

hoofdstuk

18



Verwijdering

18.1 INLEIDING

Afvalstoffen die niet nuttig kunnen worden toegepast, moeten op een milieuhygiënisch verantwoorde manier worden verwijderd. In bijlage IIA van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn 15 handelingen opgenomen die als verwijdering (Disposal) worden gekarakteriseerd. De voor het LAP belangrijkste daarvan worden in dit hoofdstuk van het LAP beschreven, te weten:

- D10: verbranding op het land; in het LAP benoemd als verbranden als vorm van verwijdering;
- D1: het op of in de bodem brengen van afval; in het LAP benoemd als storten.

Voor de twee verwijderingshandelingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen wordt met name ingegaan op capaciteitsregulering, geografische grenzen en milieuhygiënische voorwaarden.

18.2 VERBRANDEN ALS VORM VAN VERWIJDERING (D10)

In het in het LAP gehanteerde beleidscenario wordt er vanuit gegaan dat de jaarlijkse hoeveelheid brandbaar restafval die resteert na hergebruik tussen 2000 en 2012 stijgt van ongeveer 10,5 Mton naar 11,8 Mton. In 2012 bestaat dit restafval uit zo'n 9,1 Mton niet-gevaarlijk restafval, 2,3 Mton slib en 0,4 Mton gevaarlijk restafval. De eerstgenoemde categorie bestaat voornamelijk uit huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval.

Verbranden als vorm van verwijdering (D10) in cijfers

De hoeveelheid restafval die is verbrand is tussen 1985 en 2000 toegenomen van ruim 3 Mton naar ruim 6,5 Mton. Daarnaast is in 2000 ongeveer 2,5 Mton brandbaar restafval gestort.

Eind 2000 waren de volgende installaties in exploitatie (tussen haakjes is de jaarlijkse capaciteit gegeven):

- 11 verbrandingsinstallaties voor huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval (5.000 kton);
- 1 installatie voor specifiek ziekenhuisafval (8 kton);
- 1 installatie voor gevaarlijk afval (100 kton);
- 3 installaties voor slib (300 kton op droge stof basis).

Het beleid voor het brandbaar restafval is erop gericht om de in dat afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid, dat mede is gericht op het terugdringen van CO₂-emissies in de atmosfeer.

In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) is reeds beschreven wat het beleid is voor het beheer van brandbare reststromen. In de volgende paragrafen wordt dit voor enkele aspecten nader uitgewerkt.

18.2.1 Brandbaar niet-gevaarlijk restafval

Op dit moment is het aanbod aan brandbaar niet-gevaarlijk restafval groter dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Hierdoor wordt een aanzienlijke hoeveelheid van dit afval gestort. Het gaat met name om huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval. Dit storten is ongewenst. Door het storten wordt immers de in het afval aanwezige energie niet benut en wordt onnodig stortcapaciteit gebruikt. Ook komen bij gestort organisch afval methaan emissies vrij, wat bijdraagt aan de verslechtering van het klimaat. Voorzover preventie en hergebruik niet mogelijk zijn, resteren twee alternatieven voor het storten van het overschot aan brandbaar restafval: verbranden als vorm van verwijdering, waarvoor uitbreiding van de bestaande afvalverbrandingscapaciteit nodig is, of nuttige toepassing als brandstof.

Meer energie uit afval

Het LAP streeft naar de inzet van restafvalstoffen als brandstof boven verbranden als vorm van verwijderen. Om nuttige toepassing als brandstof mogelijk te maken, moeten de veelal heterogene restafvalstromen worden bewerkt door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Het belangrijkste doel van deze bewerkingen is het verkrijgen van hoogcalorische (sorteer)fracties die als brandstof kunnen worden ingezet in elektriciteitscentrales (voor schone sorteerfracties), cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking (voor minder schone fracties).

Het verbranden van de hoogcalorische deelstromen wordt als nuttige toepassing aangemerkt (zie paragraaf 4.5). In- en uitvoer van deze stromen is dan ook in principe vrij.

Om de hiervoor genoemde voorkeur voor verbranden financieel te ondersteunen, treedt in de eerste helft van 2003 een financieel stimuleringskader in werking: Milieuprestatie Electriciteitsproductie (MEP). Deze voorziet in een aanpassing van bestaande regelingen (REB) met daarbij vergoedingen voor elektriciteitsproductie. Het doel van het stimuleringskader is dat er initiatieven worden gerealiseerd voor het inzetten van afvalstoffen als brandstof (hoogcalorische verbranding) en dat deze initiatieven tegen marktconforme prijzen kunnen functioneren.

Door hoogcalorische (deel)stromen bij of mee te stoken in cementovens, elektriciteitscentrales of installaties die speciaal zijn ontworpen voor het verbranden van hoogcalorisch afval, kan een groter deel van de energie-inhoud van het afval worden benut. Verder kunnen door het afbuigen van hoogcalorische afvalstromen naar andere bestemmingen, de huidige afvalverbrandingsinstallaties efficiënter worden benut. Deze installaties zijn immers nagenoeg allemaal ontworpen voor het verbranden van heterogene en relatief laagcalorische afvalstromen. Daarnaast vergroot de introductie van scheidingsinstallaties, die in verhouding tot AVI's relatief lage investeringskosten en korte afschrijvingstermijnen kennen, de flexibiliteit van de afvalbeheerstructuur. Er kan immers sneller worden ingespeeld op wijzigingen in afvalaanbod en afvalsamenstelling. Ook ontstaat er ruimte voor technische innovaties.

Capaciteitsregulering

Op grond van het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 van het AOO was vóór het inwerkingtreden van het LAP uitbreiding van capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen niet toegestaan. De idee daarachter was dat door het beperken van die capaciteit, preventie en hergebruik van afvalstoffen worden bevorderd en dat kapitaalsverspilling als gevolg van leegstand van verwijderingscapaciteit wordt voorkomen. Gelet op het op termijn opengaan van landsgrenzen voor verbranden van afvalstoffen, de kans dat de inzet van afvalstoffen als brandstof niet of niet volledig van de grond komt en het streven om regulering van de afvalmarkt zo veel mogelijk te beperken, wordt ook uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen toegestaan. Het moratorium op de uitbreiding van die capaciteit wordt per daarom op 1 juli 2003 opgeheven. De reden dat het moratorium niet direct na inwerkingtreding van het LAP wordt opgeheven, is dat het financiële stimuleringskader dat voorziet in vergoedingen voor electriciteitsproductie in de eerste helft van 2003 in werking treedt. Het stimuleringskader is een extra stimulans voor bedrijven om niet primair te investeren in capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen, maar in hoogcalorisch verbranden.

Bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid

Als de instandhouding van bestaande, noodzakelijke capaciteit in gevaar komt of als de realisatie van nieuwe, noodzakelijke capaciteit niet plaatsvindt, heeft het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het Rijk in genoemde gevallen maatregelen treft die moeten leiden tot de instandhouding of realisatie van de noodzakelijke capaciteit. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld financieel van aard zijn, waardoor een zodanig investeringsklimaat ontstaat dat andere overheden of het bedrijfsleven bereid zijn de bestaande capaciteit in stand te houden of van anderen over te nemen of nieuwe capaciteit te bouwen. Ook maatregelen die voorzien in snellere en/of eenvoudiger vergunningprocedures of in een soepeler in- en uitvoer beleid behoren tot de mogelijkheden.

De maatregelen gelden voor de totale verwijderingscapaciteit, dus op macro-niveau. Ze kunnen incidenteel ook gelden voor individuele bedrijven, bijvoorbeeld als verwijderingsbedrijven als gevolg van beleidsveranderingen in de problemen komen.

In bestuurlijk/organisatorisch opzicht heeft de beleidslijn van nascheiden en composteren/vergisten als voordeel dat het deel van de afvalmarkt waarvoor de overheid bijzondere verantwoordelijkheid draagt kleiner wordt. Het oprichten en bedrijven van scheidingsinstallaties en installaties voor nuttige toepassing van afval als brandstof valt namelijk niet onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid, maar is een normale marktactiviteit waarvan de risico's bij de ondernemer liggen.

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen afgeschaft en mag dus ook verwijderingscapaciteit worden bijgebouwd. Een dergelijke uitbreiding valt buiten de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid. Het betreft immers een uitbreiding die wordt gedaan in een periode dat alternatieven voor verbranden als vorm van verwijderen de voorkeur hebben en die alternatieven financieel worden ondersteund. Daarnaast is er de mogelijkheid dat landsgrenzen binnen enkele jaren open gaan, wat tot onzekerheid leidt over de toekomst van een eventuele uitbreiding.

Storten van brandbaar restafval tegen gaan

Om het storten van brandbaar afval structureel te beëindigen en de hiervoor genoemde nieuwe verwerkingsmethoden te stimuleren, kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. De belangrijkste zijn:

1. Positieve prikkels om de alternatieven preventie, hergebruik en nuttige toepassing als brandstof te bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld door de alternatieven financieel aantrekkelijker te maken.
2. Het op termijn niet meer verlenen van ontheffingen van het stortverbod.
3. Het veilen en eventueel verhandelbaar maken van een in de loop der tijd afnemende hoeveelheid stortopties.
4. Het verhogen van de belasting op het storten van brandbaar afval.

Het aantrekkelijke van de eerste optie is dat maatregelen in deze categorie bijdragen aan het op marktconforme wijze tot stand brengen van het gewenste afvalbeheer door te belonen in plaats van te straffen. Het eerder genoemde nieuwe financieel stimuleringskader voor hoogcalorisch verbranden is een goed voorbeeld van een dergelijke positieve prikkel. Belastingvoordeel voor bedrijven die actief zijn op het gebied van preventie of nuttige toepassing, bijvoorbeeld door de VAMIL regeling, is een voorbeeld van een reeds bestaande maatregel binnen deze categorie.

Het op termijn niet meer verlenen van ontheffingen (optie 2) geeft een onvoldoende prikkel tot het snel realiseren van alternatieven. Het kan namelijk resulteren in een houding van 'wie dan leeft, die dan zorgt'.

Het veilen en eventueel verhandelbaar maken van een in de loop der tijd afnemende hoeveelheid stortopties (optie 3) is naar verwachting een effectief en marktconform instrument. Bij het opstellen van het LAP is bezien of een systeem van verhandelbare stortopties voor brandbaar afval op korte termijn uitvoerbaar is, teneinde mede de afbouw van het storten van brandbaar afval te begeleiden. Het blijkt dat de invoering van een dergelijk systeem op korte termijn niet mogelijk is. Bijkomend nadeel van verhandelbare stortopties is dat het voor bijvoorbeeld afvalinzamelaars tot grote onzekerheden over de continuïteit van hun activiteiten leidt. Deze bedrijven hebben namelijk van te voren geen zekerheid over de mate waarin zij ontheffingen voor het storten kunnen bemachtigen en de prijs die daarvoor moet worden betaald.

Storten duurder maken dan de gewenste alternatieven (nascheiden, composteren/vergisten, enz.) leidt 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 AVI's of het bewerken van afval in scheidingsinstallaties en andere installaties voor thermische verwerking. Het duurder maken van storten is in het verleden gebeurd door een stortbelasting in te stellen. Deze 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. Met een dergelijke hoge stortbelasting wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat storten van nuttig toepasbaar afval onacceptabel is.

Parallel aan het opstellen van het LAP is onderzoek uitgevoerd naar de werking en het effect van de stortbelasting. In het onderzoek is geconcludeerd dat de storttarieven na de verhoging van de stortbelasting op 1 januari 2002 hoger zijn dan de tarieven van de in het onderzoek meegenomen alternatieve verwerkingsmethoden en dat een verdere verhoging van de stortbelasting dan ook niet nodig is om de doelen van het LAP te halen.

Mede gelet op deze onderzoeksresultaten is in het LAP gekozen voor het vooralsnog niet verder verhogen van de stortbelasting. 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.

Meer ruimte voor marktwerking en innovatie

Een groot deel van het brandbare afval kan worden gescheiden in deelstromen die geschikt zijn voor nuttige toepassing. Voor bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval is al een aantal scheidingsinstallaties operationeel. Een forse uitbreiding van deze capaciteit wordt de komende periode voorzien. Voor huishoudelijk restafval zijn op dit moment alleen in Wijster (Essent) en Groningen (VAGRON) scheidingsinstallaties operationeel. In Friesland is er een in aanbouw en op vier andere locaties zijn plannen om een dergelijke installatie te gaan bouwen.

In vergelijking met integraal verbranden van afval, bieden scheidingsinstallaties het voordeel dat een deel van het afval nuttig kan worden toegepast, zowel in de vorm van materiaalhergebruik als in de vorm van brandstof. Afvalscheiding biedt alle ruimte aan innovaties. Door technische ontwikkelingen moet het in de toekomst steeds beter mogelijk worden om deelstromen te isoleren waaraan een relatief hoogwaardige toepassing kan worden gegeven. Een voorbeeld is de recent ontwikkelde techniek om melkpakken en plastic flessen uit integraal restafval te scheiden.

Qua kostprijs ligt nascheiden gevolgd door verwerking van de afzonderlijke fracties op een vergelijkbaar niveau als afvalverbranding (D10). De lijn van nascheiden enz. is dan ook een concurrent voor afvalverbrandingsinstallaties. De inzet van de hoogcalorische fractie als brandstof wordt aangemerkt als nuttige toepassing. Dit betekent dat geen beperkingen worden opgelegd aan uitvoer binnen de OESO. Het oprichten van verwerkingscapaciteit voor deze hoogcalorische fracties valt niet onder een capaciteitsregulering. Het is een normale marktactiviteit.

Momenteel zijn er voor het bijstoken of verbranden van de hoogcalorische deelstromen diverse initiatieven in eigen land. Het LAP is er op gericht een zodanig investeringsklimaat te scheppen dat de initiatieven ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Om dat te bereiken wordt een financiële stimuleringsregeling ontwikkeld (zie paragraaf 11.4.2) en is het Platform secundaire brandstoffen ingesteld (zie paragraaf 11.4.9).

Geografische begrenzingen

Binnen Nederland is het transport van afvalstoffen die bestemd zijn voor verbranden als vorm van verwijderen vrij: de provinciegrenzen voor dit afval zijn per 1-1-2000 opgeheven.

Bij het verbranden als vorm van verwijderen wordt toegewerkt naar een open Europese markt. Die markt kan wat Nederland betreft ontstaan wanneer sprake is van een gelijk speelveld, dat wil zeggen dat in Nederland en de aangrenzende landen gelijkwaardige

milieuvorzieningen en afvalsturende regelgeving zijn. Het streven is om op 1 januari 2006 de landsgrenzen voor verbranden van niet gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen te openen. Als het gelijke speelveld dan echter nog niet is gerealiseerd, houdt Nederland in principe de landsgrenzen voor te verwijderen brandbaar afval gesloten. De mogelijke effecten van het in 2006 openstellen van de genoemde landsgrenzen worden in 2003 onderzocht. Het doel van het onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering te garanderen.

Het in voldoende mate realiseren van de benodigde installaties voor scheiding van afvalstromen en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof, vergt naar verwachting 3 tot 5 jaar. Dit betekent dat gedurende die periode de betreffende afvalstoffen moeten worden gestort. Uit milieu-oogpunt is dit een weinig bevredigende situatie. Uitvoer van (een deel van) het overschot, bijvoorbeeld om het in Duitsland te verbranden, zou dit probleem op kunnen lossen. Er is echter een aantal bezwaren aan deze oplossing verbonden.

Allereerst zou de uitvoer de druk op het realiseren van verwerkingscapaciteit in eigen land weg kunnen nemen. Als afval kan worden uitgevoerd, is er immers minder noodzaak om voor dat afval in Nederland scheidingscapaciteit te bouwen en verbrandingsinitiatieven te realiseren. Een ander bezwaar is dat er een mogelijk grote aanzuigende werking vanuit het buitenland op Nederlands afval ontstaat. Het gevolg hiervan kan zijn dat een dermate grote uitvoer van Nederlands brandbaar restafval ontstaat, dat in Nederland de continuïteit van de huidige afvalverbrandingsstructuur en het realiseren van de doelstelling voor preventie en nuttige toepassing in gevaar kunnen komen.

Vanwege de mogelijke ongewenste effecten op de in het LAP ingezette beleidslijn wordt de uitvoer van het overschot aan brandbaar afval voor verbranden als vorm van verwijderen in beginsel dan ook niet toegestaan in de beleidsperiode van het LAP.

De in deze paragraaf beschreven lijn leidt tot:

- een financiële prikkel voor preventie en hergebruik;
- een financiële prikkel voor nascheiding van integraal ingezamelde afvalstoffen zoals bedrijfsrestafval, bouw- en sloopafval en huishoudelijk restafval;
- een sturing van hoogcalorische stromen naar verbrandingsinstallaties met hoge energie opbrengsten;
- het benutten van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties voor heterogene laagcalorische reststromen;
- vollast van de afvalverbrandingsinstallaties tegen kostendekkende tarieven, waardoor geen nadelige (financiële) consequenties ontstaan voor de gebonden gebruikers;
- uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijdering wordt niet meer tegengehouden;
- een stimulans voor marktpartijen om te gaan investeren in installaties voor het verwerken van hoogcalorische stromen onder de noemer nuttige toepassing;
- er ontstaat in het afvalbeheersegment nuttige toepassing meer marktwerking zonder dat dit de continuïteit van de verwijderingsstructuur in gevaar brengt;
- het beleidsmatig gewenste beheer van afvalstoffen komt in belangrijke mate op basis van financiële prikkels tot stand komt en is daarom minder kwetsbaar voor ontwikkelgedrag (zoals export en afvaldumping);
- de afvalverbrandingsmarkten in Nederland worden voorbereid op een Europese markt voor verbranden;
- het open gaan van landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen in 2006 (mits een gelijk speelveld met de ons omringende landen is bereikt);
- het zichtbaar maken van de mogelijk te nemen maatregelen om nadelige consequenties voor de publieke belangen en de continuïteit van de huidige afvalverbrandingsinstallaties bij het open gaan van landsgrenzen te voorkomen.

De beleidslijn die in deze paragraaf is beschreven en het in 2003 uit te voeren onderzoek naar de mogelijke consequenties van open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen, leiden ertoe dat de sector zich adequaat kan voorbereiden op de te voorziene marktwerking bij open landsgrenzen voor brandbaar restafval.

18.2.2 Brandbaar gevaarlijk afval

De verwerking van het brandbaar gevaarlijk afval heeft al zodanig vorm gekregen dat nagenoeg optimaal gebruik wordt gemaakt van de energie-inhoud van deze afvalstoffen. Daarbij is met name rekening gehouden met de mogelijke emissies bij verbranden. Slechts voor een beperkt aantal specifieke gevaarlijke afvalstoffen wordt optimalisatie van de (thermische) verwerking nagestreefd, bijvoorbeeld teermastiek. In de betreffende sectorplannen in deel 2 van het LAP wordt dit aangegeven.

Capaciteitsregulering

De capaciteitsregulering voor brandbare gevaarlijke afvalstoffen richt zich op die stromen waarvoor in Nederland in de afgelopen jaren een specifieke verwijderingsstructuur is opgezet en waarvan de continuïteit, bij afwezigheid van overheidssturing, in gevaar kan komen. Het gaat hierbij om een deel van de afvalstromen waarvan het verbranden als verwijderen is aangemerkt, te weten gevaarlijk afval met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg (\leq 1% chloor) of 15 MJ/kg ($>$ 1% chloor), verpakt gevaarlijk afval, specifiek ziekenhuisafval en PCB-houdend afval.

Het jaarlijkse aanbod van deze afvalstoffen varieert van 50 tot 100 kton. De Nederlandse capaciteit voor het verbranden van deze afvalstoffen in draaitrommelovens (DTO) en in de Ziekenhuisafval verbrandingsinstallatie Nederland (ZAVIN) is ongeveer 130 kton. De beschikbare capaciteit is dus groter dan het aanbod aan brandbaar gevaarlijk restafval. Hierdoor is het moeilijk om de continuïteit van deze basisvoorziening te waarborgen. Uitbreiding van de capaciteit zal het waarborgen van de continuïteit alleen maar moeilijker maken en kan zelfs het bestaansrecht van de huidige basisvoorziening voor het verwerken van brandbaar gevaarlijk afval in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit is dus niet nodig en wordt niet toegestaan.

Dit betekent onder meer dat verbranding van gevaarlijk afval in de bestaande afvalverbrandingsinstallaties alleen mag plaatsvinden in de twee installaties die daar nu al toestemming voor hebben en dat andere afvalverbrandingsinstallaties die toestemming niet zullen krijgen.

Begin 2003 wordt een onderzoek gestart naar de verwijderingsstructuur van specifiek ziekenhuisafval, waarin onder meer wordt gekeken naar de positie van de ZAVIN. Deze installatie is momenteel aangewezen als enige verbrander van het Nederlands specifiek ziekenhuisafval.

Geografische begrenzingen

Ook voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen wordt gestreefd naar een Europese markt met een gelijk speelveld.

Omdat de huidige Nederlandse verbrandingscapaciteit voor brandbaar gevaarlijk afval groter is dan het geraamde aanbod, wordt invoer van genoemde afvalstromen toegestaan, tenzij hierdoor de verwijdering van Nederlands gevaarlijk afval door verbranding in gevaar komt.

Alleen als er in Nederland onvoldoende capaciteit is, wordt toestemming verleend voor uitvoer. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde calamiteitenregeling voor AVR chemie.

Deze regeling maakt het mogelijk dat bepaalde gevaarlijke afvalstoffen bij stagnatie in de verwerking naar een buitenlandse draaitrommeloven worden afgevoerd, nadat de Minister van VROM daarvoor toestemming heeft gegeven.

18.2.3 De EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval

Eind 2000 is de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval (Richtlijn 2000/76/EG) in werking getreden. De emissie-eisen die hierin zijn opgenomen, zijn zowel van toepassing op specifieke afvalverbrandingsinstallaties (zoals afvalverbrandingsinstallaties) als op installaties die afvalstoffen bij- of meestoken (zoals elektriciteitscentrales en cementovens). De richtlijn sluit goed aan op de momenteel in Nederland geldende emissie-eisen. Implementatie vindt in Nederland plaats door wijziging van het Besluit emissie eisen stookinstallaties (Bees) en een nieuw Besluit verbranden afvalstoffen. Het Besluit luchtmissies afvalverbranding (Bla) en de Regeling verbranden gevaarlijk afval (Rga) worden ingetrokken.

18.3 STORTEN

Storten is de minst gewenste wijze van verwijderen en wordt alleen toegestaan voor afvalstoffen die, al dan niet tijdelijk, niet nuttig kunnen worden toegepast of niet kunnen worden verbrand als vorm van verwijdering.

De redenen waarom storten op de laatste plaats staat in de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer zijn:

- het ruimtebeslag. De ruimte die wordt gebruikt kan tijdens de exploitatie niet voor andere maatschappelijke en economische activiteiten worden gebruikt. De gebruiksmogelijkheden van een stortplaats na beëindiging van de stortactiviteiten zijn beperkt;
- het verlies van grondstoffen;
- de emissies die optreden bij het storten van met name organisch afval. In Nederland dragen de emissie van methaan uit stortplaatsen voor circa 5% bij aan het broeikaseffect. Het terugdringen van storten (van met name de verteerbare organische afvalstoffen) sluit derhalve aan bij het klimaatbeleid;
- de vereiste eeuwigdurende nazorg.

De doelstelling van het stortbeleid is het tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige wijze uitvoeren en zeker stellen van de stortfunctie in Nederland.

Het beleid voor storten is in belangrijke mate een voortzetting van reeds bestaand beleid uit het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 (AOO 1995), het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen (VROM en IPO 1997), het Landelijk Stortplan (AOO 1999) en de bijbehorende voortgangsrapportages over de herstructurering en de nazorg. Volgens het beleidscenario daalt de jaarlijkse hoeveelheid onbrandbaar restafval tussen 2000 en 2012 van ongeveer 4 Mton naar 2 Mton. Daarnaast ontstaat ruim 1 Mton niet-reinigbare grond.

Storten in cijfers

De hoeveelheid gestort afval is tussen 1985 en 1998 afgenomen van ruim 16 Mton naar ruim 6 Mton. In 1999 heeft een lichte toename plaatsgevonden tot 6,2 Mton, maar in 2000 daalde het storten naar 5,6 Mton. De trend van minder storten zet zich dus door. Van de in 2000 gestorte hoeveelheid is circa 2,5 Mton brandbaar afval. Het aantal stortplaatsen is terug gebracht van zo'n 1000 in 1976 tot 36 in exploitatie in 2000. Daarnaast waren er in 2000 21 in afwerking en 4 in procedure. De restcapaciteit bedraagt per 1 januari 2002 ongeveer 72 miljoen m³, waarvan circa 60 miljoen m³ in exploitatie en circa 12 miljoen m³ in procedure is. Uitgaande van een gemiddelde soortgelijke massa van het te storten afval van 1000 kilogram per m³ komt deze restcapaciteit ongeveer overeen met 72 Mton.

De meeste stortplaatsen in Nederland kennen een zodanige inrichting en voorzieningen-niveau dat er zowel gevaarlijke (met uitzondering van C₁-afvalstoffen) als niet-gevaarlijke afvalstoffen kunnen worden gestort. Het is, in tegenstelling tot in de vorige paragraaf over het verbranden als vorm van verwijdering, dan ook niet noodzakelijk om in de paragraaf over storten onderscheid te maken in het storten van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen. Overigens zijn in de praktijk om uiteenlopende redenen in de verschillende vergunningen wel beperkingen opgenomen ten aanzien van de acceptatie.

18.3.1 Capaciteitsregulering

Storten is een basisvoorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Stortplaatsen vormen immers de laatste schakel in de afvalbeheerketen en zijn als zodanig de achtervang voor afvalstoffen die om wat voor reden dan ook niet via de voorgaande schakels kunnen worden beheerd.

Als richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2002-2006) er minimaal voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit beschikbaar is.

Voor de planperiode van het LAP wordt een verdere afname van de hoeveelheid te storten afvalstoffen voorzien. Wel zal in de eerste jaren mogelijk nog een deel van het brandbaar afval worden gestort, omdat het nog enkele jaren zal duren voordat de in paragraaf 18.2 beschreven beleidslijn het storten van brandbaar afval tot nul ton heeft teruggebracht.

De beschikbare en in exploitatie zijnde stortcapaciteit is voldoende voor meer dan 18 jaar storten van het onbrandbaar afval. Als rekening wordt gehouden met het storten van brandbaar afval gedurende de periode 2002-2006, met een afbouw naar nul ton in 2006, dan is de stortcapaciteit in 2006 voldoende voor ongeveer tien jaar. Hiermee wordt ruim voldaan aan het eerder genoemde zes jaar criterium.

Het hiervoor staande betekent dat gedurende de planperiode geen extra stortcapaciteit wordt gerealiseerd of in procedure wordt gebracht. Uit het oogpunt van spreiding van capaciteit over Nederland kan het gewenst zijn dat in een bepaalde regio wel uitbreiding van de stortcapaciteit plaatsvindt, bijvoorbeeld omdat in een regio de beschikbare capaciteit nagenoeg vol is. Er kan in een dergelijke regio alleen uitbreiding plaatsvinden met niet eerder vergunde capaciteit door uitruil van reeds vergunde capaciteit in een andere regio. Op deze manier vindt landelijk gezien geen uitbreiding van de stortcapaciteit plaats.

Ook als wordt besloten tot het heropenen van een reeds gesloten stortplaats, bijvoorbeeld voor ontginning, moet de capaciteit door uitruil worden verkregen, zodat de landelijk vergunde capaciteit gelijk blijft.

Er zal in de planperiode van het LAP worden verkend waar sanering van delen van in exploitatie zijnde stortplaatsen wordt overwogen, wat de omvang is en op welke termijn de sanering mogelijk zal plaatsvinden. Indien mogelijk wordt daarbij ook aangegeven hoeveel van het gesaneerde materiaal nuttig kan worden toegepast en hoeveel moet worden (terug)gestort. Momenteel wordt stortbelasting geheven over het terugstorten van afval dat vrijkomt bij het ontginnen van (voormalige) stortplaatsen. Bezien wordt in hoeverre hiervoor vrijstelling kan worden gegeven.

Mocht gedurende de planperiode van het LAP blijken dat, ondanks de grote restcapaciteit, er toch binnen 6 jaar een tekort aan stortcapaciteit dreigt te ontstaan, dan wordt uitbreiding van de capaciteit alleen toegestaan door uitbreiding van bestaande stortplaatsen of door heropenen van gesloten stortplaatsen. Het realiseren van nieuwe stortlocaties is niet aan de orde.

Tijdens de planperiode wordt nagegaan of ná 2006 eventueel aanvullende capaciteit nodig is. Als dat inderdaad zo mocht zijn, dan wordt tevens aangegeven hoeveel capaciteit nodig is en op welke manier dat kan worden gerealiseerd. De voorbereiding van een dergelijke uitbreiding zal dan ook tijdens de planperiode worden opgepakt.

18.3.2 Het storten van gevaarlijke afvalstoffen (C₁-, C₂- en C₃-afvalstoffen)

C₁-afvalstoffen

C₁-afvalstoffen zijn gevaarlijke afvalstoffen met een zodanig sterk (eco)toxisch karakter dat berging in de C₂-deponie niet mogelijk is. Het beleid voor C₁-afvalstoffen is primair gericht op preventie en, als dat niet mogelijk is, op het ontwikkelen van verwerkingsmogelijkheden. Voor het storten in Nederland worden geen voorzieningen getroffen. De uitvoer van C₁-afvalstoffen voor verwijdering naar een ondergrondse deponie wordt in beginsel niet toegestaan. In de betreffende sectorplannen wordt aangegeven onder welke voorwaarde uitvoer wel wordt toegestaan.

C₂-afvalstoffen

C₂-afvalstoffen zijn niet-verwerkbare, sterk uitloegbare vaste anorganische gevaarlijke afvalstoffen. Ze kunnen alleen op of in de bodem worden gebracht als de beheermaatregelen en de voorzieningen zodanig zijn dat percolatievorming wordt voorkomen, zodat emissies naar de bodem verwaarloosbaar kunnen worden geacht. Een gevaarlijke afvalstof is pas een C₂-afvalstof indien deze anorganisch is. Een afvalstof is anorganisch als de gloeirest (bepaald overeenkomstig NEN 6620) 90% of meer van de massa van een representatief monster is.

Voor C₂-afvalstoffen is het beleid in eerste instantie gericht op terugwinning van grondstoffen.

In tweede instantie is het beleid gericht op vermindering van de uitloging waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt. De voorkeur gaat uit naar een zodanige verbetering van het uitlogingsgedrag dat inzet als een bouwstof conform het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming mogelijk is.

In derde instantie is het beleid gericht op vermindering van de uitloging om storten in de C₂-deponie te vermijden. Een mogelijkheid is terugwinnen van milieubedreigende stoffen. Dit kan er toe leiden dat het uitlooggedrag zodanig verandert dat sprake is van een C₃-afvalstof.

Ook door immobilisatie kan de uitloging van een C₂-afvalstof zodanig worden gewijzigd dat sprake is van een C₃-afvalstof. In bepaalde gevallen zal de afvalstof echter na immobilisatie nog steeds moeten worden aangemerkt als C₂-afvalstof.

Een randvoorwaarde die bij het immobiliseren wordt gesteld, is dat door immobilisatie het volume van de te storten afvalstof met niet meer dan 25% toeneemt.

C₂-afvalstoffen die op geen enkele wijze kunnen worden bewerkt, dienen te worden gestort in de C₂-deponie. C₂-afvalstoffen die in een hoeveelheid boven de 5 kton per jaar vrijkomen, worden niet bij de C₂-deponie toegelaten en dienen na behandeling elders te worden gestort. De vergunning voor de C₂-deponie wordt verleend voor de maximale termijn van tien jaar.

Door de hiervoor genoemde volgorde van verwerking wordt het aanbod van C₂-afvalstoffen aan de C₂-deponie beperkt en is de huidige capaciteit van de deponie voldoende.

Zoals uit het hiervoor staande blijkt, is er niet voor alle C₂-afvalstoffen een eenduidige minimumstandaard. De verwijdering kan per C₂-afvalstof verschillen. Daarom is in tabel 18.1 aangegeven in welke gevallen de C₂-afvalstoffen op welke wijze moeten worden verwerkt (voorkeursvolgorde).

In tabel 18.1 is aangegeven dat een andere wijze dan storten dient te worden toegepast, indien de kosten van deze andere afvalbeheerwijze niet meer bedragen dan 150 % van de storkosten per ton in de C₂-deponie, ook als storten in de deponie gezien de hoeveelheid is toegestaan. Dit percentage is gebaseerd op overwegingen om het storten zoveel mogelijk te beperken en het opleggen van al te kostbare verwijderingstechnieken te vermijden.

Door het verbinden van voorschriften aan de vergunningen wordt bereikt dat verwerking van C₂-afvalstoffen op het meest hoogwaardige niveau plaatsvindt. De vergunningen voor immobilisatie worden verleend voor de termijn van maximaal 5 jaar. Deze termijn kan ook tien jaar bedragen, maar dan wordt de verplichting toegevoegd dat technische ontwikkelingen zo spoedig mogelijk moeten worden doorgevoerd en wordt de mogelijkheid opgenomen voor het bevoegd gezag om de kwaliteitsnormen tussentijds aan te passen.

Tabel 18.1:

Voorkeursvolgorde voor de verwerking van C₂-afvalstoffen

Verwerkingsmogelijkheid	Criteria
1. Terugwinning van grondstoffen	<ul style="list-style-type: none"> • Grondstoffen dienen inzetbaar te zijn. • Maximale kosten: 150% van het tarief van de C₂-deponie.
2. Nuttige toepassing als vervanger van	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de randvoorwaarden van het primaire grondstof • Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming. • Maximale kosten: 150% van het tarief van de C₂-deponie.
3. Tijdelijk onbehandelde stort in de C ₂ -deponie in afwachting van een meer gewenste verwerkingsmogelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen 15 jaar kan een operationele verwerking worden verwacht.
4. Immobilisatie tot een nuttig toepasbaar product	<ul style="list-style-type: none"> • De criteria uit hoofdstuk 16 Mengen zijn van toepassing • Binnen de randvoorwaarden van het Bouwstoffen besluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming. • Producten dienen inzetbaar te zijn. • Maximale kosten: 150% van het tarief van de C₂-deponie.
5. Immobilisatie tot een C ₃ -afvalstof	<ul style="list-style-type: none"> • Het volume van de afvalstoffen mag niet meer dan 25% toenemen. • Maximale kosten: 150% van het tarief van de C₂-deponie.
6. Immobilisatie waardoor storten of in-situ immobilisatie in een separaat compartiment van een C ₃ -stortplaats mogelijk is	<ul style="list-style-type: none"> • Het volume van de afvalstoffen mag niet meer dan 25% toenemen. • Maximale kosten: 150% van het tarief van de C₂-deponie.
7. Storten in de C ₂ -deponie	

C₃-afvalstoffen

C₃-afvalstoffen zijn niet-verwerkbare, matig uitloogbare, vaste anorganische afvalstoffen. Ze kunnen slechts op of in de bodem worden gebracht indien de beheermaatregelen en de voorzieningen zodanig zijn, dat het percolaat slechts verwaarloosbare emissies naar de bodem kan veroorzaken.

Te storten C₃-afvalstoffen dienen een organisch stofgehalte van minder dan 10%, of 5% oxideerbaar koolstof, te hebben (voor de te hanteren meetmethoden zie onder C₂-afvalstoffen). Als hieraan niet wordt voldaan, moet in beginsel door een voorbehandeling het organisch stofgehalte worden verlaagd. Indien een dergelijke voorbehandeling niet mogelijk is, dan is het storten op een C₃-stortplaats toegestaan. Het bevoegd gezag zal daarbij in overleg met de betreffende stortplaatsbeheerder per geval nagaan welke wijze van storten verantwoord is teneinde verzuring van het

C₃-stortcompartiment en negatieve gevolgen op de uitloging van de overige gestorte C₃-afvalstoffen te voorkomen.

Criteria voor het verlenen van ontheffingen voor het storten van partijen afval met meer dan 10% organische stof zijn de omvang van de partij, de mogelijkheden om de organische stof te scheiden of anderszins te verwijderen en de zekerheid dat het totale gehalte aan organische stof overal in het stortlichaam beneden de 5% blijft.

Het storten van C₃-afvalstoffen dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Be- en verwerking op een zodanige wijze dat storten niet noodzakelijk is, verdient de voorkeur. De C₃-afvalstoffen zijn echter zeer uiteenlopend van karakter, waardoor niet op voorhand aan te geven is welke techniek voor welke stroom het beste kan worden toegepast. Wel is, evenals bij C₂-afvalstoffen, een voorkeursvolgorde aan te geven.

Voor anorganische C₃-afvalstoffen die kunnen worden be- of verwerkt, geldt de volgende voorkeursvolgorde voor afvalbeheer als minimumstandaard:

- scheidingstechnieken voor nuttige toepassing, indien deze technisch en financieel haalbaar zijn en indien er afzetmogelijkheden zijn voor de afgescheiden fracties;
- koude of thermische immobilisatie voor nuttige toepassing conform het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming indien dit technisch en financieel haalbaar is en indien er afzetmogelijkheden zijn voor de geïmmobiliseerde afvalstroom;
- andere be- of verwerkingstechnieken.

Met financieel haalbaar wordt bedoeld dat de kosten maximaal 150% mogen bedragen van het storttarief per ton van de C₃-stortplaats.

Door het verbinden van voorschriften aan de vergunningen wordt gerealiseerd dat verwerking van C₃-afvalstoffen op het meest hoogwaardige niveau plaatsvindt.

18.3.3 Geografische begrenzingen

Nederland staat op het standpunt dat landen voor storten zelfvoorzienend moeten zijn. Dit houdt in dat onbrandbaar restafval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast, in Nederland moet worden gestort.

Gedurende de planperiode van het eerste LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en zowel uitvoer als invoer voor storten wordt niet toegestaan. Uitzondering hierop zijn de C₁-afvalstoffen (zie paragraaf 18.3.2).

De provinciegrenzen voor onbrandbaar restafval zijn op 8 mei 2002 opgeheven met het in werking treden van de gewijzigde Wet milieubeheer. Dit is beleidsmatig onderbouwd en gemotiveerd in het Landelijk Stortplan (A00 1999). Voor het storten van afvalstoffen is dus sprake van één afvalregio en een landelijke markt.

18.3.4 Milieuhygiënische eisen aan stortplaatsen

Om te bewerkstelligen dat storten veilig en milieuhygiënische verantwoord plaatsvindt, worden eisen gesteld aan de voorzieningen waaraan een stortplaats moet voldoen. Dat is gebeurd door het Stortbesluit bodembescherming en de daarop gebaseerde technische richtlijnen. In een nog op te stellen ministeriële regeling op basis van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen zullen aanvullende eisen ten opzichte van het Stortbesluit bodembescherming worden gegeven voor het storten van geïmmobiliseerde gevaarlijke afvalstoffen.

De eisen bewerkstelligen dat stortplaatsen dusdanig worden ingericht, beheerd en afgewerkt dat verspreiding (nu en in de toekomst) van gestorte afvalstoffen naar de omliggende bodem en andere milieucapartimenten wordt voorkomen.

18.3.5 De EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen

De EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (Richtlijn 99/31/EG) bevat bepalingen en voorschriften over onder meer acceptatiecriteria, stortverboden, afvalklassen en nazorg. Deze richtlijn is op de volgende manier in nationale wetgeving geïmplementeerd:

- door wijzigingen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Stb. 2001, nr. 336);
- door het opstellen van een ministeriële regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land (Stcrt. 2001, 133);
- door een wijziging van de bij het Stortbesluit bodembescherming behorende Uitvoeringsregeling (Stcrt. 133).

18.3.6 Nazorg

Gegarandeerde nazorg is van belang om het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van een gesloten stortplaats zeker te stellen. Dit gebeurt door het treffen van maatregelen om de bodembeschermende voorzieningen in stand te houden, te herstellen en te vervangen. Ook is regelmatige inspectie van de voorzieningen en onderzoek van het grondwater onder de stortplaats noodzakelijk.

De wettelijke regeling van de nazorg is opgenomen in de Wet milieubeheer (de artikelen 8.47 tot en met 8.51 en de artikelen 15.42 tot en met 15.48). De nazorgregeling is van toepassing op alle stortplaatsen die na 1 september 1996 nog operationeel zijn.

De provincies zijn op grond van de wet bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de nazorg. De financiële middelen voor de nazorg dienen de provincies te verkrijgen uit een belastingheffing op het storten van afval.

In het kader van doelmatigheidstoetsing is de nazorgtoets voor gesloten stortplaatsen met het in werking treden van de wettelijke nazorgregeling vervallen.

De wettelijke regeling voor de nazorg is in 2001 geëvalueerd. Daarbij zijn aanbevelingen gedaan over delegatie en mandatering, apparaatskosten, de berekening van de nazorgkosten en nazorgheffing en over grootschalige baggerspecielocaties. De Minister van VROM heeft vervolgens aangegeven hoe hij met de aanbevelingen omgaat.

De nazorg van voormalige stortplaatsen, dat wil zeggen stortplaatsen die voor 1 september 1996 zijn gesloten, wordt geregeld via het bodembeleid en valt daarmee buiten de reikwijdte van het LAP.

Bedoelde nazorg is onderwerp van het project Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS), dat, zoals de titel al tot uitdrukking brengt, tot doel heeft te komen tot een nazorgregeling voor voormalige stortplaatsen. De uitvoering van het project vindt gefaseerd plaats.

De eerste fase, die is begonnen in 1999, voorziet in een vier jaar durende monitoring per locatie.

De eerste fase wordt in 2004 afgerond. De monitoring wordt gefinancierd uit een generieke heffing van iets minder dan één euro per ton te storten afval.

In de eerste fase worden de risico's van de afzonderlijke locaties in kaart gebracht. In de tweede fase wordt bezien welke maatregelen moeten worden uitgevoerd, wat de kosten zijn van die maatregelen en hoe de financiering moet plaatsvinden. Vervolgens wordt een definitieve regeling opgesteld.

18.3.7 Storten in eigen beheer

Een beperkt aantal afvalstoffen wordt in eigen beheer gestort. Tussen 1991 en 2000 is deze hoeveelheid afgenomen van 2.230 kton tot 340 kton. Deze afname is met name het gevolg van het steeds meer nuttig toepassen van de betreffende afvalstoffen en het storten op stortplaatsen buiten de eigen inrichting. De verwachting is dat het storten op eigen terrein de komende jaren wordt beëindigd. Er worden in principe geen vergunningen meer verstrekt voor het storten op eigen terrein, behalve als het voor bepaalde mono-stromen niet gewenst is dat ze op een gewone stortplaats terecht komen.

18.3.8 Ontwikkelingen

Onder de naam 'Duurzaam storten' zijn de overheden en de stortsector projecten gestart om te bezien in hoeverre voor het storten van afvalstoffen nieuwe technieken kunnen worden gerealiseerd. De nieuwe storttechnieken kunnen leiden tot:

- bevordering van nuttige toepassing, wat er onder meer toe kan leiden dat minder stortcapaciteit nodig is;
- minder of geen nazorg. Dit kan worden bereikt door het creëren van een evenwicht tussen het gestorte materiaal en de omgeving;
- besparing van milieuvorzieningen, door bijvoorbeeld minder monitoring of het later afdichten van de stortplaats;
- meer benutting van de energie in het gestorte afval.

De projecten bevinden zich nog in een experimentele fase. Er worden tijdens de LAP planperiode nog geen resultaten verwacht die van invloed zijn op het beleid zoals vastgelegd in dit LAP.

18.4 OPBERGEN IN DE DIEPE ONDERGROND

In 1993 heeft het Kabinet een standpunt bepaald over de vraag of de diepe ondergrond kan en mag worden gebruikt voor het opbergen van radioactief en hoog toxisch afval (Opbergen van afval in de diepe ondergrond; Tweede Kamer, 1992-1993, nr. 23163, nr. 1).

Daaruit zijn de volgende algemene uitgangspunten af te leiden:

- de bodem is in beginsel niet bestemd voor het opbergen van afvalstoffen of componenten van afvalstoffen die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn;
- berging van afvalstoffen in de diepe ondergrond is alleen aanvaardbaar als de te bergen afvalstoffen terugneembaar zijn. Dat betekent dat de afvalstoffen weer uit de diepe ondergrond moeten kunnen worden gehaald, bijvoorbeeld als op een bepaald moment hergebruikmogelijkheden beschikbaar zijn;
- de wijze van berging dient te voldoen aan de IBC-criteria.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot de volgende beleidslijn voor de verwijdering van C₁-afvalstoffen.

Bedrijven worden gestimuleerd om het ontstaan van deze afvalstoffen te voorkomen. Ontstaan C₁-afvalstoffen toch, dan moeten de bedrijven grote inspanningen doen om een geschikte verwerkingsmogelijkheid te ontwikkelen en te realiseren.

Dit beleid is tot nu toe succesvol geweest. Slechts een beperkt aantal C₁-afvalstoffen moest in de afgelopen jaren worden gestort. Vanwege het ontbreken van daartoe geschikte stortmogelijkheden in Nederland is enkele malen uitvoer naar een ondergrondse deponie toegestaan. Dit beleid wordt in de komende LAP-periode voortgezet, want er is thans onvoldoende uitzicht op het creëren van een ondergrondse opslag voor deze afvalstoffen in Nederland binnen de voorwaarden die aan een dergelijke opslag zijn gesteld in het eerder genoemde Regeringsstandpunt.

Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, is het uitgangspunt dat de bodem niet bestemd is voor het opbergen van afvalstoffen die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn. Dit betekent dat vloeibare afvalstoffen die bijvoorbeeld vrijkomen bij de winning en de bewerking van gas, olie en zout, die rechtstreeks uit de bodem komen (zogenoemd reservoir eigen zijn) en die niet zijn verontreinigd met componenten die oorspronkelijk niet in de bodem aanwezig waren, terug in de bodem kunnen worden gebracht op de plaats waar ze vandaan zijn gekomen.

Dit terug brengen in de bodem, ook wel injectie in de diepe ondergrond genoemd, moet plaatsvinden in dezelfde formatie en diepte als waar de afvalstoffen uit afkomstig zijn. Eventueel kan worden geïnjecteerd in vergelijkbare formaties. Er moet worden voorkomen dat de bodemkwaliteit in de diepe ondergrond verslechtert door het daarin injecteren van stoffen die op die plaats niet thuishoren.

Concreet betekent dit, dat er geen bezwaar is tegen het ter plekke terug in de bodem brengen van formatiewater/productiewater binnen de boven gestelde randvoorwaarden, ook niet als dit formatiewater/productiewater onvermijdelijk enige menging met schoon water heeft ondergaan.

Bij het boren naar en het winnen van delfstoffen als aardolie, aardgas en zout, wordt gebruik gemaakt van mijnbouwhulpstoffen. Deze hulpstoffen zijn niet uit de diepe ondergrond afkomstig en ze horen daarom in principe niet in die diepe ondergrond thuis. De hulpstoffen verontreinigen bovendien het formatie- en productiewater. Het gebruik en het in de diepe ondergrond brengen van deze mijnbouwhulpstoffen dient derhalve zoveel als mogelijk te worden vermeden en/of beperkt. Om die reden mag alleen formatiewater/productiewater waaruit zoveel als redelijkerwijs mogelijk is (ALARA) de mijnbouwhulpstoffen zijn verwijderd, in de diepe ondergrond worden teruggevoerd.

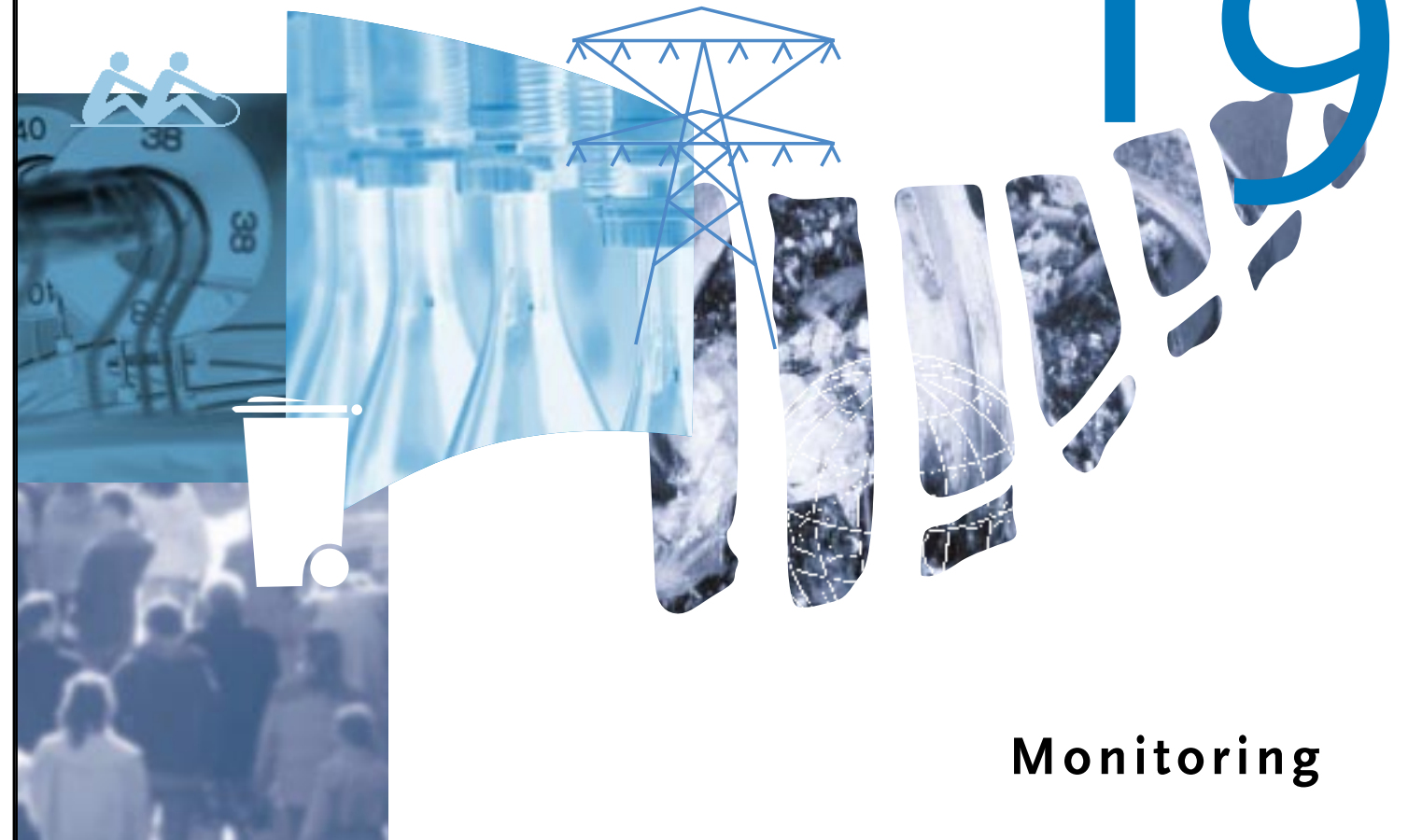
Bij de winning en verwerking van pekels tot zout (natriumzouten, magnesiumzouten enz.) ontstaan in sommige situaties gips, kalk en kalksteen als nevenproduct. Deze nevenproducten worden al jaren in de diepe ondergrond teruggevoerd ter stabilisering van de cavernes van waaruit de pekels is gewonnen en ter beperking van bodemdaling. Dit terugvoeren van nevenproducten in de zoutcavernes blijft toegestaan.

Het in de diepe ondergrond terug voeren van afvalstoffen die ontstaan bij productieprocessen waarin de in deze paragraaf genoemde grondstoffen worden ingezet, is in beginsel niet toegestaan. Overeenkomstig de systematiek voor het afwijken van de

minimumstandaarden (zie hoofdstuk 10) kan het bevoegd gezag toch vergunning verlenen voor het bedoelde terugvoeren in de diepe ondergrond. De vergunningaanvrager dient dan echter door onderzoek (zoals MER, LCA) aan te tonen dat het terugvoeren milieuhygiënisch gezien de voorkeur heeft, dan wel dat de kosten van alternatieven voor terugvoeren niet in verhouding staan tot de milieuhygiënische voordelen van die alternatieven.

hoofdstuk

19



Monitoring

19.1 INLEIDING

Om het beleid in dit LAP te kunnen evalueren en om eventuele bijstelling te kunnen onderbouwen en legitimeren, is het noodzakelijk dat de uitvoering van het LAP wordt gemonitord.

Monitoring is het vooropgezet, systematisch en gedurig verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens. Het gaat daarbij om:

- kwantitatieve gegevens of getalsmatige gegevens. Dit zijn de 'cijfertjes', bijvoorbeeld hoeveel afval ontstaat er en hoe wordt het beheerd;
- kwalitatieve gegevens. Dit zijn bijvoorbeeld gegevens over het uitvoeren van acties, het opstellen van regelgeving en het opmaken van evaluaties.

Met de resultaten van monitoring kan inzicht worden verkregen in hoeverre taak- en doelstellingen worden gehaald en afspraken worden nageleefd, kunnen handhavingsactiviteiten worden ondersteund, ontwikkelingen worden ingeschat, scenario's worden op- of bijgesteld en aannames worden gevalideerd. Monitoring kan dus worden gebruikt voor zowel diagnose (kijken naar het verleden en het vaststellen van de stand van zaken) als prognose (kijken naar de toekomst en het inschatten van ontwikkelingen en de gevolgen daarvan).

Dit hoofdstuk bevat de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de monitoring van het LAP, beschrijft de organisatie en gaat in op de rapportage.

19.2 UITGANGSPUNTEN

Bij de monitoring van het LAP worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Er worden alleen gegevens verzameld die nodig zijn voor onderbouwing, legitimatie en evaluatie van het afvalbeleid en om te voldoen aan internationale rapportage-verplichtingen. Er worden dus geen gegevens verzameld, waar vervolgens niets mee wordt gedaan.
2. Het streven is dat elke gegevenseigenaar de gegevens slechts éénmaal aan het monitoringstelsel hoeft te verstrekken.
3. De monitoringgegevens moeten door de meest betrokken partijen worden erkend. Alleen dan kunnen door iedereen gedragen uitspraken worden gedaan, bijvoorbeeld over het halen van taak- en doelstellingen.
4. De monitoringgegevens moeten betrouwbaar en nauwkeurig zijn, wat inhoudt dat:
 - definities zoveel mogelijk eenduidig zijn;
 - verzamelmethode en gegevensbewerking controleerbaar en reproduceerbaar zijn;
 - over het meetpunt in de keten overeenstemming bestaat;
 - verantwoordelijkheden met betrekking tot de aard, consistentie, beschikbaarheid en verwerking van de gegevens eenduidig beschreven zijn;
 - de structuur van de informatiestromen helder is.
5. Gegevens worden centraal opgeslagen, bewerkt en gerapporteerd.
6. Eenmaal per jaar wordt een integrale rapportage opgesteld over de voortgang van de uitvoering van het LAP. In de rapportage worden zowel de kwantitatieve gegevens (afvalhoeveelheden) gepresenteerd, als de kwalitatieve (voortgang actiepunten enz.).

7. In de jaarlijkse rapportage (zie punt 6) in het jaar t wordt over de kwantitatieve gegevens (afvalhoeveelheden) gerapporteerd over de periode 2000 tot en met het kalenderjaar t-1. Voor het jaar t-1 zullen voor verschillende onderdelen nog geen definitieve cijfers beschikbaar zijn, omdat bijvoorbeeld definitieve cijfers van enquêtes en dergelijke nog niet bekend zijn of omdat gebruik wordt gemaakt van tweejaarlijkse monitoringactiviteiten. In die gevallen worden over het jaar t-1 conceptcijfers gerapporteerd of extrapolaties van cijfers van vorige jaren. De cijfers van het jaar t-2 in de rapportage van het jaar t zijn wel definitief. Dit betekent dus dat definitieve cijfers niet ouder mogen zijn dan twee jaar. De uitgangspunten worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma LAP.

19.3 ORGANISATIE

19.3.1 Coördinatie milieumonitoring

Op landelijk niveau functioneren drie coördinatiecommissies (CC) voor milieumonitoring:

- CCDM: voor doelgroepmonitoring. Deze vorm van monitoring is bedoeld om vast te kunnen stellen in hoeverre de verschillende doelgroepen hun taak- en doelstellingen halen. Voorbeelden voor afvalbeheer zijn het percentage afvalscheiding dat door de consument wordt behaald en de mate van nuttige toepassing van verpakkingsafval door het betreffende bedrijfsleven.
- CCO: voor monitoring van overheidsprestaties. Dit heeft tot doel om vast te stellen in welke mate beleidsmatig vastgestelde prestatie-eisen worden gerealiseerd door de daarvoor verantwoordelijke overheden. Bij afvalbeheer kan hierbij worden gedacht aan het in kaart brengen of en op welke manier gemeenten zorgdragen dat preventiebepalingen worden opgenomen in vergunningen voor bedrijven.
- CCM: voor monitoring van milieukwaliteit. Hierbij wordt (de verandering in) de toestand van objecten van onderzoek vastgesteld, bijvoorbeeld de dikte van de ozonlaag, de hoeveelheid CO₂ in de atmosfeer, enz.

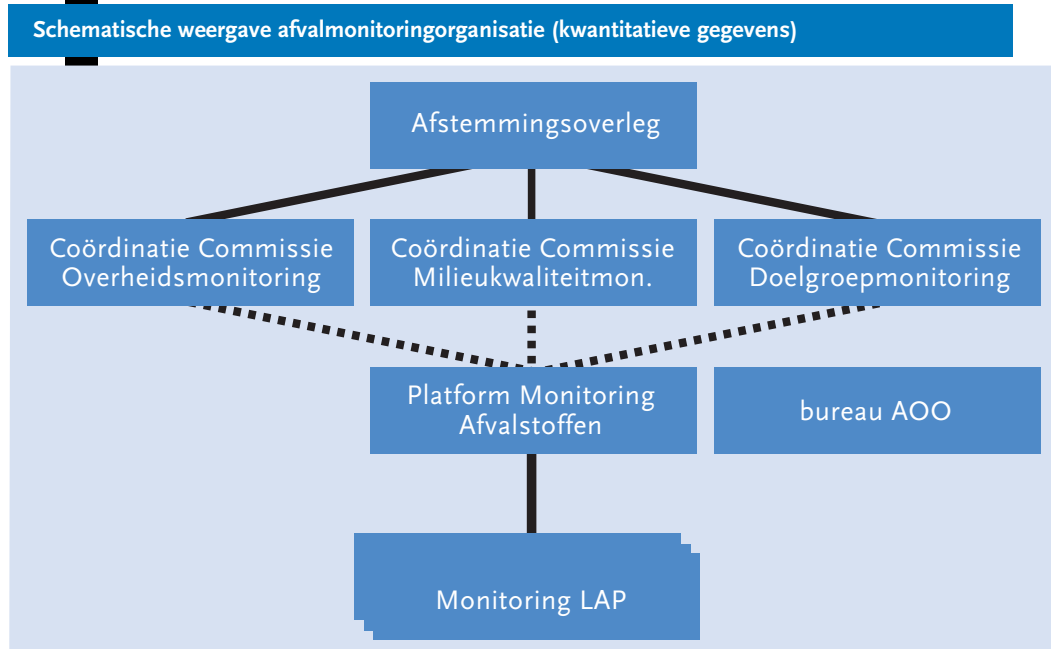
In deze commissies worden alle milieu-monitoringactiviteiten besproken en vindt afstemming plaats tussen de verschillende sectoren. De commissies bestaan uit vertegenwoordigers van de overheden en van de instituten/organisaties die de daadwerkelijke monitoring uitvoeren.

Voor afvalbeheer zijn de CCDM en de CCO de meest van belang zijnde coördinatie commissies. De VROM Inspectie vervult het voorzitterschap en secretariaat van beide commissies. Tevens is deze afdeling verantwoordelijk voor het instandhouden van een nationale milieugegevensdatabase.

19.3.2 Uitvoering kwantitatieve LAP-monitoring

Overleg en afstemming over de opzet, uitvoering en resultaten van monitoringactiviteiten voor het kwantitatieve deel van het LAP (afvalhoeveelheden enz.) vindt plaats in het Platform Monitoring Afvalstoffen. In het platform zijn vertegenwoordigd het Ministerie van VROM (voorzitter), bureau AOO (secretariaat), IPO, VNG, RIVM, CBS, LMA, MKB Nederland, VNO en de Afvalfederatie.

Figuur 19.1:



De feitelijke monitoring van het LAP, te weten het daadwerkelijk verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens wordt gecoördineerd door het bureau AOO.

In het deel van het uitvoeringsprogramma dat gaat over de getalsmatige monitoring is uitgewerkt welke gegevens worden verzameld, wie daarvoor verantwoordelijk is, met welke frequentie de gegevensverzameling plaatsvindt, enz.

Bestaande registratie- en monitoringactiviteiten, zoals van het LMA en het CBS, worden niet door het bureau AOO overgenomen, maar blijven de verantwoordelijkheid van de betreffende organisaties. Er wordt zorggedragen voor afstemming met deze organisaties, zodat hun activiteiten en resultaten onderdeel uitmaken van de getalsmatige monitoring. Op deze manier dragen de organisaties optimaal bij aan de monitoring van het LAP en treden er geen doublures op.

19.3.3 Uitvoering kwalitatieve LAP-monitoring

In het uitvoeringsprogramma LAP is aangegeven welke acties en onderzoeken worden uitgevoerd, welke regelgeving wordt opgesteld of aangepast, enz. Voor sommige van deze activiteiten worden aparte werkgroepen ingesteld, waarvan de samenstelling afhankelijk is van de aard van de activiteit. Voor diverse andere activiteiten worden geen aparte werkgroepen ingesteld, omdat ze behoren tot de normale taken van organisaties. Zo is het opstellen of aanpassen van regelgeving een specifieke taak van het ministerie van VROM en het bijhouden van afwijkingen van het LAP een reguliere taak van het bureau AOO. Bij het uitvoeren van deze activiteiten vindt uiteraard wel overleg met derden plaats, maar dat overleg is een integraal onderdeel van de betreffende activiteiten. De voortgang van deze activiteiten wordt gevolgd door een coördinatieteam uitvoering. Dit team zal jaarlijks rapporteren over de voortgang.

19.4 GEGEVENSOPSLAG

Bij het bureau AOO wordt een centrale afvaldatabank gerealiseerd, waarin alle afvalgegevens worden opgeslagen. Deze databank wordt onder meer gekoppeld aan de centrale databank van milieugegevens die door de VROM Inspectie wordt beheerd.

19.5 NATIONALE RAPPORTAGE

Zoals in de uitgangspunten voor de monitoring in paragraaf 19.2 is aangegeven, wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het LAP.

Er wordt gerapporteerd over de initiatieven voor nascheiding en thermische verwerking van afvalstoffen, de mate van in- en uitvoer, het totale afvalaanbod in Nederland, de mate van nuttige toepassing, de hoeveelheid afval die is verwijderd, de resultaten van uitgevoerd onderzoek, de stand van zaken over een gelijk speelveld, de voortgang van het opzetten/aanpassen van regelgeving, enz.

De kwantitatieve (getalsmatige) gegevens worden voorgelegd aan het Platform Monitoring Afvalstoffen.

Het vormgeven en openbaar maken van met name de getalsmatige gegevens (afvalhoeveelheden) vindt plaats in overleg met de VROM Inspectie.

De verzamelde gegevens worden ter beschikking gesteld van het RIVM en CSB voor het opstellen van de jaarlijkse Milieubalans (RIVM) en Milieucompendium (RIVM en CBS) en de vierjaarlijkse Milieuverkenning (RIVM).

19.6 INTERNATIONALE RAPPORTAGE

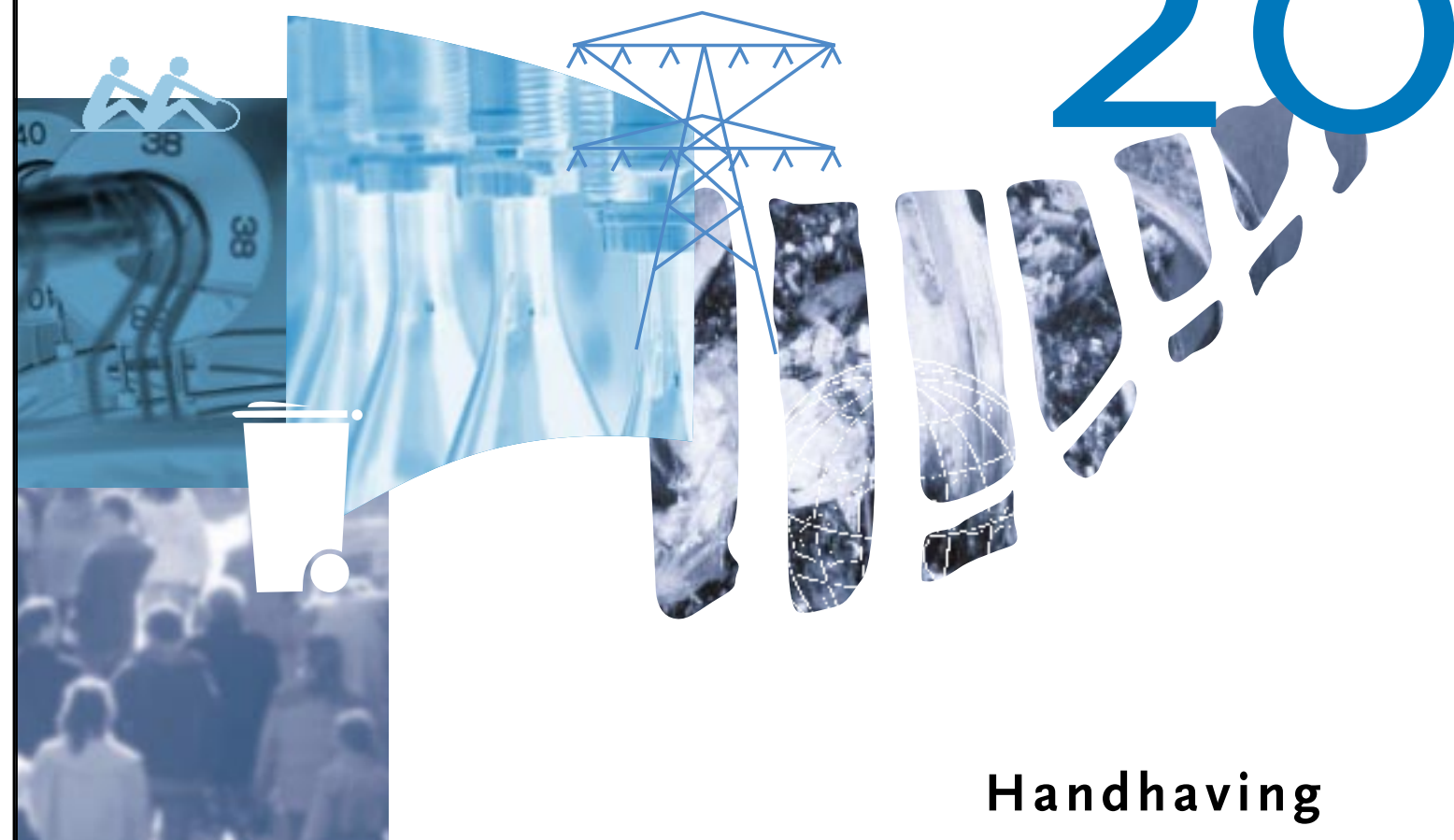
Diverse internationale richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen en richtlijnen voor specifieke afvalstoffen als verpakkingen, afgewerkte olie, batterijen, enz., bevatten verplichtingen tot het periodiek verstrekken van gegevens. Daarnaast is een Europese verordening betreffende de statistiek van het afvalbeheer in voorbereiding.

De centrale afvaldatabank wordt zodanig ingericht dat op de vereiste momenten de benodigde gegevens in de volgens de betreffende richtlijnen vereiste formats worden gegenereerd.

Daarnaast zijn er diverse internationale organisaties, zoals Eurostat (het statistisch bureau van de Europese Unie) en het Topic Centre on waste and material flows van het Europees Milieuagentschap, die al dan niet periodiek analyses en overzichten maken van de afvalbeheersituatie in de verschillende landen. Ook voor deze activiteiten worden de gegevens van de centrale databank gebruikt.

hoofdstuk

20



Handhaving

20.1 INLEIDING

De effectiviteit van het afvalstoffenbeleid wordt in belangrijke mate bepaald door de handhaving ervan. Voor een goede handhaving is het noodzakelijk dat het beleid en de wet- en regelgeving handhaafbaar zijn en dat aan de daadwerkelijke handhaving voldoende prioriteit wordt gegeven.

Daarom vindt in een vroegtijdig stadium overleg plaats tussen de opstellers van de regelgeving en de bij handhaving betrokkenen, zoals IPO, VNG, VROM Inspectie, het Openbaar Ministerie en de betrokken doelgroepen van het bedrijfsleven. Ook na inwerkingtreding van de regelgeving vindt overleg tussen de betrokkenen plaats, zodat eventuele lacunes in de regelgeving zo snel mogelijk kunnen worden hersteld.

In de praktijk blijkt echter regelmatig dat bepaalde aspecten van de regelgeving toch moeilijk handhaafbaar blijken of dat de capaciteit van de handhaving niet goed is afgestemd op de voor de uitvoering benodigde omvang en intensiteit. Dat geldt ook voor handhaving van de regels voor afvalbeheer. Daarom is het nodig dat inzicht bestaat in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer: waar liggen de specifieke problemen en welke capaciteit van de gezamenlijke handhavers is voor handhaving van het afvalbeheer beschikbaar?

Alvorens die vragen te beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op de bevoegdheden bij handhaving. Daarna wordt de verschuiving van de handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht behandeld en de mede daaruit voortvloeiende samenwerking op handhavingsgebied. Vervolgens wordt ingegaan op specifieke handhavingsaspecten van het LAP, zoals de EVOA, vergunningsvoorschriften, minimumstandaards en in dit LAP aangegeven specifieke beleidslijnen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van onderzoeken en initiatieven die moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van de handhaving van afvalbeheer.

Overigens wordt over de handhaving van het milieubeleid halfjaarlijks aan het parlement gerapporteerd. In deze rapportages wordt ook aandacht besteed aan de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.

20.2 BEVOEGDHEDEN BIJ HANDHAVING

De artikelen 18.2a t/m 18.2c van de Wet milieubeheer geven een verdeling van de bevoegdheden van de bestuursrechtelijke handhaving van de afvalregelgeving tussen de diverse overheden. De strafrechtelijke handhaving is gebaseerd op de Wet op de economische delicten (WED).

Bij de bestuursrechtelijke verdeling van bevoegdheden zijn in hoofdlijnen de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het bevoegd gezag dat belast is met de vergunningverlening voor een inrichting (gemeente, provincie, waterschap) is tevens belast met de handhaving van de afvalregelgeving voor die inrichting. Naast handhaving van de inhoudelijke voorschriften ziet het bevoegd gezag ook toe op de naleving van meldingen- en registratievoorschriften;

- voor de overige activiteiten is de handhaving zoveel mogelijk gekoppeld aan het gezag dat is bevoegd tot het stellen van regels ten aanzien van de activiteit. Zo is de Minister van VROM (in de praktijk de VROM Inspectie) verantwoordelijk voor de handhaving van de EVOA, de productregelgeving en de lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars. Ook is de Minister van VROM bevoegd gezag voor en belast met de handhaving van (kortweg) defensie-inrichtingen en laboratoria voor genetische modificatie;
- de provincies zijn belast met de handhaving van het verstrekken en aanwezig hebben van de begeleidingsbrief bij (binnenlandse) afvaltransporten. In de praktijk vindt deze handhaving veelal plaats in de vorm van transportcontroles die gezamenlijk met opsporingsdiensten worden georganiseerd en uitgevoerd. Ook stellen provincies toezichtsplannen op en voeren ze administratief toezicht uit;
- provincies en gemeenten zijn belast met de handhaving van afvalpreventie en afvalscheiding bij de inrichtingen waarvoor zij het bevoegd gezag zijn.

Voor de zorgplicht en activiteiten die buiten een inrichting plaatsvinden, zoals het buiten een inrichting storten of verbranden van afvalstoffen, vindt de toedeling van handhavingsbevoegdheden plaats op basis van de Wet verbetering handhavingsbevoegdheden (Stb. 2001, 517). In deze wet wordt de bevoegdheid tot handhaving in deze gevallen toebedeeld aan de diverse betrokken overheidsinstanties, waarbij het aan deze instanties is overgelaten om voor de handhavingssamenwerking precieze afspraken te maken over de feitelijke invulling.

Voor de strafrechtelijke handhaving biedt de Wet op de economische delicten, naast de reguliere mogelijkheden voor het Openbaar Ministerie om te vervolgen, de mogelijkheid om bij overtreding van een groot aantal bepalingen van onder meer de afvalstoffenregelgeving over te gaan tot het aanbieden van een transactie. De transactiebevoegdheid voor het bestuur, de zogenoemde strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur, is gebaseerd op artikel 37 van de Wet op de economische delicten (zie ook Transactiebesluit milieudelicten (Stb. 2000, 320) en de Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten (Stcrt. 2000, 185). Het gaat dan met name om de wat lichtere milieudelicten. Het ingaan op het transactievoorstel houdt in dat van verdere vervolging wordt afgezien.

De toekenning van de transactiebevoegdheid is in eerste instantie beperkt tot een aantal proefprojecten. Ook het aantal overtredingen waarmee wordt geëxperimenteerd is beperkt, maar dit aantal wordt naar verwachting uitgebreid tijdens de duur van de projecten (tot 1 mei 2003). Tijdens de planperiode van het LAP (2002-2006) worden de mogelijkheden van deze transactiebevoegdheid bij overtreding van de afvalregelgeving uitgebreid.

20.3 VAN HANDHAVING VAN INDIVIDUELE BEDRIJVEN NAAR KETENTOEZICHT

Het toezicht op de naleving van regelgeving is traditioneel gezien op de individuele inrichting gericht. De laatste jaren is het besef gegroeid dat inzicht in de gehele keten een noodzakelijke voorwaarde is voor een efficiënt toezicht op de naleving van regels voor bepaalde risicovolle afvalstromen. Deze ketengerichte handhaving richt zich op alle

schakels uit de keten van het ontstaan tot en met verwijdering van afvalstromen, vervuilde grondstromen, secundaire grondstoffen of producten. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de marktsituatie, de rol van de verschillende handhavende instanties en de handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid van de regelgeving. Het in beeld brengen van de keten is essentieel om een efficiënt ketentoezicht te kunnen uitoefenen. Door middel van ketenonderzoek kunnen de zwakke schakels in de keten worden opgespoord, waarop vervolgens de daadwerkelijke handhavingsinspanningen zich bij voorkeur kunnen richten. Ook kunnen eventuele omissies in de regelgeving naar het beleid worden teruggekoppeld.

Bij wijzigingen in regelgeving of beleid moeten de consequenties van de wijzigingen voor de betreffende keten in beeld worden gebracht. Vervolgens moeten de handhavende instanties vóór de inwerkingtreding van de desbetreffende wetgeving van die consequenties op de hoogte worden gesteld. Zij kunnen zich dan tijdig instellen op de consequenties van de wijziging voor het ketentoezicht.

Ter ondersteuning van het ketentoezicht is een goede monitoring vereist. De monitoring geschiedt onder meer op basis van de meldingen- en registratiegegevens. Het ketentoezicht heeft derhalve consequenties voor de opzet en organisatie van de regelgeving op het terrein van het melden en registreren van afvalstoffen.

Het initiatief voor het verrichten van ketenonderzoek wordt in de meeste gevallen door de VROM Inspectie genomen, maar ook de provincies zijn op dit gebied actief. Alle handhavingspartners kunnen een bijdrage leveren aan ketenonderzoek, zeker daar waar zij voor vergunningverlening een bepaalde betrokkenheid hebben.

In de afgelopen periode heeft onder meer ketenonderzoek plaatsgevonden naar het beheer van grondstromen, bouw- en sloopafval en afvalstoffen in de landbouw. In de komende planperiode van het LAP worden jaarlijks enkele afvalstromen aangewezen die in aanmerking komen voor ketenonderzoek. In 2002 is door de VROM Inspectie ketenonderzoek uitgevoerd naar de regeling scheiden en gescheiden houden. In 2003 volgen onderzoeken naar onder meer wit- en bruingoed en asbest.

Voor het verkrijgen van inzicht in de keten en het uitoefenen van ketentoezicht is samenwerking tussen de handhavende instanties noodzakelijk. In dergelijke samenwerkingsverbanden kan immers optimaal gebruik worden gemaakt van de informatie en de ervaring waarover de afzonderlijke instanties beschikken over de verschillende schakels in de keten.

20.4 MEER SAMENWERKEN BIJ HANDHAVEN

Zoals in de vorige paragraaf is geconcludeerd, heeft een samenwerkingsstructuur bij handhaving een duidelijke meerwaarde, vooral bij de ketengerichte handhaving. Een afvalbeheerketen heeft in de meeste gevallen een bovenregionaal karakter en overschrijdt in veel gevallen zelfs de landsgrenzen. Door gericht onderzoek naar de actoren die bij deze afvalverwijderingsketen zijn betrokken en naar de factoren die een rol spelen bij het gedrag van de keten, gecombineerd met samenwerking en informatie uitwisseling tussen de handhavingspartners over de diverse schakels, neemt het inzicht in de keten en daarmee de mogelijkheid van een betere handhaving toe.

Een samenwerkingsstructuur heeft ook voordelen bij gebiedsgerichte handhaving in het buitengebied. Hierbij heeft men te maken met een breed scala van wettelijke regelingen, die elk op zich specifieke deskundigheid vereisen. Om deze reden wordt voor het buitengebied in toenemende mate de behoefte aan een geïntegreerde en gecoördineerde gebiedsgerichte aanpak van de handhaving van milieu- en 'aanpalende' wetgeving gevoeld. Voor afvalstoffenregelgeving kan hierbij in het bijzonder worden gedacht aan het storten en verbranden buiten inrichtingen. In het kader van het project 'Handhaven op niveau' wordt een deelproject 'Storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen' uitgevoerd. Hiervoor is in 2001 een overzicht opgesteld van de huidige handhavingspraktijk. Op basis daarvan zijn in 2002 proefprojecten ter verbetering van de handhaving opgezet. Deze proefprojecten moeten in 2003 leiden tot praktijkrichtlijnen (best practices) voor de handhaving rond het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

Voor de handhavingssamenwerking wordt tevens overgegaan tot meer gecoördineerde bedrijfsbezoeken. Dit houdt in dat toezichthoudende ambtenaren voor verschillende wetten gezamenlijk het bedrijfsbezoek verrichten. Een dergelijke coördinatie heeft als voordeel dat het bedrijf slechts één keer wordt bezocht in plaats van diverse keren door verschillende toezichthouders. Tevens voorkomt men dat hetzelfde werk door verschillende toezichthouders opnieuw gedaan moet worden.

Ook voor de onderwerpen afvalpreventie en afvalscheiding is coördinatie bij bedrijfsbezoeken van belang. Voor bedrijven liggen deze onderwerpen dikwijls in dezelfde sfeer en kunnen ook aanverwante onderwerpen als energie- en waterbesparing worden betrokken.

Naast de hierboven beschreven handhavingssamenwerking zijn er regionale samenwerkingsstructuren gevormd waarin toezichthoudende en opsporingsinstanties samenwerken. Het gaat hier om bestuursovereenkomsten over samenwerkingsverbanden waarin alle handhavende instanties, zowel strafrechterlijke als publieksrechterlijke, zijn vertegenwoordigd. De samenwerkingsverbanden zijn momenteel grotendeels landsdekkend.

In deze samenwerkingsverbanden worden probleembedrijven geselecteerd die door de handhavende instanties gezamenlijk worden bezocht. Daardoor weet men precies van elkaar wat men doet en het betrokken bedrijf wordt eenduidig benaderd. Een voorbeeld van een dergelijke structuur is het project Handhaving Probleembedrijven Rijnmond, dat als doel heeft een projectmatige aanpak van probleembedrijven in die regio. Een dergelijke projectstructuur blijkt in de praktijk grote meerwaarde te hebben: er vindt regelmatig uitwisseling van informatie en ervaringen plaats en er worden handhavingsprojecten uitgevoerd waarin toezicht- en opsporingsinstanties samenwerken.

De in deze paragraaf genoemde samenwerking is niet alleen voor de handhavers van belang, maar ook voor de bedrijven waar de handhavers zich op richten. Door samenwerking wordt namelijk voorkomen dat handhavingsinstanties (hinderlijk) langs elkaar heen werken.

Verder profiteren bedrijven bij een adequate handhaving, omdat daardoor concurrentievervalsing tussen bedrijven door freeriders wordt voorkomen en een verdere professionalisering van de afvalbeheermarkt wordt bevorderd.

Deze professionalisering uit zich op handhavingsgebied in het gebruik van 'compliance-programma's', waartoe enkele ondernemingen het initiatief hebben genomen. De compliance gedachte is momenteel sterk in opkomst bij het bedrijfsleven, wat bijvoorbeeld leidt tot een actieve opstelling en grote betrokkenheid bij de voorbereiding van vergunningen. Deze ontwikkelingen in de markt vragen om een hierop afgestemde wijze van handhaven.

20.5 HANDHAVING VAN SPECIFIEKE ONDERDELEN VAN HET LAP

In hoofdstuk 9 van het LAP is een overzicht gegeven van het instrumentarium dat wordt ingezet in het afvalstoffenbeleid. De instrumenten zijn regulerend, financieel of stimulerend van aard.

Met name de regulerende instrumenten en maatregelen vereisen specifieke aandacht van de handhaving. Voorbeelden daarvan zijn het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering, in het bijzonder de stookwaarde van brandbaar (rest)afval. De capaciteit in menskracht van de VROM Inspectie is specifiek voor de controle op de afvalstromen en het afvalstoffenbeleid uitgebreid van zes naar tien fulltime personen.

Een belangrijk aspect van het LAP is de inzet op uniformering van beleid en maatregelen, onder meer door de bepaling dat ieder bestuursorgaan bij de uitoefening van eigen bevoegdheden rekening moet houden met het LAP. Deze versterking van uniformiteit in beleid en uitvoering kan positief uitwerken op de naleving en daarmee op de in te zetten handhaving.

Bij de inzet van financiële instrumenten wordt de naleving meer door de markt gestuurd. Dit vergt in het algemeen minder handhavingsactiviteiten dan bij alleen sturing door wet- en regelgeving.

20.5.1 EVOA

Voor de handhaving van de EVOA voert de VROM Inspectie samen met andere handhavingspartners (zoals douane, RVI, KLPD en provincies) jaarlijks een groot aantal transportcontroles uit, waarbij controle op een aantal regelingen plaatsvindt. Tevens voert de VROM Inspectie, mede op basis van deze transportcontroles, een aantal nazorgcontroles bij bedrijven uit. Het gaat hierbij om bedrijven die transporten van afvalstoffen uitvoeren die belangrijke risico's voor het milieu kunnen veroorzaken.

In 2001 is de handhavingsstrategie van de VROM Inspectie voor de EVOA geëvalueerd en aangepast. Daarbij is ook de communicatie over de handhaving met de doelgroepen (bedrijfsleven, politiek, andere overheden) belangrijk versterkt.

De handhaving van de EVOA wordt in de planperiode van het LAP ook internationaal verder uitgewerkt, waardoor binnen de Europese Unie een samenhangend handhavingsbeleid tot stand komt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden als het Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL) en Transfrontier Shipments of Waste (TFS).

Het accent in het werk van de handhaving (VROM Inspectie) zal liggen op transporten naar niet EU landen. Fysieke controles blijven tot het reguliere handhavingspakket horen.

In 2001 en 2002 werden naar aanleiding van signalen vanuit het bedrijfsleven diverse afvaltransporten fysiek nagetrokken in een samenwerking tussen de milieuinspecties van Nederland en Duitsland. Het vermoeden was dat transporten die plaatsvonden onder de noemer nuttige toepassing regelrecht naar stortplaatsen in Duitsland gingen. Dit vermoeden werd op basis van de handhavingsacties niet bevestigd. De signalen waren aanleiding voor een eind 2002 gestart nader overleg tussen overheid en bedrijfsleven gericht op de mogelijke verfijning van de in dit LAP opgenomen maatregelen rond het toepassen van reststoffen en de toepassing van in- en uitvoercriteria, als ook de certificering van bedrijven.

20.5.2 Productregelgeving

Voor de handhaving van de productregelgeving heeft de VROM Inspectie de afgelopen jaren controles uitgevoerd op de naleving van het besluit KCA-logo en diverse beheerbesluiten (batterijen, banden, verpakkingen en wit- en bruingoed). Deze controles bleken bijzonder effectief voor het bewerkstelligen van een adequaat naleefgedrag door de betrokken bedrijven. De controles worden in de planperiode van het LAP periodiek herhaald.

20.5.3 Vergunningvoorschriften en minimumstandaarden

De eis dat regelgeving de toets van handhaafbaarheid moet kunnen doorstaan, geldt niet alleen voor wet- en regelgeving op centraal niveau, maar zeker ook voor de vergunningvoorschriften die door de vergunningverlenende instantie worden geformuleerd. Het is de verantwoordelijkheid van de vergunningverlenende instanties om heldere en eenduidige voorschriften te formuleren.

Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan een goede afbakening van de in de voorschriften gebruikte begrippen, zodat zij slechts voor één uitleg vatbaar zijn. Een goede afbakening van begrippen als 'jaarvrachten', 'periodiek' en 'jaargemiddelden' is essentieel als men de vergunninghouder op de naleving van het desbetreffende voorschrift wil aanspreken.

De eis van een heldere en eenduidige formulering geldt in het bijzonder voor de vertaling van de minimumstandaard in de vergunning. Deze vertaling moet concreet worden geformuleerd en niet in de vorm van een algemene formulering waarop vervolgens niet kan worden gehandhaafd.

Dit betekent dat de minimumstandaard afrekenbare criteria dient te bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van concrete percentages, en een goede definiëring van begrippen. Voorts verdient het de voorkeur om de formulering zoveel mogelijk te richten op het resultaat en niet op de te gebruiken techniek.

De aandacht van de VROM Inspectie richt zich in de planperiode van het LAP mede op het tijdig en volledig implementeren van de minimumstandaard in vergunningvoorschriften.

De feitelijke handhaving van vergunningen en algemene regels, de minimumstandaarden, afvalpreventie en afvalscheiding is een taak van provincies en gemeenten. Omdat de taken van deze overheden op het gebied van handhaving van vergunningen, melden en registreren nauwelijks veranderen door dit LAP, wordt uitgegaan van een continuering van de reguliere controles.

20.6 VERBETEREN VAN DE KWALITEIT EN KWANTITEIT VAN DE HANDHAVING VAN HET AFVALBEHEER

In de voorgaande paragrafen is onder meer aangegeven welke aspecten van het LAP speciale aandacht vergen uit het oogpunt van handhaving. Bij enkele van die aspecten is reeds voorzien in specifieke acties en initiatieven, het oplossen van problemen en uitbreiding van de menskracht voor handhaving.

Om een effectieve handhaving te kunnen (blijven) waarborgen, is het noodzakelijk dat steeds inzicht bestaat in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer. Er moet dus een beeld zijn van de specifieke inhoudelijke problemen en van de beschikbare capaciteit van de gezamenlijke handhavers voor handhaving van het afvalbeheer.

Om aan het begin van de LAP planperiode en dergelijk beeld te hebben, is eind 2002 in opdracht van de Ministers van VROM en Justitie en onder begeleiding van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een onderzoek gestart. In dit onderzoek worden op basis van de ervaringen van de werkvloer van de handhaving en van de bedrijven de belangrijkste problemen, de omvang en de kwaliteit van de handhaving van het afvalbeheer geïnventariseerd. In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de prikkels tot professionalisering van de handhaving, de samenwerking tussen de afzonderlijke handhavers en de samenwerking tussen handhavers en bedrijven die actief zijn in het afvalbeheer.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zullen de betrokken ministers in 2003 een strategisch handhavingsplan opstellen, waarin zij aangeven hoe zij een adequaat niveau van naleving en handhaving nastreven en hoe de financiering daarvan binnen hun eigen begroting wordt geregeld. Daarbij zullen met behulp van een risicoanalyse de prioriteiten worden geëxpliciteerd.

Parallel aan dit onderzoek zal het Expertisecentrum rechtshandhaving (ERH) bij het Ministerie van Justitie met de daar ontwikkelde 'Tafel van elf' methodiek de handhaafbaarheid van elementen uit het afvalstoffenbeheerregiem toetsen, zoals het onderscheid nuttige toepassing en verwijdering bij verbranden.

Deze toetsing vindt plaats door experts uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de wetenschappelijke wereld en de betrokken departementen. Op basis van deze analyses kan de aanpak bij de handhaving verder worden ontwikkeld en kan worden aangegeven hoe de handhavingsinspanningen inspelen op ontwikkelingen rond de compliance-gedachte in het afvalbeheer. Daarbij wordt uitgegaan van een ketengerichte benadering en bevordering van samenwerkingsstructuren. Ook zullen de gevolgen voor de capaciteit van de VROM Inspectie, gemeentelijke en provinciale toezichthouders en de strafrechtelijke actoren (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en CJIB) in kaart worden gebracht.

De twee hiervoor genoemde onderzoeken kunnen worden gezien als een specifieke aanvulling op twee projecten die in 2001 zijn gestart om de kwaliteit van de milieuregelgeving te bevorderen.

Het eerste betreft de ontwikkeling van praktijkrichtlijnen ('best practices') voor handhaving in het buitengebied (zie ook paragraaf 20.4). Hierbij is beperkte aandacht voor de handhaving van het afvalbeheer.

Het tweede project betreft het samenwerkingsproject 'Verbetering milieuhandhaving' van het Openbaar Ministerie en het Ministerie van VROM. In dit project is iets prominenter aandacht voor de afvalstoffenregels. De bevindingen van beide projecten worden meegenomen bij het verbeteren van de handhaving van het afvalbeheer.

Communicatie

Net als voor veel andere activiteiten is ook voor de handhaving de communicatie essentieel. Het gaat daarbij om informatie-uitwisseling en terugkoppeling tussen beleidsmakers en handhavers, tussen vergunningverleners en handhavers, tussen deze actoren onderling en tussen overheden en het betrokken bedrijfsleven.

In de planperiode van het LAP wordt daarom een gestructureerde overleg tussen beleidsmakers, handhavers, vergunningverleners en bedrijfsleven opgezet. Het doel hiervan is het verbeteren van de communicatie tussen de diverse actoren, het identificeren van problemen in de praktijk en het genereren van oplossingen daarvoor.

Daarnaast wordt speciaal voor de handhaving van het LAP een apart overleg ingesteld tussen beleidsmakers en de diverse handhavende instanties.

hoofdstuk

21



**Effectentoetsen
beleidsvoornemens**

21.1 INLEIDING

Bij het voorbereiden van regelgeving in wetten, AMvB's en ministeriële regelingen en bij het formuleren van nieuwe beleidsvoornemens in bijvoorbeeld beleidsplannen en -nota's, moet worden aangegeven wat de consequenties zijn van die regelgeving en/of nieuwe beleidsvoornemens voor het bedrijfsleven en de marktwerking, voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en voor het milieu.

In het voorliggende LAP is reeds bij diverse onderdelen ingegaan op deze consequenties. Zo is aangegeven dat het stimuleren van preventie en nuttige toepassing tot doel heeft om zo weinig mogelijk afval terecht te laten komen in de afvalbeheerschakels met in het algemeen de meeste milieudruk (verbranden als vorm van verwijderen en storten). Verder dragen preventie en nuttige toepassing bij aan besparing in het gebruik van primaire grond- en brandstoffen. Ook is aangegeven dat het stimuleren van de inzet van afvalstoffen als brandstof mede tot doel heeft om bij te dragen aan het klimaatbeleid. In de passages over de voorgestelde sturingsinstrumenten wordt aandacht besteed aan de consequenties voor het bedrijfsleven, zowel wat betreft het ontwikkelen en realiseren van nieuwe technieken als mogelijke extra kosten. Verder is marktwerking een aspect dat nadrukkelijk aan de orde komt bij het vormgeven van de nieuwe beleidslijn van nascheiden en verwerken van hoogcalorisch afval. Verder bevat het LAP een apart hoofdstuk over handhaving (hoofdstuk 20).

In dit hoofdstuk worden de consequenties van het LAP voor het bedrijfsleven en de marktwerking, voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en voor het milieu samengevat. Daarbij is de 'Vragenlijst ten behoeve van ontwerp-regelgeving' als leidraad gehanteerd.

Ten behoeve van het opstellen van dit hoofdstuk is het voor-ontwerp beleidskader LAP van 18 juni 2001 voorgelegd aan en heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), het Gezamenlijk steunpunt voorgenomen regelgeving en het Ministerie van Justitie. De reacties van deze instanties zijn meegenomen bij het definitief maken van dit hoofdstuk.

21.2 BEDRIJFSEFFECTEN EN MARKTWERKING

1. Voor welke categorieën bedrijven heeft het LAP mogelijke bedrijfseffecten?
2. Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met het LAP geconfronteerd?

Het LAP heeft consequenties voor alle bedrijven in Nederland, simpelweg omdat elk bedrijf afval produceert en zich daarvan moet ontdoen. De aard en de hoeveelheid van de afvalproductie is uiteraard verschillend en is afhankelijk van het type en de omvang van het bedrijf. Het bedrijf als afvalontdoener heeft direct te maken met de LAP onderdelen over afvalpreventie en -scheiding aan de bron en indirect met inzameling, nuttige toepassing en verwijdering.

Daarnaast is er een categorie van bedrijven, waarvoor de onderdelen nuttige toepassing en verwijdering het meest van belang zijn en onderwerpen als afvalpreventie wat

minder. Dit zijn de bedrijven die actief zijn in de afvalbeheerketen: vervoerders, inzamelaars, handelaars, bemiddelaars, afvalbe- en -verwerkende bedrijven, afvalverwijderende bedrijven (stortplaatsen en verbrandingsinstallaties) en bedrijven die afval inzetten als brandstof of als secundaire grondstof.

3. Wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten?

De kosten en baten van het LAP kunnen sterk verschillen per categorie van bedrijven, maar ook binnen één categorie kunnen de effecten heel verschillend zijn voor afzonderlijke bedrijven.

Bedrijven als ontdoener van afvalstoffen

Zoals in het antwoord op de vragen 1 en 2 al is aangegeven, zal het bedrijf als afvalontdoener met name te maken hebben met de LAP onderdelen over afvalpreventie en -scheiding aan de bron en in mindere mate met inzameling, nuttige toepassing en verwijdering.

Afvalpreventie dient op basis van de bestaande Wet milieubeheer te worden betrokken bij de vergunningverlening. Ook heeft afvalpreventie al een plaats gekregen in de 8.40 AmvB's Wet milieubeheer. De manier waarop aan deze verplichtingen wordt vorm gegeven, is echter nog niet optimaal en in diverse gevallen worden nauwelijks bepalingen over afvalpreventie in de vergunningen opgenomen. Het LAP in het algemeen en het uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen' in het bijzonder, zetten zich in om daar verandering in te brengen. Dit kan voor afzonderlijke bedrijven in eerste instantie leiden tot meer kosten, bijvoorbeeld in de vorm van meer administratieve lasten voor het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag in de vergunningprocedure. Ook kan het leiden tot kosten als gevolg van aanpassingen binnen het bedrijf, bijvoorbeeld in een bepaald productieproces. Deze aanpassingen leiden echter tegelijkertijd tot een besparing in het gebruik van grondstoffen, water en energie, dus tot minder kosten om een product te maken. Ook kunnen de aanpassingen leiden tot minder afval dat moet worden afgevoerd, waardoor het bedrijf dus minder kosten hoeft te maken voor afvalscheiding, inzameling en verdere verwerking.

Hoe dit voor afzonderlijke bedrijven uitpakt, is niet aan te geven. Een bedrijf dat afvalpreventie al volledig heeft geïntegreerd, bijvoorbeeld in bedrijfsinterne milieuzorg, zal geen extra kosten en baten meer krijgen. Een bedrijf dat nog nooit heeft nagedacht over afvalpreventie, kan wel te maken krijgen met kosten en baten.

In hoofdstuk 13 (Afvalpreventie) is onder meer aangegeven in welke afvalpreventie-interessefase bedrijven zich bevinden. Daaruit blijkt dat ruim 75% van de bedrijven actief is op preventiegebied en dat bij ruim 55% preventie al wordt/is ingevoerd.

De hiervoor staande redenering voor afvalpreventie geldt ook voor afvalscheiding. Aan de ene kant moeten bedrijven kosten maken om afvalstoffen binnen het bedrijf gescheiden te houden en gescheiden af te voeren. Aan de andere kant betekent afvalscheiding dat minder afval via de duurste route moet worden verwijderd (verbranden in een AVI en storten) en dat meer afval met lagere kosten of misschien zelfs met een positieve waarde kan worden afgevoerd.

Ter illustratie: de afzet van gescheiden ingezameld oud papier levert in het algemeen geld op. Als het papier niet gescheiden wordt gehouden, maar met het restafval wordt afgevoerd, dan moet minstens 100 euro per ton worden betaald voor verbranding of scheiding achteraf.

Ook hier geldt weer dat een bedrijf dat afvalscheiding al voor een belangrijk deel heeft ingevoerd, geen kosten meer hoeft te maken. Daar waar een infrastructuur aanwezig is, leidt het realiseren van meer gescheiden inzameling zelfs tot grotere besparingen. Een bedrijf dat nauwelijks aan afvalscheiding doet en waar dus nog voorzieningen voor gescheiden inzameling moeten worden getroffen, zal nog wel te maken krijgen met een verschuiving tussen kosten en baten.

Uit het hiervoor staande blijkt dat het niet mogelijk is om de kosten en baten die het gevolg zijn van (meer) afvalpreventie en afvalscheiding voor afzonderlijke bedrijven te kwantificeren. Omdat afvalpreventie en afvalscheiding echter meestal tot kostenvoordelen leidt, zal er netto gezien bijna altijd sprake zijn van baten.

De gewenste reductie van het storten van brandbaar restafval zal voor een groot deel moeten worden gerealiseerd door nascheiding en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof. Afgaande op huidige initiatieven en marktontwikkelingen op het gebied van (na)scheiden en hoogcalorische verbranding van afvalstoffen kan worden geconcludeerd dat de tarieven gemiddeld gezien op een met de huidige storttarieven vergelijkbaar niveau uitkomen, ongeveer 100 tot 120 euro per ton. Illustratief is in dit verband dat afvalsturing Friesland recent is gestart met de bouw van een scheidings-/vergistingsinstallatie voor huishoudelijk afval, waarbij de aangesloten gemeenten hun afval leveren voor een vergelijkbaar tot lager bedrag dan de gemeenten die afval aanleveren aan een afvalverbrandingsinstallatie of stortplaats.

Verder krijgen bedrijven te maken met uniformering en vereenvoudiging van het melden en/of registreren van afvalstoffen. Op dit moment wordt namelijk gewerkt aan een nieuw, landelijk systeem van registratie en melding van afvalstoffen als gevolg van de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor melden en registreren van de provincies naar de Minister van VROM. Het nieuwe systeem komt in de plaats van het momenteel functionerende landelijk meldingssysteem van gevaarlijke afvalstoffen en de provinciale meldingssystemen voor bedrijfsafvalstoffen. Hierdoor wordt landelijke uniformiteit bereikt en hoeven landelijk opererende inzamelbedrijven geen rekening meer te houden met verschillende provinciale systemen. Het nieuwe systeem zal daardoor leiden tot minder administratieve lasten voor de bedrijven die actief zijn in de afvalbeheerketen en daardoor ook voor de primaire ontdoeners.

Daarnaast zal de meldingsplicht waarschijnlijk voor minder bedrijven gaan gelden: naar verwachting hoeven primaire ontdoeners niet meer te melden en hebben zij dus minder administratieve lasten.

Het nieuwe melding en registratiesysteem wordt in 2002 en 2003 opgezet en zal naar verwachting 1 januari 2005 in werking treden. Bij het vorm geven van het nieuwe systeem in 2002/2003 zal uitgebreider dan in dit LAP op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden ingegaan.

Bedrijven die actief zijn in de afvalbeheerketen

De afvalverwerkende bedrijven krijgen in de vergunningprocedure te maken met een minimumstandaard voor verwerking. De minimumstandaard geeft aan wat de minimale hoogwaardigheid van be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen is en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is. De standaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afzonderlijke afvalstoffen en wordt zoveel mogelijk geformuleerd als doelvoorschrift. Het vormt op die manier een referentiepunt bij de vergunningverlening. De minimumstandaarden zijn opgenomen in de sectorplannen in deel 2 van het LAP. Vóór het LAP waren alleen minimumstandaarden gedefinieerd voor het verwerken van gevaarlijk afval.

Voor bijna alle afvalstoffen betekent de minimumstandaard een bevestiging van de huidige situatie of een versoepeling daarvan. Zo is bijvoorbeeld de minimumstandaard voor bedrijfsrestafval het verbranden als vorm van verwijderen. Dat is een bevestiging van de huidige praktijk, waarin een stortverbod voor bedrijfsrestafval bestaat.

De bedrijven krijgen eveneens te maken met een uniformering en vereenvoudiging in het melden en registreren van afvalstoffen. Dit aspect is hiervoor reeds bij de bedrijven als ontdoener van afval beschreven. De uniformering en vereenvoudiging leiden tot minder administratieve lasten voor de bedrijven.

Er komt een landelijke lijst van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars. Bedrijven kunnen alleen hun functie uitoefenen als zij op die lijst staan. Daartoe moeten de bedrijven aan landelijk uniforme criteria gaan voldoen. Voor inzamelaars gaat het om een uniformering van registraties die voorheen bij provincies plaatsvond. Dit betekent voor hen dus een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie met daardoor minder administratieve lasten. Voor vervoerders, handelaars en bemiddelaars is de landelijke lijst nieuw, maar op deze manier worden ze gelijk getrokken met de inzamelaars.

De capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen wordt op 1 juli 2003 opgeheven. Er zijn dan geen beperkingen meer aan de toe- en uittreding op de markt. Voor stortplaatsen wordt de capaciteitsregulering, en daarmee het bestaande moratorium, voortgezet. Verder krijgen stortplaatsen te maken met een afbouw van het storten van brandbaar niet-gevaarlijk restafval tot 0 ton in 2006. Deze afbouw was overigens al eerder voorzien en de stortplaatsen zijn voor hun exploitatie dan ook niet afhankelijk van de inkomsten uit het storten van genoemd afval.

Voor bedrijven die afval inzetten als brandstof betekent het LAP een toename in het aanbod van hoogcalorische stromen, gekoppeld aan een daarvoor in te zetten financieel stimuleringskader. Voor bedrijven die afval inzetten als secundaire grondstof verandert het beleidskader van het LAP niet veel.

Diversen

De hiervoor genoemde consequenties zijn de belangrijkste, zowel inhoudelijk als wat kosten en baten betreft. In de volgende opsomming worden nog enkele andere voor het bedrijfsleven relevante aspecten van het LAP genoemd. Daarbij wordt bij elk onderdeel door middel van de kwalificaties positief, neutraal en negatief aangegeven of de

afzonderlijke onderdelen leiden tot minder, dezelfde of meer kosten (met name administratieve lasten) voor bedrijven.

- Het LAP is in nauw en goed overleg met het bedrijfsleven opgesteld. Hierdoor is al in een vroeg stadium duidelijk verkregen wat de wensen, problemen, enz. van het bedrijfsleven zijn. Het bedrijfsleven kon op die manier zelf mede invulling geven aan het afvalbeleid. Met de wensen van het bedrijfsleven is en wordt rekening gehouden bij het opstellen van het LAP. Het spreekt voor zich dat niet alle wensen kunnen worden gehonoreerd.
Positief.
- Het LAP is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Het plan bevat het beleid dat tot nu toe in meerdere afzonderlijke documenten is vastgelegd. Door deze bundeling wordt het voor bedrijven eenvoudiger om een beeld te krijgen van de uitgangspunten (hoofdstuk 5), doelstellingen (hoofdstuk 6), organisatie (hoofdstuk 8), verantwoordelijkheden (hoofdstuk 8), het instrumentarium (hoofdstuk 9), de handhaving (hoofdstuk 20), enz. bij afvalpreventie en -beheer in Nederland. Tevens kunnen bedrijven sneller zien wat daarbij hun eigen taken en verantwoordelijkheden zijn.
Neutraal tot positief.
- Ieder bestuursorgaan moet bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Hierdoor wordt in Nederland een hogere mate van uniformiteit bereikt dan tot op heden.
Positief.
- De afwijkingsprocedure voorziet in een belangrijke rol voor het bureau Afval Overleg Orgaan bij beoordeling en advisering van de Minister van VROM bij voorgenomen afwijkingen van het LAP. Ook staat het bureau AOO ten dienste van het bevoegd gezag bij het beoordelen van bepaalde vergunningaanvragen. Deze rol van het bureau draagt bij aan de uniformiteit bij vergunningverlening aan afvalbeheerinrichtingen in Nederland.
Neutraal tot positief.
- In het LAP worden dezelfde termen en definities gebruikt als in E(E)G richtlijnen. Met name bij landsgrensoverschrijdende activiteiten leidt dit tot meer duidelijkheid.
Positief.
- Het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof is al jaren onderwerp van discussie. Uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geven voor bepaalde afvalstoffen duidelijkheid, maar algemeen toepasbare definities kunnen daar niet uit worden afgeleid. Het LAP geeft aan welke criteria de Nederlandse overheid gebruikt bij het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof, wat duidelijkheid verschaft voor het bedrijfsleven.
Om te bevorderen dat het gebruik van de criteria door de bevoegde gezagen op een uniforme wijze plaatsvindt, voorziet het LAP in een procedure 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 Internet site van het bureau AOO geplaatst. Alle uitspraken zullen tevens worden opgeslagen in een voor iedereen toegankelijk centraal databestand.
Neutraal tot positief.

- Er wordt bezien op welke wijze deregulering kan plaatsvinden bij nuttige toepassing van afvalstoffen. Een voorbeeld daarvan is het vervangen van specifieke vergunningplicht door algemene regels.
Positief.
- Voor diverse handelingen met afvalstoffen wordt aangegeven wanneer sprake is van nuttige toepassing en wanneer van verwijdering. Dit schept bijvoorbeeld bij het verbranden van afvalstoffen duidelijkheid ten opzichte van de huidige situatie, wat vervolgens weer duidelijkheid geeft voor het bedrijfsleven bij in- en uitvoer van afvalstoffen.
Positief.
- Nederland streeft internationaal onder meer naar harmonisering van afvalbeheer, milieu-eisen, definities en lijsten van afvalstoffen. Hierdoor ontstaat internationaal een gelijk speelveld, waardoor verdergaande deregulering en kostenbesparing kan worden bereikt.
Positief.
- In algemene regels voor de vergunningverlening en in de sectorplannen wordt aandacht besteed aan aspecten van vergunningverlening. Dit geeft zowel voor de vergunningverleners als voor de -aanvragers al in een vroeg stadium een zekere duidelijkheid over wat wel en niet wordt toegestaan en wanneer vergunningen mogen worden verleend, gewijzigd of verlengd.
Positief.
- Voor afvalpreventie en afvalscheiding wordt voorzien in (meer) voorlichting aan bedrijven (al dan niet via branche organisaties), stimuleren van quick-scans bij bedrijven, betere informatieverspreiding aan bedrijven, facility-management, uitvoeringsprogramma en subsidieregelingen, enz.
Neutraal tot positief.
- Het aantal gevaarlijke afvalstromen waarvoor een vergunning nodig is om die te mogen inzamelen, wordt terug gebracht tot vier. Dat betekent dat in tegenstelling tot de huidige situatie geen inzamelvergunning meer nodig is voor specifiek ziekenhuisafval en olie-water-slibmengsels.
Positief.
- Er worden initiatieven genomen om te komen tot betere afstemming tussen handhavende instanties onderling en tussen handhavende instanties, beleidsmakers en bedrijfslevens.
Neutraal tot positief.
- Als milieu-eisen op communautair of internationaal niveau (nog) niet tot stand zijn gekomen, houdt Nederland vast aan zelf vastgestelde doelstellingen en milieu-eisen. Als internationale eisen wel tot stand zijn gekomen, maar minder streng zijn dan in Nederland, houdt Nederland binnen de mogelijkheden van het EG-verdrag gemotiveerd aan de eigen strenge eisen vast als daar lokale zwaarwegende milieuredenen voor zijn. Voorwaarde is wel dat het vasthouden aan de eigen strenge eisen niet leidt tot belangrijke marktverstoringen.
Negatief tot neutraal.

In april 2001 is een rapport opgesteld, waarin is becijferd dat de administratieve lasten voortkomend uit hoofdstuk 10 van de gewijzigde Wet milieubeheer ongeveer 37,5 miljoen euro bedragen. Volgens de ACTAL is hiermee het grootste deel van de administratieve lasten voortkomend uit de afvalstoffenwetgeving in kaart gebracht.

4. Hoe verhouden de kosten en baten van het LAP zich tot het draagvlak van het betrokken bedrijfsleven?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, zijn de consequenties van het LAP voor bedrijven bijna altijd neutraal tot positief. Mogelijk kan in individuele gevallen een negatief effect optreden door het invoeren van afvalpreventiemaatregelen of systemen van afvalscheiding.

Deze kosten zijn echter tijdelijk, beperkt van omvang en worden gevolgd door baten. Het LAP zal daarom niet van invloed zijn op het financiële draagvlak van bedrijven.

5. Wat is de stand van zaken t.a.v. het beleid op het onderhavige terrein in die landen die voor het betrokken bedrijfsleven in Nederland als de meest relevante concurrerende landen kunnen worden beschouwd?

Bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen afval dat bestemd is voor nuttige toepassing en voor verwijdering.

Afval dat bestemd is voor nuttige toepassing beweegt zich namelijk op een nagenoeg vrije Europese markt en kan zonder grote beperkingen over landsgrenzen worden getransporteerd. Krachtens de EVOA kan slechts op een beperkt aantal gronden bezwaar worden gemaakt tegen voornemens voor in- of uitvoer van afvalstoffen, bijvoorbeeld als de kennisgever zich eerder heeft schuldig gemaakt aan sluikehandel of als de ontvanger niet beschikt over de vereiste vergunningen.

De EVOA geeft wel de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen uitvoer 'indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte, de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen'.

Bij toetsing aan deze laatste bezwaargrond wordt dus groot belang gehecht aan de mate van (materiaal)terugwinning. Indien in het land van bestemming minder van de afvalstof wordt teruggewonnen dan in het land van herkomst, dan is deze nuttige toepassing mogelijk niet te rechtvaardigen en kan bezwaar worden gemaakt tegen de overbrenging. Er wordt dan een afweging gemaakt van de economische belangen en het milieubelang, zoals onder meer vastgelegd in art. 3 van Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Uit het hiervoor staande blijkt dat voor nuttige toepassing de Nederlandse bedrijven zich reeds bevinden op een zo goed als volledig concurrerende internationale markt.

De Nederlandse overheid kan bij in- en uitvoer voor nuttige toepassing maar in beperkte mate sturen. In 2000 werd zo'n 77% van het Nederlandse afval nuttig toegepast.

Het LAP heeft tot gevolg dat het aandeel nuttige toepassing, dus het afval dat vrij kan worden verhandeld en getransporteerd, zal groeien tot zo'n 83% in 2012.

Voor afval dat bestemd is voor verwijderen, is de situatie anders. In tegenstelling tot in andere landen wordt in Nederland het grootste deel van het brandbaar restafval verbrand. Daarbij gelden strenge milieu-eisen, met name aan de emissies naar de lucht bij afvalverbranding. Ook heeft Nederland een stortverbod voor brandbaar restafval en worden strenge eisen gesteld aan de inrichting en nazorg van stortplaatsen. Met deze voorzieningen loopt Nederland nu nog voorop in Europa. Met de implementatie van de EG-richtlijnen betreffende het verbranden en het storten van afvalstoffen moeten alle lidstaten aan dezelfde eisen gaan voldoen. Hierdoor vindt harmonisatie op Europees niveau

plaats en is er op termijn geen verschil meer tussen de lidstaten. De eisen in de richtlijnen sluiten goed aan bij de momenteel in Nederland gehanteerde eisen. Op dit moment bevinden de Nederlandse verwijderingsbedrijven zich dus in theorie nog in een nadelige positie ten opzichte van buitenlandse bedrijven.

Dit is een van de redenen dat in het LAP wordt gesteld dat de landsgrenzen voor verwijderen gesloten blijven. De betreffende bedrijven ervaren daarom momenteel geen nadelige gevolgen van de strengere eisen in Nederland.

Gelet op mogelijke ontwikkelingen heeft de Erasmus Universiteit in 2001 in opdracht van het Ministerie van VROM onderzoek gedaan naar de effecten van het opengaan van landsgrenzen voor brandbaar restafval voor de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (OCFEB 2001). Uit dat onderzoek is gebleken dat het op korte of middellange termijn (binnen 1 jaar respectievelijk 5 jaar) opengaan van de grenzen voor al het te verbranden restafval kan leiden tot financiële verliezen voor de AVI's.

Als de grenzen open gaan voor alleen het hoogcalorisch afval zijn er geen problemen. De reden voor de negatieve gevolgen is het ontbreken van een gelijk speelveld met de ons omringende landen. In het LAP is daarom opgenomen dat de landgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen gehandhaafd blijven zolang er geen gelijk speelveld is met de ons omringende landen. Hoogcalorisch afval dat wordt ingezet als brandstof, mag wel over de landsgrenzen heen worden getransporteerd.

Voor te storten onbrandbaar afval blijven de landsgrenzen gesloten uit oogpunt van zelfvoorziening.

Overigens zijn in de ons omringende landen (Duitsland, België en Frankrijk) op het gebied van verwijdering van afvalstoffen momenteel diverse ontwikkelingen gaande, zoals discussies over de introductie van stortverboden. Ook vindt door de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval en de EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen een harmonisatie plaats van milieu-eisen. Wanneer sprake is van vergelijkbaar voorzieningenniveau van afvalbeheer in Nederland en de aangrenzende landen, bestaat er geen bezwaar tegen het opheffen van de betreffende landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen. Het streven is om op 1 januari 2006 de bedoelde landsgrenzen op te kunnen heffen.

Bij het vaststellen van minimumstandaarden in het LAP wordt onder meer rekening gehouden met de situatie in het buitenland en met mogelijke consequenties van het vaststellen van een bepaalde standaard voor in- en uitvoer. Het is dus niet zo dat automatisch de verwerkingsmethode met de laagste milieudruk tot minimumstandaard wordt verheven. Het risico dat een bepaalde minimumstandaard er toe leidt dat de Nederlandse bedrijven het betreffende afval verliezen en dat het afval naar het buitenland gaat, wordt nadrukkelijk meegenomen bij het vaststellen van de standaarden. Overigens heeft Nederland het initiatief genomen om op Europees niveau toe te werken naar meer harmonisatie bij de hoogwaardigheid van verwerking. Daarbij wordt onder meer bezien of de ontwikkeling van minimumstandaarden op Europees niveau mogelijk is.

6. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor de marktwerking?

In paragraaf 5.9 is aangegeven dat in een in 1999 door de Erasmus Universiteit uitgevoerde studie (OCFEB, 1999) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van het Nederlandse afvalbeheer goed is. Over de efficiëntie wordt gesteld dat al ongeveer 80% van het Nederlandse afval op marktconforme manier wordt ingezameld en verwerkt. Bij de resterende 20%, te weten de markten inzamelen huishoudelijk afval, verbranden als vorm van verwijdering en storten, kan de efficiëntie mogelijk worden verbeterd. Er zijn drie redenen waarom de efficiëntie mogelijk niet optimaal is:

1. Er is geen vrije toe- en uittreding. De drie overheden reguleren namelijk de capaciteit voor verbranden en storten en de gemeenten reguleren de toetreding bij het inzamelen van huishoudelijk afval.
2. Er zijn geografische begrenzingen door zowel provincie- als landsgrenzen.
3. Er is geen vrije afstemming tussen vraag en aanbod. Dit komt doordat er veel langjarige contracten bestaan tussen gemeenten en verwijderingsinrichtingen en financiële risico's van veel AVI's worden afgedekt door gemeenten.

Het LAP zet in op een verdere versterking van de marktwerking om een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer te bevorderen.

Allereerst zijn met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval. Daarnaast werkt het LAP toe naar een internationaal gelijk speelveld voor verbranden als vorm van verwijderen. Het streven is om de landsgrenzen voor de genoemde vorm van afvalbeheer op 1 januari 2006 te laten vervallen, mits Nederland en de aangrenzende landen gelijkwaardige milieu-eisen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving hebben. Bij het vervallen van de landsgrenzen is sprake van een Europese verbrandingsmarkt, waardoor een verdere toename van marktwerking plaatsvindt.

In 2003 wordt onderzocht wat de mogelijke effecten zijn van het openstellen van de genoemde landsgrenzen. Het doel van dat onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen. Daarbij wordt ook gekeken naar de relaties en contractsituaties tussen de gemeenten en de afvalverbrandingsinstallaties.

Ook vindt een inperking plaats van de omvang van de afvalstromen waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Dit betekent dat minder afval onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid valt en dus meer afval aan de vrije markt wordt overgelaten. Het gaat dan met name om het verschuiven van een deel van het verbranden van afvalstoffen van verwijderen naar nuttige toepassing. Voor deze laatstgenoemde vorm van afvalbeheer gelden geen restricties: er is geen capaciteitsregulering en de toe- en uittreding is vrij.

Daarnaast wordt de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen op 1 juli 2003 opgeheven. Op dat moment is vrije toe- en uittreding mogelijk en is er weer een efficiëntie beperkende factor minder.

Het LAP voorziet in een verdere deregulering en het bereiken van het gewenste afvalbeheer wordt met name door de inzet van marktconforme instrumenten (zoals financiële instrumenten) gestimuleerd. Daarbij speelt het aspect belonen (bijvoorbeeld VAMIL-regeling) een belangrijke rol. Uiteraard worden ook instrumenten ingezet om minder gewenst afvalbeheer te straffen, zoals de stortbelasting. Tenslotte worden met stimuleringsmaatregelen technische innovaties die de marktposities van bedrijven kunnen versterken, mogelijk gemaakt.

Het hiervoor staande geeft aan dat het LAP veel van de door de Erasmus Universiteit genoemde oorzaken van een nog niet optimale efficiëntie aanpakt en dat gedurende de looptijd van het LAP de marktwerking in het afvalbeheer nog verder zal toenemen.

7. Wat zijn de sociaal economische effecten (werkgelegenheid, loonkosten, import en export) van het LAP?

De belangrijkste nieuwe onderdelen van het LAP zijn de realisatie van meer nascheiding van brandbaar restafval en de inzet van hoogcalorisch afval als brandstof. Het gaat dus voornamelijk om een verschuiving van het storten van brandbaar restafval naar het verbranden ervan.

Deze verschuiving heeft niet tot gevolg dat een deel van de huidige werkgelegenheid vervalt. Hooguit kan door het teruglopen van het storten van afval met minder personeel worden volstaan bij stortplaatsen. Aan de andere kant stijgt de vraag naar personeel voor het bouwen en in bedrijf houden van scheidingsinstallaties en installaties die hoogcalorisch afval geschikt maken om te worden ingezet als brandstof.

Door het opheffen van de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen, mag ook nieuwe afvalverbrandingscapaciteit worden bijgebouwd. Ook hier is personeel nodig voor bouw en in bedrijf houden.

De verwachting is dat voor de nieuwe installaties die zijn gericht op het verbranden van afvalstoffen meer personeel benodigd is dan op den duur bij stortplaatsen vrijkomt.

De effecten van het LAP voor in- en uitvoer zijn in de antwoorden op de vorige vragen reeds uitgebreid aan de orde geweest.

21.3 MILIEUGEVOLGEN

1. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor het energieverbruik en de mobiliteit?

2. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor het verbruik en beheer van de voorraden van grondstoffen?

Verbruik, gebruik en beheer van grondstoffen en brandstoffen

De hoogste trede van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer is afvalpreventie. Een van de belangrijke voordelen van afvalpreventie is dat het gebruik van primaire grond- en brandstoffen wordt beperkt. Tussen 1985 en 2000 is een relatieve ontkoppeling opgetreden tussen de groei van het BBP en de groei van het totale afvalaanbod. Dit betekent dat er in 2000 ongeveer 19% minder afval is ontstaan dan op basis van de groei van het BBP zou zijn ontstaan.

Deze relatieve ontkoppeling wordt conform de definitie van de OESO gezien als preventie. Het LAP is erop gericht om de relatieve ontkoppeling tussen BBP-groei en

afvalaanbodgroei te vergroten en het afvalaanbod tussen 2000 en 2012 ongeveer 18% minder te laten groeien dan het BBP.

Na preventie volgen in de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer de treden product- en materiaalhergebruik. Hergebruik leidt er toe dat producten en materialen in de stofkringloop worden gehouden en dat minder primaire grond- en brandstoffen hoeven te worden ingezet.

Om afval als product of als materiaal te kunnen hergebruiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk dat het afval direct na het ontstaan gescheiden wordt gehouden en gescheiden wordt afgevoerd. Een goed voorbeeld daarbij wordt gegeven door de industrie en de bouw- en sloopsector, in 2000 samen goed voor ongeveer tweederde van het totale afvalaanbod. Zij scoren met respectievelijk 86% (exclusief fosforzuurgips) en 94% hergebruik erg goed. Minder goed is het gesteld bij de doelgroepen consumenten (huishoudelijk afval) en de handel/diensten/overheid (HDO) sector met respectievelijk 45 en 52% hergebruik.

De gezamenlijke overheden in het AOO hebben op basis van de evaluatie van het Programma Gescheiden Inzamelen Huishoudelijk Afval (GIHA) vastgesteld dat extra stimulering van afvalpreventie en afvalscheiding noodzakelijk is bij consumenten en in de HDO-sector om de doelstellingen te halen. Hiertoe heeft het AOO in januari 2001 het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' (AOO 2001b) opgesteld. Het programma bevat een groot aantal projecten ter stimulering van afvalscheiding en afvalpreventie. Ook is de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering' vastgesteld op grond waarvan gemeenten een deel van de kosten voor activiteiten op dit vlak vergoed kunnen krijgen.

Activiteiten om afvalscheiding van bedrijfsafval te bevorderen, maken onderdeel uit van het Uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'. Dit programma heeft een brede invalshoek en heeft betrekking op afvalpreventie, afvalscheiding en energie- en waterbesparing bij bedrijven.

Een andere vorm van nuttige toepassing is de inzet van afvalstoffen als brandstof. In 2000 is ongeveer 8,4 Mton brandbaar niet-gevaarlijk restafval ontstaan, waarvan 2,5 Mton is gestort vanwege een tekort aan verbrandingscapaciteit. Het LAP is erop gericht om de energie-inhoud van het brandbaar restafval beter te benutten en een grotere energieopbrengst te bereiken. Hiertoe wordt ingezet op het zoveel mogelijk inzetten van afval als brandstof in bestaande elektriciteitscentrales, cementovens en nieuwe specifieke hoogcalorische verbrandingsinstallaties. Het gaat daarbij om ruim 3,5 Mton afval. Het afval dat niet als brandstof kan worden ingezet, moet worden verbrand in afvalverbrandingsinstallaties. Uitbreiding van de capaciteit van deze installaties wordt toegestaan. Hiermee wordt voorkomen dat brandbaar restafval moet worden gestort als er onvoldoende capaciteit wordt gerealiseerd voor het inzetten van afvalstoffen als brandstof.

Het streven is om het rendement van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties verder te verhogen. Het storten van brandbaar restafval moet uiterlijk in 2006 worden beëindigd.

Het beleid om brandbaar restafval na te scheiden, het hoogcalorisch afval in te zetten als brandstof en het laagcalorisch afval te verbranden in afvalverbrandingsinstallaties wordt wat betreft de milieuconsequenties onderbouwd door het MER van het LAP (AOO 2002).

In de sectorplannen in deel 2 van het LAP worden voor 34 (categorieën van) afvalstoffen minimumstandaarden vastgesteld. De minimumstandaard geeft aan wat de minimale hoogwaardigheid van be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen is en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is. Bij het vaststellen van de minimumstandaarden worden de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer, de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening en de stimulans die uitgaat voor de afvalverwerkingssector tot het verhogen van het milieurendement van de verwerking en de ontwikkeling van nieuwe technieken. Voor een aantal afvalstoffen worden de milieueffecten van be- en verwerken in het MER van het LAP beschreven (AOO 2002).

Mobiliteit

In 2000 werd zo'n 77% van het in Nederland ontstane afval nuttig toegepast.

Dit afval beweegt zich op een nagenoeg vrije Europese markt en er zijn nauwelijks beperkingen aan het transport van die afvalstoffen verbonden.

Het LAP heeft tot gevolg dat het aandeel nuttige toepassing, dus het afval dat vrij kan worden verhandeld en getransporteerd, zal groeien tot zo'n 83% in 2012. De kans bestaat dus dat meer afval naar het buitenland wordt getransporteerd. In overleg met het bedrijfsleven wordt bezien in hoeverre nieuwe nuttige toepassingen, met name die van afvalstof als brandstof, in Nederland kunnen worden gerealiseerd. Hierdoor wordt het transport van de betreffende afvalstoffen beperkt.

Overigens is het mogelijk toenemen van transportbewegingen een bijna automatisch gevolg van de beweging naar meer marktwerking bij afvalbeheer.

3. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor afvalstromen en emissies naar de lucht, de bodem en het oppervlaktewater?

De belangrijkste nieuwe onderdelen van het LAP zijn nascheiding van brandbaar restafval en de inzet van hoogcalorisch afval als brandstof. Het gaat dus met name om een verschuiving van het storten van brandbaar restafval naar het verbranden ervan. Het beleid om brandbaar restafval na te scheiden, het hoogcalorisch afval in te zetten als brandstof en het laagcalorisch afval te verbranden in de bestaande afvalverbrandingsinstallaties wordt wat betreft de milieuconsequenties onderbouwd in het MER van het LAP (AOO 2001c).

Door meer afvalpreventie, afvalscheiding en de verschuiving van het storten van brandbaar restafval naar het verbranden ervan, komt er minder afval op de stortplaats terecht. Gelet op de voorzieningen van een stortplaats (onder- en bovenafdichting, stortgas-onttrekkingssystemen, enz.) zullen er nauwelijks veranderingen optreden voor de emissies naar de bodem en het oppervlaktewater. Wel is het mogelijk dat de percolaat minder verontreinigingen bevat. Het minder storten zal ook tot gevolg hebben dat er minder methaan emissie plaats vindt.

4. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor het gebruik van de beschikbare fysieke ruimte?

De belangrijke beleidslijn in het LAP om meer afval na te scheiden en vervolgens het hoogcalorisch afval in te zetten als brandstof, heeft tot gevolg dat nieuwe scheidingsinstallaties en worden gebouwd. Hiervoor is fysieke ruimte noodzakelijk. Daartegenover staat dat door het ombuigen van het storten van brandbaar restafval naar nascheiding en

hoogcalorische verwerking, minder stortcapaciteit nodig is. En stortplaatsen vormen juist de in het oog springende vorm van ruimtebeslag bij afvalbeheer.

In hoofdstuk 18 (Verwijdering) en in het capaciteitsplan storten in deel 3 van dit LAP wordt ingegaan op de beschikbare en noodzakelijke stortcapaciteit in de LAP periode. Er wordt uitgegaan van een moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit. Dit betekent dat er naast de huidige in exploitatie zijnde stortplaatsen geen nieuwe locaties komen en dat er geen uitbreidingen aan bestaande stortplaatsen plaatsvinden die niet passen binnen de geplande capaciteit.

Mocht in de toekomst nieuwe stortcapaciteit noodzakelijk zijn, dan zal die worden gerealiseerd door het uitbreiden en/of ontginnen van in exploitatie zijnde en reeds gesloten stortplaatsen. In de planperiode wordt verkend op welke bestaande stortplaatsen uitbreidingen milieuhygiënisch en ruimtelijk mogelijk zijn, wat de omvang daarvan is, en op welke termijn dergelijke uitbreiding mogelijk is te realiseren. Ten aanzien van voormalige stortplaatsen wordt verkend waar ontginning gecombineerd met heropenen van de stortplaats wordt voorgestaan, wat de omvang is van dergelijke initiatieven en binnen welke termijn de heropening is te realiseren. In dit laatste geval kan de fysieke ruimte die nu door voormalige stortplaatsen in beslag wordt genomen na ontginning voor andere toepassingen worden gebruikt.

De capaciteit voor het verbranden van afvalstoffen, zowel in de vorm van nuttige toepassing als verwijdering, zal worden uitgebreid. Deze uitbreiding zal zeer waarschijnlijk plaatsvinden bij bestaande elektriciteitscentrales en afvalverbrandingsinstallaties. De kans dat op geheel nieuwe locaties installaties worden gebouwd, is klein. Het extra gebruik van ruimte is dan ook gering.

21.4 UITVOERBAARHEID EN HANDHAAFBAARHEID

1. Welke doelgroepen worden met de effecten van het LAP geconfronteerd en wat is hun omvang?

In feite wordt iedereen in Nederland met de effecten van het afvalstoffenbeleid geconfronteerd: burgers, bedrijfsleven en de overheid.

De burgers en het bedrijfsleven worden geacht aan afvalpreventie te doen en hun afval te scheiden. Burgers dienen hun afval vervolgens op de juiste plekken en op de juiste manier aan te bieden aan de gemeentelijke reinigingsdienst of een door de gemeente gecontracteerde inzamelaar. Bedrijven dienen contracten te sluiten met inzamelers en onder meer rekening te houden met de verplichtingen voor melden en registreren. De overheden tenslotte worden geacht bij het formuleren en uitvoeren van hun beleid rekening te houden met het LAP. Tevens vormt het LAP het toetsingskader voor vergunningverlening en voor de in- en uitvoer van afvalstoffen. Ook moeten de betreffende overheden bij inzameling, handhaving en monitoring handelen conform het LAP. Het handhavingsbeleid is primair gericht op de bedrijven die zich van afval ontdoen en op de afvalverwerkende bedrijven. Belangrijk hierbij is de groeiende eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor het milieuverantwoord omgaan met afvalstoffen.

2. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

In het LAP is een apart hoofdstuk handhaving (hoofdstuk 20) opgenomen, dat tot stand is gekomen op basis van uitgebreide bespreking met publiekrechtelijk en strafrechtelijk handhavende instanties en het bedrijfsleven. Dat hoofdstuk geeft een uitgebreid overzicht van alle activiteiten rond de inzet van handhaving en de verbetering van de handhaving van het afvalstoffenbeleid.

Kernpunten daarbij zijn:

- een verschuiving van handhaving van individuele bedrijven naar ketengerichte handhaving;
- de noodzaak tot betere afstemming van verantwoordelijkheden en activiteiten van de diverse handhavingsinstanties;
- verbetering van de afstemming en communicatie tussen beleidsmakers, vergunningverleners en handhavers.

Om een effectieve handhaving te kunnen (blijven) waarborgen, is het noodzakelijk dat steeds inzicht bestaat in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer. Er moet dus een beeld zijn van de specifieke inhoudelijke problemen en van de beschikbare capaciteit van de gezamenlijke handhavers voor handhaving van het afvalbeheer.

Daarom is eind 2002 in opdracht van de Ministers van VROM en Justitie en onder begeleiding van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een onderzoek gestart. In dit onderzoek worden op basis van de ervaringen van de werkvloer van de handhaving en van de bedrijven de belangrijkste problemen, de omvang en de kwaliteit van de handhaving van het afvalbeheer geïnventariseerd. In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de prikkels tot professionalisering van de handhaving, de samenwerking tussen de afzonderlijke handhavers en de samenwerking tussen handhavers en bedrijven die actief zijn in het afvalbeheer.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zullen de betrokken ministers in 2003 aangeven hoe zij een adequaat niveau van naleving en handhaving nastreven en hoe de financiering daarvan binnen hun eigen begroting wordt geregeld.

Parallel aan dit onderzoek zal het Expertisecentrum rechtshandhaving (ERH) bij het Ministerie van Justitie met de daar ontwikkelde 'Tafel van elf' methodiek de handhaafbaarheid van elementen uit het afvalstoffenbeheerregiem toetsen, zoals het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij verbranden. Op basis van deze analyses kan een gerichte aanpak bij de handhaving worden ontwikkeld, kan worden aangegeven hoe de handhavingsinspanningen inspelen op ontwikkelingen en zullen de gevolgen voor de capaciteit van de VROM Inspectie, gemeentelijke en provinciale toezichthouders en de strafrechtelijke actoren (politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en CJIB) in kaart worden gebracht.

De twee hiervoor genoemde onderzoeken kunnen worden gezien als een specifieke aanvulling op twee projecten die in 2001 zijn gestart om de kwaliteit van de milieuregelgeving te bevorderen.

Het eerste project heeft tot doel om de handhaving van illegale dumpingen te verbeteren. Daartoe wordt door het Ministerie van Justitie het programma 'Handhaven op Niveau' uitgevoerd. Als uitvloeisel van dit programma is met medewerking van VROM onder meer 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.

Het tweede project betreft het samenwerkingsproject 'Verbetering milieuhandhaving' van het Openbaar Ministerie en het Ministerie van VROM. In dit project is iets prominenter aandacht voor de afvalstoffenregels. De bevindingen van beide projecten worden meegenomen bij het verbeteren van de handhaving van het afvalbeheerregiem.

In het LAP wordt specifiek aandacht geschonken aan de zwerfafval problematiek.

Overheid en 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.

Betrokken instanties, zoals de Stichting Nederland Schoon, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en terrein- en wegbeheerders, zullen 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.

In dit LAP wordt ook aandacht besteed aan een door veel gemeenten toegepast financieel instrument, zijnde de tariefdifferentiatie bij de inzameling van huishoudelijk afval (Diftar). Huishoudens betalen hierbij naar gelang de hoeveelheid afval die ze aanbieden. Onderzoek laat zien dat de invoering van Diftar gepaard gaat met een significante vermindering van het aanbod aan restafval en een beter scheidingsgedrag. Er is echter 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. Een financiële prikkel om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen kan dus tegelijkertijd aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van dit type instrument moet dan ook steeds goed worden bezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Een belangrijk onderdeel van het LAP vormen de in de sectorplannen opgenomen minimumstandaarden voor verwerking. Deze moeten worden gehandhaafd via de vergunningverlening. Omdat de opgenomen minimumstandaarden doorgaans aansluiten bij de mogelijkheden die in de praktijk zijn gebleken, hoeft de handhaving ervan niet op onoverkomelijke problemen te stuiten. Wel vraagt dit extra aandacht omdat het voor een groot deel van de afvalstromen, namelijk het niet-gevaarlijk afval, een nieuwe aanpak betreft.

Ter versterking en verbetering van de handhaving van dit LAP wordt in 2003 een nieuw samenwerkingsverband tussen beleidsmakers, handhavers, vergunningverleners en bedrijfsleven opgezet. Hierin wordt getracht de communicatie tussen de actoren te verbeteren, tot een identificatie van problemen in de praktijk te komen en tot een genereren van oplossingen daarvoor. Ook wordt speciaal voor de handhaving van het LAP een apart handhavingsoverleg van het beleid met de diverse handhavende instanties ingesteld.

3. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?

De aard van de maatregelen in het LAP, de inzet van marktconforme instrumenten, de grotere uniformiteit in regulering, de grotere mate van liberalisatie bij de in- en uitvoer en bij mogelijkheden om tot nieuwe investeringen te komen, brengen met zich dat de belasting van de rechterlijke macht naar verwachting niet zal toenemen in vergelijking met de huidige situatie. Bovendien heeft als gevolg van de schaalvergroting in de sector een sterke professionalisering plaatsgevonden waarbij bedrijven het zich niet kunnen permitteren op een slechte manier in het nieuws te komen.

De strafrechterlijk handhaving van het afvalstoffenbeleid krijgt in de planperiode een extra impuls in het project Verbetering milieuhandhaving, waarin het Ministerie van VROM en het Openbaar Ministerie samenwerken. Het project moet leiden tot specifieke verbeteringsmaatregelen.

4. Welke organisaties zullen het beleid van het LAP uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten van de uitvoering?

Omdat iedereen (burgers, bedrijfsleven en overheid) met de effecten van het LAP wordt geconfronteerd, is het aantal organisaties dat het beleid van het LAP zal uitvoeren navenant.

Zoals eerder al is aangegeven, is het LAP opgesteld in nauw overleg met de andere overheden, bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties. Hierdoor is al in een vroeg stadium duidelijk verkregen wat de wensen, problemen, enz. van alle partijen zijn en hebben zij mede invulling kunnen geven aan het afvalbeleid.

Tijdens het opstellen van het LAP, diverse besprekingen met alle betrokkenen en een overleg met de Vaste Commissie VROM over het voor-ontwerp beleidskader is gebleken dat de beleidslijnen van het LAP breed worden onderschreven. De belangrijkste punten van kritiek bij het opstellen van het LAP hadden betrekking op:

- het voorstel om de stortbelasting tussen 2002 en 2006 jaarlijks met een vast bedrag te verhogen. De meeste partijen waren van mening dat een dergelijke verhoging niet nodig was en zelfs contraproductief zou kunnen werken. In het IBO/MDW onderzoek is in november 2001 bevestigd dat het storttarief na de geplande verhoging van 1 januari 2002 hoog genoeg is om alternatieven van de grond te laten komen. Daarom is in het LAP geen verdere verhoging van de stortbelasting na 1 januari 2002 meer 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;
- het voornemen om de capaciteitsplanning voor verwijderen in stand te houden. Diverse partijen waren van mening dat deze planning een grote en onnodige belemmering vormt voor de marktwerking in de verwijderingssector.

Gelet op het op termijn opengaan van landsgrenzen voor verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijderen, de kans dat de nieuwe beleidslijn van inzet van afvalstoffen als brandstof niet of niet volledig van de grond komt en het streven om regulering van de afvalmarkt zo veel mogelijk te beperken, is besloten om de capaciteitsplanning voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen en het moratorium op de uitbreiding van capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen op 1 juli 2003 op te heffen. Dit betekent dat na 1 juli 2003 ook capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen mag worden gerealiseerd.

De capaciteitsplanning voor storten blijft bestaan. Het beleid is immers met name gericht op het terug dringen van het storten van afvalstoffen en er is voor meerdere jaren stortcapaciteit beschikbaar. Het is dan niet logisch om uitbreiding van stortcapaciteit toe te staan;

- het gelijk speelveld in Europa. Op basis van diverse reacties hierover is in het LAP opgenomen dat het streven is om op 1 januari 2006 de landsgrenzen voor verbranden van niet gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen te openen. Voorwaarde daarvoor is wel dat een gelijk speelveld is gerealiseerd in Nederland met de aangrenzende landen Duitsland, België en Frankrijk. Onder gelijk speelveld wordt verstaan dat Nederland en de betreffende landen gelijkwaardige afvalsturende regelgeving en gelijkwaardige milieu-eisen hebben. De mogelijke effecten van het openstellen van de genoemde landsgrenzen worden in 2003 onderzocht. Het doel van dat onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen.

Een voorbeeld van de overeenstemming die er bestaat over de LAP beleidslijn van nascheiden en hoogcalorisch verbranden, is de oprichting van het Platform secundaire brandstoffen in het vierde kwartaal van 2001. In dat platform zijn bedrijfsleven en overheid vertegenwoordigd en worden in drie werkgroepen diverse aspecten van het nieuwe beleid uitgewerkt: de afzet en de kwaliteit van de secundaire brandstoffen (certificering), de financiële stimulering en de capaciteit voor nascheiding en productie van secundaire brandstof.

Er zijn besprekingen gevoerd tussen initiatiefnemers en de Minister van VROM, over concrete initiatieven van het bedrijfsleven voor de oprichting van installaties voor nascheiding, productie van secundaire brandstoffen en hoogcalorische verbranden. Deze besprekingen hebben geleid tot een inventarisatie van knelpunten bij het totstandkomen van deze initiatieven. De knelpunten worden voor een deel opgelost met de maatregelen in dit LAP. Het restant is onderwerp van verdere bespreking in het platform secundaire brandstoffen en in een eind 2002 opgestart overleg over de vollast van afvalverbrandingsinstallaties en de uitvoer van bouw- en sloopafval. Dit laatste overleg is gericht op mogelijke verfijning van enkele in dit LAP aangegeven maatregelen voor toepassing van reststoffen, de toepassing van in- en uitvoercriteria en certificering van bedrijven.

hoofdstuk

22

Uitvoering en mogelijke aanvullende maatregelen

22.1 INLEIDING

In dit LAP zijn diverse maatregelen, acties, stimuleringsprogramma's, enz. opgenomen die door overheden, bedrijfsleven en burgers al dan niet gezamenlijk moeten worden uitgevoerd. Al deze activiteiten worden in een apart uitvoeringsprogramma opgenomen. In paragraaf 22.2 zijn de belangrijkste op de uitvoering gerichte programma- en actiepunten weergegeven.

Het in dit beleidskader geformuleerde beleid is gebaseerd op een aantal ambities en prognoses die sterk sociaal maatschappelijk en economisch bepaald zijn. Wanneer de ontwikkelingen de komende jaren een andere wending nemen dan waarvan bij het bepalen van deze beleidslijn werd uitgegaan, kan het nodig zijn aanvullende maatregelen te nemen om de doelstellingen van het LAP alsnog te realiseren. Deze maatregelen komen in paragraaf 22.3 aan de orde.

22.2 UITVOERING

In het hierna volgende overzicht zijn de belangrijkste programma- en actiepunten opgenomen.

Programmapunt 1

Zorgdragen voor een structurele uitvoering, monitoring en evaluatie van het LAP.
Door: gezamenlijke overheden.

Actiepunt 1.1	Opstellen van een uitvoeringsprogramma, waarin onder meer wordt aangegeven hoe alle belanghebbenden worden betrokken bij de uitvoering van het LAP (februari 2003).
Actiepunt 1.2	In het uitvoeringsprogramma aangeven wat en hoe wordt gemonitord. In het programma wordt zowel de kwantitatieve (getalsmatige) als kwalitatieve monitoring uitgewerkt (februari 2003).
Actiepunt 1.3	In het uitvoeringsprogramma aangeven hoe de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het LAP wordt opgesteld (februari 2003).

Programmapunt 2

Voorwaarden scheppen dat in 2012 ongeveer 4 miljoen ton afval kan worden ingezet als secundaire brandstof en dat in 2006 geen brandbaar restafval meer wordt gestort.
Door: overheid en bedrijfsleven.

Actiepunt 2.1	In het Platform secundaire brandstoffen realiseren overheden en bedrijfsleven een systeem van kwaliteitsborging, dat in 2003 effectief moet zijn.
Actiepunt 2.2	Zorgdragen door de overheid dat initiatieven voor hoogcalorisch verbranden van afvalstoffen (financieel) worden gestimuleerd.
Actiepunt 2.3	Regulier overleg realiseren tussen overheid en bedrijfsleven over de ontwikkeling van de capaciteit voor thermische verwerking van afvalstoffen.
Actiepunt 2.4	Afspraken maken tussen de bevoegde gezagen over de proceduretijd van vergunningverlening. Doel is om de proceduretijd geen belemmering te laten zijn bij het totstandkomen van initiatieven voor de productie en inzet van secundaire brandstoffen.

Programmapunt 3

Zorgdragen voor een adequate handhaving van de beleidsmaatregelen in het LAP.
Door: gezamenlijke overheden.

Actiepunt 3.1	Opstellen van een strategisch handavingsplan voor het LAP op basis van in 2002/2003 uitgevoerd onderzoek (mei 2003)
Actiepunt 3.2	Instellen van een regulier LAP-handhavingsoverleg en identificatie van de prioriteiten bij de handhaving (juni 2003).
Actiepunt 3.3	Instellen van een werkgroep van handhavinginstanties en bedrijfsleven om de communicatie over vergunningverlening, handhaving en compliance te verbeteren (juni 2003).

Programmapunt 4

Streven naar een gelijk speelveld voor afvalbeheer in Europa.
Door: (primair) Ministerie van VROM.

Actiepunt 4.1	Opstellen en uitvoeren van een strategisch plan voor het realiseren van een gelijk speelveld in Europa (2003).
Actiepunt 4.2	Jaarlijkse rapportage aan het parlement over de stand van zaken en voortgang met het gelijk speelveld voor afvalbeheer in Europa.

Programmapunt 5

Zorgdragen voor waarborgen van publieke belangen en van de continuïteit van de verwijdering.
Door: (primair) Ministerie van VROM.

Actiepunt 5.1	Onderzoek uitvoeren naar de mogelijke effecten van het waarschijnlijk op 1 januari 2006 openstellen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen.
Actiepunt 5.2	Op basis van het onderzoek maatregelen voorstellen voor het waarborgen van publieke belangen en van de continuïteit van de verwijdering.

Programmapunt 6

Optimaliseren van preventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval, om te voorkomen dat huishoudelijk restafval onnodig wordt gestort en verbrand.
Door: gezamenlijke overheden.

Actiepunt 6.1	Het rijk, de provincies en gemeenten voeren concrete projecten uit die in het Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie (STAP) staan geprogrammeerd. Het AOO actualiseert jaarlijks dit programma en coördineert de uitvoering en de communicatie.
----------------------	---

Programmapunt 7

Beheersen van de capaciteit voor storten en zorgdragen voor de continuïteit ervan.
Door: gezamenlijke overheden.

Actiepunt 7.1	Bezien of de sanering van stortplaatsen ten behoeve van nuttige toepassing van de vrijkomende stromen door aanpassing van de Wet belastingen op milieugrondslag financieel kan worden ondersteund.
Actiepunt 7.2	Er wordt verkend op welke bestaande stortplaatsen na 2006 uitbreidingen vanuit milieu en ruimte mogelijk zijn en wat de omvang daarvan kan zijn.

Programmapunt 8

Opleggen van preventieve maatregelen bij vergunningplichtige bedrijven en handhaven van algemene regels voor preventie krachtens de 8.40 AMvB's.
Door: provincies en gemeenten.

Actiepunt 8.1	Het opstellen van een actieplan door de bevoegde gezagen (provincies en gemeenten) om afvalpreventie in de vergunningverlening en de handhaving standaard (of eventuele aanvullende) voorschriften van AMvB's te realiseren.
----------------------	--

Preventieve maatregelen treffen zodat provincies, waterschappen en gemeenten uiterlijk 2005 zo'n 30 procent minder afval produceren.
Door: provincies, waterschappen en gemeenten.

Actiepunt 8.2	Provincies, waterschappen en gemeenten stellen bestuurlijk vast te stellen programma's op voor interne milieuzorg en duurzaam inkopen en brengen dat tot uitvoering.
----------------------	--

Stimuleren dat de bedrijven waar dit van toepassing is in 2005 aandacht besteden aan product- en ketenaspecten (waar afvalpreventie een onderdeel van is) en aan meeromvattende aspecten van duurzaam ondernemen.
Door: provincies en gemeenten.

Actiepunt 8.3	Provincies en gemeenten ontwikkelen in overleg met het bedrijfsleven het begrip duurzaam ondernemen en instrumenten daarvoor en werken dit nader uit.
----------------------	---

22.3 MOGELIJKE AANVULLENDE MAATREGELN

Belangrijke onderdelen van het beleid zijn een verdere beperking van de groei van het afvalaanbod door een gerichte intensivering van preventie, een verdere verhoging van de inzet van afvalstoffen voor nuttige toepassing en de afname tot nul ton van het storten van brandbaar en herbruikbaar afval.

Een aantal situaties kan het bereiken van de doelstellingen van het LAP in gevaar brengen. In het minst ongunstige geval zijn dat situaties die de realisatie van de doelstellingen van het LAP vertragen, maar de LAP-beleidslijn (inzetten op nascheiding en het benutten van afval als brandstof) niet ter discussie stellen. Voorbeelden zijn het niet bereiken van de gewenste mate van preventie of het stagneren van afvalscheiding aan de bron.

Er kunnen echter ook situaties optreden, waarbij essentiële maatregelen binnen de aangegeven beleidslijn niet het gewenste effect hebben. Het onvoldoende van de grond komen van nascheidingsinitiatieven en het stagneren van de inzet van afvalstoffen als brandstof zijn daar voorbeelden van.

Uit de jaarlijkse monitoring van het LAP, waarbij met name wordt bezien of de LAP-beleidslijn effect heeft, blijkt in hoeverre de hiervoor genoemde situaties zich voordoen. Mocht uit de monitoring blijken dat er ontwikkelingen optreden die het bereiken van de doelstellingen in gevaar kunnen brengen, dan wordt inzichtelijk gemaakt wat de oorzaken zijn van die ontwikkelingen en wordt aangegeven hoe kan worden ingegrepen.

In de volgende paragrafen worden mogelijke ontwikkelingen behandeld en wordt aangegeven welke aanvullende maatregelen dan worden ingezet. De aard van de aanvullende maatregelen kan variëren van bijsturen, bijvoorbeeld door het intensiveren of specificeren van lopende acties of programma's, tot het terugvallen op een minder hoog ambitieniveau (terugvaloptie).

De mogelijke aanvullende maatregelen zijn globaal geformuleerd en niet als een uitputtende opsomming bedoeld. Het kan immers zijn dat er zulke specifieke oorzaken zijn voor de nadelige ontwikkelingen, dat ook meer specifieke maatregelen dan nu beschreven noodzakelijk zijn.

22.3.1 De economische groei is anders dan in de LAP-scenario's

Als de economische groei lager is dan is voorzien in het beleid-scenario, dan zal naar verwachting minder afval ontstaan dan in hoofdstuk 6 (Afvalbeheerscenario's en doelstellingen) is geprognostiseerd. In dat geval behoeven geen extra maatregelen te worden genomen. Wel wordt dan bezien of kan worden ingezet op het sneller dan in 2012 bereiken van de kwantitatieve doelstellingen van dit LAP.

Als de economische groei hoger is dan voorzien, dan stijgt het afvalaanbod naar verwachting sterker dan de prognoses in het LAP aangeven. De eerste maatregel is dan het intensiveren van de preventieprogramma's en -maatregelen.

Omdat in dit LAP al een tamelijk hoog niveau van preventie wordt nagestreefd, is het onwaarschijnlijk dat extra preventiemaatregelen de stijging van het afvalaanbod kunnen opvangen. In dat geval geldt als maatregel een verhoogde inzet op afvalscheiding, zowel

aan de bron als door nascheiding, en op thermische verwerking. Hierdoor kan de extra ontstane hoeveelheid afval worden ingezet voor materiaalhergebruik, producthergebruik en als brandstof. De ingezette beleidslijn kan dan alsnog worden gerealiseerd, al is daar waarschijnlijk een langere tijd voor nodig. Mocht ook de laatstgenoemde maatregel niet het gewenste effect hebben, dan wordt ingezet op meer verbranden als vorm van verwijderen.

22.3.2 Het preventiebeleid leidt niet tot de gewenste afvalreductie

Als de preventieprogramma's die in dit LAP zijn beschreven niet het gewenste effect hebben, zal het afvalaanbod sterker stijgen dan de prognoses in het LAP aangeven. Evenals bij de in de vorige paragraaf genoemde grotere economische groei, is hier de eerste maatregel het intensiveren van preventieprogramma's en maatregelen. De tweede maatregel is een verhoogde inzet op afvalscheiding, zowel aan de bron als nascheiding, en op thermische verwerking. De laatste optie is het inzetten op meer verbranden als vorm van verwijderen.

22.3.3 Afvalscheiding aan de bron stagneert

Als het scheiden aan de bron stagneert, wordt minder materiaal- en producthergebruik bereikt en wordt meer restafval voor verwijdering aangeboden. De eerste maatregel is uiteraard het intensiveren van de programma's en maatregelen gericht op afvalscheiding aan de bron. Mochten deze geen of onvoldoende effect hebben, dan is de tweede maatregel een verhoogde inzet op nascheiding en thermische verwerking. Dit betekent echter wel dat binnen nuttige toepassing een verschuiving kan optreden van product- en materiaalhergebruik naar hoofdgebruik als brandstof. Als laatste geldt ook hier de inzet op meer verbranden als vorm van verwijderen.

22.3.4 De huidige stortbelasting heeft niet het beoogde effect

Een belangrijk onderdeel van de beleidslijn uit dit LAP is de prikkel van de afvalmarkt door het storten via de stortbelasting duur te houden. Als deze prikkel niet leidt tot de beoogde uitbreiding van de capaciteit voor nascheiding en thermische verwerking, resulteert dat in een toenemende hoeveelheid brandbaar en herbruikbaar afval die moet worden gestort.

Als de reden hiervoor is dat de kosten voor nascheiding en verdere verwerking hoger liggen dan het storttarief, dan is de eerste maatregel het verhogen van de stortbelasting.

Als er geen specifieke redenen zijn aan te wijzen voor het niet van de grond komen van initiatieven voor nascheiding en thermische verwerking en de (internationale) verwachting is dat daar op korte tot middellange termijn geen verandering in zal optreden, dan zal het LAP een minder hoog ambitieniveau moeten nastreven. Dit kan resulteren in het stimuleren van de uitbreiding van verbrandingscapaciteit voor verwijderen. Voor de periode dat onvoldoende verbrandingscapaciteit beschikbaar is, wordt het storten van brandbaar afval toegestaan.

Voor de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit voor verwijderen heeft de minister een bijzondere verantwoordelijkheid, dit in tegenstelling tot de uitbreiding van capaciteit voor verbranden als nuttige toepassing. De bijzondere verantwoordelijkheid kan tot

uitdrukking komen in het zekerstellen van of garanties geven voor de financiering van de capaciteit dan wel het daadwerkelijk zelf de realisatie ter hand te nemen. Deze oplossing is echter pas aan de orde als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput.

22.3.5 De kosten voor verbranden als vorm van verwijderen stijgen fors

Door de hoge stortkosten kan de vraag naar verbrandingscapaciteit voor verwijderen stijgen. Hierdoor neemt de concurrentie toe tussen gemeenten en het bedrijfsleven voor het contracteren van verwijderingscapaciteit. Dit kan leiden tot hogere tarieven voor verbranden als vorm van verwijderen en tot het verdringen van huishoudelijk restafval uit de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) ten gunste van bedrijfsrestafval. Dit laatste kan weer tot gevolg hebben dat minder afval wordt nagescheiden en wordt ingezet als brandstof, omdat het bedrijfsrestafval daarvoor het meest geschikt is. Deze situatie kan ertoe leiden dat meer huishoudelijk afval moet worden gestort.

De eerste maatregel die dan kan worden genomen is het zorgdragen dat het verbranden van huishoudelijk restafval voorrang krijgt bij de afvalverbrandingsinstallaties. Dit kan gebeuren door het sluiten van een convenant met deze installaties of in het uiterste geval door het opnemen van een acceptatieplicht voor huishoudelijk restafval in de vergunningen van de AVI's.

Een andere maatregel is het activeren door de Minister van VROM van het artikel in de Wet milieubeheer, waardoor hij de mogelijkheid krijgt om maximum en minimum tarieven voor verwijdering vast te stellen.

22.3.6 De landsgrenzen gaan open terwijl er nog geen gelijk speelveld is

In dit LAP is aangegeven dat Nederland de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen gesloten houdt, zolang er geen gelijk speelveld met de ons omringende landen bestaat. Het streven is om dat gelijk speelveld op 1 januari 2006 wel te hebben bereikt, zodat dan de grenzen voor verbranden van afval als vorm van verwijderen kunnen vervallen. De mogelijke effecten van het in 2006 openstellen van de genoemde landsgrenzen worden in 2003 onderzocht. Het doel van het onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering te garanderen.

Deze beleidslijn kan worden doorkruist door bijvoorbeeld juridische uitspraken of besluiten van de Europese Commissie, waardoor de bedoelde landsgrenzen moeten worden geopend zonder dat een gelijk speelveld met de daarvoor relevante lidstaten is gerealiseerd.

De kans bestaat dat daardoor Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties geen vullast meer hebben en verliezen leiden. In dat geval zal de Minister van VROM, gelet op zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de verwijdering, zich beraden op de dan ontstane situatie en de gevolgen voor individuele verwijderingsinrichtingen. Uit het hiervoor genoemde onderzoek volgen mogelijk te nemen maatregelen.

22.4 'HET SUCCES VAN HET BELEID LEIDT TOT PROBLEMEN'

Aan het eind van dit hoofdstuk en aan het eind van dit beleidskader een situatie, waarin het succes van het beleid tot problemen kan leiden. Als namelijk het beleid gericht op afvalpreventie en afvalscheiding erg succesvol is, kan dit resulteren in minder dan 5,0 Mton brandbaar niet-gevaarlijk restafval voor verwijdering. Dat betekent dat de afvalverbrandingsinstallaties geen vullast hebben en gemeentelijke eigenaren en aandeelhouders voor eventuele financiële verliezen moeten opdraaien. In dit geval wordt invoer van brandbaar afval voor verwijdering in de Nederlandse installaties toegestaan.

