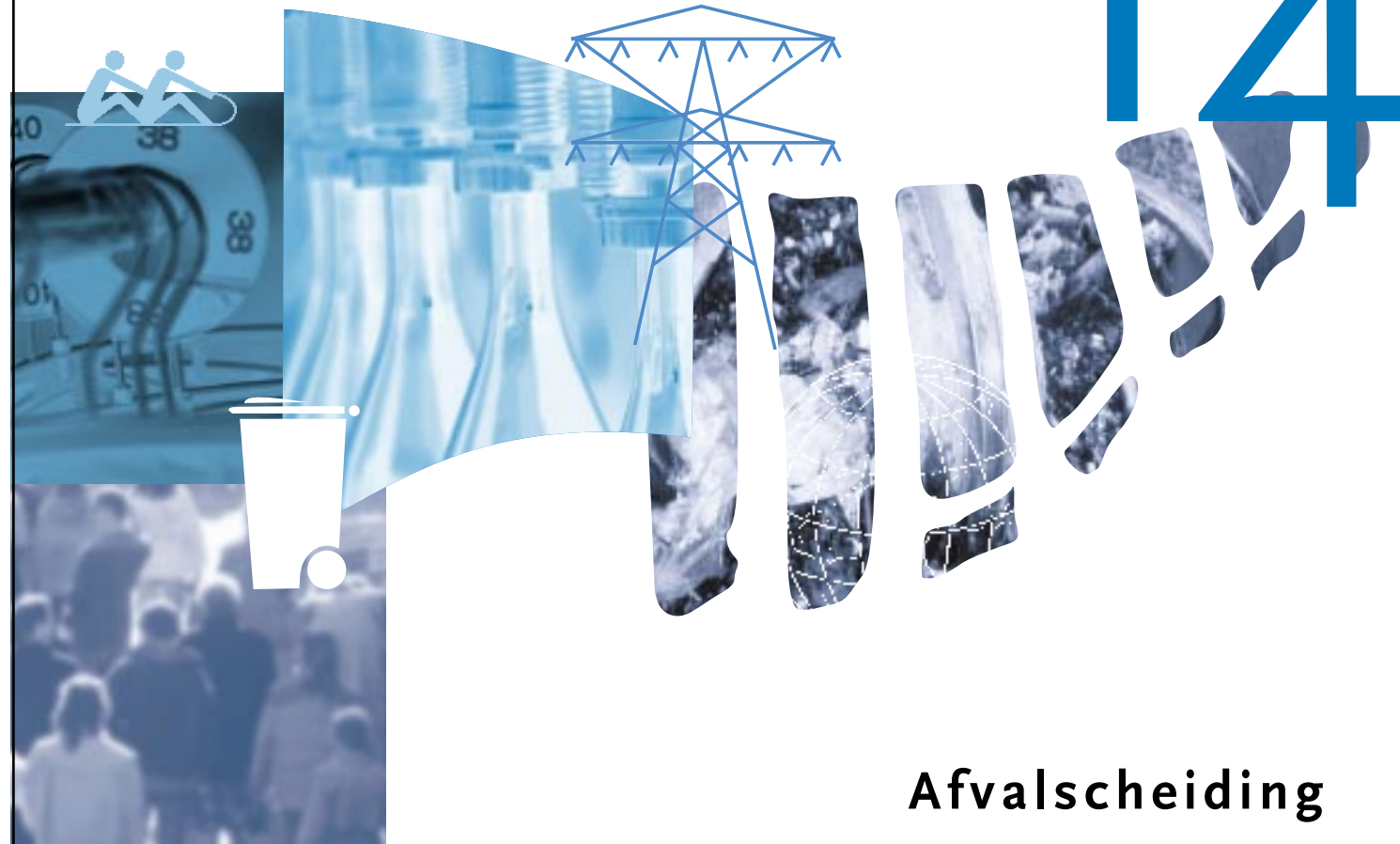


hoofdstuk

14



Afvalscheiding

14.1 INLEIDING

Het nuttig toepassen van afvalstoffen spaart grondstoffen en energie uit. Hierdoor vermindert onder meer de uitstoot van CO₂. Ook hoeft er minder afval te worden verbrand of gestort. Dat leidt weer tot minder nadelige milieueffecten van deze afvalbeheervormen.

De mogelijkheden voor nuttige toepassing van afvalstoffen worden voor een belangrijk deel bepaald door de aard en samenstelling ervan. Zo is een mengsel van verschillende afvalstoffen meestal niet of nauwelijks geschikt voor materiaalhergebruik en moet het worden verbrand of gestort. Een tamelijk homogene afvalstroom daarentegen zal makkelijk voor product- of materiaalhergebruik kunnen worden ingezet en hoeft niet in een afvalverbrandingsoven of op een stortplaats terecht te komen. Ook voor het gebruik van afvalstoffen als brandstof zijn de karakteristieken van het afval belangrijk. Afval dat veel water of onbrandbare bestanddelen bevat zal minder snel als brandstof worden ingezet dan afval dat een grotere energie-inhoud heeft en weinig verbrandingsresten oplevert.

Het is dus belangrijk dat bij het ontstaan en het verder beheer van afvalstoffen rekening wordt gehouden met de be- en verwerking die de afvalstoffen kunnen of moeten ondergaan. Dit betekent dat het wenselijk of noodzakelijk kan zijn dat afvalstoffen na het ontstaan gescheiden worden gehouden en gescheiden worden afgevoerd, dan wel dat nascheiding van restafval plaatsvindt.

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid voor afvalscheiding voor de komende jaren. Eerst wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten en voorwaarden voor afvalscheiding aan de bron. Daarna volgt de uitwerking naar afvalscheiding door consumenten en bedrijven. Hierbij komt tevens de rol van de overheden aan de orde. Ook wordt aandacht besteed aan zwerfafval, illegale dumping van afval, het kostenaspect en nascheiding.

14.2 WANNEER AFVALSCHEIDING AAN DE BRON?

De afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met afvalscheiding aan de bron door consumenten en bedrijven. Op basis van diverse evaluaties worden de volgende uitgangspunten en voorwaarden gehanteerd bij het nemen van besluiten over welke afvalstoffen door ontdoeners gescheiden moeten worden gehouden:

1. Scheiding aan de bron moet resulteren in afvalstoffen die kunnen worden verwerkt tot nuttig toepasbare producten, materialen of brandstof, dan wel moet een reststroom opleveren die met minder milieudruk kan worden verwerkt dan wanneer geen scheiding aan de bron had plaatsgevonden.
2. Er moet een afzetmarkt zijn dan wel kunnen worden gecreëerd voor de nuttig toepasbare producten, materialen of brandstof.
3. Het milieurendement van de gescheiden inzameling en nuttige toepassing moet gelijk zijn aan of hoger zijn dan integrale inzameling en verwijdering (verbranden als vorm van verwijderen of storten).
4. Als voor een of meerdere deelstromen methoden voor mechanische nascheiding van integraal afval operationeel zijn die leiden tot een gelijk of beter milieurendement van afvalbeheer, kan worden afgezien van afvalscheiding aan de bron.

5. De eventuele meerkosten van bronscheiding en vervolgens gescheiden inzameling moeten maatschappelijk aanvaardbaar zijn en in verhouding staan tot het milieuvoordeel.
6. De extra handelingen voor het gescheiden houden en gescheiden inzamelen moeten maatschappelijk aanvaardbaar zijn: er wordt ontdoeners niet meer gevraagd dan wat redelijk is.
7. Het gescheiden houden en gescheiden afvoeren van afvalstoffen mag niet leiden tot een toename van de veiligheidsrisico's voor ontdoeners en inzamelaars. Voor sommige afvalstoffen kan het met het oog op het minimaliseren van veiligheidsrisico's voor inzamelaars juist wenselijk zijn dat afvalscheiding aan de bron plaatsvindt.

Het beleid voor afvalscheiding is in de afgelopen jaren succesvol geweest. In 2000 werd namelijk ruim 77% van het Nederlandse afval nuttig toegepast. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van het gescheiden houden van afvalstoffen direct na het ontstaan ervan.

Het scheiden van afvalstoffen aan de bron is voor veel consumenten en bedrijven al een normale, ingeburgerde activiteit. Desondanks ligt de mate van nuttige toepassing van consumentenafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval op een lager niveau dan mogelijk zou zijn. Bovendien is bij het huishoudelijk afval nog steeds sprake van een groei die gelijk is aan of groter is dan de economische groei. De komende jaren wordt daarom het beleid voor afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen zelfs geïntensiveerd.

De voorwaarden die in het begin van deze paragraaf zijn opgesomd, worden gebruikt om het landelijke beleid voor gescheiden inzameling vorm te geven. Er blijft echter ruimte over voor provincies en gemeenten om binnen de landelijke kaders en doelstellingen een eigen invulling te geven aan afvalscheiding aan de bron. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om delen van hun grondgebied uit te zonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen, bijvoorbeeld groente-, fruit-, en tuinafval (GFT-afval). Ook geeft dit gemeenten de mogelijkheid in te zetten op gescheiden inzameling van meer stromen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan. Ook voor bedrijfsafval is soms gescheiden inzameling van meer afvalstromen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan, haalbaar.

14.3 AFVALSCHEIDING DOOR HUISHOUDENS

14.3.1 Door consumenten te scheiden afvalstoffen

Wanneer de verschillende componenten in (grof) huishoudelijk afval worden gelegd naast de uitgangspunten en voorwaarden uit paragraaf 14.2, leidt dit tot de volgende door consumenten te scheiden afvalstoffen: GFT-afval, papier en karton, glas, textiel, wit- en bruingoed, klein chemisch afval (KCA) en componenten uit grof huishoudelijk afval (zoals grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloopafval, waaronder verduurzaamd hout).

De deelstromen blik, kunststofafval en drankenkartons behoeven niet aan de bron gescheiden te worden gehouden. Blik wordt bij de verbrandingsinstallatie voor verbranding uit het restafval of na verbranding uit de verbrandingsresten afgescheiden voor materiaalhergebruik. Kunststoffen en drankenkartons zijn doorgaans heterogeen van samenstelling en sterk vervuild. Hierdoor is gescheiden inzameling en materiaalhergebruik complex en duur. Mechanische nascheiding van huishoudelijk restafval met het oog op de inzet van de genoemde componenten als brandstof is een meer voor de hand liggende verwerkingsroute, die op toenemende schaal wordt ingezet. Daarmee wordt het verwijderen van deze afvalstoffen voorkomen. Uiteraard zijn plaatselijke initiatieven die wel voorzien in scheiding aan de bron van de genoemde componenten, toegestaan. Het voorkomen van zwerfafval kan overigens een reden zijn om voor bepaalde producten die nu nog niet aan de bron worden gescheiden wel een systeem van bronscheiding op te zetten. Het gaat dan vooral om kleine verpakkingen (zie verder paragraaf 14.3.3).

In tabel 14.1 zijn voor enkele componenten uit (grof) huishoudelijk afval onder meer de doelstellingen voor gescheiden inzameling opgenomen.

Tabel 14.1:

Gescheiden inzameling huishoudelijk afval (afgeronde getallen).
Situatie in 2000 en doelstellingen voor 2006

Door consumenten te scheiden afvalstoffen	Aanbod (2000, kton)	Gescheiden ingezameld (2000, %)	Doelstelling (2006, %)
GFT-afval	2.754	53	55
papier en karton	1.989	50	75 ¹
glas (eenmalig)	517	63	90
textiel	155	33	50
wit- en bruingoed	162	41	90
klein chemisch afval	41	58	90

¹ Er wordt vanuit gegaan dat 85 tot 90% van al het papier en karton herbruikbaar is. De doelstelling is om 85 % van het herbruikbaar deel in te zamelen. Dat komt overeen met circa 75 % van al het papier en karton.

Bij evaluaties van de resultaten van gescheiden inzameling door gemeenten is gebleken dat niet alle doelstellingen voor alle gemeenten of delen van gemeenten haalbaar zijn. Daarom zijn in het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie (STAP)' gedifferentieerde taakstellingen geformuleerd. Dat betekent dat verschillende taakstellingen gelden voor verschillende stedelijkheidsklassen. In het kader van STAP worden deze taakstellingen verder uitgewerkt.

In deel 2 van dit LAP wordt in de sectorplannen voor huishoudelijk restafval, organisch afval, papier en karton, textiel, verpakkingsafval, wit- en bruingoed en KCA/KGA nader op de scheiding van huishoudelijk afval ingegaan.

14.3.2 Rol van de overheden bij afvalscheiding door consumenten

Het succes van afvalscheiding en gescheiden inzameling bij huishoudens wordt in hoge mate bepaald door lokale omstandigheden en een daarop afgestemd afvalbeleid. Afstemming van landelijk en lokaal afvalbeleid is daarom van groot belang. Samenwerking tussen de drie overheden vindt plaats in het AOO.

Bij afvalscheiding door consumenten wordt de volgende rolverdeling aangehouden:

- gemeenten dragen zorg voor de realisatie van een geschikt inzamelsysteem, de inzameling, stimulering van afvalscheiding en communicatie over beleid en resultaten. Binnen de landelijke kaders en doelstellingen is er alle ruimte voor eigen invulling;
- provincies stimuleren en faciliteren gemeenten op het gebied van afvalpreventie en afvalscheiding. Daarbij valt onder meer te denken aan monitoring en benchmarking (vergelijken en analyseren van resultaten van gemeenten);
- het Ministerie van VROM stimuleert afvalscheiding bij huishoudens door regelgeving, onderzoek, financiële ondersteuning van projecten en communicatie op landelijk niveau;
- het AOO ondersteunt afvalscheiding bij huishoudens door landelijke coördinatie en afstemming, informatieverzameling en -verspreiding, onderzoek, monitoring en benchmarking.

De gezamenlijke activiteiten van de overheden zijn vastgelegd in het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval (STAP)' (AOO 2001b).

Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval (STAP)

De overheden in het AOO hebben op basis van de evaluatie van het Programma Gescheiden Inzamelen Huishoudelijk Afval (GIHA) geconcludeerd dat extra stimulering van afvalpreventie en afvalscheiding noodzakelijk is om de doelstellingen te halen. Hiertoe heeft het AOO in januari 2001 het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval (STAP)' vastgesteld. Het programma bevat een groot aantal projecten ter stimulering van afvalscheiding en -preventie. Het wordt jaarlijks geactualiseerd.

Speerpunten van het programma zijn:

1. **Facilitering.** Kennisuitwisseling, maar ook financiële ondersteuning van gemeenten bij het verbeteren van de inzameling (subsidierегeling aanpak milieudrukvermindering). Een deel van de extra financiële middelen ter verlaging van de milieudruk als gevolg van de extra economisch groei worden hiervoor ingezet.
2. **Monitoring en benchmarking.** Monitoring verschaft inzicht in lokale resultaten en kosten, hetgeen een voorwaarde is voor optimalisatie. Uniforme registratie is een opmaat voor benchmarking. Omdat vergelijken stimuleert, is dit één van de speerpunten.
3. **Communicatie.** Afvalscheiding en -preventie staan of vallen met draagvlak onder burgers. Zowel lokaal als landelijk zal meer en doelgericht communiceren afvalscheiding en -preventie stimuleren.

14.3.3 Zwerfafval

Zwerfafval is afval dat door mensen bewust of onbewust is weggegooid of achtergelaten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn of door indirect toedoen of nalatigheid van mensen op zulke plaatsen terecht is gekomen. Het afval bestaat voornamelijk uit verpakkingsmateriaal van consumpties (blikjes, flesjes, wikkels, patatbakjes), sigarettenpeuken, kauwgomresten en allerhande gebruiksgoederen als kranten, folders en tissues.

Hoe burgers hun directe leefomgeving beleven, wordt mede bepaald door het aanwezige zwerfafval. Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en heeft negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving.

In de afgelopen jaren is de hoeveelheid zwerfafval aanmerkelijk toegenomen. De toename van kleinere huishoudens heeft gezorgd voor kleinere verpakkingen in de winkels, die ook gemakkelijk voor onderweg te gebruiken zijn. Mensen eten en drinken steeds vaker onderweg en laten over het algemeen hun afval achter in een prullenbak of nemen het mee naar huis. Er zijn er echter ook die het afval achter laten waar het niet hoort; op straat, in de berm, in het bos of op het strand.

Zowel overheid als bedrijfsleven zijn van mening dat de komende jaren de hoeveelheid zwerfafval flink moet worden teruggedrongen. In het deelconvenant zwerfafval, onderdeel van het Convenant Verpakkingen III, zijn concrete afspraken opgenomen over het voorkomen en bestrijden van zwerfafval en over de verantwoordelijkheden van de diverse partijen daarbij. In het deelconvenant zijn de volgende drie doelstellingen opgenomen:

- uiterlijk in het jaar 2005 dient de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval met ten minste 80% te zijn afgenomen ten opzichte van de vastgestelde hoeveelheid van 50 miljoen blikjes en flesjes in 2001;
- de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval moet voor 1 januari 2005 minstens 2/3 lager zijn dan de hoeveelheid in 2001;
- het overige zwerfafval moet in 2005 minstens 45% lager zijn dan de hoeveelheid volgens de nulmeting in 2002.

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het bereiken van de reductie van blikjes en flesjes in het zwerfafval. Indien het bedrijfsleven er niet in slaagt om voor 1 januari 2005 een afname van ten minste tweederde van de huidige 50 miljoen blikjes en flesjes in het zwerfafval te realiseren, treedt per 1-1-2006 het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen en papier en karton in werking. In dit Ontwerpbesluit, waarmee de ministerraad eind 2001 heeft ingestemd, wordt onder meer de invoering van statiegeld op blikjes en flesjes geregeld.

De reductie van het overige zwerfafval is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het bedrijfsleven.

Om te beoordelen of de doelstellingen zijn gehaald, worden jaarlijks twee onderzoeken uitgevoerd. Het eerste is een enquête onder consumenten naar het door hen gerapporteerde gedrag ten aanzien van zwerfafval. Met de resultaten van dit onderzoek kan de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval worden bepaald. Het tweede onderzoek is een fysieke meting van de samenstelling van zwerfafval en dient om te beoordelen of de doelstelling van 45% reductie van het overige zwerfafval wordt gehaald.

De Stichting Nederland Schoon zal, als uitvoeringsorganisatie van het bedrijfsleven, in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en andere terrein- en wegbeheerders pakketten met maatregelen samenstellen voor gemeenten. Deze pakketten bestaan uit een combinatie van voorlichting, beheer, voorzieningen en handhaving. In overleg met afzonderlijke gemeenten worden de pakketten toegespitst op lokale omstandigheden.

Het deelconvenant zwerfafval heeft geen betrekking op illegale afvaldumpingen (zie 14.3.4).

14.3.4 Illegale dumping van afval

In tegenstelling tot bij zwerfafval, gaat het bij illegale dumping niet om een of enkele restanten van consumptie, maar om grotere hoeveelheden afval (bijvoorbeeld met een volume van tenminste een plastic tas). Bovendien gaat het niet om afval dat uit nalatigheid of gemakzucht wordt achtergelaten of weggegooid. De ontdoener kiest er namelijk zeer bewust voor om het afval niet via de daarvoor geëigende manier af te voeren, maar om het onbeheerd achter te laten in de openbare ruimte. Het kan zowel huishoudelijk als bedrijfsafval zijn. Veel voorkomend illegaal gedumpt afval is huisvuil, tuinafval, fietswrakken, accu's, meubilair en autobanden.

De afgelopen jaren is een toename geconstateerd in illegale dumping van afvalstoffen. Mogelijke oorzaken daarvoor zijn een inzamelstructuur die naar de mening van de illegale dumpers niet aansluit bij hun behoeften (frequentie van inzamelen, locatie en/of openingstijden gemeentewerf, enz.), onwetendheid bij burgers over aanbiedingsmogelijkheden van afval, stijging van de kosten van verwerking van afval, het al dan niet moeten betalen voor het aanbieden van afval op brenglocaties, systemen van tariefsdifferentiatie bij inzameling van huishoudelijk afval en een niet optimale handhaving. Gemeenten dienen bij de besluitvorming over bijvoorbeeld tariefdifferentiatie (Difstar) en het aanpassen van de inzamelsystematiek van huishoudelijk afval rekening te houden met de mogelijke consequenties voor illegale dumping.

Om de handhaving te verbeteren, wordt door het Ministerie van Justitie het programma 'Handhaven op Niveau' uitgevoerd. Als uitvloeisel van dit programma is in samenwerking met het Ministerie van VROM een project gestart over het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Het doel van dit project is om met behulp van proefprojecten te komen tot een landelijke aanpak van dit probleem. Het project zal uitmonden in praktijkrichtlijnen voor de handhaving van dumpingen en verbranden van afval op basis van afspraken tussen bestuur, politie en het Openbaar Ministerie.

14.4 AFVALSCHEIDING DOOR BEDRIJVEN

14.4.1 Door bedrijven te scheiden afvalstoffen

In tegenstelling tot huishoudelijk afval, geldt voor bedrijfsafval dat een limitatieve opsomming van afvalstoffen die door alle bedrijven gescheiden moeten worden gehouden niet goed mogelijk is. Bedrijven verschillen in aard en omvang namelijk veel van elkaar en er bestaat een groot aantal bedrijfsspecifieke afvalstoffen.

Uitgangspunt is dat bedrijven verplicht zijn alle afvalstoffen te scheiden, gescheiden te houden en gescheiden af te geven, tenzij dat redelijkerwijs niet van hen kan worden gevergd.

Bedrijven hebben vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die dikwijls in grote hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk. Wat minder eenduidig ligt het voor afvalstoffen die diffuus en in kleine hoeveelheden ontstaan. Tabel 14.2 geeft voor de meest voorkomende van die afvalstoffen een indicatie wanneer het redelijk is dat afvalscheiding plaatsvindt.

Afhankelijk van de omstandigheden kan afvalscheiding onder de waarden van tabel 14.2 ook redelijk worden geacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de afvalstroom geconcentreerd vrijkomt en eenvoudig te scheiden en gescheiden af te voeren is. Daarnaast kan het ook zo zijn dat het bij hogere dan de in tabel 14.2 genoemde hoeveelheden niet redelijk is om afvalscheiding te verlangen, gezien de onevenredige belasting die dit voor een bedrijfsspecifieke situatie met zich brengt. Van een onevenredige belasting is sprake in het geval de kosten per ton voor de gescheiden inzameling en afvoer van de betreffende afvalstof meer dan 45 euro hoger liggen dan de kosten per ton voor de inzameling en afvoer van het ongescheiden (rest) afval. Bedrijven dienen zelf aan het bevoegd gezag aan te tonen wanneer het voor hen niet redelijk is om bepaalde afvalstoffen te scheiden.

Los van het hiervoor staande moeten gevaarlijke afvalstoffen, asbest, papier/karton en wit- en bruingoed altijd worden gescheiden, gescheiden worden gehouden en gescheiden worden afgevoerd.

De industrie is een voorbeeld van een bedrijfstak waarin afvalstoffen dikwijls in grote hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. Het gaat dan meestal om zeer specifieke industriële afvalstoffen, die een eigen verwerkingstraject kennen. Afvalscheiding heeft zich daar al bewezen: in 2000 werd namelijk al zo'n 87% van het industrieel afval gescheiden afgevoerd. Als doelstelling voor 2006 geldt een afvalscheidingspercentage van ten minste 90.

Verpakkingsafval en kantine-afval zijn afvalstoffen waarvan niet op voorhand kan worden gesteld dat afvalscheiding in de rede ligt. In 2000 bedroeg het scheidingspercentage daarvan ongeveer 45. Als doelstelling voor 2006 wordt een percentage van ten minste 60 gehanteerd.

Voor vergunningplichtige bedrijven is de verplichting tot afvalscheiding onderdeel van de vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Voor bedrijven die vallen onder algemene regels van deze wet, is de verplichting tot afvalscheiding neergelegd in algemene maatregelen van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, de zogenoemde 8.40 AMvB's.

Tabel 14.2:

Verplichtingen en richtlijnen voor afvalscheiding door bedrijven

Afvalstoffen die altijd gescheiden dienen te worden, onafhankelijk van de bedrijfssituatie	
Gevaarlijk afval	
Asbest	
Papier & karton	
Wit- en bruingoed	
Afvalstoffen met richtlijn voor afvalscheiding	
Afvalstoffen	Richtlijn afvalscheiding (maximale herbruikbare hoeveelheid per week in het restafval)
Folie	0 kg
EPS (piepschuim)	1 rolcontainer van 240 liter (± 3 kg)
Plastic bekertjes	± 500 bekertjes
Overige kunststoffen	25 kg
Autobanden	5 banden
GFT/Swill	200 kg
Groenafval	200 kg
Houten pallets	2 pallets (± 40 kg)
Overig houtafval	40 kg
Glazen verpakkingen	1/2 rolcontainer van 240 liter (± 30 kg)
Metalen	40 kg
Steenachtig materiaal / Puin	0 kg; bij incidentele hoeveelheden 1 m ³
Textiel	40 kg
Glas- en steenwol	25 kg
Bedrijfsspecifieke afvalstoffen, zoals productuitval (broodafval bij de broodindustrie, visafval bij de visindustrie), bouw- of sloopafval, procesafval van industriële sectoren, incontinentiemateriaal bij ziekenhuizen, enz.	Dit zijn vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die in grotere hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk.

Via deze regels en de daarbij behorende uitleg en toelichting hebben de uitgangspunten en voorwaarden uit paragraaf 14.2 een min of meer specifieke vertaling gekregen. Deze is opgenomen in een handreiking voor het bevoegd gezag en in informatiebladen voor bedrijven. De eerder in deze paragraaf behandelde richtlijnen en het begrip 'redelijkerwijs' vormen de kern van de handreiking en de informatiebladen.

Ten slotte zijn er bedrijfsmatige activiteiten waarvoor geen vergunning op grond van de Wet milieubeheer nodig is en die ook niet vallen onder de werkingssfeer van de 8.40 AMvB's, zoals de diverse beroepen die 'aan huis' worden uitgevoerd. Voor deze activiteiten gelden dezelfde scheidingsregels als voor consumenten (zie paragraaf 14.3.1).

In de sectorplannen voor bedrijfsafvalstoffen (industriële afval, restafval van handel, diensten en overheden, organisch afval, fotografisch afval, oliehoudende afvalstoffen, bouw- en sloopafval, enz.) wordt nader ingegaan op de scheiding van desbetreffende afvalstoffen.

14.4.2 Rol van de overheden bij afvalscheiding door bedrijven

Onder bedrijven vallen zowel industriële bedrijven als kantoren, groot- en detailhandel, diensten en bouwbedrijven. Het beleid van de overheden is gericht op het behalen van een zo groot mogelijke milieuwinst. Dit gaat bij grotere bedrijven en ketens makkelijker dan bij kleinere en zelfstandige bedrijven.

Het beleid gaat meer gebruik maken van de mogelijkheden om bedrijven te bereiken via bedrijfsverenigingen. Ook wordt ingezet op een betere informatieverbreiding over afvalscheidingsmogelijkheden, vergunningverlening en handhaving. Verder dient het bevoegd gezag bij herinrichting van gebieden, zoals winkelcentra, en bij het afgeven van bouwvergunningen meer rekening te houden met het reserveren van ruimte voor opslag van (gescheiden gehouden) afvalstoffen.

Bij de rol van de overheden bij afvalscheiding door bedrijven wordt een onderscheid gemaakt in een regulerend en een stimulerend spoor.

Regulerend spoor

Circa 75% van de bedrijven in Nederland valt onder de zogenoemde 8.40 AmvB's. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van deze besluiten. Voor vergunningplichtige bedrijven is de verplichting tot afvalscheiding onderdeel van de vergunning. Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het opnemen van afvalscheiding in vergunningen en voor de handhaving.

Stimulerend spoor

Het stimulerende spoor heeft vooral betrekking op communicatie en facilitering. Dit houdt in kennisvergroting en -uitwisseling en financiële ondersteuning. Belangrijk is ook het vastleggen van het niveau van afvalscheiding in Integrale Milieutaakstellingen die voortvloeien uit het doelgroepbeleid Industrie. Daarmee wordt afvalscheiding een impliciet onderdeel van een integrale aanpak van onder dit beleid vallende bedrijfstakken.

Het Ministerie van VROM stimuleert afvalscheiding bij bedrijven door communicatie op landelijk niveau en door het ontwikkelen van hulpmiddelen. Een voorbeeld hiervan zijn de informatiebladen die InfoMil uitgeeft. Voor vergunningplichtige bedrijven is dat het Informatieblad en de Handreiking voor het bevoegd gezag over 'Afvalscheiding bij vergunningplichtige bedrijven'. Voor de 8.40 bedrijven worden per AMvB een of meer informatiebladen uitgegeven (www.infomil.nl en www.bedrijfsafvalscheiding.nl). Daarnaast maakt afvalscheiding onderdeel uit van het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen; een programma voor en door overheden' en van de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering' (zie paragraaf 13.5.1).

14.5 KOSTEN VAN AFVALSCHEIDING AAN DE BRON

Gescheiden inzameling en vervolgens nuttige toepassing van afvalstoffen is in de meeste gevallen goedkoper dan het verwijderen van integraal afgegeven afvalstoffen. De kostenvoordelen zitten niet in het inzamelingsdeel, want gescheiden inzameling is in veel gevallen duurder dan gemengde inzameling. Precieze cijfers hiervoor zijn niet te geven, omdat de kosten voor inzameling afhankelijk zijn van lokale en bedrijfsomstandigheden, zoals inzamelmiddelen, inzamelhandelingen door ontdoeners, inzamelfrequentie, inzameltarieven en de hoeveelheid afval die wordt afgegeven.

De kostenvoordelen bij afvalscheiding aan de bron betreffen het verwerkingsdeel. Nuttig toepassen van afval is meestal goedkoper dan storten of verbranden. Zo lagen bijvoorbeeld de gemiddelde kosten voor het verbranden van huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval in 2000 rond de 100 euro per ton. De kosten voor het storten van afval liggen door de belastingen op milieugrondslag op een iets hoger bedrag.

Voor hergebruik gelden echter hele andere bedragen. Glas en metalen hebben een positieve waarde voor verwerkers. Papier/karton en textiel worden veelal tegen minimaal een multitarief door verwerkers geaccepteerd. Het gemiddelde tarief voor de verwerking van GFT-afval was in 2000 ongeveer 50 euro per ton, ook aanzienlijk goedkoper dan storten en verbranden.

Afvalscheiding loont dus vooral door het terugdringen van de 'dure' hoeveelheid restafval.

De verwerking van klein chemisch afval is veelal duurder dan storten en verbranden. Het betreft hier echter relatief beperkte hoeveelheden in vergelijking tot andere gescheiden in te zamelen afvalstromen.

14.6 NASCHEIDING

Om afval als product of materiaal te kunnen hergebruiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor makkelijkst toepasbare afvalstoffen verkregen. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen geïntensiveerd, zoals in de paragrafen hiervoor is beschreven. Voor blik geldt dat deze afvalstof bij de verbrandingsinstallatie voor of na verbranding wordt afgescheiden.

Het resterende integraal restafval kan worden gestort, verbrand in afvalverbrandingsinstallaties en nuttig worden toegepast als brandstof. Zoals in hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) is aangegeven, is het beleid erop gericht om zoveel mogelijk de energie te benutten die in het restafval aanwezig is. Om dit mogelijk te maken, moeten de veelal heterogene restafvalstromen worden nagescheiden in meer homogene stromen. Voor bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval zijn dergelijke scheidingsinstallaties reeds op verschillende plaatsen in het land in bedrijf. Voor huishoudelijk restafval zijn twee installaties operationeel, is er een in aanbouw en bestaan er plannen voor verschillende andere.

De hoogcalorische deelstromen van de scheidingsinstallaties kunnen onder de noemer

nuttige toepassing worden afgezet als brandstof voor bijvoorbeeld cementovens of elektriciteitscentrales. Ook kan het materiaal worden verbrand in installaties die speciaal voor hoogcalorische afvalstromen worden gebouwd.

hoofdstuk

15



Inzamelen

15.1 INLEIDING

Afvalstoffen ontstaan op zeer veel plaatsen. Een groot aantal gemeenten, particuliere inzamelaars en vervoerders zamelen de afvalstoffen in en/of voeren ze af naar bedrijven die de afvalstoffen opslaan, be-/verwerken, nuttig toepassen of verwijderen. Vaak zijn ook handelaars en bemiddelaars actief. Handelaars zijn (rechts)personen die afvalstoffen kopen en verkopen, dus het afval ook daadwerkelijk zelf in handen hebben.

Bemiddelaars zijn (rechts)personen die zelf geen afvalstoffen in handen hebben, maar die als tussenpersoon fungeren tussen ontdoeners en be-/verwerkers.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de noodzaak van een vergunningstelsel voor het inzamelen van afvalstoffen en op registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars. Vervolgens wordt voor huishoudelijk afval, bedrijfsafval en gevaarlijk afval aangegeven wie verantwoordelijk is voor de inzameling ervan en of specifieke regelgeving van toepassing is. Tenslotte wordt ingegaan op het opslaan van afvalstoffen en op het melden en registreren van afvalstoffen.

15.2 VERGUNNINGSTELSEL VOOR INZAMELEN

Een stelsel van inzamelvergunningen wordt uitsluitend in het leven geroepen als het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen dat voor een bepaalde categorie afvalstoffen noodzakelijk maakt.

De inzameling van de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen (gesplitst in wel of niet afkomstig van schoonmaakwerkzaamheden) is alleen toegestaan met een door de Minister van VROM verleende vergunning. De argumentatie daarvoor is opgenomen in paragraaf 15.6.

15.3 REGISTRATIE VAN VERVOERDERS, INZAMELAARS, HANDELAARS EN BEMIDDELAARS

Personen en bedrijven die bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen waarvoor geen inzamelvergunning nodig is, (willen) inzamelen, vervoeren of verhandelen of die (willen) bemiddelen, moeten vanaf 1 januari 2004 geregistreerd zijn op een landelijke lijst. Er worden criteria vastgesteld voor vermelding op de lijst en voor beëindiging van een zodanige vermelding.

Bij de criteria voor vermelding op de lijst wordt gedacht aan vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en goed gedrag. Deze eisen sluiten aan bij de eisen die in de vervoerswetgeving (NIWO-vergunning) gelden voor het vervoer van (afval)stoffen.

Voor handelaars en bemiddelaars worden vergelijkbare eisen gesteld, alsmede een boekhoudverplichting.

Tot het moment van het van kracht worden van de landelijke lijst, gelden de bestaande provinciale lijsten van inzamelaars.

15.4 INZAMELEN VAN HUISHOUDELIJK AFVAL

De Wet milieubeheer en het LAP leiden niet tot andere verantwoordelijkheden voor het inzamelen van huishoudelijk afval. De gemeenten blijven daar verantwoordelijk voor en kunnen zelf beslissen of ze het huishoudelijk afval door een eigen inzameldienst inzamelen dan wel dat ze er voor zorg dragen dat het door derden wordt ingezameld. In de Wet Milieubeheer is de sinds 1994 bestaande verplichting tot het gescheiden inzamelen van GFT-afval gehandhaafd. Daarnaast dienen gemeenten ook zorg te dragen voor gescheiden inzameling van glas, papier/karton, textiel, KCA en wit- en bruingoed. Zoals in paragraaf 14.3.1 is aangegeven, is het gewenst om ook grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloopafval, waaronder verduurzaamd hout, aan de bron te scheiden en vervolgens gescheiden in te zamelen. Het betreft hier incidenteel vrijkomende afvalstoffen waarvan gescheiden inzameling en nuttige toepassing al voor een belangrijk deel praktijk is.

Gemeenten zijn eveneens verantwoordelijk voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen. Daartoe dienen zij onder meer te zorgen dat er ten minste één plaats is binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, waar grove bestanddelen kunnen worden gebracht.

Bij het opstellen van de wijziging van de Wet milieubeheer bestond het voornemen om een AMvB op te stellen waarmee een beperking werd gesteld aan de hoeveelheid of omvang van bepaalde grove huishoudelijke afvalstoffen die de gemeente moet inzamelen. De achterliggende gedachte daarbij was dat daardoor werd voorkomen dat gemeenten onevenredig grote stromen afval (bijvoorbeeld bouw- en sloopafval, als huishoudelijk afval aangeboden bedrijfsafval, paardenmest, enz.) moesten accepteren, terwijl de gemeentelijke inzamelstructuur daar eigenlijk niet op toegesneden is. Er is besloten om de bedoelde AMvB vooralsnog niet op te stellen, omdat de huidige situatie niet tot grote problemen leidt en een hoeveelheidsgrens wellicht illegaal gedrag uitlokt.

Gemeenten blijven ruimte houden om een eigen invulling te geven aan (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval. Hierdoor kunnen ze bijvoorbeeld delen van hun grondgebied uitzonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen of afwijken van de in de Wet milieubeheer genoemde frequentie van inzamelen. Tevens hebben de gemeenten de mogelijkheid om inzameling bij elk perceel om te zetten in nabij elk perceel, waardoor huis-aan-huis inzameling (haalsysteem) kan worden vervangen door collectieve inzamelsystemen (brengsysteem).

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid meer stromen gescheiden in te zamelen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan.

Voor diverse producten is producentenverantwoordelijkheid ingesteld. Dit betekent dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn en worden gebracht en die in het afvalstadium komen of zijn gemaakt. Financiering van deze producentenverantwoordelijkheid vindt veelal plaats door het instellen van een door producenten en importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen afvalbeheerbijdrage. Deze bijdrage kan worden verdisconteerd in de prijs van het product of bovenop de nieuwprijs van een product worden gezet. Bekende afvalstoffen waarvoor een afvalbeheerbijdrage is ingesteld, zijn auto's, batterijen en wit- en bruingoed. Consumenten kunnen sommige van deze producten inleveren bij de

gemeente, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Het is dan vanzelfsprekend dat de gemeente deze afvalstoffen kosteloos inneemt. De consument heeft immers bij aanschaf van het product al een afvalbeheerbijdrage betaald en de gemeente kan zich zonder kosten van de betreffende afvalstoffen ontdoen.

Bepaalde afvalstoffen waarvoor producentenverantwoordelijkheid wettelijk is vastgelegd, zoals wit- en bruingoed, batterijen en autobanden, kunnen door de consument ook bij detaillisten worden afgegeven. Deze inname kan een wettelijke verplichting zijn. Het is vanzelfsprekend dat detaillisten de door hen ingenomen afvalstoffen vervolgens kosteloos kunnen inleveren bij de gemeenten, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Ook hier geldt immers weer dat het gaat om afvalstoffen waarvoor de consument al een afvalbeheerbijdrage heeft betaald en waarvan de gemeente zich zonder kosten kan ontdoen.

DIFTAR

Aandachtspunt bij de inzameling van huishoudelijk afval is tariefdifferentiatie (Diftar). Huishoudens betalen hierbij naar gelang de hoeveelheid afval die ze aanbieden. Dit wordt bijvoorbeeld bepaald door het aangeboden afval te wegen of af te rekenen op basis van het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Op deze manier worden huishoudens financieel gestimuleerd om minder restafval aan te bieden. Dit kan worden bereikt door preventie of door het afval beter te scheiden.

Onderzoek laat zien dat de invoering van Diftar gepaard gaat met een significante vermindering van het aanbod aan restafval en een beter scheidingsgedrag.

Onbekend is wat daarbij de invloed is van het vaak gelijktijdig met Diftar invoeren of verbeteren van een systeem van gescheiden inzameling of het gelijktijdig inzetten van instrumenten als communicatie. Ook is niet goed vast te stellen in hoeverre ongewenst ontwijkgedrag de oorzaak is van de vermindering van het restafval. Hierbij moet worden gedacht aan afvaltoerisme (het elders aanbieden van afval) en illegale dumpingen. Dit illustreert dat de inzet van Diftar naast voordelen ook nadelen kan hebben. Er wordt namelijk een financiële prikkel gecreëerd om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen, maar tegelijkertijd kan datzelfde financiële instrument aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van Diftar moet dan ook steeds goed worden bezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Omdat lokale omstandigheden bepalend zijn voor de effectiviteit van een dergelijk systeem, de omvang van de ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden om deze te beperken, kan een algemeen advies over de introductie van Diftar niet worden gegeven. Het is dan ook aan de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over Diftar te nemen.

De invoering van Diftar in grote steden is één van de onderwerpen waarvoor in het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' een themagericht netwerk wordt opgericht. Het doel van dit netwerk is het uitwisselen van kennis en ervaringen. De resultaten van dit netwerk zullen een overzicht geven van problemen en oplossingen bij de invoering van Diftar in grote steden.

15.5 INZAMELEN VAN BEDRIJFSAFVAL

Het inzamelen van bedrijfsafval valt niet onder de gemeentelijke zorgplicht. Bedrijven dienen daarom zelf zorg te dragen dat hun afvalstoffen worden ingezameld. Zij kunnen hiervoor particuliere inzamelaars, de gemeentelijke inzameldienst of een overheidsbedrijf inschakelen.

De mogelijkheid voor overheden om bedrijfsafval in te zamelen, wordt gereguleerd door het wetsvoorstel Markt en overheid, dat in oktober 2001 aan het parlement is aangeboden. Het inzamelen van bedrijfsafval is voor een overheid namelijk een marktactiviteit. In het genoemde wetsvoorstel wordt het uitvoeren van marktactiviteiten door overheidsorganisaties en overheidsbedrijven aan regels gebonden. Het is niet zo dat het wetsvoorstel het uitvoeren van marktactiviteiten door overheden verbiedt, maar het stelt wel regels en voorwaarden als een overheid die activiteiten wil uitvoeren (zie ook paragraaf 5.5.2).

15.6 INZAMELEN VAN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN

Het inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen valt niet onder de gemeentelijke zorgplicht, met uitzondering van KCA afkomstig van huishoudens.

In het verleden is de inzameling van gevaarlijke afvalstoffen strikt gereguleerd. Reden hiervoor was dat destijds is gebleken dat bij bepaalde afvalstoffen een verhoogd risico bestond op milieuhygiënisch ongewenst beheer, onder meer vanwege de relatief hoge kosten van inzameling en verdere verwerking. Het werd gewenst geacht de afgifdrempel te verlagen en daarom zijn er verscheidene inzamelsystemen voor deze afvalstoffen opgezet die er voor moesten zorgen dat zoveel mogelijk afvalstoffen werden ingezameld en verder beheerd op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze. Daarbij was veelal sprake van een koppeling van een inzamelplicht binnen een bepaald gebied aan een inzamelrecht binnen een groter gebied, soms zelfs binnen heel Nederland. Daarnaast was het mogelijk om over te gaan tot tariefsregulering.

De afgelopen jaren zijn diverse evaluaties uitgevoerd van de inzamelstructuren voor gevaarlijke afvalstoffen. Mede op basis van die evaluaties is besloten dat het voor drie categorieën afvalstoffen noodzakelijk blijft om het aantal inzamelaars te beperken door middel van een vergunningstelsel:

- afgewerkte olie: alleen door beperking van het aantal inzamelaars kan een verwerkingsinrichting op het niveau van de minimumstandaard in Nederland worden gerealiseerd;

- scheepsafvalstoffen: de huidige inzamelvergunningen zullen worden voortgezet als overgang naar de invoering van systemen voor indirecte financiering; na invoering van de indirecte financiering zal de capaciteit en het aantal inzamelaars worden gereguleerd via aanbesteding van de inzameldiensten door de beheerder/intermediair van de indirecte financiering. Er worden afzonderlijke vergunningen gegeven voor het inzamelen van (gevaarlijke) scheepsafvalstoffen die vrijkomen bij schoonmaakwerkzaamheden en van overige (gevaarlijke) scheepsafvalstoffen;
- klein gevaarlijk afval (KGA): alleen door beperking van het aantal inzamelaars kan garantie worden verkregen dat kleine hoeveelheden gevaarlijk afval ook daadwerkelijk gescheiden worden ingezameld en hergebruik van kleine partijen ook bedrijfseconomisch mogelijk is.

In de sectorplannen waarin de drie hiervoor genoemde afvalstoffen zijn opgenomen, wordt het beleid voor de inzamelvergunningen nader uitgewerkt.

Er zijn geen inzamelvergunningstelsels meer nodig voor specifiek ziekenhuisafval en olie-water-slibmengsels, afkomstig uit olie- en slibafscheiders van inrichtingen waar onderhouds- en herstelwerkzaamheden worden verricht.

Voor afgewerkte olie en KGA blijft de systematiek van inzamelplichtgebieden gehandhaafd. Dit betekent dat er in elk plichtgebied een inzamelaar is die is verplicht om bij de ontdoeners de betreffende afvalstoffen in te zamelen. De afzonderlijke inzamelaars hebben tevens het recht om in de andere plichtgebieden die afvalstoffen in te zamelen. In bijlage 6 zijn kaartjes met de inzamelplichtgebieden opgenomen.

15.7 OPSLAAN VAN AFVALSTOFFEN

Voor het uitsluitend opslaan van afvalstoffen kan in beginsel vergunning worden afgegeven. Het opslaan van afvalstoffen waarvoor een inzamelvergunning noodzakelijk is (KGA, afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen), is in beginsel alleen toegestaan voor inzamelvergunninghouders. Ook KCA- en KGA-depots van gemeenten komen in aanmerking voor een vergunning voor het opslaan van deze afvalstoffen.

In het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, waarin delen van de EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen zijn geïmplementeerd, worden de volgende termijnen voor het opslaan van afvalstoffen genoemd:

- de termijn voor opslag voorafgaand aan verwijdering is maximaal 1 jaar;
- de termijn voor opslag voorafgaand aan nuttige toepassing is maximaal 3 jaar.

Deze termijnen gelden voor inrichtingen die zijn bedoeld voor de opslag van afvalstoffen en niet voor inrichtingen die zijn bedoeld voor de berging van afvalstoffen op of in de bodem. De termijnen gelden dus niet voor stortplaatsen en stortplaatsen hebben dan ook nog steeds de mogelijkheid om afvalstoffen langdurig op te slaan, als die opslag tenminste in de vergunning is toegestaan. Dergelijke langdurige opslag kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor afvalstoffen die tijdens de exploitatie van de stortplaats worden aangevoerd en die vervolgens niet worden gestort maar worden opgeslagen om op termijn te worden gebruikt voor de eindafdekking van de stortplaats.

15.8 MELDEN EN REGISTREREN

Met ingang van 1 januari 2005 wordt de regeling voor het melden en registreren van afvalstoffen op landelijk niveau gebracht. Het meldingenstelsel genereert primair gegevens voor handhaving.

Bij het opstellen van het Besluit afgifte, ontvangst en vervoer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- alleen de ontvangers van afvalstoffen melden aan een landelijk meldpunt;
- een elektronische melding;
- in een aantal nader aan te wijzen gevallen een afgiftemelding (op jaarbasis) bij afgifte aan iemand die afvalstoffen nuttig toepast;
- uitzonderingen op het verstrekken van een omschrijvingsformulier en van een begeleidingsbrief zijn mogelijk; deze uitzonderingen sluiten aan bij de huidige provinciale praktijk.

Voor de uitwerking van het besluit worden ministeriële regelingen voorbereid. Hierin worden nadere regels gesteld voor:

1. Formulieren; er wordt geregeld welke formats moeten worden gebruikt om te voldoen aan de verplichting tot melden en aan de verplichtingen met betrekking tot de begeleidingsbrief.
2. Repeterende vrachten en het voeren van de begeleidingsbrief bij deze vrachten.
3. De te melden gegevens en de wijze waarop de melding moet worden gedaan.
4. Aannemersregeling, voor bepaalde beroepsgroepen wordt een aparte paragraaf opgenomen voor de omschrijving en het afvalstroomnummer.

Naast het hiervoor behandelde besluit en de ministeriële regeling(en) wordt op grond van artikel 8.14, tweede lid van de Wet milieubeheer een ministeriële regeling afvalboekhouding opgesteld. In deze regeling wordt verder uitgewerkt op welke wijze een afvalbeheerinrichting aan de verplichting tot het registreren van afvalstoffen dient te voldoen.

Voor het melden en registreren wordt een centrale meldkamer en een landelijke uitvoeringsinstantie opgericht. Deze zullen ook op 1 januari 2005 operationeel zijn.

hoofdstuk

16



Mengen

16.1 INLEIDING

Afvalstoffen dienen na het ontstaan zoveel als mogelijk gescheiden te worden gehouden van andere afvalstoffen. De reden hiervoor is dat hergebruik en nuttige toepassing van homogene stromen over het algemeen beter mogelijk is dan van samengestelde stromen (zie hoofdstuk 14 Afvalscheiding).

Onder bepaalde condities kunnen verschillende afvalstromen echter net zo goed of soms zelfs beter samengesteld worden verwerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij verwerking van afvalstoffen in afvalwaterzuiveringsinstallaties en verbrandingsinstallaties, waar een sterk fluctuerende samenstelling van de invoer een negatief effect heeft op het verwerkingsproces. Het samenvoegen van stromen om een meer homogene samenstelling te verkrijgen komt in dit geval de verwerking ten goede. Ook met het oog op transportefficiëntie kan het samenvoegen van afvalstromen voordelen hebben. Het samenvoegen van qua aard, samenstelling en concentraties niet met elkaar vergelijkbare (verschillende) afvalstoffen wordt verder mengen genoemd. Ook het samenvoegen van afvalstoffen met niet-afvalstoffen wordt beschouwd als een vorm van mengen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven onder welke condities mengen al dan niet is toegestaan.

16.2 UITGANGSPUNTEN

Mengen is niet toegestaan tenzij dat expliciet en gespecificeerd is vastgelegd in de vergunning van een inzamelaar, een bewerker of een verwerker. Dit vraagt maatwerk per vergunning.

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. Er moet worden voorkomen dat het mengen van afvalstoffen leidt tot gevaar voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu (Kaderrichtlijn afvalstoffen, artikel 4).
2. Er moet worden voorkomen dat het mengen er toe leidt dat een van de te mengen afvalstoffen laagwaardiger wordt verwerkt dan de minimumstandaard voor die afvalstroom (Wet milieubeheer, artikel 10.4).
3. Er moet worden voorkomen dat het mengen van afvalstoffen leidt tot belasting van het milieu door diffuse verspreiding van milieugevaarlijke stoffen.

Deze uitgangspunten voor het mengen van afvalstoffen worden uitgewerkt in paragraaf 16.3. De uitwerking geldt zowel voor gevaarlijke als niet-gevaarlijke afvalstoffen. Met deze uitwerking wordt tevens voldaan aan EG-richtlijn 91/689 betreffende gevaarlijke afvalstoffen. Daarin is vastgelegd dat gevaarlijke afvalstoffen van elkaar gescheiden moeten worden gehouden. Mengen kan volgens artikel 2 van de richtlijn alleen worden toegestaan indien dat niet leidt tot risico's voor mens en milieu en indien de veiligheid bij verwijdering of nuttige toepassing daarmee is gediend. Artikel 2, 3e lid van deze richtlijn stelt dat een dergelijke verrichting slechts mag plaatsvinden indien daarvoor vergunning is verleend.

Met de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen is deze EG-richtlijn in Nederlands recht omgezet. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden die het mogelijk maken in de vergunning aangewezen gevaarlijke

afvalstoffen te mengen met andere in de vergunning aangewezen (gevaarlijke) afvalstoffen, stoffen, preparaten en andere producten.

16.3 UITWERKING VAN DE UITGANGSPUNTEN

De in paragraaf 16.2 genoemde uitgangspunten hebben als voornaamste doel de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen schadelijke invloeden en het binnen deze randvoorwaarden bevorderen van de nuttige toepassing van afvalstoffen. Voor een hoog beschermingsniveau en een effectief toezicht dienen deze algemene uitgangspunten in vergunningen te worden vertaald naar operationele criteria op grond waarvan eenduidig kan worden bepaald wanneer het mengen van afvalstoffen is toegestaan.

Daarbij is de volgende uitwerking van de uitgangspunten bepalend:

1. Voorkomen moet worden dat door mengen risico's voor mens en milieu ontstaan, zowel tijdens de handeling mengen op zich, dan wel tijdens het daarop volgende be-/verwerkingsproces.
Het mengen van sterk met elkaar reagerende stoffen (warmte, brand, gasvorming) of ontplofbare stoffen (explosie) is niet toegestaan. Voor vergunningverlening betekent dit dat het acceptatie- en verwerkingsbeleid van vergunninghouders zodanig is opgezet dat, voordat afvalstoffen worden samengevoegd, beoordeeld is of dat samenvoegen verantwoord kan plaatsvinden.
2. Afvalstoffen dienen volgens de in dit LAP vastgestelde minimumstandaarden te worden verwerkt. Voorkomen moet worden dat afvalstoffen door mengen op een laagwaardiger wijze worden verwerkt en dat verwerking van (een van) de betreffende afvalstoffen conform de minimumstandaard niet meer mogelijk is. Voor vergunningverlening betekent dit dat voor elke afvalstroom moet worden vastgesteld of deze conform de minimumstandaard wordt verwerkt. Indien door menging van afvalstoffen wordt afgeweken van de minimumstandaard dient dat door het bevoegd gezag te worden beoordeeld volgens de systematiek die daarvoor in het LAP is opgenomen (zie hoofdstuk 10 Minimumstandaard).
3. Voorkomen moet worden dat mengen van afvalstoffen leidt tot ongewenste, diffuse verspreiding van milieugevaarlijke stoffen. Welke stoffen milieugevaarlijk zijn, wordt bepaald aan de hand van criteria die zijn vastgesteld in de voortgangsrapportage over de uitvoering van het vernieuwde stoffenbeleid (Strategie Omgaan Met Stoffen, SOMS). De criteria beschrijven de wijze waarop stoffen op grond van hun gevaarseigenschappen (persistentie, bioaccumulatie, toxiciteit, carcinogeniteit, mutageniteit, reproductietoxiciteit en hormoonontregelende werking) worden ingedeeld in zogenaamde categorieën van zorg. Bepalend voor de effecten van diffuse verspreiding in het milieu zijn voorts de aard en concentraties aan milieugevaarlijke stoffen in combinatie met de te kiezen verwerkingsroute, de daarbij optredende emissies en de kwaliteit en bestemming van de vrijkomende reststoffen. In die combinatie moet worden beoordeeld wat de negatieve gevolgen zijn van de verwerking van betreffende milieugevaarlijke stoffen voor emissies naar bodem, water, lucht of in reststoffen en hoe die negatieve gevolgen zich verhouden tot de milieueffecten in een andere verwerkingsroute. Bij deze beoordeling moet ook het cyclisch karakter van toekomstig hergebruik in beschouwing worden genomen.

Per verwerkingsroute kunnen de aard en concentraties aan milieugevaarlijke stoffen verschillen en zullen dus ook de operationele criteria voor het beoordelen van de activiteit mengen verschillen.

16.4 UITWERKING PER VERWERKINGSROUTE

Voor elke verwerkingsroute geldt dat mengen niet is toegestaan van reststoffen en residuen van reinigingsprocessen die door cumulatie hoge concentraties aan milieugevaarlijke stoffen bevatten. Verwerking van deze reststoffen in thermische processen is niet toegestaan. Dit geldt onder meer voor C₁-afval, C₂-afval, C₃-afval, vliegias, rookgasreinigingresidu en residu van grond- en baggerspecieverwerking. Het betreft afvalstoffen die moeten worden verwijderd en waarvan de milieurisico's voorafgaand aan verwijdering door immobilisatie of deeltjesscheidingstechnieken onschadelijk moeten worden gemaakt. Indien het organisch stofgehalte meer dan 10% bedraagt kan een thermische behandeling nodig zijn waarbij het gloeiverlies van het materiaal minder bedraagt dan 5% van het droge gewicht van het materiaal. Mogelijke afwijkingen van deze algemene regel zijn in de sectorplannen gemotiveerd aangegeven. Voorbeeld van een dergelijke afwijking is de nuttige toepassing van vliegias als vulstof in asfalt (sectorplan 6).

Er wordt onderscheid gemaakt in mengen voor inzet in thermische processen, zoals verbranden, vergassen en pyrolyse, en mengen voor inzet in overige processen, zoals grondreiniging, koud immobiliseren, storten, lozen en het maken van meststoffen en diervoeders enz.. De keuze voor een bepaalde route van nuttige toepassing of verwijdering is bepalend voor de mogelijkheden om afvalstoffen te mengen.

16.4.1 Thermische processen

Onder thermische processen vallen alle processen waarbij de temperatuur voldoende hoog is om een zo volledig mogelijke thermische omzetting van de ingebrachte afvalstoffen te bereiken. Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende installaties:

1. Installaties die geheel of in hoofdzaak zijn bedoeld voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijderen, zoals afvalverbrandingsinstallaties, draaitrommelovens, wervelbedovens en pyrolyse-installaties.
Mengen van afvalstoffen voor verbranden in deze installaties is toegestaan. De acceptatiecriteria in de vergunning voor het betreffende proces zijn daarbij uitgangspunt voor het resultaat van het mengen. Deze installaties zijn uitgerust met zodanige voorzieningen, dat de verwijdering kan plaatsvinden zonder een overmatige belasting van het milieu.
2. Installaties voor het bij- of meestoken van afvalstoffen, zoals elektriciteitscentrales en cementovens.
Indien afvalstoffen bepaalde concentraties aan de zware metalen kwik, cadmium en thallium bevatten, zal diffuse verspreiding van deze metalen naar de lucht optreden bij verwerking in cementovens en elektriciteitscentrales. Het mengen van afvalstoffen die bepaalde concentraties aan deze verontreinigingen overschrijden, is dan ook niet toegestaan.

Voorts is het niet toegestaan om afvalstoffen te mengen voor inzet in elektriciteitscentrales en cementovens als die afvalstoffen bepaalde concentraties aan PCB's, dioxines en een aantal persistente organohalogeenvormingen (POP's) overschrijden. Het verdrag van Stockholm voorziet namelijk in een wereldwijd verbod op de productie en het gebruik van POP's. Dit betekent dat ook een nuttige toepassing van deze stoffen in het afvalstadium niet is toegestaan.

Deze benadering sluit tevens aan bij het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan.

PCB's dienen op grond van Richtlijn 96/59/EG te worden verwijderd. Mengen van PCB's met het oog op nuttige toepassing is niet toegestaan.

Gelet op deze internationale verplichtingen dienen de betreffende afvalstoffen te worden verwijderd in installaties die bedoeld zijn voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijderen, zoals een afvalverbrandingsinstallatie of eendraaitrommeloven.

Voor de concentraties van de hiervoor genoemde stoffen zie tabel 16.1. Beneden deze concentraties mogen afvalstoffen wel worden gemengd voor inzet in elektriciteitscentrales en cementovens.

Tabel 16.1:

Maximaal toegestane concentraties voor mengen voor bij- of meestoken

	Maximale concentratie (mg/kg d.s.)
EOX (als indicator voor organohalogeenvormingen)	1.000
Kwik	10
Cadmium	100
Thallium	100
Dioxines/furanen (dirty 17)	Detectiegrens
PCB	0,5 mg/kg per congener 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180

Afvalstoffen met andere dan de bovengenoemde verontreinigingen mogen worden gemengd om te voldoen aan de acceptatiecriteria van de verwerkende inrichting. Dit geldt uiteraard niet voor de eerder genoemde reststoffen en residuen van verwerkingsprocessen die hoge concentraties aan verontreinigingen bevatten. Mengen is voorts toegestaan als daardoor verwerking conform de minimumstandaard mogelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld het steekvast maken met zaagsel en het verpompbaar maken door toevoegen van olie. Niet elke afvalstof is echter voor dat doel geschikt: steekvast maken met bijvoorbeeld asbest mag niet en evenmin het verpompbaar maken met PCB-houdende olie.

De beleidslijn voor het mengen van afvalstoffen is nader uitgewerkt in het rapport 'De verwerking verantwoord' (De Roever 2002). Opgemerkt wordt dat het mengen van hoogcalorische en laagcalorische afvalstromen is toegestaan, met uitzondering van die laagcalorische stromen waarvoor capaciteits-

regulering is ingesteld. Voorkomen moet worden dat door het mengen van deze stromen de structuur voor het verwijderen van afvalstoffen in gevaar wordt gebracht.

16.4.2 Overige processen

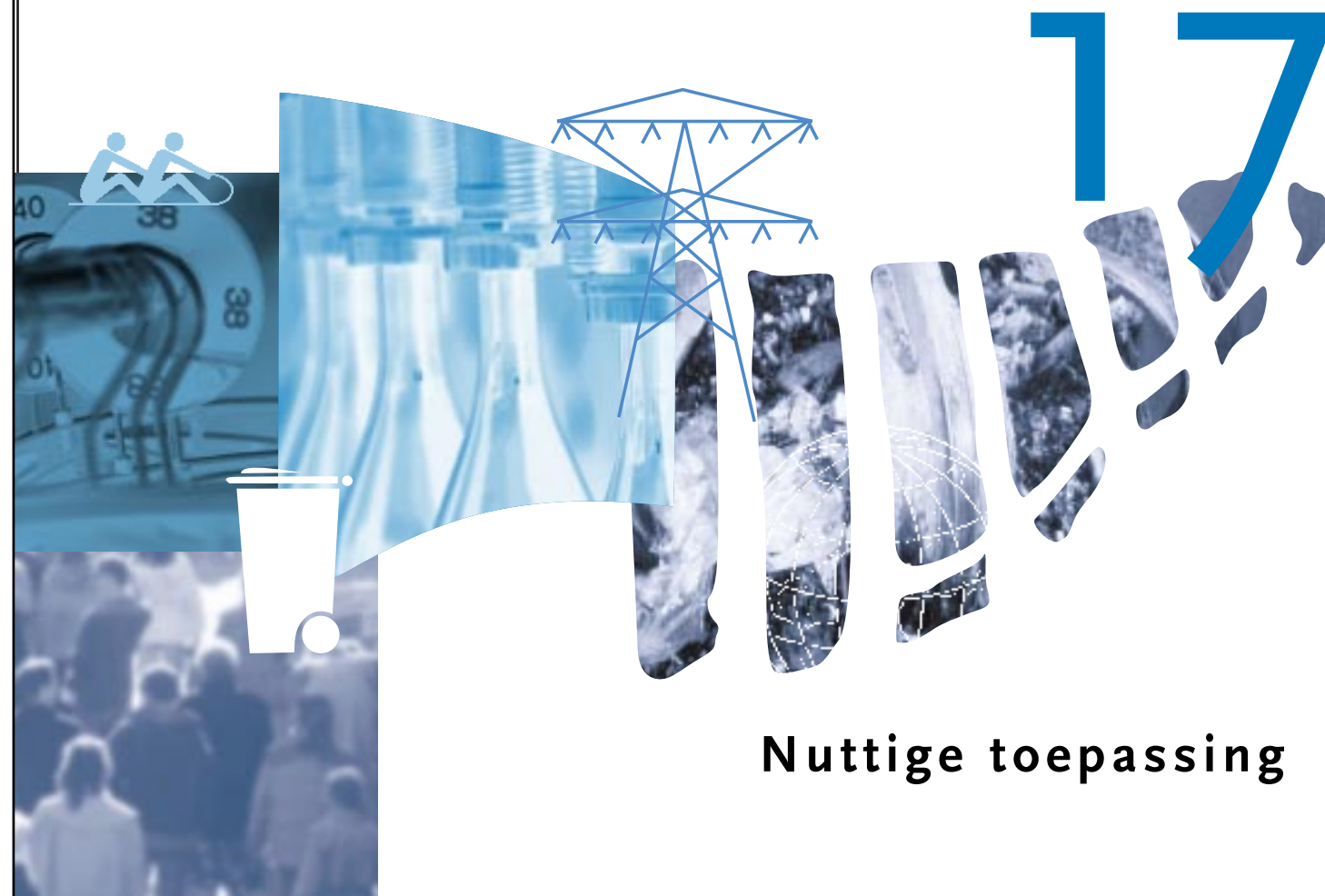
Gezien het sterk uiteenlopende karakter van de vele andere processen wordt hiervoor geen algemeen geldende uitwerking van de uitgangspunten gegeven, maar wordt verwezen naar richtlijnen, besluiten, rapporten en nota's die op het beheer van specifieke afvalstoffen betrekking hebben. Hierna volgen enkele voorbeelden van specifieke afvalstoffen, processen en toepassingen:

- 1. Verontreinigde grond en bagger:** deze zijn onderdeel (geweest) van het milieu-compartiment (water)bodem en moeten na reiniging weer deel uit kunnen maken van de (water)bodem. Het mengen van verontreinigde grond en bagger met andere afvalstoffen is niet toegestaan. Bij verwerking van verontreinigde grond en baggerspecie mogen alleen stromen met naar aard, samenstelling en concentraties vergelijkbare verontreinigingen worden gemengd. Indien aard, samenstelling en concentraties niet geheel vergelijkbaar zijn, maar de afzonderlijke deelstromen met de voorgestane reinigingstechniek tot hetzelfde eindproduct kunnen worden gereinigd, is het toegestaan deze deelstromen te mengen voor verwerking via de betreffende reinigingstechniek. Het mengen van schone met verontreinigde grond en baggerspecie is niet toegestaan; ook het mengen van licht verontreinigde grond en baggerspecie met ernstig verontreinigde grond en baggerspecie is niet toegestaan. Het thermisch reinigen van grond valt niet onder de thermische processen zoals bedoeld in paragraaf 16.4.1. Bij thermische grondreiniging is de temperatuur namelijk veel lager dan bij thermische conversie (zoals verbranden) van afvalstoffen. Ook is het reinigingsproces gericht op het uit de grond verwijderen van de verontreinigingen en niet op het volledig thermisch omzetten van de verontreinigingen.
- 2. Bouwstoffen:** afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Bouwstoffenbesluit mogen niet met elkaar worden gemengd om alsnog aan het besluit te voldoen. Wel is het toegestaan om afvalstoffen die aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit voldoen te mengen met afvalstoffen die daar niet aan voldoen als dat noodzakelijk is voor de fysische en/of bouwtechnische eigenschappen van de bouwstof. Het moet dan wel gaan om het bijmengen van functionele hoeveelheden. Een voorbeeld is het mengen van vliegias van elektriciteitscentrales en hoogovenslakken in cement. Deze uitwerking heeft geen betrekking op de verwerking van reststoffen in thermische processen waarbij bouwstoffen ontstaan. Een belangrijke reden om bij het inzetten van afvalstoffen voor de productie van bouwstoffen zorgvuldig te zijn, is dat bij bouwstoffen sprake is van een cyclisch proces. De afvalstof die in de bouwstof is ingezet, komt namelijk na een periode van enkele tot tientallen jaren weer vrij. Om te garanderen dat bouwstoffen ook na deze cyclus weer als bouwstof inzetbaar zijn, is terughoudendheid bij het mengen van afvalstoffen vereist.
- 3. Meststoffen:** bij het inzetten van afvalstoffen voor het maken van meststoffen geeft het Besluit overige organische meststoffen aan welke concentraties zware metalen in mest zijn toegestaan. In het Besluit zullen regels worden opgenomen voor het mengen van afvalstoffen in meststoffen.

- 4. Voedselveiligheid:** het mengen van afvalstoffen in voedingsstoffen is in beginsel niet toegestaan vanwege de risico's voor veiligheid en gezondheid.
- 5. Diervoeders:** uit oogpunt van voedselveiligheid gaat het Beleidsbesluit diervoeder uit van het voorzorgprincipe en het gebruik van zuivere grondstoffen. Voor het mengen van afvalstoffen in diervoeders moet worden voldaan aan het voorzorgprincipe en aan het criterium zuivere grondstof.
- 6. Afvalwater:** er moet worden voorkomen dat door mengen zwarte lijst stoffen via het afvalwater in het oppervlaktewater terecht komen. Dit is uitgewerkt in het rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen' van de Commissie Integraal Waterbeheer.
- 7. Storten:** het storten van afval is uitgewerkt in hoofdstuk 18 (Verwijdering) en in het capaciteitsplan storten van het LAP. Niet-gevaarlijk afvalstoffen worden bijna altijd gezamenlijk gestort. Verschillende C₂-afvalstoffen kunnen gezamenlijk worden gestort, bijvoorbeeld in een eigen compartiment. Dit geldt ook voor C₃-afvalstoffen. Het gezamenlijk storten is geen actieve handeling waarbij afvalstoffen worden gemengd. Voor afvalstoffen waarvoor de minimumstandaard storten is, kan mengen worden toegestaan indien de uitloging van de afvalstoffen daardoor minder wordt en ook anderszins geen nadelige effecten voor het milieu optreden. Voorbeeld daarvan is het mengen van C₂-afvalstoffen en niet-gevaarlijke afvalstoffen in een proces dat tot doel heeft de C₂-afvalstoffen te verwerken tot een geconditioneerde gevaarlijke afvalstof.

hoofdstuk

17



Nuttige toepassing

17.1 INLEIDING

Recycling, hergebruik, benutten, terugwinnen, recovery, opnieuw gebruiken; het zijn allemaal termen die betrekking hebben op datgene wat zoveel mogelijk moet gebeuren met afvalstoffen, namelijk nuttig toepassen. Deze vorm van afvalbeheer leidt immers tot een besparing in het gebruik van primaire grondstoffen en brandstoffen, minder milieudruk bij afvalbeheer, minder ruimtebeslag door afvalbeheerinrichtingen en lagere afvalbeheerkosten.

In bijlage IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn 13 handelingen opgenomen die als nuttige toepassing (Recovery) worden gekarakteriseerd.

In de voorgaande hoofdstukken is nuttige toepassing al vaak aan de orde geweest, zoals in de hoofdstukken 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) en 14 (Afvalscheiding). Dit hoofdstuk 17 is dan ook voor een belangrijk deel een samenvatting van wat in die andere hoofdstukken over nuttige toepassing is opgenomen.

Eerst worden de verschillende vormen van nuttige toepassing gepresenteerd en besproken. Daarbij wordt tevens aangegeven hoe in dit LAP naar meer nuttige toepassing wordt gestreefd. Daarna wordt aangegeven op welke manier belemmeringen bij het nuttig toepassen van afvalstoffen worden weggenomen.

17.2 VORMEN VAN NUTTIGE TOEPASSING

De voorkeursvolgorde voor afvalbeheer kent de volgende vormen van nuttige toepassing (de nummering komt overeen met die van de voorkeursvolgorde in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer):

- c Stoffen, preparaten of andere producten worden na gebruik als zodanig opnieuw gebruikt (producthergebruik).
- d Stoffen en materialen waaruit een product bestaat, worden na gebruik van het product opnieuw gebruikt (materiaalhergebruik).
- e Afvalstoffen worden toegepast met een hoofdgebruik als brandstof of voor een andere wijze van energieopwekking (brandstof).

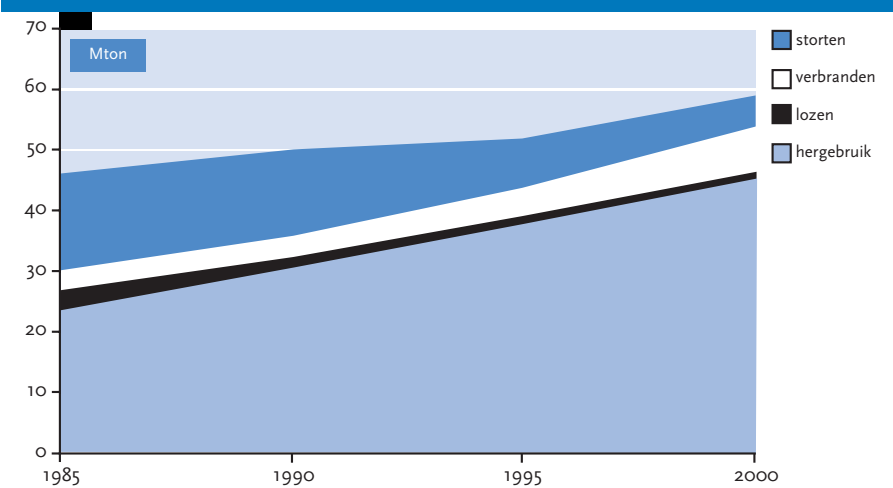
17.2.1 Product- en materiaalhergebruik

Het beleid voor hergebruik van afvalstoffen heeft bewezen succesvol te zijn: tussen 1985 en 2000 is het hergebruik namelijk gestegen van 50% naar ruim 77% van het totale afvalaanbod (zie figuur 17.1).

Om zoveel mogelijk product- en materiaalhergebruik te bereiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor meest makkelijk herbruikbare afvalstoffen verkregen. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen (consumenten en de handel/diensten/overheid sector) geïntensiveerd. Ook door nascheiding van integrale reststromen kunnen herbruikbare componenten worden verkregen. Het gaat dan echter maar om een beperkt aantal afvalstoffen, bijvoorbeeld bouw- en sloopafval.

Figuur 17.1:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



17.2.2 Hoofdgebruik als brandstof

In het LAP wordt ingezet op het zoveel mogelijk benutten van de energie die is opgeslagen in afvalstoffen die niet (kunnen) worden hergebruikt. Het beleid uit dit LAP heeft met name consequenties voor het brandbaar niet-gevaarlijk restafval en is al uitvoerig beschreven in het hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) en wordt ook in hoofdstuk 18 (Verwijdering) nader toegelicht.

Samengevat komt het op het volgende neer:

1. Het storten van brandbaar niet-gevaarlijk restafval is niet acceptabel. Door storten wordt immers de in het afval aanwezige energie niet benut, wordt onnodig stortcapaciteit gebruikt en wordt door de emissie van methaan flink bijgedragen aan het broeikaseffect.
2. (Schone) homogene stromen die niet (kunnen) worden hergebruikt, zoals niet-herbruikbaar hout, dienen te worden bij- of meegestookt in elektriciteitscentrales, cementovens of andere, nog in ontwikkeling zijnde verbrandingsinstallaties voor hoogcalorische afvalstromen.
3. Een verdere behandeling van brandbaar niet-gevaarlijk restafval door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Doel is het maken van hoogcalorische fracties die kunnen worden bij- of meegestookt in elektriciteitscentrales, cementovens of andere, nog in ontwikkeling zijnde verbrandingsinstallaties voor hoogcalorische afvalstromen. De laag calorische fracties die overblijven bij het verder behandelen van brandbaar restafval kunnen worden verbrand in de bestaande afvalverbrandingsinstallaties.
4. Uitbreiding toestaan van capaciteit voor thermische verwerking van afvalstoffen. De voorkeur gaat uit naar capaciteit voor de inzet van afvalstoffen als brandstof (=nuttige toepassing). Dit kan zowel in bestaande elektriciteitscentrales en cementovens als door nieuwe installaties. Ook uitbreiding van de capaciteit voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen is toegestaan vanaf 1 juli 2003.

Deze beleidslijn wordt ondersteund door het storten als alternatief voor het verbranden van brandbaar afval financieel onaantrekkelijk te maken. Hiertoe dient de belasting op het storten van brandbaar afval.

Als storten duurder is dan de gewenste alternatieven (nascheiden, composteren/-vergisten, enz.) leidt dat er toe dat de gewenste verschuiving van verwijdering naar nuttige toepassing grotendeels op marktconforme wijze tot stand kan komen. Bij een hoog storttarief is het storten van brandbaar afval financieel duidelijk minder aantrekkelijk dan het verbranden van afval in afvalverbrandingsinstallaties of het be-/verwerken van afval in scheidingsinstallaties en andere installaties voor thermische verwerking. Bovendien wordt met een hoge stortbelasting tot uitdrukking gebracht dat storten van nuttig toepasbaar afval onacceptabel is.

De stortbelasting is op 1 januari 2002 met 11 euro verhoogd tot 75 euro per ton, waardoor het gemiddeld storttarief uitkomt op ongeveer 115 euro per ton. Een verdere verhoging wordt vooralsnog niet voorzien. Mocht tijdens de LAP-periode (2002-2006) echter blijken dat de storttarieven toch te laag zijn om het gewenste afvalbeheer te bereiken, dan zal de noodzaak voor een verdere verhoging van de stortbelasting opnieuw worden bezien.

Om de inzet van afvalstoffen als brandstof te stimuleren, treedt in de eerste helft van 2003 een financieel stimuleringskader in werking: Milieukwaliteit Electriciteitsproductie (MEP). Dit voorziet in een aanpassing van bestaande regelingen (REB) met daarbij vergoedingen voor elektriciteitsproductie. Het doel van het nieuwe stimuleringskader is te bereiken dat bedrijven niet primair investeren in capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen, maar in verbranden als vorm van nuttige toepassing (hoog calorisch verbranden).

Gelet op de in hoofdstuk 6 geschetste aanbodverwachtingen, neemt de hoeveelheid brandbaar restafval toe van 10,5 Mton in 2000 naar 11,8 Mton in 2012. Rekening houdend met de huidige afvalverbrandingscapaciteit van 5,0 Mton en de aparte beheerroutes voor brandbaar gevaarlijk afval en slib is er van 2000 tot 2012 zo'n 3,5 tot 4 Mton brandbaar niet-gevaarlijk restafval beschikbaar voor energietoepassingen anders dan in de huidige afvalverbrandingsinstallaties. Het streven is om met de hiervoor geschetste beleidslijn deze hoeveelheid volledig in te zetten als brandstof.

17.3 WEGNEMEN VAN BELEMMERINGEN

17.3.1 Afbakening tussen afvalstof en niet-afvalstof

In paragraaf 4.4 van dit LAP is aangegeven dat de mogelijkheid bestaat om afvalstoffen het predikaat afvalstof te laten verliezen. Daartoe zijn criteria opgesteld, die door het bevoegd gezag worden gebruikt bij het beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet. Als op basis van de criteria wordt geoordeeld dat een bepaalde stof geen afvalstof meer is, is er geen bezwaar om ze niet meer onder het afvalstoffenregime te laten vallen.

Verder heeft Nederland enkele jaren geleden het initiatief genomen om in Europees verband te bezien of het begrip afvalstoffen nader vorm kan worden gegeven dan wel kan worden ingeperkt. Voor een aantal concrete stromen (papier en metaal) is gepoogd criteria te ontwikkelen op grond waarvan kan worden vastgesteld wanneer sprake is van een afvalstof en wanneer niet.

17.3.2 Dereguleren van nuttige toepassing

Er is ruimte om tot deregulering te komen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen, bijvoorbeeld door specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing te vervangen door algemene regels. Volgens het bedrijfsleven zou dat verschillende knelpunten oplossen, zoals minder administratieve lasten, minder regelgeving, een verbetering van het imago van de toe te passen afvalstoffen, enz. Momenteel wordt in overleg tussen het ministerie van VROM en het bedrijfsleven bezien welke afvalstoffen of nuttige toepassingen zich lenen voor het opstellen van algemene regels. Daarbij wordt gedacht aan het toepassen van afvalstoffen als bouwstof (Bouwstoffenbesluit), als meststof (Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen) en als brandstof (Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen).

17.3.3 Onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing levert in de praktijk soms problemen op, omdat internationale criteria voor een dergelijk onderscheid ontbreken. De begripsafbakening is echter van groot belang, omdat de overheid tegen de uitvoer voor verwijdering stelselmatig bezwaar kan maken of de uitvoer zelfs kan verbieden. Bij uitvoer voor nuttige toepassing zijn die mogelijkheden beperkter.

In paragraaf 4.5 is aangegeven bij welke afvalbeheerhandelingen de afbakening met name speelt en hoe daarmee in Nederland wordt omgegaan. Dit schept duidelijkheid voor bedrijven die afvalstoffen willen uitvoeren.

17.3.4 Nuttige toepassing op de stortplaats

Een stortplaats in exploitatie moet voorzieningen treffen voor de veiligheid en stabiliteit van het stortlichaam, zoals wegen, dijken, tussen-afdekkingen, enz. Ook moeten in bepaalde gevallen kanalen worden aangebracht voor het afvangen van stortgas (gasonttrekkingskanalen).

Het stortlichaam is het gedeelte van de stortplaats waarin zich alle afvalstoffen bevinden waar de aanbieders zich van hebben willen ontdoen. Dit gedeelte wordt begrensd door de onder- en bovenafdichtingsconstructie. Deze constructie bestaat uit een minerale component (veelal een zand-bentoniet mengsel) en een synthetische component (veelal een folie). De genoemde afdichtingsconstructies zelf zijn geen onderdeel van het stortlichaam.

Als voor het treffen van de hiervoor bedoelde voorzieningen afvalstoffen worden gebruikt, is in dat geval geen sprake van het nuttig toepassen van afvalstoffen maar van storten. De gebruikte afvalstoffen voor de voorzieningen worden namelijk niet verwijderd voor de sluiting van de stortplaats en worden daardoor een onlosmakelijk deel van het stortlichaam.

Om het mogelijk te maken dat voor het realiseren van dergelijke noodzakelijke voorzieningen afvalstoffen kunnen worden gebruikt, wordt in een AMvB vastgelegd dat ontheffing kan worden gegeven van het stortverbod voor bepaalde, nader aan te wijzen categorieën van afvalstoffen. Daarbij wordt ook een handvat gegeven voor de bepaling van een hoeveelheidsgrens, zijnde de maximaal toegestane hoeveelheid afvalstoffen die kan worden gebruikt voor de noodzakelijke voorzieningen (bouwmaterialenbalans).

