afwijking en deelt dat standpunt binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling mede aan het betreffende bestuursorgaan.
8. Als de Minister van VROM het niet eens is met het voornemen om af te wijken, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het LAP af te wijken. In dat geval beslist de Minister van VROM, als degene die het LAP heeft vastgesteld, of het definitieve besluit een reden is om een beroepsprocedure te starten.

- Het AOO zorgt voor het informeren van alle betrokken bestuursorganen over de voorgenomen afwijking, het advies aan de minister, het definitieve besluit van het bestuursorgaan en het besluit van de minister.

Afwijken van het LAP kan zich bijvoorbeeld voordoen bij vergunningverlening voor afvalbe- en -verwerkende inrichtingen, in het bijzonder ten aanzien van de in de sectorplannen vastgestelde minimumstandaarden. In hoofdstuk 10 (Minimumstandaard) wordt aangegeven dat een vergunningaanvraag kan worden ingediend voor een andere wijze van beheer dan de minimumstandaard die voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen is vastgesteld. In de aanvraag moet dan worden aangetoond dat de aangevraagde beheerwijze minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Afwijken van het LAP is pas aan de orde als het bevoegd gezag vergunning wil verlenen voor een beheerwijze die minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard.

Het is niet uitgesloten dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag behoefte heeft aan ondersteuning, bijvoorbeeld omdat de resultaten van een levenscyclusanalyse (LCA) moeten worden beoordeeld of omdat twijfel bestaat of er voldoende informatie door de aanvrager is verstrekt. In dat stadium kan een beroep worden gedaan op het bureau AOO voor het verstrekken van of verwijzen naar informatie, advies, enz. Zo kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld beschikken over alle (achtergrond)gegevens, berekeningen en ingreep tabellen die voor het MER-LAP zijn verzameld en opgesteld. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een inhoudelijke ondersteuning van het bevoegd gezag door het bureau AOO. Dit heeft geen consequenties voor een eventuele latere AOO-advisering aan de Minister van VROM over een voornemen tot afwijking van het LAP

hoofdstuk

4

Termen, Definities en Begripsafbakening

4.1 INLEIDING

Eenduidige termen, definities en begripsafbakeningen zijn noodzakelijk om een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de relatie tussen Europese en Nederlandse termen en definities, waarna de belangrijkste termen en definities van het LAP worden gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op twee belangrijke begripsafbakeningen, waarover zowel nationaal als internationaal reeds lang discussie gaande is: het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof en het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering.

4.2 HET LAP GEBRUIKT EUROPESE TERMEN EN DEFINITIES

In de Wet milieubeheer worden dezelfde termen en definities gebruikt als in de verschillende E(E)G-richtlijnen, met name de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het LAP hanteert deze 'Europese' termen en definities ook.

Dit betekent dat bepaalde termen die lang in Nederland in gebruik zijn geweest, na het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer zijn veranderd:

- de term 'verwijderen' (zijnde de totale keten) is vervangen door '(afval)beheer';
- de term 'definitief verwijderen' (zijnde onder meer verbranden in een afvalverbrandingsinstallatie en storten) is vervangen door 'verwijderen';
- de term 'nuttige toepassing' is de overkoepelende term voor productthergebruik, materiaalhergebruik en het toepassen van afvalstoffen met een hoofdgebruik als brandstof.

4.3 DE BELANGRIJKSTE TERMEN EN DEFINITIES

In bijlage 3 van het LAP is een volledige lijst van termen en definities opgenomen.

De belangrijkste daarvan worden hier apart gepresenteerd, omdat een goed begrip van deze termen en definities van belang is bij het lezen van het LAP.

1. Afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de productcategorieën die zijn genoemd in bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen.
De interpretatie van deze definitie leidt soms tot discussies of een stof een afvalstof is of niet. In paragraaf 4.4 wordt hierop nader ingegaan.
2. (Afval)beheer: de gehele keten van afvalscheiding aan de bron, inzamelen, vervoeren, opslaan, bewerken, nuttig toepassen en verwijderen van afvalstoffen.
De term die vóór de wijziging van de Wet milieubeheer hiervoor werd gebruikt, was verwijderen.
Afvalpreventie valt niet onder de term afvalbeheer, maar gaat aan het afvalbeheer vooraf. Het is daarom als zodanig een essentieel onderdeel van het LAP.
3. Nuttig toepassen: handelingen die zijn opgenomen in bijlage IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de zogenoemde R-handelingen. Het gaat daarbij met name om handelingen die worden uitgevoerd ná het inzamelen en vervoeren van afvalstoffen en die ertoe leiden dat afvalstoffen opnieuw worden gebruikt.

De handelingen betreffen productthergebruik, materiaalhergebruik en het toepassen van een afvalstof met een hoofdgebruik als brandstof. Laatstgenoemde handeling wordt in dit LAP verder genoemd 'nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof'.

4. (Afval)preventie: het voorkómen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en emissies (kwantitatieve preventie) en het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen (kwalitatieve preventie).
5. Verwijderen: handelingen die betrekking hebben op de laatste schakel in de afvalbeheerketen en die zijn opgenomen in bijlage IIA van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de zogenoemde D-handelingen. Het betreft onder meer verbranden, gericht op het vernietigen van afval, en storten. In dit LAP wordt de hier bedoelde vorm van verbranden verder aangegeven als 'verbranden als vorm van verwijderen'. De term die vóór de wijziging van de Wet milieubeheer werd gebruikt voor verwijderen, was definitief verwijderen.
6. Minimumstandaard: de minimale hoogwaardigheid van be- en verwerking van afzonderlijke afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen. De minimumstandaard vormt een referentie voor de maximale milieudruk die be- en verwerking mag opleveren. De standaard is een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Tevens betreft het een uitwerking van de artikelen 3 en 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

4.4 ONDERSCHIED TUSSEN AFVALSTOF EN NIET-AFVALSTOF

Al lang is discussie gaande over het begrip afvalstof en over de afbakening tussen afvalstof en niet-afvalstof. Daar zijn verschillende redenen voor. Wanneer een afvalstof het predikaat afvalstof verliest, gelden er minder administratieve en financiële verplichtingen, bijvoorbeeld als de betreffende stof wordt verhandeld. Daarnaast heeft een bedrijf geen specifieke vergunning te hebben als het de betreffende stof wil be- of verwerken. Daartegenover staat dat de overheden, met name de toezichthouders, de locatie en de verwerking van de betreffende stof niet meer kunnen volgen, omdat geen registratie en melding meer hoeft plaats te vinden.

In Nederland is de afgelopen jaren een insteek gehanteerd voor het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof die primair uitging van de toepassing van de betreffende stof. Op basis van drie daarop gebaseerde criteria kon het bevoegd gezag een zogenoemde niet-van-toepassingsverklaring afgeven. Deze verklaring hield in dat de overdracht van de stof van de houder aan de toepasser niet werd beschouwd als de overdracht van een afvalstof.

Het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof is al diverse malen voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gebracht. Daarbij zijn onder meer de volgende uitspraken gedaan:

- als afvalstoffen nuttig worden toegepast, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn;
- als afvalstoffen een positieve economische waarde hebben, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn;

- de nuttige toepassing van afvalstoffen in (productie)processen kan gelijk zijn aan de toepassing van niet-afvalstoffen in reguliere (productie)processen. Dit betekent echter niet automatisch dat de niet-afvalstoffen daardoor afvalstoffen zijn.

Daarnaast zijn in recente jurisprudentie criteria genoemd die van belang zijn bij het beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet.

Door deze jurisprudentie is duidelijk geworden dat het alleen toepassen van de tot dan toe in Nederland gehanteerde criteria voor de niet-van toepassing-verklaringen niet meer voldoende is.

Daarom zijn als gevolg van de genoemde jurisprudentie criteria geformuleerd, die het bevoegd gezag (gemeenten, provincies en Minister van VROM) voortaan gebruikt om te toetsen of een stof een afvalstof is of niet. Een uitspraak van het bevoegd gezag vindt voor concrete gevallen plaats bij het afgeven van beschikkingen voor in- en uitvoer (Minister van VROM) en in de vergunningprocedure (gemeenten en provincies). Om te bevorderen dat het gebruik van de criteria door de bevoegde gezagen op een uniforme wijze plaatsvindt, is een procedure opgesteld voor overleg en afstemming. Met deze procedure wordt voorkomen dat verschillende bevoegde gezagen verschillende uitspraken doen over vergelijkbare afvalstoffen en situaties. Hiermee wordt bereikt dat het voor bedrijven inzichtelijk wordt hoe de overheden de criteria toepassen. Uitspraken op het gebied van afvalstof niet-afvalstof worden op de Internetsite van het bureau AOO geplaatst. Alle uitspraken zullen tevens worden opgeslagen in een voor iedereen toegankelijk centraal databestand.

Mocht de jurisprudentie in de toekomst wijzigen, dan worden de criteria indien nodig aangepast.

De criteria (2001, Stcrt. 207) zijn:

1. De stof is gelijkwaardig aan een overeenkomstige primaire grondstof.
2. De stof bezit dezelfde kenmerken als een grondstof.
3. In de stof zitten geen andere verontreinigingen dan in de overeenkomstige primaire grondstof.
4. De stof kan rechtstreeks, zonder dat een aan een afvalstof gerelateerde voorbehandeling nodig is, weg worden ingezet in een productieproces dat ook alleen op basis van primaire grondstoffen kan bestaan.
5. De stof leent zich qua aard en samenstelling voor het gebruik (volgens oorspronkelijke bestemming) dat ervan wordt gemaakt.
6. De stof is beoogd geproduceerd, waarbij de productie kan worden gestuurd.
7. Door de inzet van de stof ontstaat geen enkel additioneel risico ten opzichte van de inzet van de reguliere primaire grondstof.
8. Er hoeven geen bijzondere voorzorgsmaatregelen te worden getroffen voor de inzet van de stof.
9. De stof heeft geen negatieve waarde.
10. Er is een reguliere markt voor de stof.

Het niet voldoen aan een of meer criteria kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van een afvalstof. Bedacht moet worden dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de criteria beschouwt als aanwijzingen die een rol spelen bij het oordeel of er sprake is van een afvalstof of niet. De eerste verantwoordelijkheid voor het oordeel of er al dan niet sprake is van een afvalstof ligt bij het bedrijf (producent) zelf. Aanvullend aan het hiervoor staande wordt bezien op welke manier deregulering kan worden gerealiseerd voor de nuttige toepassing van bepaalde afvalstoffen, om zo de mogelijke nadelige effecten van het predikaat afvalstof te beperken (zie hoofdstuk 17 Nuttige toepassing). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vervangen van specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing door algemene regels, zoals het Bouwstoffenbesluit.

4.5 ONDERSCHIED TUSSEN VERWIJDERING EN NUTTIGE TOEPASSING

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid tussen verwijderingshandelingen (D-handelingen) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen). Deze handelingen zijn in de bijlagen IIA en IIB bij de richtlijn opgenomen. Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing is in de praktijk in een aantal gevallen lastig, omdat criteria hiervoor ontbreken. De begripsafbakening is echter van groot belang. De EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA) staat namelijk toe dat een lidstaat stelselmatig bezwaar kan maken tegen uitvoer voor verwijdering, dan wel deze kan verbieden. Bij uitvoer voor nuttige toepassing is dat niet het geval. Tegen dergelijke overbrengingen wordt geen bezwaar gemaakt, tenzij hiertoe specifiek aanleiding is. In artikel 7, lid 4 van de EVOA zijn de mogelijkheden om bezwaar te maken vermeld. In hoofdstuk 12 (Toetsingskader in- en uitvoer) wordt daarop nader ingegaan. Het hiervoor staande toont aan dat het maken van onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering van belang is. In deze paragraaf is daarom een nadere interpretatie opgenomen voor de handelingen waarover onduidelijkheden bestaan wegens het ontbreken van EG-regelgeving terzake. Een recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (27 februari 2002, zaak C-6/00) ondersteunt de lijn dat Nederland als lidstaat bepaalde aspecten zelf uitwerkt. Het Hof stelt namelijk dat het aan de nationale rechter is om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering. Dat hierdoor verschillen kunnen optreden tussen de verschillende landen is, zo constateert het hof, inherent aan het systeem van de Verordening.

Een ander belangrijk element uit deze uitspraak is dat het Hof vaststelt dat van een handeling van nuttige toepassing sprake is als het belangrijkste doel van de handeling inhoudt dat de afvalstoffen een nuttige functie vervullen doordat zij in de plaats komen van primaire grondstoffen. De in het LAP gegeven invulling van het onderscheid nuttige toepassing is op deze benadering gebaseerd. Er zijn overwegingen geformuleerd die bepalen wanneer het belangrijkste doel van een handeling de verwijdering van afvalstoffen is dan wel de nuttige toepassing.

Mocht er na het publiceren van het LAP wel EG-interpretatie terzake verschijnen, dan wordt het LAP indien nodig aangepast.

Bij de interpretatie in dit LAP worden primair de Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsplannen als uitgangspunt genomen. De interpretatie is dus niet gebaseerd op dan wel afhankelijk van het standpunt in het buitenland.

De nadere interpretatie betreft de volgende handelingen:

1. Verwijderen en recyclen/terugwinnen van materialen.
Hierbij speelt de vraag bij welke hoeveelheid teruggewonnen materiaal het omslagpunt ligt tussen verwijderen en nuttige toepassing.
2. Storten op of in de bodem en het recyclen/terugwinnen van overige anorganisch stoffen (D1 en R5). Hierbij gaat het met name om de ondergrondse inzet van afvalstoffen in mijnen en het toepassen van afvalstoffen als bouwstof op een stortplaats.
3. Verbranden op land en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof (D10 en R1). Het gaat dan met name om het verbranden in een AVI en het bij- en meestoken in elektriciteitscentrales, cementovens, enz.
4. Verbranden op land en het terugwinnen van overige anorganisch stoffen (D10 en R1/R5). Hierbij gaat het met name om de inzet van afvalstoffen in cementovens en de vraag of het niet voldoet aan de criteria voor een R-handeling kan worden gecompenseerd door criteria voor verschillende R-handelingen samen te nemen.
5. Handelingen met waterige afvalstromen.

4.5.1 Verwijderen en recyclen/terugwinnen van materialen

Als algemene regel wordt gehanteerd dat er sprake is van nuttige toepassing als ten minste 50% (gewichtsprocenten) van het ingangsmateriaal wordt teruggewonnen. Van deze 50% regel kan naar beneden en boven worden afgeweken. Dat is van belang bij het al dan niet toestaan van in- en uitvoer voor nuttige toepassing. Een voorbeeld van afwijken naar beneden is de terugwinning van zeldzame, kostbare of economisch relevante metalen uit afvalstoffen, zoals zilver uit fotografisch afval. Als van de 50% regel wordt afgeweken, wordt dat in de specifieke sectorplannen in deel 2 van dit LAP aangegeven.

4.5.2 Storten op of in de bodem en recyclen/terugwinnen van overige anorganische stoffen (D1 - R5)

Het toepassen van afvalstoffen in mijnen als opvulling om instorten tegen te gaan, wordt gezien als verwijdering. Belangrijkste redenen daarvoor zijn dat het afval in de bodem wordt gebracht alleen maar om er vanaf te zijn (het belangrijkste doel is dus niet het vervangen van primaire grondstoffen) en dat er geen reële mogelijkheid is om het terug te nemen.

Het toepassen van afvalstoffen als bouwstof binnen een stortlichaam (dat gedeelte van de stortplaats dat zich tussen de onder- en de bovenafdicthting bevindt) wordt beschouwd als verwijderen. Dit omdat de gebruikte afvalstoffen definitief in het stortlichaam blijven en daardoor onlosmakelijk deel uitmaken van het stortlichaam.

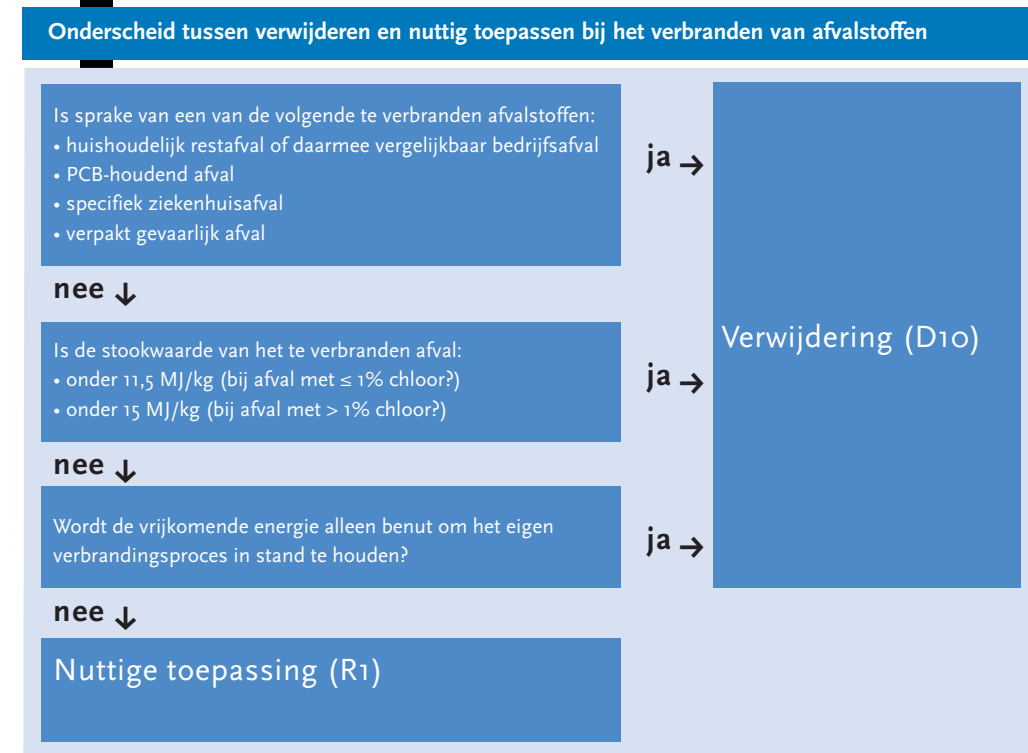
4.5.3 Verbranden op land en nuttig toepassen als brandstof (D10 - R1)

Voor het onderscheid tussen verbranden op land en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof worden de volgende criteria gehanteerd:

- als specifieke eigenschappen of de herkomst van afvalstoffen een specifiek beheer noodzakelijk maken en als het belangrijkste doel van het verbranden van een bepaalde afvalstof is het vernietigen van de afvalstoffen en niet het winnen van energie, dan wordt de verbranding van die afvalstoffen als verwijderen aangemerkt. Dit geldt voor huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval, PCB-houdend afval, specifiek ziekenhuisafval en verpakt gevaarlijk afval;
- afval met een chloorgehalte gelijk aan of minder dan 1 gew.% ($\leq 1\%$ chloor) en een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg zal in het algemeen geen nuttige toepassing als brandstof vervullen. Het verbranden van dit afval wordt dan ook gezien als verwijderen;
- afval met een chloorgehalte van meer dan 1 gew.% ($> 1\%$ chloor) en een stookwaarde minder dan 15 MJ/kg zal in het algemeen geen nuttige toepassing als brandstof vervullen. Het verbranden van dit afval wordt dan ook gezien als verwijderen;
- als de bij verbranding vrijkomende energie alleen wordt gebruikt om het eigen verbrandingsproces in stand te houden, wordt het verbranden als verwijderen aangemerkt.

Deze criteria zijn verwerkt in het schema in figuur 4.1.

Figuur 4.1:



4.5.4 Verbranden op land en terugwinnen van overige anorganische stoffen (D10 – R1/R5)

Conform de hiervoor staande paragrafen is er sprake van nuttige toepassing als aan ten minste één van de volgende criteria wordt voldaan:

- tenminste 50% van het ingangsmateriaal wordt teruggewonnen (met enkele uitzonderingen);
- als afvalstoffen worden ingezet als brandstof (verbranden als vorm van nuttige toepassing).

Bij het verwerken van bepaalde afvalstoffen in cementovens wordt zowel de calorische inhoud als het anorganisch materiaal gebruikt.

Er is daarbij pas sprake van nuttige toepassing als ten minste een van de hiervoor genoemde bepalingen geldt. Dat betekent dus dat bij de verwerking in een cementoven van een afvalstof met minder dan 50% anorganisch materiaal en een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg geen sprake is van nuttige toepassing.

4.5.5 Handelingen met waterige afvalstromen

Wanneer water een belangrijke component is van een vloeibare afvalstof, wordt ervan uitgegaan dat dit water uiteindelijk wordt verwijderd, meestal via lozing. Het feit dat het water voorafgaand aan de verwijdering nog enige tijd een nuttige functie kan hebben of heeft gehad, bijvoorbeeld als spoelwater of waswater, doet niets af aan de karakterisering als verwijdering. Voor steekvaste afvalstoffen wordt bij de beoordeling van de inzet van de anorganische componenten in beginsel het water buiten beschouwing gelaten en uitgegaan van het droge stofgehalte.