



Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP)

Deel 1 Beleidskader
Tekst na 3e wijziging

Maart 2007

Directoraat-Generaal Milieu
Directie Stoffen, Afvalstoffen, Straling
Algemeen AfvalstoffenBeleid

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 645

Telefoon 070 33 94 780
Fax 070 33 91 286
www.vrom.nl



Het LAP, de drie wijzigingen en LAP-2

Het LAP

Het LAP is op 27 januari 2003 vastgesteld en op 3 maart 2003 in werking getreden (Stcrt. 23, 2003). Deel 1 en de delen 2+3 zijn op 3 februari 2003 als twee aparte publicaties uitgegeven (vrom 02.0112/02-03 21777/206 en vrom 02.0112/02-03 21778/206).

De 1^e wijziging

De eerste wijziging van het LAP is op 22 maart 2004 vastgesteld en op 18 mei 2004 in werking getreden (Stcrt. 74, 2004). De wijzigingen zijn toen in de oorspronkelijke teksten van het LAP aangebracht, waarna het integrale gewijzigde LAP in april 2004 opnieuw in twee aparte publicaties is uitgegeven (deel 1 en deel 2+3, gewijzigde versie van april 2004). De twee publicaties van 3 februari 2003 kwamen daarmee te vervallen.

De 2^e wijziging

De tweede wijziging van het LAP is vastgesteld op 29 maart 2005 en op 5 mei 2005 in werking getreden (Stcrt. 66, 2005). Dit betrof slechts een wijziging in één paragraaf van het LAP en er is destijds geen aparte publicatie uitgegeven.

De 3^e wijziging

De derde wijziging van het LAP is vastgesteld op 23 maart 2007 en op 3 mei 2007 in werking getreden (Stcrt. 67, 2007). Deze wijziging heeft tot diverse tekstwijzigingen van het LAP geleid, die in het voorliggende document zijn verwerkt. In het document is ook de tweede wijziging van het LAP verwerkt.

Het LAP is echter niet integraal herzien/bijgewerkt. Dat betekent onder meer dat voortgang en veranderingen van bepaalde onderwerpen (producentenverantwoordelijkheid, verpakkingen, zwerfafval, enz.) niet in het voorliggende document zijn verwerkt. Het document bestaat dan ook voor het grootste deel nog uit de tekst van het LAP uit 2003.

De voortgang van bepaalde acties, nieuwe cijfers over afvalaanbod en –verwerking, veranderingen in regelgeving, enz. zijn opgenomen in de jaarlijkse voortgangsrapportages LAP.

De nieuwe tekst is niet meer als papieren publicatie uitgegeven, maar is te downloaden van de site van het ministerie van VROM (www.vrom.nl/lap) en van SenterNovem (www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer). De twee publicaties van april 2004 komen daarmee te vervallen.

LAP-2

In 2007 en 2008 wordt LAP-2 opgesteld. LAP-2 moet eind 2008 in werking treden.

Maart 2007



0	Samenvatting	8
0.1	Terugblik op 20 jaar afvalbeheer	8
0.2	Ambities en doelstellingen voor de komende tien jaar	10
0.3	Organisatie en sturing	16
0.4	Mogelijke aanvullende maatregelen (bijsturing en terugvalopties)	18
0.5	Sectorplannen	18
0.6	Capaciteitsplannen	19
1	Inleiding	20
1.1	Waarom een Landelijk afvalbeheerplan?	20
1.2	Totstandkoming van het LAP	21
1.3	Leeswijzer	23
2	Terugblik	25
2.1	Inleiding	25
2.2	Het wettelijk kader	25
2.3	Ontwikkelingen in de tachtiger jaren	26
2.4	Beperken van het ontstaan van afvalstoffen	26
2.5	Meer nuttige toepassing, terugdringen verbranden en storten	27
2.6	Beperken van de milieudruk van afvalbeheer	28
2.7	Nationale planning	28
2.8	Sturingsfilosofie bij het afvalbeheer van de 20e eeuw	29
2.9	Analyse van de huidige situatie	29
3	Status	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Status	31
3.3	Reikwijdte	32
3.4	Doorwerking	32
3.4.1	Rijksoverheid	33
3.4.2	Andere overheden	33
3.5	Wijzigen en afwijken	33
4	Termen, definities en begripsafbakening	35
4.1	Inleiding	35
4.2	Het LAP gebruikt Europese termen en definities	35
4.3	De belangrijkste termen en definities	35
4.4	Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof	36
4.5	Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing	37
4.5.1	Materiaalterugwinning	38
4.5.2	Verbranden van afvalstoffen	41
4.5.3	Op of in de bodem brengen	44
5	Uitgangspunten	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Voorkeursvolgorde voor afvalbeheer	45
5.3	Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid	45
5.4	Afvalbeheer en productie duurzame energie	46
5.5	Nutsfunctie en marktactiviteiten	47
5.5.1	Verwijdering en inzameling huishoudelijk afval zijn nutstaken	47
5.5.2	Marktactiviteiten door overheden	47



5.6	Capaciteitsplanning	48
5.7	Geografische begrenzingen	49
5.8	Producentenverantwoordelijkheid en internalisatie	49
5.9	Marktwerving	51
5.10	Europese afvalstoffenlijst (Eural)	52
5.11	Landelijk beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening	52
6	Afvalbeheerscenario's en doelstellingen	54
6.1	Inleiding	54
6.2	Afvalbeheer in cijfers tot en met 2000	55
6.3	Totale afvalaanbod van 2000 tot en met 2012	56
6.4	Nuttige toepassing en verwijdering van 2000 tot en met 2012	58
6.5	Vergelijking LAP-prognoses met NMP-3 doelstellingen	59
6.6	Afvalbeheer in 2012 in cijfers	60
6.7	Doelstellingen	61
7	Internationale aspecten	63
7.1	Inleiding	63
7.2	De Nederlandse inzet in internationaal verband	63
7.2.1	Realiseren van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer	64
7.2.2	Vaststellen van milieu-eisen aan be- en verwerking	64
7.2.3	Formuleren van minimumstandaarden	65
7.2.4	Verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid	65
7.2.5	Uniformiteit in het hanteren van begrippen	65
7.2.6	Zo weinig mogelijk verschillende afvalstoffenlijsten	66
7.2.7	Afstemmen en verbeteren van handhaving	66
7.3	Internationale positionering van Nederland	66
7.3.1	Positionering in Europa	66
7.3.2	Positionering in mondiale forums	67
7.4	Implementatie	67
7.5	Bilaterale en regionale samenwerking	68
7.6	Wederzijdse erkenning	68
8	Organisatie	69
8.1	Inleiding	69
8.2	Taken en bevoegdheden van het rijk	69
8.3	Taken en bevoegdheden van provincies	69
8.4	Taken en bevoegdheden van gemeenten	70
8.5	Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven	70
8.6	Verantwoordelijkheden van de burger	70
8.7	De structuur van de afvalmarkt	71
8.8	De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk	71
8.9	Toezicht op de afvalverwijderingsmarkt	73
9	Instrumentarium	74
9.1	Inleiding	74
9.2	Overwegingen en uitgangspunten	74
9.3	Communicatie	75
9.4	Financiële instrumenten	75
9.5	Stimulerende instrumenten	77
9.6	Regulerende instrumenten	77
10	Minimumstandaard	79



10.1	Inleiding	79
10.2	Soorten minimumstandaard	79
10.3	Vergunningverlening	81
10.3.1	Toetsen aan de minimumstandaard	81
10.3.2	Vergunningtermijn	82
10.3.3	De minimumstandaard bestaat uit meerdere stappen	83
10.3.4	Bewerkingsstappen die niet tot de minimumstandaard behoren	83
10.3.5	Een (nog) niet operationele techniek als minimumstandaard	84
10.4	Afwijken van de minimumstandaard	84
10.5	De minimumstandaard in internationaal perspectief	84
11	Energiewinning uit afvalstoffen	86
11.1	Inleiding	86
11.2	Hoeveelheden brandbaar restafval	86
11.3	Het beheer van brandbaar restafval	87
11.4	Inzet instrumenten	89
11.4.1	Het tegen gaan van storten	89
11.4.2	Stimulerende financiële instrumenten	89
11.4.3	Geen capaciteitsregulering meer voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen	90
11.4.4	Convenant met de kolencentrales	91
11.4.5	Rendementsverbetering bij bestaande AVI's	91
11.4.6	Programma Duurzame energie	91
11.4.7	Platform secundaire brandstoffen	92
11.5	Meer energiewinning, maar niet meer milieudruk	92
11.5.1	Emissies	92
11.5.2	Energiebenutting versus hergebruik	93
12	Toetsingskader in- en uitvoer	94
12.1	Inleiding	94
12.2	De groene, oranje en rode lijsten van de EVOA	94
12.3	EVOA voorwaarden aan kennisgevingsprocedures	95
12.3.1	Het gebruik van een algemene kennisgeving	96
12.3.2	De algemene kennisgeving bij overbrenging van gemengde stromen	97
12.4	In- en uitvoer voor nuttige toepassing binnen de EU	98
12.5	In- en uitvoer voor verwijdering binnen de EU	100
12.5.1	In- en uitvoer voor storten (D1)	100
12.5.2	In- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen (D10)	100
12.6	Overbrenging binnen, naar en uit de EU	101
13	Afvalpreventie	102
13.1	Inleiding	102
13.2	Terugblik en resultaten	102
13.3	Afvalpreventiebeleid 2002 - 2012	104
13.3.1	Doelstelling	104
13.3.2	Extra aandacht voor prioritaire afvalstromen	104
13.3.3	Huishoudelijk afval	105
13.3.4	Afval afkomstig van handel, diensten en overheid (HDO)	105
13.3.5	Industriële afvalstromen	106
13.3.6	Afval uit de bouw- en renovatiesector	106
13.4	Aanpak afval preventie bij huishoudens	106
13.5	Aanpak afvalpreventie bij bedrijven	107
13.5.1	Integrale benadering	107
13.5.2	Doelgroepbeleid industrie	108
13.6	Rollen van overheden en samenwerking	108



14	Afvalscheiding	109
14.1	Inleiding	109
14.2	Wanneer afvalscheiding aan de bron?	109
14.3	Afvalscheiding door huishoudens	110
14.3.1	Door consumenten te scheiden afvalstoffen	110
14.3.2	Rol van de overheden bij afvalscheiding door consumenten	111
14.3.3	Zwerfafval	112
14.3.4	Illegale dumping van afval	113
14.4	Afvalscheiding door bedrijven	113
14.4.1	Door bedrijven te scheiden afvalstoffen	113
14.4.2	Rol van de overheden bij afvalscheiding door bedrijven	115
14.5	Kosten van afvalscheiding aan de bron	115
14.6	Nascheiding	116
15	Inzamelen	117
15.1	Inleiding	117
15.2	Vergunningstelsel voor inzamelen	117
15.3	Registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars	117
15.4	Inzamelen van huishoudelijk afval	117
15.5	Inzamelen van bedrijfsafval	119
15.6	Inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen	119
15.7	Inzamelvergunningen	119
15.8	Opslaan van afvalstoffen	120
15.9	Melden en registreren	120
16	Mengen	121
16.1	Inleiding	121
16.2	Uitgangspunten	121
16.3	Uitwerking van de uitgangspunten	122
16.4	Uitwerking per verwerkingsroute	122
16.4.1	Thermische processen	123
16.4.2	Overige processen	124
17	Nuttige toepassing	126
17.1	Inleiding	126
17.2	Vormen van nuttige toepassing	126
17.2.1	Product- en materiaalhergebruik	126
17.2.2	Hoofdgebruik als brandstof	127
17.3	Wegnemen van belemmeringen	128
17.3.1	Afbakening tussen afvalstof en niet-afvalstof	128
17.3.2	Dereguleren van nuttige toepassing	128
17.3.3	Onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering	128
17.3.4	Nuttige toepassing op de stortplaats	128
18	Verwijdering	129
18.1	Inleiding	129
18.2	Verbranden als vorm van verwijdering (D10)	129
18.2.1	Brandbaar niet-gevaarlijk restafval	129
18.2.2	Brandbaar gevaarlijk afval	132
18.2.3	De EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval	133
18.3	Storten	133
18.3.1	18.3.1 Capaciteitsregulering	134
18.3.2	Het storten van gevaarlijke afvalstoffen (C1-, C2- en C3-afvalstoffen)	135



18.3.3	Geografische begrenzingen	137
18.3.4	Milieuhygiënische eisen aan stortplaatsen	137
18.3.5	18.3.5 De EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen	137
18.3.6	Nazorg	137
18.3.7	Storten in eigen beheer	138
18.3.8	Ontwikkelingen	138
18.4	Opbergen in de diepe ondergrond	138
19	Monitoring	141
19.1	Inleiding	141
19.2	Uitgangspunten	141
19.3	Organisatie	142
19.3.1	Uitvoering kwantitatieve LAP-monitoring	142
19.3.2	Uitvoering kwalitatieve LAP-monitoring	142
19.4	Gegevensopslag	142
19.5	Nationale rapportage	142
19.6	Internationale rapportage	143
20	Handhaving	144
20.1	Inleiding	144
20.2	Bevoegdheden bij handhaving	144
20.3	Van handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht	145
20.4	Meer samenwerken bij handhaven	146
20.5	Handhaving van specifieke onderdelen van het LAP	147
20.5.1	EVOA	147
20.5.2	Productregelgeving	147
20.5.3	Vergunningvoorschriften en minimumstandaarden	148
20.6	Verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van de handhaving van het afvalbeheer	148
21	Effectentoetsen beleidsvoornemens	150
21.1	Inleiding	150
21.2	Bedrijfseffecten en marktwerking	150
21.3	Milieugevolgen	156
21.4	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	159
22	Uitvoering en mogelijke aanvullende maatregelen	162
22.1	Inleiding	162
22.2	Uitvoering	162
22.3	Mogelijke aanvullende maatregelen	164
22.3.1	De economische groei is anders dan in de LAP-scenario's	164
22.3.2	Het preventiebeleid leidt niet tot de gewenste afvalreductie	164
22.3.3	Afvalscheiding aan de bron stagneert	165
22.3.4	De huidige stortbelasting heeft niet het beoogde effect	165
22.3.5	De kosten voor verbranden als vorm van verwijderen stijgen fors	165
22.4	'Het succes van het beleid leidt tot problemen'	165



0 Samenvatting

0.1 Terugblik op 20 jaar afvalbeheer

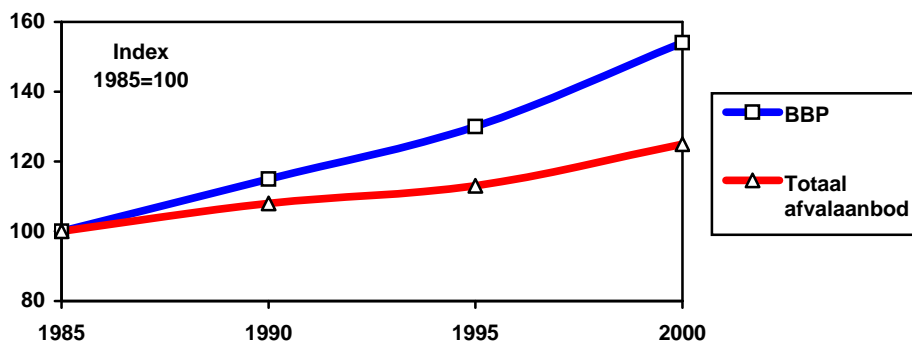
Met het van kracht worden van de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet in de tweede helft van de jaren zeventig, werd het beheer van afvalstoffen structureel op de bestuurlijke agenda gezet. Provinciale afvalstoffenplannen en Indicatieve meerjarenprogramma's gaven een belangrijke impuls aan preventie en hergebruik van afvalstoffen en het verbeteren van de infrastructuur voor het beheer van afvalstoffen.

Toch was het afvalbeheer aan het eind van de jaren tachtig nog niet wat het zou moeten zijn. Veel activiteiten op het gebied van het afvalbeheer werden nog gekenmerkt door kleinschaligheid en een te laag niveau van milieubescherming. Zo ontbraken bij nagenoeg alle in gebruik zijnde stortplaatsen bodembeschermende voorzieningen en de rookgasreiniging van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) was onvoldoende. Er werden daarom zelfs verbrandingsinstallaties definitief gesloten. En ondanks dat het hergebruik van afvalstoffen toenam, werd er nog teveel afval verbrand en gestort. De planning en realisatie van verwerkingsinstallaties vond plaats op regionaal of provinciaal niveau (provinciale afvalstoffenplannen), maar de samenwerking en afstemming tussen overheden was daarbij onvoldoende. Politiek en maatschappelijk was er een grote weerstand tegen het bouwen van nieuwe stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, waardoor er een tekort aan deze capaciteit ontstond. Door dit tekort en door het steeds groeiende afvalaanbod, moest er in 1991 zelfs afval tijdelijk in duwbakken worden opgeslagen.

Deze situatie vormde in de jaren rond 1990 een belangrijke impuls voor het formuleren van ambitieuze programma's en acties. Deze werden gericht op het beperken van het afvalaanbod door afvalpreventie, het stimuleren van het hergebruik van afvalstoffen, het reduceren van de ongewenste milieu-effecten van het beheer van afvalstoffen, het realiseren van een planning op landelijk niveau en het versterken van de samenwerking tussen de overheden. Die programma's en acties zijn niet zonder resultaat gebleven.

Figuur S.1:

Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000.
Index 1985 = 100





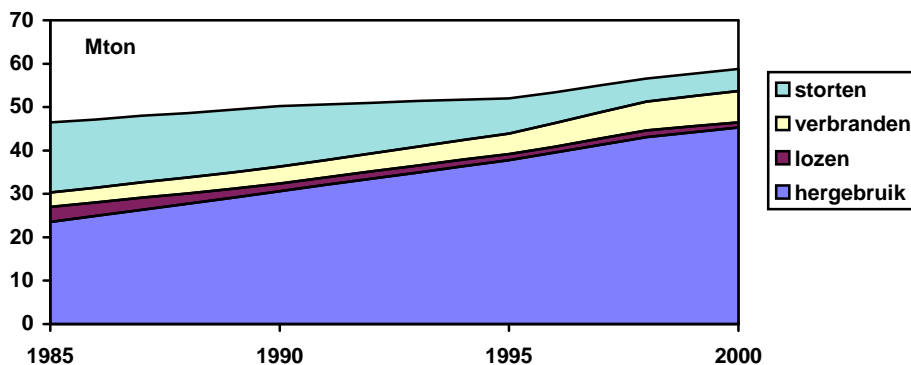
Zo is het gelukt om de groei van het totale afvalaanbod los te koppelen van de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Tussen 1985 en 2000 is het totale afvalaanbod gestegen van ruim 46 Mton naar ruim 57 Mton, een stijging van zo'n 24%. In diezelfde periode steeg het BBP met 54%. Zou het totale afvalaanbod ook met deze 54% zijn gegroeid, dan zou er in 2000 circa 71 Mton afval zijn ontstaan. Het verschijnsel dat de groei van het afvalaanbod kleiner is dan de groei van het BBP wordt relatieve ont koppeling genoemd. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) definieert deze ont koppeling als preventie. In dit LAP wordt deze definitie overgenomen. Dit betekent dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% afvalpreventie is bereikt. Dit is weergegeven in figuur S.1.

De opgetreden relatieve ont koppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien.

In de periode 1985-2000 is het hergebruik van afvalstoffen toegenomen van circa 50% naar ruim 77% en is het storten afgenomen van 35% naar ongeveer 9% van het totale afvalaanbod.

Figuur S.2:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



De milieubelasting die optreedt bij het nuttig toepassen en verwijderen van afvalstoffen is op verschillende manieren aangepakt. Allereerst zijn er regels gesteld voor de verwijdering van afvalstoffen. Het Besluit luchtmissies afvalverbranding en het Stortbesluit bodembescherming zijn hiervan voorbeelden. Ook zijn er eisen gesteld aan de kwaliteit van secundaire grondstoffen die uit afvalstoffen worden gemaakt. Voor bouwstoffen zijn deze eisen vastgelegd in het Bouwstoffenbesluit. Op de toepassing van zuiveringsslib en compost als meststof is het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen van toepassing. Deze regels hebben er mede toe bijgedragen dat de milieudruk door afvalbeheer is gedaald.

Er zijn echter ook ontwikkelingen die zorgen baren. De cijfers laten zien dat de sterke economische groei van de afgelopen jaren zich ook vertaalt in een groei van het totale afvalaanbod. Bij consumenten is geen relatieve ont koppeling bereikt en de stijging van het afvalaanbod gaat gelijk op met de groei van het BBP. In de HDO-sector (handel/diensten/overheid) is pas sinds 1999 sprake van een minimale relatieve ont koppeling. Het zijn ook deze doelgroepen waar de doelstellingen voor gescheiden inzameling en hergebruik niet worden gehaald. Mede hierdoor blijft er meer te verwijderen afval over dan oorspronkelijk werd voorzien. Omdat de verbrandingscapaciteit niet op dit grotere aanbod aan afval is uitgelegd, moet er een aanzienlijke hoeveelheid brandbaar afval worden gestort.

Het huidige afvalstoffenbeleid is nog steeds in belangrijke mate geënt op de basis die is gelegd in de periode 1988-1991. De Notitie preventie en hergebruik, de introductie van producentenverantwoordelijkheid, de instelling van het Afval Overleg Orgaan (AOO) en het convenant verpakkingen zijn voorbeelden van mijlpalen uit die periode, waarvan de consequenties nu nog steeds doorklinken. De context waarbinnen het afvalbeleid wordt uitgevoerd, is echter sindsdien fors veranderd. Het afvalstoffenbeleid wordt in toenemende mate op Europees niveau bepaald. De rol van de markt in het beheer van afvalstoffen wordt steeds groter. Schaalvergroting van de sector leverde in het midden van de jaren negentig steeds meer fricties op met de op regionale leest geschoeide bestuurlijke organisatie van de afvalverwijdering.



Dit leidde in 1997 tot het besluit om de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen te centraliseren. Dit betekende een verschuiving van bevoegdheden van het provinciale naar het rijksniveau. De wijziging van de Wet milieubeheer die deze verandering vastlegt, is op 8 mei 2002 in werking getreden. In het verlengde van de verschuiving van bevoegdheden is in de wet aan de minister van VROM de verplichting opgelegd om eenmaal in de vier jaar een afvalbeheerplan op te stellen (geldingsduur van het plan kan eenmaal met ten hoogste 2 jaar worden verlengd). In het plan moet het beleid zijn vastgelegd voor het beheer van alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Het voorliggende Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012, het LAP, is de eerste uitwerking van die verplichting. Het LAP heeft oorspronkelijk een geldigheidsduur van vier jaar (2002-2006), maar die duur is in maart 2007 met 2 jaar verlengd (tot maart 2009). De doorkijk van het plan is tien jaar, van 2002 tot en met 2012. In 2007 en 2008 wordt het LAP herzien en eind 2008 moet LAP-2 in werking treden

0.2 Ambities en doelstellingen voor de komende tien jaar

Het afvalbeheer voor de periode waarop het LAP betrekking heeft, is gericht op preventie en het beperken van de milieudruk als gevolg van het beheer van afvalstoffen. Een belangrijke maatstaf hiervoor is de hoeveelheid afval die wordt verwijderd, dat wil zeggen het afval dat wordt gestort en verbrand als vorm van verwijderen. Verwijdering veroorzaakt immers in het algemeen de meeste milieudruk.

Om de hoeveelheid afval voor verwijdering te beperken, wordt maximaal ingezet op preventie en nuttige toepassing. Binnen nuttige toepassing ligt de nadruk op product- en materiaalhergebruik. Als hergebruik van afvalstoffen niet mogelijk is, wordt gestreefd naar het inzetten van die afvalstoffen als brandstof. Met deze aanpak wordt invulling gegeven aan de voorkeursvolgorde van afvalbeheer die is vastgelegd in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer en in de EEG-richtlijn betreffende afvalstoffen (verder in het LAP 'Kaderrichtlijn afvalstoffen', Richtlijn 75/442/EEG, gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350/EG). Deze voorkeursvolgorde komt in grote lijnen overeen met 'de ladder van Lansink', die met het verloop der jaren nog niets aan waarde heeft ingeboet.

De doelstellingen van het LAP zijn:

1. Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ont koppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en het totale afvalaanbod wordt versterkt. Het gaat daarbij vooral om een intensivering van preventie bij consumenten en in de Handel/diensten/overheid-(HDO)sector.
2. Het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. Door afvalscheiding wordt producthergebruik, materiaalhergebruik en gebruik als brandstof mogelijk. De mate van nuttige toepassing van afvalstoffen moet hierdoor stijgen van 77% in 2000 naar ruim 83% in 2012.
3. Het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt. Hiertoe wordt gestreefd naar meer inzet van afval als brandstof in installaties met een hoog energierendement en het verbeteren van de energie-prestatie van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Met deze beleidslijn wordt tevens een extra bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid.
4. Het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval in 2012 tot maximaal (afgerond) 9,5 Mton. Dit is opgebouwd uit 2 Mton onbrandbaar afval (exclusief niet reinigbare grond) dat wordt gestort, 5,1 Mton niet-gevaarlijk afval dat wordt verbrand als vorm van verwijdering in AVI's, 0,1 Mton gevaarlijk afval dat wordt verbrand in DTO's (draaitrommelovens) en AVI's en 2,3 Mton zuiveringsslib. Aan het storten van het overschot aan brandbaar afval zoals nu gebeurt, moet in een periode van vijf jaar een einde komen.
5. Het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.

Versterken van de bereikte relatieve ont koppeling tussen totale afvalaanbod en BBP

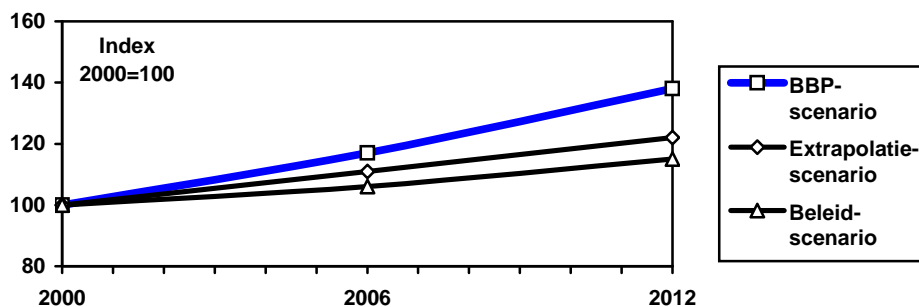
Het beleid in het LAP heeft tot doel de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ont koppeling tussen de ontwikkeling van het BBP en totale afvalaanbod te versterken. Dit betekent dat wordt ingezet op een scenario dat voorziet in een beperking van de groei van het afvalaanbod van 57 Mton (exclusief fosforzuurgips en grond) in 2000 tot 66 Mton in 2012 (beleid-scenario). Dit scenario is met name gebaseerd op inschattingen over de ontwikkeling van de groei en samenstelling van de bevolking, veranderingen in bestedingspatronen, de ontwikkeling naar een diensteneconomie en inzet van technologieën gericht op efficiënter produceren.



Als referentie voor het beleid-scenario dient het extrapolatie-scenario, waarin het verloop van het afvalaanbod in de periode 1993-2000 is geëxtrapoleerd naar 2012. Volgens dat scenario ontstaat in 2012 ongeveer 70 Mton afval. Deze referentie is bedoeld als maatstaf om de in het LAP voorgenomen intensivering van het afvalbeleid zichtbaar te maken. De scenario's zijn weergegeven in figuur S.3.

Figuur S.3:

LAP-scenario's van 2000 tot en met 2012.
Index 2000 = 100



Samengevat is het beleidsdoel het beperken van de groei van het afvalaanbod tussen 2000 en 2012 tot 16% bij een voorspelde economische groei van 38%. Als referentie geldt een groei van 23%. Over de economische groei en het afvalbeheer in de LAP planperiode wordt jaarlijks gerapporteerd. De resultaten van de getalsmatige monitoring worden vergeleken met de scenario's. Indien nodig vindt bijsturing van beleid of bijstelling van de scenario's plaats.

Voortzetten en intensiveren van het afvalpreventiebeleid

Om te kunnen voldoen aan het beleid-scenario, wordt het bestaande preventiebeleid voortgezet en aangevuld en geïntensiveerd voor een aantal specifieke afvalstoffen. Hierbij wordt de nadruk gelegd op stromen die gezien hun omvang en potentieel voor afvalpreventie interessant zijn en stromen waarvan een relatief groot deel wordt gestort of verbrand. Bij de eerste categorie gaat het vooral om industriële afvalstromen, bij de tweede categorie om huishoudelijk afval en afval uit de handel/diensten/overheid (HDO)-sector. De twee laatst genoemde stromen waren in 2000 samen goed voor bijna 60% van het verwijderde afval.

Voor het realiseren van preventie bij bedrijven worden zowel regulerende als stimulerende instrumenten ingezet. Tot de eerste categorie hoort het beter benutten van de mogelijkheden die de Wet milieubeheer nu al biedt om het aspect preventie te betrekken bij de vergunningverlening en via de 8.40 AMvB's Wet milieubeheer. Voor vergunningverlening is het doelgroepbeleid milieu en industrie een belangrijk kader. Een groot aantal stimulerende instrumenten wordt toegepast. Brancheorganisaties en overheden doen veel aan voorlichting, voor intermediären die zich richten op het midden- en kleinbedrijf is er het programma Schoner Produceren en op meerdere gebieden zijn er subsidieregelingen en wordt de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen bevorderd. Om de samenwerking tussen en binnen overheden voor het nemen van preventieve maatregelen te verbeteren, is het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen; een programma voor en door overheden' uitgebracht. Belangrijk onderdeel daarvan is de Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering als middel voor gemeenten om vergunningverlening en handhaving voor onder meer afvalpreventie in 2005 op een adequaat niveau te krijgen. Instrumenten richten zich overigens niet alleen op afvalpreventie, maar bestrijken doorgaans een breder scala aan preventieve maatregelen, dus ook energie- en waterbesparing, enz.

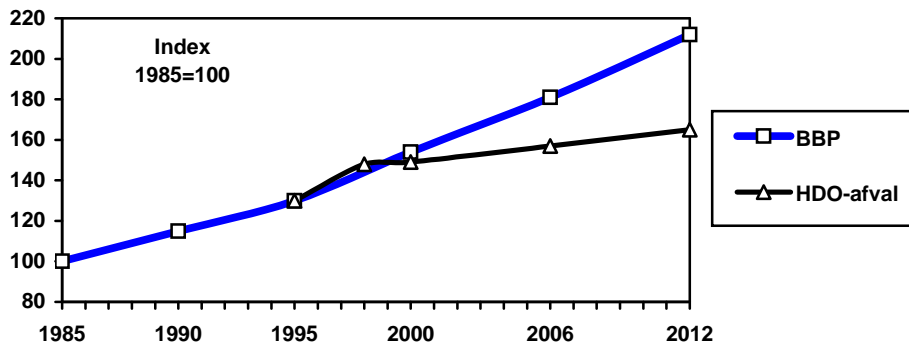
Afvalpreventie bij de burger is onderdeel van het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijke afval (STAP)' en komt aan de orde in het hiervoor genoemde programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'.

De nagestreefde ontwikkeling van het afvalaanbod van de handel/diensten/overheid (HDO)-sector en de consumenten volgens het beleid-scenario is weergegeven in de figuren S.4 en S.5.



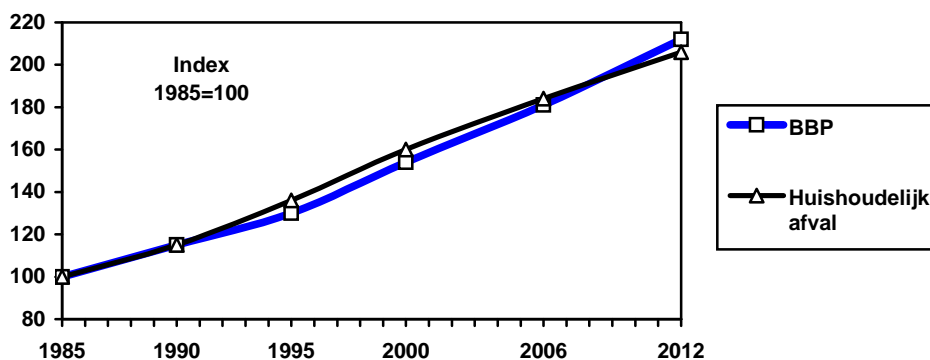
Figuur S.4:

BBP en HDO afval van 1985 tot en met 2012



Figuur S.5:

BBP en huishoudelijk afval van 1985 tot en met 2012



Onderscheid tussen nuttig toepassen en verwijderen

Een belangrijk aandachtspunt in het afvalbeheer is het onderscheid tussen handelingen van nuttige toepassing en verwijderingshandelingen. Dit onderscheid is van cruciale betekenis, omdat het in grote mate bepalend is voor de mogelijkheden van overheidssturing. Directe consequenties van het onderscheid zijn er voor de regulering van in- en uitvoer en van verwerkingscapaciteit, indirecte consequenties liggen op het vlak van de hoogwaardigheid van afvalbeheer en de bijdrage van dat beheer aan het klimaatbeleid. Het maken van een onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering is in de praktijk soms lastig, omdat criteria ontbreken en slechts moeizaam en traag door (Europese) jurisprudentie tot stand komen. Daarom wordt in het LAP aangegeven hoe in Nederland bepaalde handelingen van nuttige toepassing en verwijdering zijn gespecificeerd, waarbij rekening is gehouden met gerechtelijke uitspraken op dit gebied.

Meer hergebruik van afvalstoffen

Het hergebruik in Nederland was in 2000 ruim 77%. Een goed voorbeeld daarbij wordt gegeven door de industrie en de bouw- en sloopsector, samen goed voor ongeveer tweederde van het totale afvalaanbod. Zij scoren met respectievelijk 86% (exclusief fosforzuurgips) en 93% hergebruik erg goed. Minder goed is het gesteld bij de doelgroepen consumenten (huishoudelijk afval) en handel/diensten/overheid(HDO)-sector met respectievelijk 45 en 52% hergebruik.

Zoals eerder is aangegeven, wordt in het LAP ingezet op het beleid-scenario. Dit scenario resulteert in ongeveer 66 Mton afval in 2012. Binnen dit scenario is gekozen voor een aanpak die leidt tot een verdere groei van het hergebruik, met name te bereiken bij de consumenten en in de handel/diensten/overheid (HDO)-sector.



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 om de doelstellingen te halen. Hiertoe heeft het AOO in januari 2001 het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval opgesteld'. Het programma bevat een groot aantal projecten ter stimulering van afvalscheiding en afvalpreventie. Kernbegrippen zijn maatwerk, monitoring in combinatie met benchmarking en communicatie. Provincies vervullen bij de uitvoering van dit programma een belangrijke, faciliterende rol. Om gemeenten een duwtje in de rug te geven is de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering' vastgesteld op grond waarvan gemeenten een deel van de kosten voor activiteiten op het vlak van afvalpreventie en afvalscheiding vergoed kunnen krijgen. Activiteiten om afvalscheiding van bedrijfsafval te bevorderen, maken onderdeel uit van het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'. De term preventie heeft betrekking op meerdere preventieve maatregelen bij bedrijfsmatige activiteiten: afvalpreventie, energie- en waterbesparing, besparing op grondstoffen en beperking van transport. Vanwege de overlap in doelstellingen en instrumenten wordt het onderwerp afvalscheiding hierbij meegenomen.

Meer energie winnen uit brandbaar niet-herbruikbaar afval

Een optimaal beheer van afvalstoffen levert een belangrijke bijdrage aan het beperken van het broeikaseffect. Het storten van verteerbare organische afvalstoffen bijvoorbeeld leidt tot aanzienlijke emissies van methaan, een gas dat per gewichtseenheid ongeveer 20 keer zo veel bijdraagt aan het broeikas effect dan CO₂. Dit is een van de redenen waarom het beleid is gericht op zoveel mogelijk afvalscheiding en zoveel mogelijk beperken van het storten van afvalstoffen.

Om de CO₂-uitstoot te beperken, is preventie de meest effectieve maatregel. De winning van grondstoffen en vervolgens de productie van materialen en producten vergen immers in zijn algemeenheid veel energie. Als de mogelijkheden voor afvalpreventie zijn benut, is het van belang om de afvalstoffen die toch ontstaan zo lang mogelijk in de (grondstof)keten te houden. Het opnieuw gebruiken van producten en materialen zorgt namelijk, net als preventie, voor een besparing op de winning en het gebruik van primaire grondstoffen.

Voor afvalstoffen waarvan het ontstaan niet kan worden voorkomen en die niet (kunnen) worden hergebruikt, is het beleid erop gericht de energie-inhoud optimaal te benutten. Daarom wordt in dit LAP ingezet op een verdere bewerking van het brandbaar niet-gevaarlijk restafval door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Het doel van deze verdere bewerkingen is het verkrijgen van (sorteer)fracties die als brandstof kunnen worden ingezet. Dit is mogelijk in elektriciteitscentrales (voor schone sorteerfracties), cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking (voor minder schone fracties).

Beperken van verbranden als vorm van verwijderen

Uitgaande van de in het LAP aangegeven ambities voor het beperken van de afvalgroei en het verhogen van het hergebruik, komt in 2012 volgens het beleid-scenario bijna 12 Mton brandbaar afval vrij. Hiervan is ongeveer 9,1 Mton niet-gevaarlijk afval, 0,4 Mton gevaarlijk afval en ruim 2,3 Mton zuiveringsslib.

In de afvalbeheerplannen die vóór het LAP zijn opgesteld, is steeds gekozen voor een krappe capaciteitsplanning van afvalverbrandingsinstallaties. De redenen daarvoor waren dat door een krappe planning preventie en hergebruik van afvalstoffen worden bevorderd en dat kapitaalsverspilling als gevolg van leegstand wordt voorkomen.

In de afgelopen jaren is de groei van het niet-gevaarlijk afval groter geweest dan zo'n 10 jaar geleden bij het plannen van de afvalverbrandingscapaciteit werd voorzien. Ook is de gescheiden inzameling bij enkele doelgroepen achtergebleven bij de doelstellingen. Hierdoor is meer restafval voor verwijdering aangeboden.

Omdat de geplande verbrandingscapaciteit ontoereikend is om al het brandbaar niet-gevaarlijk restafval te verbranden, moet jaarlijks een aanzienlijke hoeveelheid van dit afval worden gestort.

In het LAP zijn maatregelen en (uitvoerings)programma's opgenomen, die een toename van gescheiden inzameling en hergebruik tot gevolg hebben. Deze toename is echter niet voldoende om het aanbod te verwijderen brandbaar niet-gevaarlijk restafval zodanig terug te brengen dat het allemaal kan worden verbrand in de huidige verbrandingscapaciteit. Er moet daarom capaciteit voor thermische verwerking van dat restafval bijkomen. Alleen daardoor kan immers het storten van het restafval worden voorkomen.



Zoals hiervoor al is aangegeven, geeft het LAP er de voorkeur aan dat brandbaar niet-gevaarlijk restafval wordt ingezet als brandstof. Dat betekent een voorkeur voor de uitbreiding van capaciteit voor thermische verwerking van afvalstoffen in de vorm van elektriciteitscentrales, cementovens en nieuwe specifieke verbrandingsinstallaties en niet in de vorm van uitbreiding van verwijderingscapaciteit.

Het hiervoor staande betekent echter niet dat de weg van verbranden van het restafval als vorm van verwijderen wordt afgesneden. Gelet op het 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, is sinds 1 juli 2003 ook uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen toegestaan. De in het verleden ingestelde regulering op een capaciteit van 5 Mton is toen opgeheven. Er is geen nieuwe capaciteitsregulering ingesteld. Dit betekent dat het moratorium op de uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit op 1 juli 2003 is opgeheven en dat er geen nieuw plafond wordt vastgesteld.

De specifieke structuur voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen als vorm van verwijderen, uitgezonderd specifiek ziekenhuisafval (zie volgende alinea), is vanaf 1 januari 2005 niet meer in gebruik. Voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen is Nederland daarom sinds die datum aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat de capaciteitsregulering voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen (uitgezonderd specifiek ziekenhuisafval) niet meer bestaat en dat ontdoeners hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen niet meer hoeven aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval.

De positie van de ZAVIN als enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval wordt vooralsnog in stand gehouden. De beschikbare capaciteit van de ZAVIN is momenteel groter dan het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval, waardoor het moeilijk is om de continuïteit van deze basisvoorziening te waarborgen. Daar komt nog bij dat ontdoeners vanaf 2007 de mogelijkheid krijgen om hun specifiek ziekenhuisafval zodanig te bewerken dat het als gewoon bedrijfsafval kan worden afgevoerd. Dit kan leiden tot minder aanbod aan de ZAVIN. Uitbreiding van de capaciteit zal het waarborgen van de continuïteit van de ZAVIN alleen maar moeilijker maken en kan zelfs het bestaansrecht van de huidige basisvoorziening voor het verwerken van specifiek ziekenhuisafval in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit wordt daarom niet toegestaan. Het streven is om deze voorkeurspositie van de ZAVIN voor een periode van 3 jaar in stand te houden. In principe wordt vanaf 1-1-2010 de verbranding van specifieke ziekenhuisafval aan de markt overgelaten en wordt de capaciteitsregulering op dat moment beëindigd.

Geen verdere verhoging van de stortbelasting

Storten duurder maken dan de gewenste alternatieven (verbranden, nascheiden, 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 afvalverbrandingsinstallaties 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 wordt 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.

Beperken hoeveelheid te storten afval tot 2 Mton in 2012 (exclusief niet reinigbare grond)

In dit LAP wordt ingezet op een maximaal te storten hoeveelheid afval van 2 Mton in 2012 (exclusief circa 1,2 Mton niet reinigbare grond).



Het uitgangspunt voor storten is dat gedurende de planperiode van het LAP elk jaar voor ten minste zes jaar stortcapaciteit beschikbaar is. In 2006 is de stortcapaciteit in Nederland voldoende voor meer dan 18 jaar storten van het onbrandbaar afval. Als ook rekening wordt gehouden met het storten van een overschot aan brandbaar afval gedurende de periode 2002-2006, met een afbouw naar nul ton in 2006, dan is in 2006 de stortcapaciteit nog voldoende voor ongeveer tien jaar storten. Hiermee wordt ruim voldaan en het zes jaar criterium. Gedurende de planperiode wordt dan ook geen extra stortcapaciteit vergund.

Uit het oogpunt van spreiding van capaciteit over Nederland kan het gewenst zijn dat gedurende de planperiode in een bepaalde regio wel uitbreiding van de stortcapaciteit plaatsvindt. Een dergelijke capaciteitsuitbreiding kan alleen plaatsvinden door uitruil met reeds vergunde capaciteit in een andere regio. Op deze manier vindt landelijke gezien geen uitbreiding van de stortcapaciteit plaats. Een dergelijke constructie van capaciteitsuitruil kan ook worden gevolgd voor het heropenen (bijvoorbeeld voor saneren) van een reeds gesloten stortplaats.

Tijdens de planperiode wordt nagegaan of na 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.

Marktwerking en innovatie:

toewerken naar een Europese markt voor verbranden als vorm van verwijderen

Het LAP zet in op een versterking van de marktwerking in het afvalbeheer. Hiermee wordt een verdere stap gezet in de richting van een efficiënte en financieel gezonde economische sector, die werkzaam is binnen door de overheid te stellen milieuhygiënische randvoorwaarden. Daarbij bestaat een speciale verantwoordelijkheid van de overheid voor bepaalde maatschappelijk onmisbaar geachte voorzieningen, zijnde de inzameling van huishoudelijk afval, het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijderen en het storten.

Voor het overgrote deel van de afvalstoffen, namelijk die afvalstoffen die nuttig worden toegepast (circa 77%), is de marktwerking nagenoeg volledig. Voor die afvalstoffen gelden binnen de Europese Unie nauwelijks geografische begrenzingen.

Ook voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering wordt toegewerkt naar een Europese markt. Die markt kan wat Nederland betreft ontstaan wanneer sprake is van een gelijk speelveld. Dat wil zeggen dat in Nederland en de verschillende aangrenzende landen gelijkwaardige milieu-eisen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving zijn gerealiseerd.

Op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 in- en uitvoer van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan, ook als dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. Uiteraard moeten bij in- en uitvoer de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.

Nederland staat, aansluitend op de Kaderrichtlijn afvalstoffen, op het standpunt dat landen voor storten zelfvoorzienend moeten zijn. Dit houdt in dat onbrandbaar afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast, in Nederland moet worden gestort. De landsgrenzen voor te storten afvalstoffen blijven dan ook gesloten. Uitzondering hierop zijn de C1-afvalstoffen. Voor het storten in Nederland van deze gevaarlijke afvalstoffen worden geen voorzieningen getroffen en uitvoer voor storten in het buitenland wordt onder voorwaarden toegestaan.

Met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 zijn in Nederland de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval. Ook hierdoor is de marktwerking in het afvalbeheer verder toegenomen.



Meer ruimte voor marktwerking en innovatie

Een groot deel van het brandbare niet-gevaarlijk restafval 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 (dit is de situatie medio 2002).

In vergelijking met integraal verbranden van restafval, bieden scheidingsinstallaties het voordeel dat een deel van het afval nuttig kan worden toegepast. Dit kan zowel in de vorm van materiaalhergebruik als in de vorm van toepassing als brandstof.

Afvalscheiding biedt alle ruimte voor innovaties. Door technische ontwikkelingen wordt het in de toekomst steeds beter mogelijk 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 en het vervolgens verwerken van de afgescheiden fracties op een vergelijkbaar niveau als afvalverbranding (D10). Deze route van nascheiden enz. wordt op termijn dan ook een concurrent voor afvalverbrandingsinstallaties.

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 is een nieuwe stimuleringsregeling ontwikkeld en is het Platform secundaire brandstoffen ingesteld.

0.3 Organisatie en sturing

Organisatie

Met de wijziging van het hoofdstuk afvalstoffen van de Wet milieubeheer zijn taken en verantwoordelijkheden van rijk, provincies en gemeenten voor een deel gewijzigd. Het rijk heeft een centrale rol gekregen in het afvalbeheer. De taken van provincies en gemeenten richten zich met name op preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval.

In de afvalbeheerketen is de schakel verwijdering een maatschappelijk onmisbare voorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Op elk moment moet het afval, waarmee niets anders mogelijk is dan verbranden of storten, op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige manier kunnen worden verwijderd.

Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's), draaitrommelovens (DTO's) en stortplaatsen zijn om die redenen aangemerkt als nutsfunctie. Dit brengt met zich dat de overheid een specifieke zeggenschap heeft en dat de overheid moet waarborgen dat voldoende capaciteit aanwezig is. De realisatie van hiervoor benodigde capaciteit kan door private partijen binnen door de overheid gestelde voorwaarden gebeuren.

In het uiterste geval zorgt de rijksoverheid er zelf voor dat die verwijderingsvoorzieningen er in voldoende mate zijn.

Naast de schakel verwijdering, is ook de inzameling van huishoudelijk afval een voorziening die maatschappelijk onmisbaar is. Als dit niet goed is geregeld, kunnen voor milieu en maatschappij ontoelaatbare situaties ontstaan. De inzameling van huishoudelijk afval blijft daarom tot de zorgplicht van de gemeenten behoren.

Bij het inzamelen van bedrijfsafval gelden niet de overwegingen die bij de inzameling van huishoudelijk afval pleiten voor een zorgplicht voor de gemeenten, zoals een zeer groot aantal ondoeners, risico van dumping en te veel verkeersbewegingen. Bovendien behoort afvalbeheer een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te zijn. Het zorgdragen voor de inzameling van bedrijfsafvalstoffen blijft daarom de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf.

Ook heeft het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van de door hen op de markt gebrachte producten wanneer deze in het afvalstadium komen. Deze (mede) verantwoordelijkheid leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd. De groep producten waarvoor producentenverantwoordelijkheid wordt vastgelegd, wordt de komende jaren nog verder uitgebreid. Hierbij wordt onder meer gedacht aan langcyclische PVC producten, fotografisch gevaarlijk afval, accu's, PVC- en glasvezelkabels, TL-buizen, spaarlampen, gips, cellenbeton en asbestgelijkende vezelplaten, componenten uit grof huishoudelijk afval als tapijten en matrassen, lecture bottles, gasflessen en brandblusapparatuur.



Sturing

Nederland streeft in internationaal verband naar het realiseren van een hoog beschermingsniveau van het milieu. Centraal hierbij staat het op communautair niveau realiseren van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer, het vaststellen van milieu-eisen aan be- en verwerking, het formuleren van minimumstandaarden en het verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast streeft Nederland naar harmonisatie van definities en begrippen en het gebruik van zo weinig mogelijk verschillende lijsten van afvalstoffen. Met het hiervoor staande wordt bereikt dat het afvalbeheerniveau in de verschillende landen op een vergelijkbaar niveau wordt gebracht en dat een gelijk speelveld ontstaat voor de nationaal en internationaal opererende bedrijven in het afvalbeheer.

Het LAP vormt het toetsingskader voor de in- en uitvoer van afvalstoffen in het kader van de EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA). Belangrijk hierbij is het eerder aangegeven onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij verbranden.

Voor een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer zijn in de sectorplannen van het LAP minimumstandaarden opgenomen. 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. Vergunningen voor be-/verwerken van afvalstoffen mogen dan ook alleen maar worden verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de voor de betreffende afvalstoffen in dit LAP vastgelegde minimumstandaard.

Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Minimumstandaard bij de vergunningverlening

Afvalstoffen kunnen op verschillende manieren worden verwerkt. Oud papier bijvoorbeeld kan worden gestort, verbrand als vorm van verwijderen, toegepast als brandstof of ingezet als grondstof voor nieuw papier (materiaalhergebruik).

Vanuit het oogpunt van milieu gaat de voorkeur uit naar materiaalhergebruik. Om die reden wordt de gescheiden inzameling van oud papier gestimuleerd. Het storten van gescheiden ingezameld oud papier is verboden op grond van het Besluit stortverbod afvalstoffen. Om het verbranden als vorm van verwijderen of gebruik als brandstof van oud papier te voorkomen, wordt aan installaties voor thermische verwerking van afvalstoffen geen vergunning verleend voor het verbranden van oud papier dat geschikt is voor hergebruik. De basis hiervoor is in het LAP gelegd door te bepalen dat de minimumstandaard voor daarvoor geschikt oud papier, het hergebruik als materiaal is.

Als sprake is van nuttige toepassing, kan uitvoer van afvalstoffen naar een installatie met een laagwaardiger wijze van verwerking (in het voorbeeld van oud papier: gebruik als brandstof) niet worden tegengehouden. Dit is een van de redenen waarom Nederland actief probeert in Europese Unie tot de vaststelling van minimumstandaarden te komen.

Voor de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen blijft een systeem van inzamelvergunningen bestaan. Voor specifiek ziekenhuisafval en olie/water/slib mengsel wordt de inzamelvergunningplicht afgeschaft.

Verder dienen personen en bedrijven die bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die als afvalhandelaar of -bemiddelaar optreden, geregistreerd te zijn op een landelijke lijst. Er worden criteria opgesteld waaraan moet worden voldaan om op de landelijke lijst te komen. De criteria worden in de vorm van een ministeriële regeling gepubliceerd.

Om meer energie uit afvalstoffen te winnen en afvalstoffen in te zetten in installaties voor het verbranden van hoogcalorisch afval, wordt een aantal sturingsinstrumenten ingezet. Dit zijn onder meer stimulerende financiële instrumenten, het convenant met de kolencentrales en het programma Duurzame Energie.



Het agentschap SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer heeft een centrale, coördinerende rol bij de monitoring van de uitvoering van het LAP. Hiertoe wordt bij het agentschap onder meer een centrale afvaldatabank gerealiseerd, waarin alle afvalgegevens worden opgeslagen. De afvaldatabank wordt onder meer ingezet voor het periodiek genereren van nationale en internationale rapportages over afvalbeheer.

De handhaving van de afvalstoffenregelgeving was vóór het LAP vooral gericht op de individuele inrichting. Verschuivingen in de markt maken het echter noodzakelijk dat voor de handhaving van het LAP wordt overgegaan naar een ketengerichte benadering. Dat houdt in dat het toezicht op afvalstoffen zich richt op de gehele keten, van ontstaan tot en met verwijdering. Hiertoe worden gedurende de planperiode samenwerkingsstructuren tussen de verschillende handhavingspartijen opgezet, die het mogelijk maken om afvalstoffen te volgen als ze regionale, provinciale en landsgrenzen overschrijden. Daarnaast worden in de planperiode initiatieven genomen om te komen tot betere afstemming tussen handhavende instanties onderling en tussen handhavende instanties en beleidsmakers, vergunningverleners en bedrijfsleven. Verder wordt prioriteit gegeven aan handhaving van effecten van in dit LAP opgenomen specifiek beleid. Ook worden enkele onderzoeken uitgevoerd, die tot doel hebben inzicht te verschaffen 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 en nodig?

0.4 Mogelijke aanvullende maatregelen (bijsturing en terugvalopties)

In het LAP zijn diverse maatregelen, acties en stimuleringsprogramma's opgenomen. Deze zijn onder meer gebaseerd op inschattingen omtrent sociaal maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Met deze ontwikkelingen als uitgangspunt, wordt de uitvoering van het LAP continu gemonitord en wordt jaarlijks over de uitvoering gerapporteerd. In de rapportages wordt met name ingegaan op de cruciale onderdelen van het LAP, te weten:

- de ontwikkeling van het totale afvalaanbod in relatie tot het BBP, als een indicator voor het preventiebeleid;
- het verloop van het hergebruik als een indicator voor afvalscheiding aan de bron;
- het totstandkomen van initiatieven voor nascheiden en thermische verwerking van hoogcalorische fracties als een indicator voor energiewinning uit afvalstoffen;
- de hoeveelheid afval die voor verwijdering wordt aangeboden als een overall-indicator voor de effectiviteit van het LAP.

Op basis van de rapportages wordt jaarlijks de werking van het LAP geëvalueerd. Als uit de evaluaties blijkt dat de sociaal maatschappelijke en/of economische ontwikkelingen een andere wending nemen dan waarvan bij het vaststellen van de beleidslijn in het LAP werd uitgegaan of wanneer de beleidslijn niet tot de gewenste resultaten leidt, kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn. Deze maatregelen hebben tot doel om de meest essentiële doelstellingen van het LAP, zijnde het beperken van de hoeveelheid door storten en verbranden te verwijderen afval, alsnog te realiseren.

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.

0.5 Sectorplannen

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

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



Voorafgaand aan de afzonderlijke sectorplannen zijn in deel 2 van het LAP algemene regels voor vergunningverlening opgenomen.

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

Deel 2 van het LAP bevat de volgende sectorplannen:

1. Huishoudelijk restafval
2. Procesafhankelijk industrieel afval
3. Restafval van handel, diensten en overheden
4. Afval van openbare ruimten
5. Afval van waterzuivering en waterbereiding
6. Reststoffen van afvalverbranding
7. Afval van energievoorziening
8. Afval van verlichting
9. Organisch afval
10. Specifiek ziekenhuisafval
11. Auto-afval
12. Scheepsafvalstoffen
13. Bouw- en sloopafval en daarmee vergelijkbare afvalstoffen
14. Verpakkingsafval
15. Wit- en bruingoed
16. Explosieve afvalstoffen en drukhouders
17. KCA/KGA en chemicaliënverpakkingen
18. Papier en karton
19. Kunststofafval
20. Textiel
21. Metaalafvalstoffen
22. Ernstig verontreinigde grond
23. Oliehoudende afvalstoffen
24. PCB-houdende afvalstoffen
25. Shredderafval
26. Kabelreststoffen
27. Industrieel afvalwater
28. Dierlijk afval
29. Batterijen
30. Accu's
31. Oplosmiddelen en koudemiddelen
32. Overige gevaarlijke afvalstoffen
33. Zuren, basen en metaalhoudende afvalwaterstromen
34. Fotografisch afval

0.6 Capaciteitsplannen

Verwijderen van afvalstoffen door verbranden en storten is de laatste schakel van de afvalbeheerketen. Verwijderen is een essentiële schakel, want het dient om het afval dat niet nuttig wordt toegepast verantwoord te vernietigen of op te bergen. De capaciteit daarvoor moet voldoende zijn om het te verwijderen afval op te vangen en de continuïteit van die capaciteit moet voor meerdere jaren zijn gewaarborgd. Het is niet gewenst dat de capaciteit te groot wordt, omdat dit kan leiden tot onnodige kosten en een aanzuigende werking op afval dat nuttig wordt of kan worden toegepast.

Deel 3 van het LAP richt zich op de capaciteitsplanning voor thermische verwerking en storten. In het plan voor storten wordt onder meer onderbouwd dat geen uitbreiding van de capaciteit voor storten mag plaatsvinden.



1 Inleiding

1.1 Waarom een Landelijk afvalbeheerplan?

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Het voorliggende Landelijk afvalbeheerplan (LAP) 2002-2012 is de eerste uitwerking van die verplichting. De doorkijk van het plan is tien jaar, van 2002 tot en met 2012.

Het LAP had oorspronkelijk een geldigheidsduur van vier jaar, van 2002 tot en met 2006, en het zou in 2006 worden herzien. Als gevolg van de herijking VROM-regelgeving in 2003/2004 is besloten om de vierjaarlijkse herzieningstermijn van het LAP los te laten (29 200 XI, nr. 7). Redenen daarvoor zijn dat een vierjaarlijkse herziening niet Europees is voorgeschreven, veel bestuurslasten met zich meebrengt en het moeilijker maakt om aan te sluiten bij andere beleidsplannen voor de leefomgeving. De geldigheidsduur is daarom verlengd tot 6 jaar en in 2007 en 2008 wordt het LAP herzien.

Regeringsstandpunt

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

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

1.2 Totstandkoming van het LAP

Voor de totstandkoming van het LAP is in 1999 een uitgebreide projectorganisatie ingericht. Deze fungeerde als organisatorische basis voor samenwerking tussen de overheden bij het opstellen van het plan. In de projectstructuur zijn ook bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties betrokken. Om afstemming en overleg tussen de overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te bereiken zijn de Klankbordgroep LAP en het Bestuurlijk Overleg in het leven geroepen en zijn diverse overleggen en workshops georganiseerd.

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



Het opstellen van deel 1 (beleidskader) van het plan was in handen van het Ministerie van VROM. De uitwerking van het beleidskader in de delen 2 en 3 (sectorplannen en capaciteitsplannen) was in handen van het Afval Overleg Orgaan.

Aan het LAP ligt een milieu effectrapport ten grondslag, dat onder verantwoordelijkheid van het Afval Overleg Orgaan is opgesteld (AOO 2002). De richtlijnen voor dit milieu effectrapport zijn door de Minister van VROM vastgesteld (VROM 2000).

Beslispunten en concepten van de afzonderlijke onderdelen van het plan zijn in de diverse overlegkaders, waaronder Afval Overleg Orgaan en Bestuurlijk Overleg, besproken en afgestemd. Het voor-ontwerp beleidskader LAP is op 4 juli 2001 besproken met de Tweede Kamer.

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

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

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

Van de WTO is geen reactie ontvangen.

In de periode september 2001 tot april 2002 is, parallel aan het opstellen van het LAP, een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) afvalverwijdering uitgevoerd, dat tevens deel uitmaakte van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW).

De werkgroep die het onderzoek heeft uitgevoerd, heeft zich in eerste instantie bezig gehouden met de in het voor-ontwerp beleidskader LAP van juni 2001 genoemde sturingsinstrumenten voor de beperking van de hoeveelheid te verwijderen afvalstoffen. In november 2001 heeft de werkgroep een tussenrapportage opgesteld. De resultaten en conclusies uit de tussenrapportage van de werkgroep zijn verwerkt in het ontwerp-LAP van 11 januari 2002.

Het eindrapport van de werkgroep is in april 2002 afgerond en aan het kabinet aangeboden (IBO/MDW 2002). In het eindrapport wordt met name ingegaan op de moratoria voor verbranden als vorm van verwijderen en voor storten en op het opheffen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen. De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep zijn verwerkt in de Nota van aanpassing.

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

De minister van VROM heeft het LAP op 27 januari 2003 vastgesteld en op 3 februari 2003 gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 23, 2003). Het LAP is in werking getreden op 3 maart 2003, vier weken na de dag waarop de vaststelling van het LAP in de Staatscourant is bekendgemaakt.

1^e wijziging

Kort na de inwerkingtreding is begonnen met een wijziging van het LAP. De belangrijkste redenen voor die wijziging zijn twee uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (13 februari 2003, arresten C-228/00 en C-458/00). De uitspraken geven duidelijkheid over het onderscheid tussen verbranden van afvalstoffen als vorm van nuttige toepassing en verbranden als vorm van verwijdering. De tekst van het op 27 januari 2003 vastgestelde LAP over dat onderscheid moest in lijn worden gebracht met de uitspraken van het Hof, wat een wijziging van het LAP noodzakelijk maakte.



Bij de wijziging zijn ook de passages over de kennisgeving bij in- en uitvoer verbeterd en zijn de teksten over het vergunningenstelsel voor het inzamelen van scheepsafvalstoffen in lijn gebracht met het in juni 2003 voorgepubliceerde Besluit inzamelen afvalstoffen.

Verder zijn enkele fouten in het LAP hersteld, ontbrekende definities opgenomen, minder duidelijke teksten verduidelijkt, enz. Het gaat daarbij dus niet om beleidswijzigingen of inhoudelijke aanpassingen, maar om verbeteringen die het gebruik van het plan verder vergemakkelijken.

De inspraaknotitie en het daarbij horende wijzigingsdocument hebben van 18 augustus 2003 tot en met 26 september 2003 voor inspraak ter inzage gelegen. De inspraakreacties en de antwoorden daarop zijn opgenomen in de 'Nota van aanpassing Tussentijdse wijziging van het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012' (VROM 2003).

De minister van VROM heeft het gewijzigde LAP op 22 maart 2004 vastgesteld en op 19 april 2004 gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 74, 2004). Het gewijzigde LAP is op 18 mei 2004 in werking getreden.

2^e wijziging

Een tweede wijziging van het LAP was noodzakelijk als gevolg van diverse uitspraken van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de paragraaf in het LAP waarin wordt voorgeschreven op welke wijze moet worden gegarandeerd dat afzonderlijke vrachten afvalstoffen waarop een algemene kennisgeving bij in- en uitvoer voor sorteren betrekking heeft, dezelfde fysische en chemische eigenschappen hebben. Ook was deze wijziging noodzakelijk om uitwerking te geven aan toezeggingen van Nederland aan de Europese Commissie op dit punt.

De tweede wijziging is vastgesteld op 29 maart 2005 en op 5 mei 2005 in werking getreden (Stcrt. 66, 2005).

3^e wijziging

Voor de derde wijziging van het LAP waren diverse redenen: het sluiten van de DTO's en de C2-deponie van AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval, het besluit om op 1 januari 2007 de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijdering te openen, uitspraken van de Raad van State over de "eerste handeling", nieuwe internationale regelgeving, nieuwe technische inzichten inzake het verwerken van bepaalde afvalstoffen, knelpunten die optreden bij uitvoering van de EVOA, enz.

De Nota van aanpassing 3^e wijziging LAP is op 21 november 2006 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (kennisgevingnummer 2006/0613/NL). De Commissie heeft slechts één opmerking gemaakt, te weten over de tekst over wederzijdse erkenning. De tekst van het LAP is conform de opmerking van de Commissie aangepast.

De derde wijziging is vastgesteld op 23 maart 2007 en op 3 mei 2007 in werking getreden (Stcrt.67, 2007).

1.3 Leeswijzer

Het LAP bestaat uit drie delen: beleidskader, sectorplannen en capaciteitsplannen.

Deze delen worden voorafgegaan door een samenvatting en gevolgd door een aantal bijlagen.

Deel 1 Het beleidskader

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

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

Deel 2 Sectorplannen

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



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

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

Deel 3 Capaciteitsplannen

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

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

Bijlagen

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



2 Terugblik

2.1 Inleiding

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

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

2.2 Het wettelijk kader

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

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

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

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



2.3 Ontwikkelingen in de tachtiger jaren

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

Toch werd het afvalbeheer aan het eind van de jaren tachtig op diverse onderdelen nog gekenmerkt door kleinschaligheid en een relatief laag niveau van milieubescherming. Zo ontbraken bij nagenoeg alle in exploitatie zijnde stortplaatsen bodembeschermende voorzieningen en de rookgasreiniging van afvalverbrandingsinstallaties was onvoldoende. Dit laatste leidde aan het eind van de jaren tachtig tot de dioxine affaire, waardoor zelfs enkele verbrandingsinstallaties definitief werden gesloten. Daarnaast was het hergebruik van afvalstoffen nog te beperkt, ondanks een toename in de periode daarvoor. Verder was bij de planning en realisatie van verwerkingsinstallaties, die plaatsvond op regionaal of provinciaal niveau (provinciale afvalstoffenplannen), de samenwerking en afstemming tussen de verschillende overheden onvoldoende. Politiek en maatschappelijk was er een grote weerstand tegen het realiseren van capaciteit voor het storten en verbranden van afvalstoffen. Deze weerstand en het steeds maar groeiende afvalaanbod leidden er in 1991 zelfs toe dat afval tijdelijk in duwbakken moest worden opgeslagen door gebrek aan verwijderingscapaciteit.

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

2.4 Beperken van het ontstaan van afvalstoffen

Een eerste doelstelling van het afvalstoffenbeleid is het bijdragen aan een duurzame ontwikkeling door het ontstaan van afvalstoffen zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken (afvalpreventie). Afvalpreventie maakt inmiddels onderdeel uit van met de industrie gesloten convenanten, zoals het convenant verpakkingen, en van de Integrale Milieu Taakstellingen (IMT's) die met verschillende industrietakken zijn overeengekomen. Ook heeft afvalpreventie een plaats gekregen in vergunningen en algemene regels.

Daarnaast is ook sterk ingezet op informatieoverdracht en stimuleringsmaatregelen. Het 'Project Industriële successen met afvalpreventie' (PRISMA), het actieprogramma 'Afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten', de uitvoeringsstrategie 'Met preventie is veel te winnen' en het programma 'Schoner produceren' zijn daar voorbeelden van. Ook zijn financiële instrumenten ingezet om afvalpreventie te bevorderen, zoals de regelingen 'Groen beleggen' en 'Vervroegde afschrijving milieu-investeringen' (VAMIL).

Door onder meer de voorlichtingscampagne 'Minder afval heb je zelf in de hand' is getracht om de doelgroep consumenten tot (meer) afvalpreventie aan te zetten.

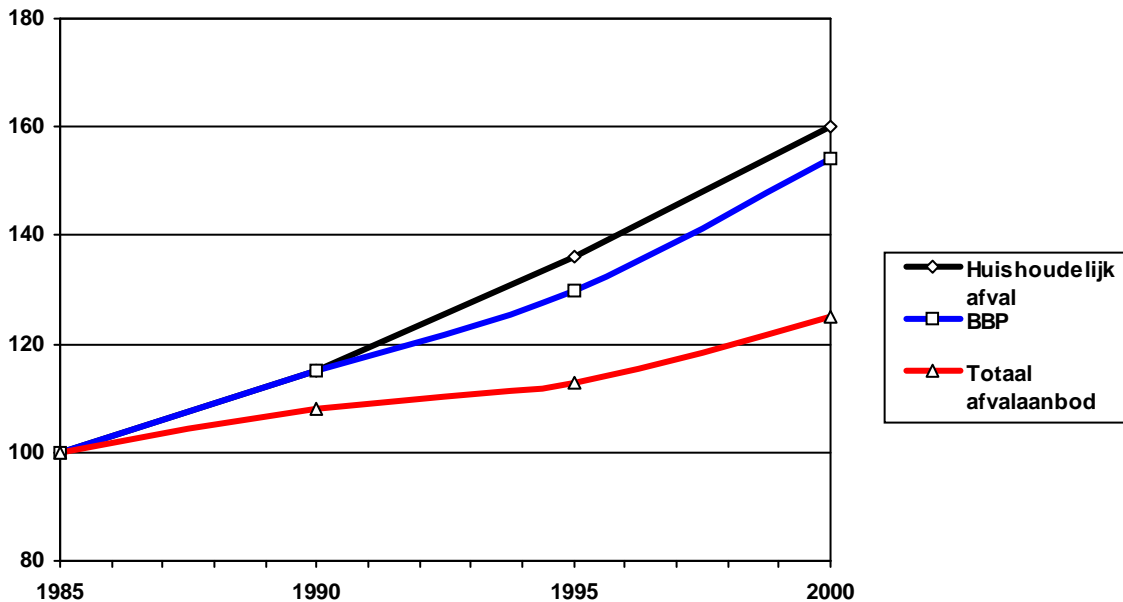
De mate van afvalpreventie wordt bepaald door de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het totale afvalaanbod. Dit is in overeenstemming met de definitie die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hanteert. Uit de vergelijking tussen BBP en totale afvalaanbod blijkt dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% preventie is bereikt. Het totale afvalaanbod was in 2000 namelijk 19% minder dan het afvalaanbod dat zou zijn bereikt als de groei hetzelfde was geweest als de ontwikkeling van het BBP. Dit is weergegeven in figuur 2.1.

Belangrijke uitzondering hierop is het huishoudelijk afval. Met name als gevolg van de sterk gestegen consumptie en de toename van het aantal huishoudens groeide deze afvalcategorie sterker dan het BBP. De groei van het HDO-afval (handel/diensten/overheid) was tot 1999 groter dan de groei van het BBP, maar daarna is een lichte relatieve ontkoppeling opgetreden.



Figuur 2.1:

Ontwikkeling BBP, totale afvalaanbod en huishoudelijk afval van 1985 tot en met 2000 (Index 1985 = 100)

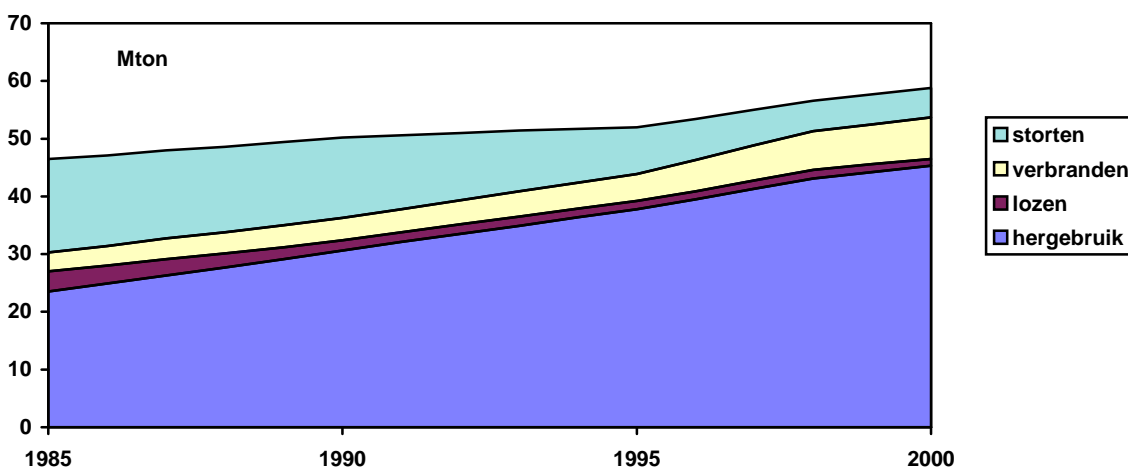


2.5 Meer nuttige toepassing, terugdringen verbranden en storten

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

Figuur 2.2:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000





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

2.6 Beperken van de milieudruk van afvalbeheer

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

Ook zijn eisen gesteld aan de kwaliteit van de secundaire grondstoffen die uit afvalstoffen worden gemaakt, zoals in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming, het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen en het Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen. Daarnaast zijn de eisen in de vergunningen voor bedrijven die zijn betrokken bij het beheer van afvalstoffen, fors aangescherpt.

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

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

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

2.7 Nationale planning

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

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

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



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

2.8 Sturingsfilosofie bij het afvalbeheer van de 20e eeuw

De bemoeienis van de overheid met het beheer van afvalstoffen was in de jaren tachtig sterk sturend en ordenend. Zo werd bijvoorbeeld op grond van het in de Provinciale afvalstoffenplannen vastgelegde beleid voor het beheer van afvalstoffen in het kader van de doelmatigheidstoetsing bij de vergunningverlening het aantal toegestane verwerkers bepaald. Deze toetsing resulteerde voor bepaalde gevaarlijke afvalstoffen tot een door de overheid vastgestelde beperking aan het aantal inzamelaars en verwerkers. Dat aantal was afgestemd op het aanbod van gevaarlijke afvalstoffen.

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

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

2.9 Analyse van de huidige situatie

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

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

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

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



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

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

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

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

Een volgend aandachtspunt vormt de gescheiden inzameling van afval bij bedrijven en huishoudens. Hoewel in 2000 ruim 77% van het afval in Nederland nuttig werd toegepast, zou dit percentage nog hoger kunnen zijn wanneer meer gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval zou plaatsvinden. Om dat te bereiken zijn extra inspanningen en stimuleringsmaatregelen nodig, die onder meer gericht moeten zijn op het behouden van de motivatie om afval te scheiden. Over bepaalde aspecten van gescheiden inzameling worden namelijk geregeld kritische geluiden gehoord. Dit kan een bedreiging vormen voor het in de afgelopen jaren juist op dat gebied opgebouwde krediet.

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

De uitdagingen voor het LAP:

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



3 Status

3.1 Inleiding

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

3.2 Status

Het LAP is het afvalbeheerplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikel 10.3 tot en met 10.14) van de Wet milieubeheer. Deze titel verplicht de Minister van VROM tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheerplan. Bij de herijking van de VROM-regelgeving in 2003/2004 is besloten de geldigheidsduur van het LAP te verlengen van vier tot zes jaar.

In dat plan moet in elk geval worden aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt, wat de benodigde capaciteit van bepaalde afvalbeheervormen is en wat het beleid is voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

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

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

Het LAP is een samenvoeging van het beleid dat voorheen was neergelegd in het Tienjarenprogramma Afval (TJP.A) en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II (MJP-GA II), aangevuld met een aantal niet in deze twee plannen voorkomende afvalstoffen.



Het LAP vervangt daarmee het TJP.A 1995-2005 en het MJP-GA II 1997-2007. Ook vervangt het LAP onderdelen van de hoofdstukken afvalstoffen uit de Provinciale milieubeleidsplannen.

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

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

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

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

De Minister van VROM heeft het LAP op 27 januari 2003 vastgesteld en op 3 februari 2003 gepubliceerd in de Staatscourant. Het LAP is in werking getreden op 3 maart 2003, vier weken na de dag waarop de vaststelling van het LAP in de Staatscourant is bekendgemaakt.

Het LAP is inmiddels 3 keer gewijzigd (zie paragraaf 1.2):

1. de eerste wijziging is vastgesteld op 22 maart 2004 en op 18 mei 2004 in werking getreden (Stcrt. 74, 2004);
2. de tweede wijziging is vastgesteld op 29 maart 2005 en op 5 mei 2005 in werking getreden (Stcrt. 66, 2005);
3. De derde wijziging is vastgesteld op 23 maart 2007 en op 3 mei 2007 in werking getreden (Stcrt. 67, 2007).

3.3 Reikwijdte

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

1. Radioactief afval: hierop zijn de Kernenergiewet en de nota Radioactief afval van toepassing.
2. Baggerspecie: hierop zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de nota Waterhuishouding van toepassing.
3. Mestoverschotten: hierop is de Meststoffenwet van toepassing.
4. Destructieafval: hierop is de Verordening dierlijke bijproducten (1774/2002) van toepassing. Ten behoeve van een eenduidige afstemming tussen de afvalstoffenregelgeving en deze Verordening, is in deel 2 van het LAP een sectorplan dierlijk afval opgenomen.
5. Communaal afvalwater (rioolwater): hierop is weliswaar hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer van toepassing, maar het beleid voor deze afvalstof is opgenomen in onder meer de nota Waterhuishouding.

In de planperiode van het LAP (2002-2008) wordt bezien of de reikwijdte van het LAP aanpassing behoeft, bijvoorbeeld of ook baggerspecie in het LAP moet worden opgenomen.

3.4 Doorwerking

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



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

3.4.1 Rijksoverheid

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

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

3.4.2 Andere overheden

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

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

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

3.5 Wijzigen en afwijken

In artikel 10.13 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het LAP tussentijds kan worden gewijzigd en dat met betrekking tot die wijziging de artikelen 10.4 tot en met 10.11 en 10.12, eerste lid, van overeenkomstige toepassing zijn. Een tussentijdse wijziging kan nodig zijn door wijziging van EG-regelgeving, de jurisprudentie of technische omstandigheden met betrekking tot het afvalbeheer, waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden. De verwachting is dat niet veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, omdat voor bestuursorganen de mogelijkheid bestaat gemotiveerd van het LAP af te wijken.

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

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

1. Wanneer een bestuursorgaan het voornemen heeft om af te wijken van het LAP, wordt dit voornemen schriftelijk medegedeeld aan de Minister van VROM.
2. In de mededeling wordt nauwkeurig beschreven van welk onderdeel van het LAP men wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en wat de inhoudelijke argumenten zijn van het bevoegd gezag om af te wijken van het LAP.



- Indien het gaat om vergunningverlening, kan de schriftelijke mededeling eventueel plaatsvinden in de vorm van het voorleggen van de ontwerp-vergunning inclusief motivering.
3. De Minister van VROM beoordeelt of afstemming of overleg met andere overheden gewenst dan wel noodzakelijk is.
 4. Als afstemming/overleg met andere overheden gewenst/noodzakelijk is, brengt de minister het voornemen tot afwijken in de Stuurgroep Afval (ambtelijk overleg) en/of het DUIV (bestuurlijk milieuoverleg tussen Directoraat-Generaal Milieu, Unie van Waterschappen, IPO en VNG) in.
 5. Stuurgroep Afval en/of DUIV beoordelen het voornemen tot afwijken en stellen een advies op aan de Minister van VROM.
 6. Als afstemming/overleg met andere overheden niet gewenst/noodzakelijk is, beoordeelt de directeur Stoffen, Afvalstoffen, Straling van het ministerie van VROM (VROM/SAS) het voornemen tot afwijken in overleg met de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer (SN/UA).
 7. De Minister van VROM neemt na ontvangst van het advies van de Stuurgroep Afval en/of het DUIV of na de gezamenlijke beoordeling van VROM/SAS en SN/UA een standpunt in over de afwijking en deelt dat standpunt binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling mede aan het betreffende bestuursorgaan.
 8. Als de Minister van VROM het niet eens is met het voornemen om af te wijken, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het LAP af te wijken.
Het bestuursorgaan deelt dat dan mede aan de minister van VROM. In dat geval beslist de Minister van VROM, als degene die het LAP heeft vastgesteld, of het definitieve besluit een reden is om een beroepsprocedure te starten.
 9. De uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer zorgt voor het informeren van alle betrokken bestuursorganen over de voorgenomen afwijking, het advies aan de minister, het definitieve besluit van het bestuursorgaan en het besluit van de minister.

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

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



4 Termen, definities en begripsafbakeningen

4.1 Inleiding

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

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

4.2 Het LAP gebruikt Europese termen en definities

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

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

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

4.3 De belangrijkste termen en definities

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

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

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



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

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

4.4 Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof

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

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

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

- als afvalstoffen nuttig worden toegepast, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn;
- als afvalstoffen een positieve economische waarde hebben, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn;
- de nuttige toepassing van afvalstoffen in (productie)processen kan gelijk zijn aan de toepassing van niet-afvalstoffen in reguliere (productie)processen. Dit betekent echter niet automatisch dat de niet-afvalstoffen daardoor afvalstoffen zijn.

Daarnaast zijn in recente jurisprudentie criteria genoemd die van belang zijn bij het beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet. Door deze jurisprudentie is duidelijk geworden dat het alleen toepassen van de tot dan toe in Nederland gehanteerde criteria voor de niet-van toepassing-verklaringen niet meer voldoende is.

Daarom zijn als gevolg van de genoemde jurisprudentie criteria geformuleerd, die het bevoegd gezag (gemeenten, provincies en Minister van VROM) voortaan gebruikt om te toetsen of een stof een afvalstof is of niet. Een uitspraak van het bevoegd gezag vindt voor concrete gevallen plaats bij het afgeven van beschikkingen voor in- en uitvoer (Minister van VROM) en in de vergunningprocedure (gemeenten en provincies). Om te bevorderen dat het gebruik van de criteria door de bevoegde gezagen op een uniforme wijze plaatsvindt, is een procedure opgesteld voor overleg en afstemming. Met deze procedure wordt voorkomen dat verschillende bevoegde gezagen verschillende uitspraken doen over vergelijkbare afvalstoffen en situaties.



Hiermee wordt bereikt dat het voor bedrijven inzichtelijk wordt hoe de overheden de criteria toepassen. Uitspraken op het gebied van afvalstof niet-afvalstof worden op de Internetsite van de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer geplaatst. Alle uitspraken zullen tevens worden opgeslagen in een voor iedereen toegankelijk centraal databestand. Mocht de jurisprudentie in de toekomst wijzigen, dan worden de criteria indien nodig aangepast.

De criteria (2001, Stcrt. 207) zijn:

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

Het niet voldoen aan een of meer criteria kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van een afvalstof. Bedacht moet worden dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de criteria beschouwt als aanwijzingen die een rol spelen bij het oordeel of er sprake is van een afvalstof of niet. De eerste verantwoordelijkheid voor het oordeel of er al dan niet sprake is van een afvalstof ligt bij het bedrijf (producent) zelf.

Aanvullend aan het hiervoor staande wordt bezien op welke manier deregulering kan worden gerealiseerd voor de nuttige toepassing van bepaalde afvalstoffen, om zo de mogelijke nadelige effecten van het predikaat afvalstof te beperken (zie hoofdstuk 17 Nuttige toepassing). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vervangen van specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing door algemene regels, zoals het Bouwstoffenbesluit.

4.5 Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid tussen verwijderingshandelingen (D-handelingen) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen). Deze handelingen zijn in de bijlagen IIA en IIB bij de richtlijn opgenomen.

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing is in de praktijk in een aantal gevallen lastig, omdat criteria hiervoor ontbreken. De begripsafbakening is echter van groot belang. De EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA) staat namelijk toe dat een lidstaat stelselmatig bezwaar kan maken tegen uitvoer voor verwijdering, dan wel deze kan verbieden. Bij uitvoer voor nuttige toepassing is dat niet het geval. Tegen dergelijke overbrengingen wordt geen bezwaar gemaakt, tenzij hiertoe specifiek aanleiding is. In artikel 7, lid 4 van de EVOA zijn de mogelijkheden om in geval van nuttige toepassing bezwaar te maken vermeld. In hoofdstuk 12 (Toetsingskader in- en uitvoer) wordt daarop nader ingegaan.

Het hiervoor staande toont aan dat het maken van onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering van belang is. In deze paragraaf is daarom een nadere interpretatie opgenomen voor de handelingen waarover onduidelijkheden bestaan wegens het ontbreken van EG-regelgeving terzake of waarover inmiddels jurisprudentie is ontstaan, zoals de eerste handeling of over het verbranden van afvalstoffen.

Een belangrijk uitgangspunt bij het maken van het onderscheid volgt uit een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 27 februari 2002 (zaak C-6/00, Abfall Service AG (ASA)) over opslag van afvalstoffen als opvulmateriaal in een niet meer in gebruik zijnde mijn.



In deze zaak spreekt het Hof uit: “Een dergelijke opslag vormt een nuttige toepassing indien het belangrijkste doel ervan inhoudt dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt.”

Verder zegt het Hof dat bij een EVOA-kennisgeving alle bevoegde autoriteiten die de kennisgeving ontvangen, moeten controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de EVOA beantwoordt. Dat lidstaten hierdoor uiteenlopende kwalificaties aan een overbrenging kunnen geven, is volgens het Hof inherent aan het door de EVOA ingevoerde stelsel.

Ook is het Hof van mening dat (in deze zaak) de opslag van geval tot geval moet worden onderzocht, teneinde te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling van nuttige toepassing. Het is aan de nationale rechter om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering.

Het hiervoor staande ondersteunt de lijn dat Nederland als lidstaat bepaalde aspecten zelf uitwerkt. Bij de interpretatie in dit LAP worden primair de Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsplannen als uitgangspunt genomen. De interpretatie is dus niet gebaseerd op dan wel afhankelijk van het standpunt in het buitenland. Dit betekent dat Nederland in ieder concreet geval zelfstandig oordeelt welke handeling het betreft.

Belangrijk voor de beantwoording van de vraag of in een concreet geval sprake is van nuttige toepassing of verwijdering is de eerste handeling de afvalstoffen direct na de overbrenging ondergaan. Jurisprudentie van de Raad van State hierover zegt namelijk dat voorbereidingen als zelfstandige handelingen moeten worden ingedeeld en dat de eerste handeling die een afvalstof na de overbrenging ondergaat bepalend is voor de indeling van een verwerkingswijze.

In de paragrafen hierna wordt het onderscheid uitgewerkt voor de volgende handelingen:

1. Materiaalterugwinning
2. Verbranden van afvalstoffen
3. Op of in de bodem brengen van afvalstoffen

4.5.1 Materiaalterugwinning

In het oorspronkelijke LAP is als algemene regel vastgelegd dat er sprake is van nuttige toepassing als ten minste 50% (gewichtsprocenten) van het ingangsmateriaal wordt teruggewonnen. Op 21 juni 2006 heeft de Raad van State in zaak 200507728 het volgende uitgesproken: “Voor zover in het LAP een percentage van 50% als algemene regel is neergelegd, is het LAP naar het oordeel van de Afdeling daarom onvoldoende daadkrachtig gemotiveerd”. Vervolgens wordt in de bewuste zaak een handeling waarbij in het buitenland 39,3% van een afvalstof wordt teruggewonnen als handeling van nuttige toepassing bestempeld.

Deze uitspraak betekent dat de 50% regel niet meer als algemene regel in het LAP kan worden gehandhaafd. Vanaf de derde wijziging (maart 2007) geldt dat elke handeling waar enige vorm van materiaalterugwinning plaatsvindt als een handeling van nuttige toepassing moet worden benoemd. Het moet dan wel gaan om teruggwinning van componenten of fracties die bij hergebruik in de plaats komen van andere materialen die voor die functie hadden moeten worden gebruikt.

De omvang van de terug te winnen fractie in relatie tot de totale afvalstof of de wijze van verwerken van eventuele restfracties speelt bij het kwalificeren als nuttige toepassing in beginsel geen rol, tenzij de omvang zo minimaal is dat het hoofddoel van de inzet in redelijkheid niet het terugwinnen van betreffende component kan zijn.

Het hiervoor staande betekent het volgende:

- M1. Er is sprake van respectievelijk R3, R4 of R5 als een afvalstof zonder voorbehandeling wordt ingezet met als hoofddoel recycling/teruggwinning, waarbij sprake is van vervanging van primaire
- (a) organische stoffen niet zijnde oplosmiddelen,
 - (b) metalen of metaalverbindingen of
 - (c) anorganische materialen
- (zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1)



Er is geen sprake van R3, R4 of R5 als geen sprake is van feitelijke vervanging van primaire materialen, maar van het beschikbaar krijgen van de materialen voor latere nuttige toepassing of nuttige toepassing elders.
(zie onder meer uitspraak Raad van State van 2 juli 2004, nr. 200404406/1).

- M2. Er is sprake van een handeling als bedoeld onder respectievelijk R2, R6, R7, R8 of R9 als een afvalstof zonder voorbehandeling wordt ingezet in een proces dat primair is gericht op het terugwinnen uit het afval van
- oplosmiddelen,
 - zuren of basen,
 - bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan,
 - bestanddelen uit katalysatoren of
 - olie.

Onder terugwinnen valt hierbij zowel het beschikbaar krijgen van componenten zodat deze elders kunnen worden ingezet en daar primair materiaal kunnen vervangen, als het direct in een proces hergebruiken van de afvalstof en daarmee uitsparen van primair materiaal.
(zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 juni 2006, nr. 200507728/1).

- M3. Er is sprake van R10 als een afvalstof zonder voorbehandeling wordt uitgereden ten behoeve van landbouwkundige of ecologische verbetering, mits wordt voldaan aan de op de plaats van inzet geldende toepassingsnormen. Voor het hanteren van andere dan lokaal geldende toepassingsnormen, zie paragraaf 12.4.
- M4. Er is sprake van een handeling van nuttige toepassing (veelal R4 of R5), als afvalstoffen zonder voorbehandeling worden ingebracht in een verbrandingsinstallatie die niet primair is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen **en** als de afvalstoffen niet primair ten behoeve van verbranding in de installatie worden gebracht, maar met het oog op het terugwinnen van componenten uit het afval of het verwerken in het eindproduct.
(zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1).

Er is sprake van het onderscheid R1-D10 als een afvalstof zonder voorbehandeling in een verbrandingsproces wordt gevoerd, waarbij de verbranding het hoofddoel is waarvoor de afvalstof in de installatie wordt gebracht. Het onderscheid tussen R1 en D10 is in paragraaf 4.5.2 nader uitgewerkt.

- M5. Er is sprake van R12, als een afvalstof, ten behoeve van latere verwerking of toepassing elders, gescheiden, gesorteerd of (anders dan verdunnen of mengen) anderszins mechanisch, thermisch, biologisch of fysisch wordt voorbehandeld, mits de voorbehandeling tot doel heeft in een latere handeling de nuttige toepassing van componenten of fracties mogelijk te maken **en** wanneer aannemelijk is gemaakt (bij in- en uitvoer op basis van de gegevens in het kennisgevingsdossier) dat ten minste een deel van deze componenten of fracties uiteindelijk ook wordt verwerkt conform één van de wijzen als bedoeld onder de categorieën R1 t/m R11 van de kaderrichtlijn.

Met de keuze voor R12 sluit het LAP aan bij de wijziging van de EVOA (1013/2006/EG), waarin in de definities wordt aangegeven dat de handelingen R12 en R13 en D13 t/m D15 met name moeten worden gezien als handelingen van “voorlopige nuttige toepassing” respectievelijk “voorlopige verwijdering”. Dit betekent dat de handeling hiermee niet is afgerond en dat vervolgbewerkingen relevant kunnen zijn voor de juiste indeling.

Er is sprake van in het algemeen D9 of D13 als:

- de voorbehandeling niet primair is gericht op het mogelijk maken van nuttige toepassing van componenten of fracties;
- eerst een voorbehandeling noodzakelijk is om een duidelijk aanwijsbare, tot de afvalstroom behorende component of fractie af te scheiden die moet worden verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen (zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 februari 2007, nr. 200606331/1);
- niet aannemelijk is gemaakt dat nuttige toepassing in een later stadium ook daadwerkelijk plaatsvindt.



- M6. Er is sprake van R12 als een afvalstof wordt gemengd of verdund ten behoeve van latere verwerking of verwerking elders, wanneer de verwerking later/elders van het afval in de samenstelling vóór het mengen of verdunnen zou zijn aangemerkt als handeling van nuttige toepassing. In het kader van in- en uitvoer is dus de samenstelling van het afval zoals dat wordt overgebracht bepalend. In andere gevallen wordt mengen of verdunnen aangemerkt als een verwijderingshandeling, in het algemeen D13.
- M7. Er is sprake van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 als een afvalstof zonder voorbehandeling op of in de bodem wordt gebracht. Het onderscheid tussen D1 en R3 respectievelijk R5 is in paragraaf 4.5.3 nader uitgewerkt.
- M8. Wanneer uit bovenstaande stappen geen indeling volgt, wordt van geval tot geval een oordeel geveld, maar ligt indeling onder één van de hiervoor niet genoemde D-handelingen (D2 t/m D8, D11, D12, D14 of D15) voor de hand. Daarnaast kunnen in specifieke gevallen aparte regels gelden. Zo is bij het vernietigen van PCB's altijd sprake van verwijdering (zie sectorplan 24).

VOORBEHANDELINGEN WEL OF NIET ONDER R12

De punten M5 en M6 van de hiervoor staande tekst bakenen af wanneer een voorbehandeling kan worden aangemerkt als R12. Ter toelichting de volgende voorbeelden:

1. scheiden en sorteren van gemengd afval

Dit is aan te merken als R12 wanneer de scheiding/sortering als hoofddoel heeft het afscheiden van fracties die uiteindelijk nuttig worden toegepast. Wel moet hierbij aannemelijk zijn gemaakt dat ten minste een deel van de vrijkomende fracties in later stadium daadwerkelijk nuttig wordt toegepast.

Indeling als R12 is dus bijvoorbeeld **niet** aan de orde wanneer:

- * het gaat om scheiden/sorteren gevolgd door verbranding van een deel in een AVI en storten van het restant. In dit geval gaat de voorbewerking immers niet vooraf aan nuttige toepassing.
- * er slechts sprake is van het - in het kader van de acceptatiecontrole - afscheiden van bepaalde componenten uit het aangevoerde afval om bijvoorbeeld het verbrandingsproces in een AVI soepel te laten verlopen of omdat bepaalde componenten niet in betreffende installatie mogen worden verbrand. In een dergelijk geval is het hoofddoel van de sortering immers niet het afscheiden van fracties voor hergebruik, ook niet wanneer een dergelijke ongewenste component uiteindelijk wel voor nuttige toepassing wordt afgevoerd.
- * het noodzakelijk is dat eerst een bepaalde, duidelijk aanwijsbare en tot de afvalstroom behorende component of fractie moet worden afgescheiden die daarna wordt verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen. Voorbeeld hiervan is het verwijderen van asbest uit sloopschepen. Dit betekent onder meer dat sloopschepen die in Nederland zijn ontstaan van het noodzakelijk te verwijderen asbest, bij uitvoer wel als R12 kunnen worden ingedeeld als ze in het buitenland worden gesloopt en de daarbij vrijkomende componenten en fracties nuttig worden toegepast.

Indeling als R12 kan bijvoorbeeld **wel** aan de orde zijn als de eerste stap een thermisch proces is dat als doel heeft volumeverkleining en/of het verbeteren van de ontsluiting van terug te winnen componenten en de verbranding ook daadwerkelijk wordt gevolgd door een terugwinningshandeling.

Vindt deze eerste stap echter plaats in een installatie die primair is opgericht met oog op de verwijdering van afval, dan is indeling als R12 niet aan de orde, ook niet wanneer de verbranding als neveneffect heeft dat uit de residuen bepaalde componenten efficiënter (kunnen) worden teruggewonnen.

2. thermische reiniging van verontreinigde grond of slib

In beginsel is de eerste handeling een verbranding van verontreinigende componenten. Het doel van de inzet van grond/slib in het proces is echter primair het terugwinnen en niet het verbranden ervan, zodat het niet gaat om het onderscheid R1-D10 (vergelijk uitspraak 200510500/1 van de afdeling d.d. 14 juni 2006). In het geval (op basis van de gegevens in het kennisgevingsdossier) aannemelijk is dat de gereinigde grond of het slib uiteindelijk daadwerkelijk nuttig wordt toegepast (R3 / R5) wordt reiniging ingedeeld als R12 (thermische voorbehandeling, gevolgd door hergebruik).

3. mengen van afvalstoffen met elkaar of met hulpstoffen t.b.v. inzet in een cementoven of E-centrale

De inzet van het geproduceerde mengsel in een cementoven kan zowel gericht zijn op het gebruik als brandstof (onderscheid R1-D10 conform paragraaf 4.5.3) als gericht op het in de cement brengen van componenten ervan (R5). In sommige gevallen spelen beide functies een rol. Bij beide mogelijkheden wordt het vooraf mengen aangemerkt als R12.



Concreet betekent dit dat alleen geen indeling als R12 plaatsvindt wanneer de vervolginzet noch R1, noch R5 kan zijn. Gedacht kan worden aan een mengsel olie/water of water/oplosmiddel dat - op basis van het gehalte organische stof (vóór mengen kleiner of gelijk aan 50%) - niet wordt ingedeeld als R1, maar waarvoor - gelet op de geringe asrest - ook indeling als R5 niet aan de orde is. In deze gevallen is sprake van verwijdering. In alle andere gevallen wordt voor voorbereiden voorafgaand aan inzet in een cementoven ingestemd met indeling als R12.

Inzet van het geproduceerde mengsel in een E-centrale kan, gelet op het doel van de installatie redelijkerwijs slechts gericht zijn op inzet als brandstof. Anders dan bij de cementoven is inzet met als primair doel het inerte deel in de assen te laten belanden hier niet aan de orde. Indeling van voorbehandelen als R12 is dan uitsluitend aan de orde wanneer de vervolginzet op basis van een toets conform paragraaf 4.5.2 wordt aangemerkt als R1.

4. mechanisch, biologisch of thermisch drogen van afval voorafgaand aan inzet als brandstof

Deze productie van substituut-brandstof is een R12-handeling wanneer aannemelijk is dat het resulterende mengsel daadwerkelijk als brandstof wordt ingezet. Deze (vervolg)inzet wordt getoetst volgens paragraaf 4.5.2 en moet leiden tot het oordeel R1 om het voordrogen als R12-handeling aan te merken. Dat bij mechanisch drogen mogelijk een deel van het afgescheiden water wordt geloosd, is overigens niet relevant.

5. mechanisch, biologisch of thermisch drogen van afval ten behoeve van materiaalhergebruik

Wanneer aannemelijk is dat het vervolproces primair is gericht op hergebruik van fracties of componenten uit het afval betreft deze vervolginzet een R-handeling. Eventueel voordrogen teneinde de beoogde vervolghandeling mogelijk te maken danwel eenvoudiger of efficiënter uit te kunnen voeren wordt dan ingedeeld als R12-handeling.

6. composteren of vergisten van mechanisch gedroogd zuiveringsslib

Dit is een R12-handeling wanneer het hoofddoel van het proces is het produceren van een residu dat vervolgens (a) wordt ingezet als brandstof (R1, getoetst volgens paragraaf 4.5.2) of (b) wordt ingezet als materiaalhergebruik (bijvoorbeeld als recultiveringslaag; R3). Indeling als R12 is dus niet aan de orde wanneer het slechts gaat om het reduceren van het stortvolume van het afval of om inzet in een AVI beter te laten verlopen. In dat geval wordt composteren of vergisten aangemerkt als een "voorlopige verwijderingshandeling".

7. immobilisatie (koud of thermisch) gericht op materiaalhergebruik (R5).

Dit is een R12-handeling wanneer het proces ook primair is gericht op immobilisatie van het inerte deel van de betreffende afvalstof (dus niet voor afval dat primair als steunbrandstof fungeert), **en** wanneer bovendien aannemelijk is gemaakt dat dit immobilisat ook daadwerkelijk nuttig wordt toegepast (dus niet wanneer het immobilisatie voorafgaand aan storten betreft).

8. thermisch verwerken van afvalstoffen onder terugwinning van componenten uit het afval

Dat sprake is van terugwinning van materialen is niet doorslaggevend. Primair bepalend is het doel waarvoor de verbrandingsinstallatie is opgericht en secundair het doel van de inzet van de betreffende afvalstof.

Als het een installatie is die niet primair is opgericht om afval te verwijderen **en** de inzet van betreffende afvalstof in de installatie (hoofddoel) is gericht op het recyclen/terugwinnen van fracties/componenten uit het afval, dan kan sprake zijn van indeling als R12 wanneer bij latere opwerking van de verbrandingsresiduen de betreffende componenten uit het afval ten behoeve van hergebruik worden teruggewonnen. Het dient hierbij wel aannemelijk te zijn gemaakt dat de betreffende fractie/component daadwerkelijk nuttig wordt toegepast (R4/R5).

Ingeval de componenten waar het om gaat niet uit de assen wordt teruggewonnen maar direct in een product komen (met name cementoven) is overigens eerder sprake van R5 dan van R12.

4.5.2 Verbranden van afvalstoffen

Voor het maken van het onderscheid tussen verbranden als vorm van verwijdering (D10) en verbranden als vorm van nuttige toepassing (inzet als brandstof, R1) is in eerste instantie het doel waarvoor de installatie is ontworpen bepalend.

Als het om een installatie gaat die niet primair is opgericht om afvalstoffen te verwijderen (dus het is geen D10 installatie), dan is ook het doel van de inzet van het afval bepalend en kan dit eventueel aanleiding zijn om een verbranding toch in te delen als materiaalhergebruik. In sommige gevallen is voor het onderscheid R1-D10 tenslotte ook het gehalte organische stof in het afval relevant.



Over het onderscheid tussen verbranden op land (D10, verwijdering) en het nuttig toepassen van afval als brandstof (R1, nuttig toepassen) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op 13 februari 2003 twee uitspraken gedaan, te weten het Duitsland-arrest (C-228/00) en het Luxemburg-arrest (C-458/00). Deze uitspraken houden het volgende in:

- V1. Er is sprake van 'verbranding op land' (D10, verwijdering) als afvalstoffen worden verbrand in een installatie die speciaal is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen (C-458/00, rechtsoverweging 41).
Dit betekent onder meer dat verbranden van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie altijd als verwijderen wordt aangemerkt, onafhankelijk van de aard en samenstelling van de afvalstof. Ook voor andere verbrandingsinstallaties hangt het oordeel samen met het doel waarom de installatie is ontworpen. Was het primaire doel de thermische vernietiging van de afvalstoffen, dan betreft de verbranding dus altijd een verwijderingshandeling (D10).
- V2. Het verbranden van afvalstoffen kan worden aangemerkt als 'hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking' (R1, nuttige toepassing) als er geen sprake is van een installatie die speciaal is ontworpen ten behoeve van het verwijderen van afvalstoffen en als het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking (uitspraak C-228/00, rechtsoverweging 41).
De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden aangewend (C-228/00, rechtsoverweging 46).
Dit betekent dat verbranden van afvalstoffen in een elektriciteitscentrale, cementoven, enz. als R1 wordt aangemerkt, mits aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:
- a. bij de verbranding moet meer energie worden opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie moet daadwerkelijk worden gebruikt, hetzij onmiddellijk, in de vorm van warmte, hetzij na omzetting in de vorm van elektriciteit (C-228/00, rechtsoverweging 42);
 - b. het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand bij de handeling en het merendeel van de vrijgekomen energie moet worden teruggewonnen en gebruikt (C-228/00, rechtsoverweging 43). Omdat het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand, dienen de afvalstoffen voor meer dan 50% te bestaan uit organische stof. Bij het bepalen van het aandeel organische stof wordt ook in het afval aanwezig water in beschouwing genomen, ofwel het gaat om het percentage organische stof betrokken op natte basis en niet op basis van de droge stof. In het afval aanwezig water wordt hierbij meegeteld bij de niet-organische fractie. Het gehalte op het moment van invoer in de verbrandingsinstallatie is bepalend, ofwel ook via separate droging vooraf (voorbehandeling) - voor of na de overbrenging - kan aan deze voorwaarde worden voldaan.

Wanneer niet aan beide hiervoor genoemde voorwaarden wordt voldaan, is sprake van verbranding op land (D10, verwijdering), ook wanneer de installatie niet specifiek is ontworpen ten behoeve van de verwerking van afvalstoffen (C-228/00, rechtsoverweging 52).

Bij het onderscheid tussen V1 en V2 zijn aanwijzingen dat een handeling voornamelijk de nuttige toepassing van afvalstoffen tot doel heeft (C-458/00, rechtsoverweging 44):

1. het feit dat de installatie, indien deze niet door afvalstoffen wordt bevoorrad, gebruik maakt van een primaire energiebron om haar activiteiten voort te zetten;
2. het feit dat de exploitant van de verwerkingsinstallatie de producent of houder van de afvalstoffen een betaling verschuldigd is bij de levering van de afvalstoffen.

In het algemeen is het feit dat de installatie niet zou zijn opgericht wanneer er geen afval te verwerken zou zijn geweest een sterke aanwijzing dat in zo'n installatie alleen verwijderingshandelingen mogelijk zijn. Latere aanpassingen van de installatie gericht op (betere) warmterugwinning, productie van elektriciteit, afzetbaarheid van reststoffen, enz. betekenen niet zonder meer dat het doel waarvoor de installatie is opgericht verandert. Slechts wanneer het ontwerp van de installatie zodanig wordt aangepast dat zij nu geschikt is om ook te draaien op pure primaire grond- of brandstoffen en bij het wegvallen van afval dan ook daadwerkelijk zou doordraaien op primaire materialen of brandstoffen, kan een installatie haar waardering als "installatie die primair is ontworpen ter vernietiging van afvalstoffen" verliezen.



Er is sprake van R5 als afval zonder voorbehandeling in een verbrandingsproces dat niet primair is ontworpen voor de verwijdering van afvalstoffen **en** als de afvalstoffen niet vanwege het verbrandingsproces in de installatie worden gebracht, maar vanwege het terugwinnen van componenten uit het afval of het verwerken in het eindproduct (zie paragraaf 4.5.1).
(zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1).

ONDERSCHEID R1-D10 (en afbakening R1-D10 met indeling van een verbranding als R5)

Het onderscheid R1-D10 blijkt in de praktijk lastig en is regelmatig onderwerp van jurisprudentie. Hieronder volgen enkele voorbeelden om de uitwerking van het beleid voor R1-D10 te verduidelijken.

1. *verbranding afval (60% organisch, 35% anorganisch, 5% water) in een AVI;*
De installatie is primair ontworpen ten behoeve van het verbranden van afval. De verbranding is in alle gevallen een D10-handeling. Of er wel of geen energieproductie plaatsvindt, of de slakken nuttig kunnen worden toegepast, of het gehalte organisch op natte basis meer dan 50 massaprocent is, enz. doet niet ter zake.
2. *verbranding slib; 35% water, 40% organisch, 25% anorganisch;*
 - * Verbranding in een AVI is, gelet op de aard van de installatie, een D10-handeling (zie ook voorbeeld 1).
 - * Verbranding in een E-centrale kan, gelet op de aard van de installatie, in beginsel een handeling van nuttige toepassing zijn, maar in dit geval is het toch D10 omdat het gehalte aan organische stof (ofwel dat deel wat daadwerkelijk als brandstof kan fungeren) lager is dan 50%.
 - * Voor inzet in een cementoven geldt in beginsel hetzelfde als voor de E-centrale, maar daar kan de inzet in principe ook tot doel hebben "gebruik van het inerte deel in het product". In dat geval betreft het echter niet het onderscheid R1-D10 maar indeling als R5.
3. *inzet van mengsel water – olie/oplosmiddel in een cementoven;*
Het betreft een installatie waar handelingen van nuttige toepassing kunnen plaatsvinden. Voor onderscheid R1-D10 is het gehalte organisch op natte basis bepalend. Wanneer het gehalte organisch meer dan 50 massaprocent bedraagt, is sprake van nuttige toepassing (R1), mits tevens is voldaan aan de andere voorwaarden (zie paragraaf 4.5.3; er ontstaat een surplus aan energie dat ook daadwerkelijk nuttig wordt gebruikt).
Anders dan in het voorgaande voorbeeld is hier, gelet op de samenstelling van de afvalstof (minimale asrest), niet aannemelijk dat inzet in een cementoven primair tot doel heeft fracties van het afval her te gebruiken. Het betreft derhalve het onderscheid R1-D10 en indeling als R5 is niet aan de orde.
4. *inzet van anorganisch materiaal (kalk, zand, zouten) in een cementoven;*
In beginsel is de eerste handeling in een cementoven een verbranding. Het doel van de inzet van deze materialen is echter primair het terugwinnen en niet het verbranden ervan, zodat het niet gaat om het onderscheid R1-D10 (vergelijk uitspraak ^{200510500/1} van de afdeling d.d. ^{14 juni 2006}). Nu het materiaal terecht komt in een afzetbaar product en daarin primaire materialen vervangt betreft het indeling als materiaalhergebruik (R5).
5. *verbranding van afval in een installatie onder terugwinning van componenten uit het afval*
 - Wanneer de betreffende installatie primair is ontworpen ter vernietiging van afval dan is sprake van D10. Dat er tevens sprake is van het terugwinnen van bepaalde componenten maakt dit niet anders. Aanwijzingen dat het gaat om een installatie die primair is ontworpen ter vernietiging van afval is dat de installatie er niet zou zijn geweest wanneer het betreffende afval er niet was geweest of dat de installatie niet in werking blijft wanneer er geen afval meer te verwerken zou zijn.
 - Is de installatie niet primair ontworpen om afval te verwijderen, wat bijvoorbeeld zo kan zijn wanneer de installatie aanvankelijk op primaire grond- en brandstoffen draaide en later afvalstoffen is gaan inzetten ter vervanging hiervan, dan is sprake van R1 als de afvalstoffen een organisch gehalte van ten minste 50% hebben. Wordt deze 50% niet gehaald dan betreft het alsnog D10.
In dit laatste geval kan overigens ook nog sprake zijn van materiaalhergebruik (direct R4/R5 of R12 gevolgd door R4/R5 later of elders) in plaats van het onderscheid R1-D10, namelijk wanneer de afvalstof niet in de installatie wordt ingezet met als hoofddoel verbranding maar juist primair om daaruit componenten of fracties terug te winnen ten behoeve van hergebruik.



4.5.3 Op of in de bodem brengen

Bij het op of in de bodem brengen van afval is bepalend in hoeverre dit plaatsvindt binnen een inrichting die is gerealiseerd met het hoofddoel afvalberging (stortplaatsen) of dat het niet binnen een dergelijke inrichting plaatsvindt.

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

- B1. Op stortplaatsen, met uitzondering van toepassing in een leeflaag van de eindafdichting (of in de eindafdichting zelf voorzover buiten de folie) is altijd sprake van D1.
In andere gevallen geldt bovendien dat uitsluitend sprake kan zijn van R3 wanneer het materiaal voldoet aan de op de plaats van bestemming geldende toepassingsnormen. Voor het hanteren van andere dan lokaal geldende toepassingsnormen, zie paragraaf 12.4.
- B2. Het toepassen van afvalstoffen als bouwstof binnen een stortlichaam (dat gedeelte van de stortplaats dat zich tussen de onder- en de bovenafdichting bevindt) wordt in het kader van het onderscheid D1-R5, beschouwd als verwijderen (D1). Dit omdat de gebruikte afvalstoffen definitief in het stortlichaam blijven en daarvan onlosmakelijk deel uitmaken.
- B3. Bij toepassing in mijnen/groeves wordt voor het onderscheid D1-R5, conform uitspraken van de Raad van State, het toepassen van afvalstoffen bij de vervaardiging van mortels die gebruikt worden als opvulling in mijnen om instorten tegen te gaan, alsmede het gebruik van afvalstoffen als vulstof in zoutkoepels, aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing voor zover de afvalstoffen daarbij in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt.
- B4. In overige gevallen wordt bij het maken van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 gesproken van nuttige toepassing wanneer als hoofddoel met de inzet van deze specifieke afvalstof in primair wordt beoogd componenten of fracties uit het afval nuttig toe te passen en voor zover de afvalstoffen daarbij in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt.



5 Uitgangspunten

5.1 Inleiding

Het ongecontroleerd verspreiden van afvalstoffen kan leiden tot schadelijke gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid. Het is om die reden dat de overheid het als haar taak ziet zorg te dragen voor een milieuhygiënisch verantwoord afvalbeheer en voor de continuïteit daarvan. In dit hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten beschreven die de overheid hanteert bij het vorm geven en uitvoeren van die taak. Bij diverse uitgangspunten wordt verwezen naar andere hoofdstukken van het LAP, omdat daar de vertaling naar beleid plaatsvindt.

5.2 Voorkeursvolgorde voor afvalbeheer

In artikel 10.4 van de Wet milieubeheer is de volgende voorkeursvolgorde voor afvalbeheer opgenomen:

- a. het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen of beperkt (preventie);
- b. bij het vervaardigen van stoffen, preparaten of andere producten wordt gebruik gemaakt van stoffen en materialen die na gebruik van het product geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken (ontwerp voor preventie en ontwerp voor nuttige toepassing);
- c. stoffen, preparaten of andere producten worden na gebruik als zodanig opnieuw gebruikt (nuttig toepassen door producthergebruik);
- d. stoffen en materialen waaruit een product bestaat, worden na gebruik van het product opnieuw gebruikt (nuttige toepassing door materiaalhergebruik);
- e. afvalstoffen worden toegepast met een hoofdgebruik als brandstof of voor een andere wijze van energieopwekking (nuttig toepassen als brandstof);
- f. afvalstoffen worden verwijderd door deze te verbranden op land (verbranden als vorm van verwijderen);
- g. afvalstoffen worden gestort (verwijderen: storten).

Deze voorkeursvolgorde is leidend voor het afvalbeheerbeleid zoals dat in dit LAP is beschreven. De volgorde is echter geen dogma en er kan van worden afgeweken. Een dergelijke afwijking moet echter wel worden onderbouwd. Mede daarom is in een milieueffectrapport (MER-LAP) voor diverse afvalstoffen in kaart gebracht wat de milieudruk van verschillende be-/verwerkingsmethoden is. Het MER-LAP is gebruikt om in dit LAP minimumstandaarden voor afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen vast te stellen. Deze standaarden geven aan wat de minimale hoogwaardigheid is voor de be-/verwerking. De minimumstandaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen. De standaard wordt gebruikt als referentiepunt bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Hoofdstuk 10 van het LAP is gewijd aan de minimumstandaard.

5.3 Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid

In de Nota Klimaatverandering uit 1991 (VROM, 1991) is opgenomen dat de emissie van CO₂ moet worden verminderd door de inzet van afval als energiedrager te stimuleren. Deze lijn wordt in de later verschenen vervolgnota's (zoals de Uitvoeringsnota klimaatbeleid, 1999) en het NMP-3 vastgehouden. De in paragraaf 5.2 opgenomen voorkeursvolgorde voor afvalbeheer sluit aan bij de doelstelling van de Nota Klimaatverandering.



De voorkeursvolgorde geeft namelijk aan dat moet worden voorkomen dat afvalstoffen ontstaan, wat leidt tot minder gebruik van energie voor grondstofwinning en voor productie van producten. Vervolgens voorziet de voorkeursvolgorde in zoveel mogelijk hergebruik, waarmee wordt voorkomen dat producten en materialen verloren gaan en daarmee ook de energie die nodig was voor het maken van die producten en materialen. Voor winning van grondstoffen en productie van producten worden vrijwel altijd fossiele, langcyclische brandstoffen ingezet. Indien een gedeelte van deze energie kan worden vermeden door het terugdringen van de consumptie (preventie) of het opnieuw gebruiken van producten en materialen, ontstaat indirect een vermindering van CO₂-emissie die correspondeert met de hoeveelheid vermeden fossiele energie.

Een verdere bijdrage aan het klimaatbeleid wordt bereikt door zoveel mogelijk energie te winnen uit afvalstoffen die niet worden hergebruikt. Daartoe wordt de toepassing van afvalstoffen als brandstof gestimuleerd en moet brandbaar restafval dat niet als brandstof kan worden ingezet, worden verbrand in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) wordt een en ander verder uitgewerkt.

Naast een reductie van de CO₂-emissie leidt het afvalstoffenbeleid ook tot een emissiereductie van methaan, een ander broeikasgas. Methaan ontstaat bij rotting van organisch afval en wordt geëmitteerd door stortplaatsen waar organisch afval is of wordt gestort. Het afvalstoffenbeleid zet onder meer in op scheiding aan de bron van organisch afval (GFT-afval) en het tegengaan en uiteindelijk stopzetten van het storten van brandbaar restafval. Daarmee wordt ook de emissie van methaan van stortplaatsen teruggebracht. De uitstoot van methaan door stortplaatsen bedraagt ongeveer 5% van de totale uitstoot aan broeikasgassen in Nederland. Door het storten van organisch afval te beëindigen, in combinatie met beheermaatregelen bij stortplaatsen, wordt dit percentage tot bijna nul terug gebracht.

Energie uit afval

Het doel om de inzet van afvalstoffen als energiedrager te stimuleren, zoals in 1991 omschreven in de nota Klimaatverandering, was voor afvalbeheer niet echt nieuw. In de overwegingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen uit 1975 is namelijk al opgenomen dat "iedere regeling op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen als voornaamste doelstelling moet hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen". In die richtlijn is dat vervolgens uitgewerkt in een verplichting voor de lidstaten om passende maatregelen te nemen "ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen, het winnen van grondstoffen en eventueel energie uit afvalstoffen, alsmede van alle andere methoden voor het opnieuw gebruiken van afvalstoffen".

5.4 Afvalbeheer en productie duurzame energie

In de in 1995 verschenen Derde Energienota (EZ 1995) wordt aangekondigd dat het streven erop is gericht om in 2020 10% van de energieproductie in Nederland uit duurzame bronnen te halen. Bijna de helft van deze 10% moet komen uit de energiewinning uit afval en biomassa. In het later verschenen Actieprogramma Duurzame energie in opmars (EZ 1997), de Energiebesparingsnota (1998) en de Nota Duurzame Energie (EZ 2002) is de duurzame energiedoelstelling verder uitgewerkt. In de uitwerking van de 10% duurzame energie doelstelling staan biomassa en afval voor 4,4% genoteerd. Uitgaande van het ten tijde van de Derde Energienota verwachte energiegebruik van 2730 PJ in 2020, komt die 4,4% overeen met 120 PJ. De meest recente scenario's komen echter uit op een veel hoger energiegebruik in 2020, te weten 3790 PJ. Een aandeel van 4,4% komt dan neer op 170 PJ vermeden fossiel energiegebruik in 2020. Wat de hogere inschatting van het energiegebruik in 2020 betekent voor de duurzame energie doelstellingen, is nog niet bepaald.

In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de duurzame energie doelstellingen. Hieruit blijkt dat het aandeel uit afval en biomassa moet oplopen van 54 PJ in 2000 tot 120 PJ in 2020. Volgens het Energierapport 2002 waren in 2000 biomassa en afvalverbranding samen verantwoordelijk voor 74% van de geproduceerde duurzame energie.



In paragraaf 5.3 is onder meer de lijn geschetst om zoveel mogelijk energie te winnen uit afvalstoffen die niet geschikt zijn voor product- of materiaalhergebruik. Met die lijn wordt vanuit afvalstoffen oogpunt niet alleen de emissie van broeikasgassen optimaal gereduceerd, maar wordt ook maximaal invulling gegeven aan het beleid om zoveel mogelijk duurzame energie op te wekken uit afval en biomassa. In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) wordt aangegeven welke instrumenten hiervoor worden ingezet.

Tabel 5.1:

Onderverdeling duurzame energie in 2000, 2007 en 2020 (EZ, 1997)

Energiebron	Duurzame energie opwekking (in PJ)		
	2000	2007	2020
windenergie	16	33	45
zonne-energie	3	7	20
aardwarmte	-	-	2
Energie-opslag	2	8	15
omgevingswarmte	7	50	65
waterkracht	1	3	3
afval & biomassa	54	85	120
Totaal	83	186	270

5.5 Nutsfunctie en marktactiviteiten

5.5.1 Verwijdering en inzameling huishoudelijk afval zijn nutstaken

In de afvalbeheerketen is de schakel verwijdering (verbranden als vorm van verwijderen en storten) een fundamentele voorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Op elk moment moet immers het afval op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige manier kunnen worden verwijderd. Dat geldt zowel voor het restafval als het afval dat normaliter nuttig wordt toegepast maar waarvan die toepassing (al dan niet tijdelijk) stagneert. In het laatste geval wordt gesproken van verwijderen als achtervang. Daarnaast is het van belang dat de continuïteit voor het milieuhygiënisch verantwoorde beheer van afvalstoffen is gewaarborgd, dus dat ook in de toekomst voldoende capaciteit beschikbaar is. Verbranden als vorm van verwijderen en storten worden daarom in dit LAP als nutsfunctie gekarakteriseerd en afvalverbrandingsinstallaties (AVI's), draaitrommelovens (DTO's) en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsvoorzieningen, als maatschappelijk onmisbare voorzieningen. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 8 (Organisatie).

Een andere voorziening die maatschappelijk onmisbaar is en waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, is de inzameling van huishoudelijk afval. Ook hier geldt dat het niet goed regelen van deze activiteit kan leiden tot het op een ongewenste manier verspreiden van afval in het milieu. In de hoofdstukken 8 (Organisatie) en 15 (Inzamelen) wordt hierop nader ingegaan.

5.5.2 Marktactiviteiten door overheden

In februari 1997 is in het kader van het Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit een rapport verschenen van de Werkgroep Markt en Overheid, ook wel bekend als de commissie Cohen (MDW, 1997).

In het rapport wordt beschreven welke factoren kunnen bijdragen aan ongelijke concurrentie als overheidsorganisaties en -bedrijven marktactiviteiten verrichten en daarbij in concurrentie komen met private bedrijven. Tevens bevat het rapport een oplossingsmethode, die tot doel heeft om een einde te maken aan eventuele ongelijke concurrentie.

Mede op basis van dit rapport is op 13 oktober 2001 een wetsvoorstel Markt en Overheid aan het parlement aangeboden. Doel van de beoogde wet was niet om marktactiviteiten door overheden te verbieden, maar om toetredings- en gedragsregels vast te stellen die gelden bij marktactiviteiten van overheidsorganisaties en -bedrijven, waardoor een gelijk speelveld wordt gecreëerd tussen overheid en bedrijfsleven.



Hoewel er brede erkenning is voor de noodzaak om maatregelen te treffen voor de markt en overheid problematiek, is van diverse zijden naar voren gebracht dat het wetsvoorstel Markt en overheid niet het geschikte instrument is om die problematiek aan te pakken. In januari 2004 heeft het kabinet daarom besloten om het wetsvoorstel in te trekken en een alternatieve aanpak te volgen. Dat alternatief houdt in dat de Mededingingswet wordt aangepast. Deze aanpak zal minder verstrekkend zijn dan het wetsvoorstel Markt en overheid. Het streven is om de gewijzigde Mededingingswet begin 2006 in werking te laten treden.

5.6 Capaciteitsplanning

Zoals in paragraaf 5.5.1 is aangegeven, is verwijderen een nutstaak. De overheid heeft daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit. Belangrijk daarbij is de capaciteit die nodig is om die nutstaak te kunnen uitvoeren.

Verbranden als vorm van verwijderen

In de afvalbeheerplannen die vóór het LAP zijn opgesteld, is steeds gekozen voor een krappe capaciteitsplanning van afvalverbrandingsinstallaties. De redenen daarvoor waren dat door een krappe planning preventie en hergebruik van afvalstoffen worden bevorderd en dat kapitaalsverspilling als gevolg van leegstand wordt voorkomen.

Om diverse redenen (het 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) is eind 2002 besloten om na 1 juli 2003 ook uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen toe te staan. De in het verleden ingestelde regulering op een capaciteit van 5 Mton werd daarmee dan ook opgeheven, er werd geen nieuwe capaciteitsregulering ingesteld en het moratorium op de uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit werd opgeheven.

De specifieke structuur voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen als vorm van verwijderen, uitgezonderd specifiek ziekenhuisafval (zie volgende alinea), is vanaf 1 januari 2005 niet meer in gebruik. Voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen is Nederland daarom sinds die datum aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat de capaciteitsregulering voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen (uitgezonderd specifiek ziekenhuisafval) niet meer bestaat en dat ontdoeners hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen niet meer hoeven aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval.

De positie van de ZAVIN als enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval wordt vooralsnog in stand gehouden. De beschikbare capaciteit van de ZAVIN is momenteel groter dan het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval, waardoor het moeilijk is om de continuïteit van deze basisvoorziening te waarborgen. Daar komt nog bij dat ontdoeners vanaf 2007 de mogelijkheid krijgen om hun specifiek ziekenhuisafval zodanig te bewerken dat het als gewoon bedrijfsafval kan worden afgevoerd. Dit kan leiden tot minder aanbod aan de ZAVIN. Uitbreiding van de capaciteit zal het waarborgen van de continuïteit van de ZAVIN alleen maar moeilijker maken en kan zelfs het bestaansrecht van de huidige basisvoorziening voor het verwerken van specifiek ziekenhuisafval in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit wordt daarom niet toegestaan.

Het streven is om deze voorkeurspositie van de ZAVIN voor een periode van 3 jaar in stand te houden. In principe wordt vanaf 1-1-2010 de verbranding van specifieke ziekenhuisafval aan de markt overgelaten en wordt de capaciteitsregulering op dat moment beëindigd.

Storten

Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland voor storten zelfvoorzienend wil blijven. Onbrandbaar afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast, moet in Nederland worden gestort. Hierbij wordt niet uitgegaan van een krappe capaciteitsplanning. Het kan immers voorkomen dat voor nuttig toepasbaar of te verbranden afval een al dan niet tijdelijke stagnatie van de nuttige toepassing of de verbranding optreedt en dat tijdelijke opslag van de betreffende afvalstoffen niet mogelijk is. Voor de opvang van die afvalstoffen, ook wel achtervang genoemd, dient voldoende stortcapaciteit beschikbaar te zijn.



Als harde richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2002-2006) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht. Daarnaast wordt als richtinggevend criterium een tijdsduur van 12 jaar gehanteerd.

In hoofdstuk 18 (Verwijdering) en in deel 3 van het LAP wordt de capaciteitsplanning verder uitgewerkt.

5.7 Geografische begrenzingsen

Voor afvalbeheer gelden binnen Nederland geen geografische grenzen. Afval mag vrij door heel Nederland worden getransporteerd zonder dat daarbij beperkingen bestaan bij het overschrijden van provincie- of regiogrenzen.

Bij afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing is al langer sprake van een internationale markt. De betreffende afvalstoffen mogen dan ook nagenoeg vrij, binnen het daarvoor vastgelegde kader (EVOA), worden overgebracht naar andere Europese landen en landen van de OESO.

Verbranden als vorm van verwijderen

Op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 in- en uitvoer van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan, ook als dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. Uiteraard moeten bij in- en uitvoer de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.

Vanaf 1 januari 2005 beschikt Nederland niet meer over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verwerken van DTO-afvalstoffen. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat in- en uitvoer voor verbranden van gevaarlijk afval (met uitzondering van specifiek ziekenhuis afval) als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan.

De positie van de ZAVIN als enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval blijft vooralsnog in stand. De belangrijkste reden daarvoor is een aantal onzekerheden in deze markt, waaronder het beschikbaar zijn van voldoende verwerkingscapaciteit in het buitenland. Dat betekent dat uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen van specifiek ziekenhuisafval niet wordt toegestaan. Alleen bij calamiteiten of bij een tijdelijk tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland wordt uitvoer toegestaan. Invoer wordt wel toegestaan, zolang de verwijdering van Nederlands specifiek ziekenhuisafval niet in gevaar komt.

Het streven is om deze voorkeurspositie van de ZAVIN voor een periode van 3 jaar in stand te houden. In principe wordt vanaf 1-1-2010 de uitvoer van specifieke ziekenhuisafval naar een buitenlandse verwerker toegestaan. Mochten echter vóór die datum in Nederland excessieve prijsstijgingen bij het verwijderen van specifiek ziekenhuisafval optreden, dan kan de Staatssecretaris van VROM besluiten om eerder uitvoer toe te staan.

Storten

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van de zelfvoorziening. Dat betekent dat er geen Nederlandse afvalstoffen in het buitenland en geen buitenlandse afvalstoffen in Nederland mogen 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. Dit met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn (C1- en C2-afvalstoffen). De in- en uitvoer van afvalstoffen is verder uitgewerkt in hoofdstuk 12 (Toetsingskader in- en uitvoer).

5.8 Producentenverantwoordelijkheid en internalisatie

Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat producenten of importeurs (mede) verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn of worden gebracht en die in het afvalstadium zijn geraakt of komen. Deze verantwoordelijkheid kan worden gespreid tot een ketenverantwoordelijkheid, waarin ook andere schakels verantwoordelijkheden krijgen.



Er worden verschillende instrumenten ingezet om aan producentenverantwoordelijkheid invulling te geven. Op grond van de artikelen 10.17 en 15.32 van de Wet milieubeheer kan producentenverantwoordelijkheid wettelijk worden afgedwongen via AMvB's en Ministeriële Regelingen. Ter ondersteuning van dergelijke besluiten en regelingen worden beleidsregels (leidraden) opgesteld.

Ook via convenanten wordt invulling gegeven aan producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast zijn er nog vrijwillige systemen die, indien gewenst, kunnen worden ondersteund door het door de Minister van VROM algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage.

Instrumenten ter bevordering van producentenverantwoordelijkheid worden doorgaans in combinatie met andere instrumenten ingezet, zoals het instellen van stortverboden en het heffen van stortbelasting.

Financiering van de producentenverantwoordelijkheid vindt veelal plaats door het instellen van een door producenten of importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen afvalbeheerbijdrage voor elk nieuw op de markt gebracht product. Deze afvalbeheerbijdrage kan, binnen de grenzen van de mededingingswetgeving, worden verdisconteerd in de prijs van het product of bovenop de nieuwprijs worden gezet (internalisatie). Producenten en importeurs kunnen onderling een overeenkomst over de afdracht van een afvalbeheerbijdrage sluiten. De Minister kan ingevolge artikel 15.36 van de Wet milieubeheer een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend verklaren indien hierom door een belangrijke meerderheid van producenten of importeurs van een bepaald product wordt verzocht. Deze overeenkomst moet voldoen aan de eisen welke zijn gesteld in de Regeling verzoek afvalbeheerbijdrage en in de Leidraad Algemeen verbindend verklaring afvalbeheerbijdrage.

Producentenverantwoordelijkheid is ook uitgangspunt van Europees afvalstoffenbeleid. De EG-richtlijn betreffende autowrakken (2000/53/EG) en de ontwerp EG-richtlijn afval van elektrische en elektronische apparaten (COM (2000) 347) zijn hier voorbeelden van. Een ander voorbeeld is de EG-richtlijn verpakking en verpakkingsafval. Meer EG-richtlijnen op het gebied van producentenverantwoordelijkheid worden voorlopig niet voorzien.

Tabel 5.2:

Overzicht van instrumenten die invulling geven aan producentenverantwoordelijkheid en de afvalstoffen die het betreft

Instrument	Afvalstoffen	Uitwerking instrument
Regelgeving	Verpakkingen	Regeling verpakking en verpakkingsafval
	Personenwagenbanden	Besluit beheer personenwagenbanden
	Wit- en bruingoed	Besluit beheer wit- en bruingoed
	Land- en tuinbouwfolie	Besluit beheer land- en tuinbouwfolie
	Batterijen	Besluit beheer batterijen
	Klein chemisch afval	Besluit KCA-logo Regeling nadere regels KCA-logo
	Autowrakken	Besluit beheer autowrakken
Convenant	Verpakkingen	Convenant Verpakkingen
Algemeen verbindend verklaring	Auto's	Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor auto's 2000
	Oud-papier/karton	Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor papier en karton 2002
	Land- en tuinbouwfolie	Overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage voor landbouwfolie 1999-2002
	Kunststof gevelelementen	Overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage voor kunststof gevelelementen 2000-2005
	Vlakglas	Overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage voor vlakglas 2002-2004
Vrijwillig	o.a. Kunststof leidingsystemen	

Er is inmiddels een aantal jaren ervaring opgedaan met de uitwerking, uitvoering en handhaving van de verschillende instrumenten ter bevordering van producentenverantwoordelijkheid. Een evaluatiestudie naar de besluiten is uitgevoerd (RvB 2001). Tevens is een verkennende studie uitgevoerd naar andere instrumenten (ERM/TME 2000). Bij herziening van bestaande besluiten en bij de voorbereiding van nieuwe besluiten worden de ervaringen verwerkt.



Vrijwillige initiatieven uit de markt worden zoveel mogelijk ondersteund. Zo zijn de afgelopen jaren verschillende pilot projecten op dit gebied financieel ondersteund door het programma Preventie en hergebruik van afvalstoffen.

In vrijwel alle gevallen waar tot nu toe producentenverantwoordelijkheid is ingevoerd, zijn door producenten collectieve systemen opgezet om te voldoen aan hun verplichtingen. Het inzetten van instrumenten om producentenverantwoordelijkheid te realiseren, blijkt met name meerwaarde te hebben als:

1. Nuttige toepassing van een product een ketendeficit met zich meebrengt dat kan worden overbrugd door de kosten voor afvalbeheer op een andere plaats in de keten te leggen.
2. Een regierol van producenten en importeurs in de keten noodzakelijk is om de (gescheiden) inzameling en/of nuttige toepassing van een product in voldoende mate van de grond te krijgen.

In de komende planperiode wordt bezien voor welke producten de introductie van producentenverantwoordelijkheid kan bijdragen aan een beter beheer van afvalstoffen (zie 2^e voortgangsrapportage LAP, oktober 2005; VROM 2005). Daarbij wordt een afweging gemaakt van de voor- en nadelen in termen van milieubaten, (maatschappelijke) kosten en haalbaarheid. Producten die hierbij in beschouwing worden genomen zijn:

- langcyclische PVC-producten. Het Beleidsstandpunt PVC heeft onder meer betrekking op het stimuleren van het hergebruik van PVC door het opzetten of optimaliseren van hergebruikssystemen voor PVC-producten waarvoor hergebruik mogelijk is.
De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de producenten en importeurs. Daarbij is aangegeven dat, indien blijkt dat zelfregulering niet functioneert, wettelijke maatregelen zullen worden overwogen. Dit lijkt onder meer noodzakelijk voor vinyl vloerbedekking;
- fotografisch gevaarlijk afval. De Tweede Kamer heeft een verantwoordelijkheid voor reductie van de hoeveelheid afval bij de producenten en importeurs van fotografische producten neergelegd. Deze verantwoordelijkheid zal in een wettelijke regeling worden vastgelegd;
- accu's, indien er een ketendeficit ontstaat in het beheer;
- PVC- en glasvezelkabels;
- TL-buizen en spaarlampen;
- gips, cellenbeton en asbestgelijkende vezelplaten;
- componenten uit grof huishoudelijk afval, zoals tapijten en matrassen;
- lecture bottles, gasflessen en brandblusapparatuur.

Voor een uitgebreidere beschouwing van de wijze waarop aan producentenverantwoordelijkheid is en wordt vorm gegeven, wordt verwezen naar de sectorplannen van de desbetreffende afvalstromen.

5.9 Marktwerking

In een in 1999 door de Erasmus Universiteit uitgevoerde studie (OCFEB, 1999) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van het Nederlandse afvalbeheer goed is: het percentage hergebruik is hoog en de hoeveelheid afval die volgens de minst gewenste wijze van afvalbeheer wordt verwerkt (storten) is beperkt. Met betrekking tot 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 rond het inzamelen van 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 afvalverbrandingsinstallaties worden afgedekt door gemeenten.

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

- met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 zijn de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval;



- de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen is op 1 juli 2003 opgeheven. Voor de nieuwe uitbreidingen die na 1 juli 2003 worden gerealiseerd, is dan ook geen sprake meer van een bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid;
- door het sluiten van de draaitrommelovens voor gevaarlijk afval zijn ontdoeners vanaf 1 januari 2005 niet meer verplicht om hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval. De in- en uitvoer van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen is vanaf 1 januari 2005 toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven;
- op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 in- en uitvoer van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan;
- door het sluiten van de C2-deponie eind 2005 zijn de mogelijkheden om deze afvalstoffen uit te voeren, verruimd;
- door het LAP 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 LAP voorziet ook in een verdere deregulering en wordt het bereiken van het gewenste afvalbeheer 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 tegen te gaan, 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. Eigenlijk is vanaf 1 januari 2007 alleen voor storten nog sprake van inperking van de marktwerking.

5.10 Europese afvalstoffenlijst (Eural)

De Europese afvalstoffenlijst (Eural) is op 8 mei 2002 ingevoerd. De Eural is een samenvoeging van de Europese lijst van gevaarlijke afvalstoffen (Hazardous Waste List) en de Europese afvalstoffencatalogus (European Waste Catalogue). In de Eural worden circa 800 afvalstoffen benoemd en voorzien van afvalstofcodes. Tevens wordt aangegeven wanneer een afvalstof gevaarlijk is. Met de Eural is het onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen in de hele Europese Unie geharmoniseerd. De Eural is in Nederland in de plaats gekomen van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (BAGA), de Regeling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (RAGA) en de Regeling aanvulling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (RAAGA). De Eural vervangt vooralsnog niet de groene, oranje en rode lijsten van de EVOA.

De Eural moet na invoering door iedereen worden gebruikt die met afvalstoffen te maken heeft, zoals primaire ontdoeners (bedrijven), afvalbe- en -verwerkende bedrijven, overheden en toezichthoudende instanties. Melden van afvalstoffen zal te zijner tijd plaatsvinden op basis van de afvalstofcodes van de Eural. Dit wordt geregeld in het Besluit afgifte, ontvangst en vervoer van afvalstoffen. Het Europese besluit tot het invoeren van de Eural is omgezet in Nederlands recht in de regeling Europese afvalstoffen lijst en het Besluit intrekking Baga. Er zijn een handreiking en transponeringstabellen beschikbaar voor de overgang van bestaande systemen naar de Eural.

5.11 Landelijk beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening

In 1996 is het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD I) verschenen. In het SOD is het landelijke beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening opgenomen. Dit beleid heeft tot doel om op een maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien in de behoefte aan bouwgrondstoffen van particulieren, bedrijven en overheid. In 1999 is begonnen met de herziening van het SOD. Dit heeft in 2001 geresulteerd in deel 1 van het SOD II, zijnde de ontwerp planologische kernbeslissing (PKB). In juli 2002 is deel 2 (de inspraakreacties, adviezen, resultaten bestuurlijk en internationaal overleg) gepubliceerd. De natuurlijke voorraad van de meeste grondstoffen is nog redelijk groot. De mogelijkheden om ze te winnen en om te ontgronden, worden als gevolg van ruimtelijke beperkingen echter steeds minder.



Het beleid is er dan ook op gericht om het gebruik van oppervlakedelfstoffen, met name de schaarse delfstoffen als grind, kalksteen en beton- en metselzand, zoveel mogelijk te beperken. Een manier om dat te bereiken is het bevorderen van een verantwoorde en hoogwaardige inzet van secundaire grondstoffen in de bouw.

Een belangrijke doelstelling van het afvalstoffenbeleid is het realiseren van zo veel mogelijk nuttige toepassing van afvalstoffen. Dit sluit naadloos aan op het beleid voor de bouwgrondstoffen-voorziening. Het resultaat van beide beleidssporen is al duidelijk zichtbaar: veel industriële afvalstoffen en bij bouw- en sloopwerkzaamheden vrijkomende afvalstoffen worden als secundaire grondstoffen ingezet. Een bekend voorbeeld vormen de steenachtige afvalstoffen, die, eventueel na bewerking, als puingranulaat weer in de bouw worden toegepast. In 2000 bestond al ongeveer 20% van de totale bouwgrondstoffen uit secundaire materialen.

Het grondstoffenbeleid en het afvalstoffenbeleid willen de huidige mate van hergebruik in de bouw minimaal handhaven, maar zo mogelijk nog verhogen. Ook wordt ingezet op een optimalisatie bij het hergebruik, dat wil zeggen dat secundaire grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden toegepast. Hierdoor kan het gebruik van oppervlakedelfstoffen verder worden verminderd, wat weer leidt tot minder ruimtebehoefte voor de winning van die delfstoffen.

In het LAP, met name in de sectorplannen waarin toepassing van afvalstoffen als bouwstof aan de orde is, wordt aangegeven hoe met het SOD rekening is gehouden.



6 Afvalbeheerscenario's en doelstellingen

6.1 Inleiding

Om het toekomstig afvalstoffenbeleid te kunnen formuleren en uitvoeren, is het noodzakelijk dat inzicht bestaat in het te verwachten afvalaanbod en afvalbeheer in de komende jaren. Op basis daarvan kan bijvoorbeeld worden gezien welke beleidsmaatregelen nodig zijn om het gewenste niveau van preventie en nuttige toepassing te bereiken en kan verwijderingscapaciteit (storten en verbranden als vorm van verwijdering) worden geprogrammeerd.

Om schattingen te kunnen maken over het toekomstig afvalaanbod en -beheer, is het noodzakelijk om de voorbije jaren goed in beeld te hebben: hoeveel afval is er in het verleden ontstaan, welke preventie- en hergebruikresultaten zijn bereikt en hoe effectief waren de verschillende beleidsmaatregelen?

Voor het LAP is een prognosedocument opgesteld, waarin de verwachtingen zijn opgenomen over de omvang, de samenstelling en het beheer van het afval dat naar verwachting gedurende de planperiode van het LAP ontstaat. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met het afvalbeheer zoals dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. De meeste cijfers, prognoses en dergelijke uit dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het prognosedocument.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 6.2 een korte cijfermatige terugblik op de periode tot en met 2000 gegeven. In paragraaf 6.3 worden scenario's gepresenteerd voor het totale afvalaanbod van 2000 tot en met 2012, waarna in paragraaf 6.4 de onderverdeling in nuttige toepassing en verwijdering wordt gemaakt. In paragraaf 6.5 wordt een vergelijking gemaakt tussen de LAP cijfers en de NMP-3 doelstellingen. Daarna wordt in paragraaf 6.6 een kort cijfermatig overzicht gegeven van het afvalbeheer in 2012 als het LAP-scenario volledig tot uitvoering zou komen. In paragraaf 6.7 tenslotte wordt ingegaan op de doelstellingen.

LET OP (dit kader is opgenomen als gevolg van de 3^e wijziging in maart 2007)

In het LAP is het jaar 2000 als basisjaar genomen voor aanbod- en verwerkingsscenario's. Voor dat jaar is het afvalaanbod in Nederland vastgesteld op 57 Mton. De scenario's en kwantitatieve doelstellingen zijn op deze hoeveelheid gebaseerd.

In de periode 2003-2005 zijn nieuwe inzichten ontstaan over de omvang van bepaalde afvalstromen, met name bouw- en sloopafval, industrieel afval, landbouwafval en huishoudelijk afval. Deze nieuwe inzichten resulteren in een aanpassing van het afvalaanbod in het basisjaar 2000 tot ruim 63 Mton, ruim 6 Mton hoger dan de 57 Mton die in het LAP als starthoeveelheid is genomen. De extra hoeveelheid van 6 Mton werd in 2000 bijna geheel nuttig toegepast.

Een toelichting op de nieuwe inzichten is opgenomen in 'Voortgangsrapportage LAP' (VROM, oktober 2005) en 'Nederlands afval in cijfers, gegevens 2000-2004' (SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer, oktober 2005). Beide documenten zijn te vinden op www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer.

Het is niet zinvol en nodig om alle cijfers in het LAP als gevolg van deze nieuwe inzichten aan te passen, met name niet omdat bij de monitoring en voortgangsrapportage van het LAP met de nieuwe basiscijfers rekening wordt gehouden. Maar voor de rest van dit hoofdstuk geldt dus:

- het afvalaanbod in 2000 was 63 Mton, waarvan 81% nuttig werd toegepast;
- in het beleidsscenario groeit het afvalaanbod van 63 Mton in 2000 naar 72 Mton in 2012;
- de nuttige toepassing van afvalstoffen moet stijgen van 81% in 2000 naar 86% in 2012.



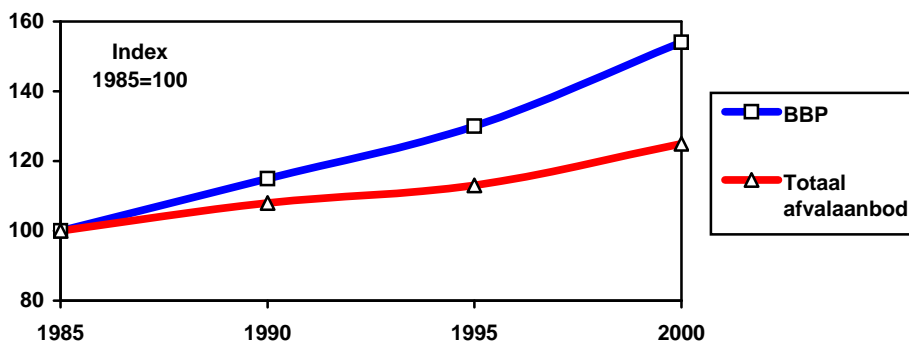
6.2 Afvalbeheer in cijfers tot en met 2000

De jaarlijkse hoeveelheid afval die in Nederland ontstaat, is tussen 1985 en 2000 gestegen van ruim 46 Mton naar ruim 57 Mton (exclusief fosforzuurgips en niet reinigbare grond), een stijging van zo'n 24%. Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in dezelfde periode met zo'n 54% is gestegen. Als het totale afvalaanbod tussen 1985 en 2000 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2000 circa 71 Mton afval zijn ontstaan.

Deze cijfers tonen aan dat er sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei (zie figuur 6.1). Deze ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het tot stand komen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren. Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid.

Figuur 6.1:

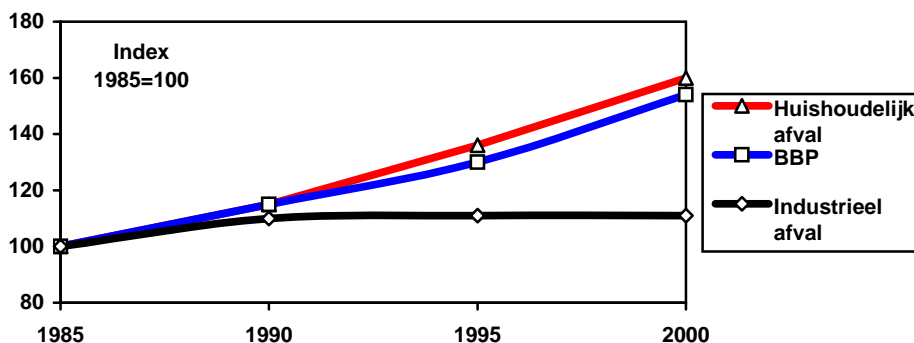
Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000.
Index 1985 = 100



De ontwikkelingen in afvalaanbod verschillen per afvalstroom. De groei van de hoeveelheid industrieel afval bijvoorbeeld blijft meer achter bij de groei van het BBP dan de groei van het totale aanbod. Voor de doelgroep industrie is dan ook een duidelijke relatieve ontkoppeling zichtbaar (zie figuur 6.2). Bij de doelgroep consumenten is de groei van het afval echter groter geweest dan de economische groei, dus daar is van ontkoppeling nog geen sprake (zie figuur 6.2).

Figuur 6.2:

Ontwikkeling BBP, huishoudelijk afval en industrieel afval van 1985 tot en met 2000
Index 1985 = 100

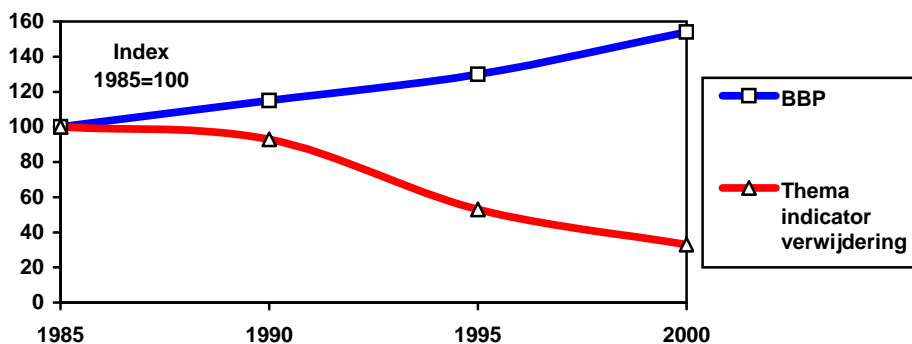




Het Ministerie van VROM rapporteert jaarlijks in het Milieuprogramma over de voortgang van het milieubeleid. Voor het afvalbeheer vindt dat onder meer plaats door middel van een indicator verwijdering. Deze indicator geeft aan de hoeveelheid afval die volgens de minst gewenste afvalbeheerwijze is verwerkt (storten). Tussen 1985 en 2000 is de indicator gedaald van ruim 16 Mton naar ongeveer 5 Mton. In dit geval is dus sprake van een absolute ont koppeling (zie figuur 6.3).

Figuur 6.3:

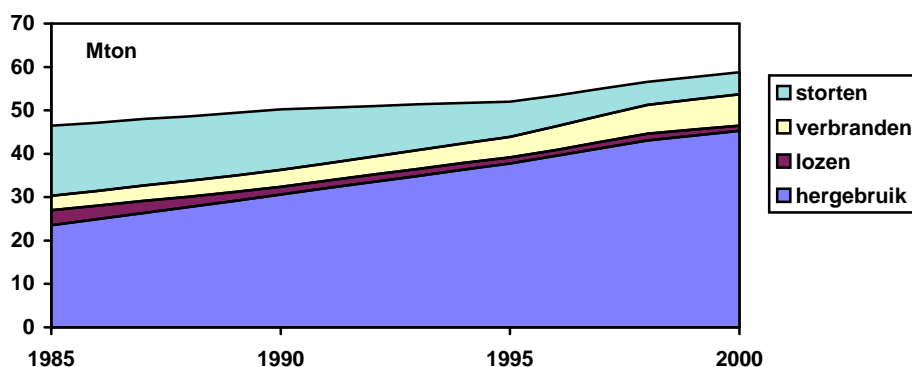
Ontwikkeling BBP en indicator verwijdering (hoeveelheid gestort afval) van 1985 tot en met 2000 (Index 1985 = 100)



Tussen 1985 en 2000 heeft binnen het afvalbeheer een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van verwijdering naar hergebruik, wat geresulteerd heeft in een stijging van het hergebruik van 50% naar 77%. Het percentage storten, de minst gewenste wijze van afvalbeheer, is in die periode gedaald van 35% naar zo'n 9% (zie figuur 6.4). Overigens bestaat die 9% gestort afval nog voor zeker de helft uit brandbaar restafval. Het lozen in figuur 6.4 betreft met name water dat vrijkomt na be-/verwerking van waterige afvalstoffen.

Figuur 6.4:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



6.3 Totale afvalaanbod van 2000 tot en met 2012

De hoeveelheid afval die ontstaat in de periode 2000 tot en met 2012 wordt geschat op basis van de hoeveelheden en samenstelling van het afval in de jaren voorafgaand aan die periode, de verwachtingen over toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkelingen (groei van de bevolking, groei van de economie, consumptiepatronen, enz.) en de effectiviteit van de inspanningen op het gebied van preventie.



Gelet op het verloop van de ontkoppeling tussen 1985 en 2000, de ontwikkeling van de afvalstoffenmonitoring en de nauwkeurigheid van de afvalcijfers in de afgelopen jaren is gekozen om voor de prognoses gebruik te maken van de gegevens vanaf 1993. Vanaf dat jaar worden de afvalcijfers als het meest betrouwbaar, consistent en bruikbaar beschouwd voor het maken van prognoses.

In het verleden is in de afvalstoffenmonitoring onder de categorie lozen onder meer fosforzuurgips meegenomen (in 2000 ruim 1 Mton). Deze afvalstof ontstaat sinds 2001 echter niet meer, omdat het bedrijf dat de afvalstof produceert haar deuren heeft gesloten. Om de cijfers na 2001 vergelijkbaar te houden met de cijfers van daarvoor, wordt fosforzuurgips niet in de scenario's meegenomen. De cijfers vanaf 1993 zijn daarop gecorrigeerd en wijken daardoor af van de cijfers uit Milieubalans en andere monitoringrapportages.

Voor de ontwikkeling van het afvalaanbod zijn drie scenario's opgesteld:

1. Het BBP-scenario: de aanname in dit scenario is dat het afvalaanbod vanaf 2000 groeit met hetzelfde percentage als het BBP, dat wil zeggen een groei tussen 2000 en 2012 van 38%. Dit scenario gaat dus uit van de veronderstelling dat het in 2000 bereikte resultaat van preventie van afvalstoffen stabiliseert. Het benadert de situatie dat de overheid vanaf 2000 geen preventiebeleid meer ontwikkelt en preventie niet meer stimuleert, dat het bedrijfsleven stopt met de inspanningen gericht op efficiënter produceren en dat de invloed van meer autonome ontwikkelingen (zoals structuurverandering van economie, verandering in bestedingspatronen) op het afvalaanbod nihil is. In dit scenario groeit de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton in 2000 naar 80 Mton in 2012.
2. Het extrapolatie-scenario: de aanname in dit scenario is dat de trend in de relatieve ontkoppeling tussen BBP en afvalaanbod zoals die tussen 1993 en 2000 is opgetreden zich tussen 2000 en 2012 doorzet. Dit resulteert in een groei van het afvalaanbod die minder is dan de groei van het BBP. Dit scenario veronderstelt dat preventie zich verder ontwikkelt volgens de lijn die tussen 1993 en 2000 is bereikt. Het benadert de situatie dat het bestaande beleid van de overheid en de bestaande inspanningen van overheid en bedrijfsleven worden voortgezet. Er wordt geen rekening gehouden met toekomstige veranderingen in structuur en bestedingspatronen. In het extrapolatie-scenario groeit de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton in 2000 naar 70 Mton in 2012. Dit betekent een afname ten opzichte van het BBP-scenario met bijna 13%.
3. Het beleid-scenario: de aanname in dit scenario is dat de mate van relatieve ontkoppeling tussen BBP en afvalaanbod tussen 2000 en 2012 toeneemt ten opzichte van de ontkoppeling die tussen 1993 en 2000 is opgetreden. Dit scenario resulteert derhalve in een groei van het afvalaanbod die minder is dan de groei van het BBP én minder is dan de groei van het afvalaanbod in het extrapolatie-scenario. Het beleid-scenario gaat uit van extra inspanningen van overheid, bedrijfsleven en consumenten op het gebied van preventie, met name bij een aantal prioritaire stromen. Daarnaast houdt het scenario rekening met de invloed van structureffecten, zoals de ontwikkeling naar een diensteneconomie, verandering van bestedingspatronen en dematerialisatie. Bij het kwantificeren van dit scenario wordt gebruik gemaakt van zogenoemde afval-verklarende-variabelen. Deze variabelen zijn afgeleid van CPB schattingen over de ontwikkeling van productie- en consumptiesectoren en ze geven een indicatie van de ontwikkeling van het afvalaanbod van de verschillende doelgroepen. In het beleid-scenario groeit de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton in 2000 naar 66 Mton in 2012. Dit betekent een afname ten opzichte van het BBP-scenario met bijna 18% en ten opzichte van het extrapolatie-scenario met bijna 6%.

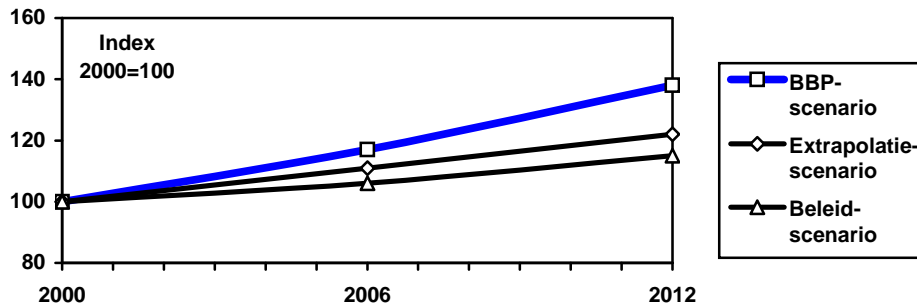
De 3 scenario's zijn samengevat in figuur 6.5.

In dit LAP wordt ingezet op het beleid-scenario. In hoofdstuk 13 (Preventie) wordt aangegeven op welke manier via het preventiebeleid aan dit scenario uitwerking wordt gegeven.



Figuur 6.5:

LAP-scenario's van 2000 tot en met 2012.
Index 2000 = 100



6.4 Nuttige toepassing en verwijdering van 2000 tot en met 2012

De verdeling van het afvalaanbod over nuttige toepassing en verwijdering wordt met name bepaald door:

- de mate van succes van het afvalstoffenbeleid, met name voor afvalscheiding en hoogwaardige milieuverantwoorde verwerking;
- de kosten van verwijdering (verbranden en storten) en de kosten van nuttige toepassing. Dit aspect wordt mede gestuurd door het afvalstoffenbeleid via de belastingen op milieugrondslag.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, wordt voor het totale afvalaanbod in het LAP uitgegaan van het beleid-scenario. Binnen dit scenario kunnen de volgende ontwikkelingen in het afvalbeheer optreden:

1. Een ontwikkeling naar meer verwijdering. Deze ontwikkeling betekent dat de hoeveelheid afval die in 2000 gescheiden is ingezameld en nuttig is toegepast (totaal 44 Mton) niet verder stijgt. De groei van het afvalaanbod tussen 2000 en 2012 gaat dan volledig naar verwijdering. Het niet verder toenemen van nuttige toepassing is in theorie mogelijk, maar is niet erg realistisch. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat nieuwe huishoudens en bedrijven totaal niet meer aan afvalscheiding zouden doen. Deze ontwikkeling is dan ook niet verder meegenomen.
2. Een ontwikkeling naar stabilisatie. Deze ontwikkeling betekent dat het percentage afval dat in 2000 gescheiden is ingezameld en nuttig is toegepast (percentage verschilt per afvalstroom) niet verder stijgt. De groei van het afvalaanbod tussen 2000 en 2012 wordt dan in dezelfde verhouding nuttig toegepast en verwijderd als het afval dat in 2000 is ontstaan. Dit gaat er bijvoorbeeld vanuit dat het afvalscheidingsgedrag van nieuwe huishoudens en bedrijven vergelijkbaar is met dat van bestaande huishoudens en bedrijven. Bij deze ontwikkeling wordt voor GFT-afval uitgegaan van een ander verloop. Tussen 1995 en 2000 is de gescheiden inzameling van deze afvalstroom op ongeveer 1500 kton gestabiliseerd, ondanks dat het aantal huishoudens en de totale hoeveelheid huishoudelijk afval is gestegen. Dit is dus een procentuele afname van de inzameling van GFT-afval. Van de andere componenten uit het huishoudelijk afval en van alle andere afvalstoffen is de gescheiden inzameling en nuttige toepassing in dezelfde periode procentueel wel gestegen. In de ontwikkeling naar stabilisatie wordt dan ook verondersteld dat de gescheiden inzameling van GFT-afval tussen 2000 en 2012 niet procentueel maar absoluut stabiliseert, en wel op 1500 kton. Procentueel betekent dat een daling van 53% in 2000 naar 42% in 2012.
3. Een ontwikkeling naar meer nuttige toepassing. Deze ontwikkeling betekent dat de stijgende lijn in gescheiden inzameling en nuttige toepassing doorzet en voor bepaalde doelgroepen (met name huishoudens en in de handel-, diensten- en overheidssector) wordt geoptimaliseerd. In tegenstelling tot de ontwikkeling in het vorige punt, wordt voor GFT-afval uitgegaan van een procentuele stabilisatie tussen 2000 en 2012.

In tabel 6.1 is aangegeven waartoe deze ontwikkeling in 2012 leidt.



Tabel 6.1:

Afvalaanbod in 2000 en 2012

	Afvalaanbod (afgeronde getallen, in Mton)				
	Totaal	Hergebruik	Lozen ¹⁾	Brandbaar restafval	Onbrandbaar restafval ²⁾
2000-basisjaar	57	44	1	11	2
beleid-scenario, ontwikkeling naar nuttige toepassing in 2012	66	51	1	12	2

¹⁾ Exclusief fosforzuurgips (zie opmerking hierover in paragraaf 6.3).

Onder lozen in deze tabel valt alleen het water dat vrijkomt bij be-/verwerking van waterige afvalstoffen en dat voldoet aan de lozingsnormen. Er is voor gekozen om deze stroom apart te presenteren, omdat het beheer ervan niet onder het afvalstoffenbeleid maar onder het beleid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren valt.

²⁾ Exclusief resten afvalverbranding (ter voorkoming van dubbeltelling) en niet-reinigbare grond.

Voor niet-reinigbare grond geldt dat vanuit het afvalstoffenbeleid weinig kan worden gestuurd op het ontstaan ervan. Financiële middelen voor sanering, belang en omvang van een locatie en de gevaarstelling van een verontreinigde bodem bepalen hoeveel verontreinigde grond in Nederland wordt afgegraven en hoeveel niet-reinigbare grond moet worden gestort. Deze afvalstof wordt dan ook niet meegenomen in de prognoses en doelstellingen. Bij de capaciteitsplanning voor storten wordt wel rekening gehouden met het storten van niet-reinigbare grond.

Het brandbaar restafval dat in 2000 is verwijderd (11 Mton), bevat nog een aanzienlijke hoeveelheid bruikbare materialen. Bij een ontwikkeling naar stabilisatie van het niveau van nuttige toepassing en verwijdering zou het potentieel aan bruikbaar afval in het brandbaar restafval dat wordt verwijderd alleen maar toenemen (tot 12 Mton in 2012). Het is daarom zinvol om extra inspanningen te verrichten om die bruikbare materialen terug te winnen. In dit LAP wordt daarom ingezet op de meest ambitieuze ontwikkeling, te weten de ontwikkeling die leidt tot meer nuttige toepassing. In het beleid-scenario 'ontwikkeling naar meer nuttige toepassing' wordt ongeveer 4 Mton van de 12 Mton uit tabel 6.1 niet verwijderd maar nuttig toegepast in de vorm van brandstof.

Voor de extra inspanningen kan worden gedacht aan stimuleringsprogramma's, bijdrageregelingen, inzet van financiële instrumenten, enz. In de hoofdstukken 11 (Energiewinning uit afvalstoffen), 14 (Afvalscheiding) en 18 (Verwijdering) wordt aangegeven op welke manier aan het bereiken van deze ontwikkeling uitwerking wordt gegeven.

6.5 Vergelijking LAP-prognoses met NMP-3 doelstellingen

In tabel 6.2 zijn de doelstellingen uit het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (VROM, 1997) opgenomen voor het afvalbeheer in 2000 en 2010. Tevens zijn het LAP basisjaar 2000 en het LAP beleid-scenario 2012 vermeld.

Zoals uit tabel 6.2 blijkt, is de werkelijke hoeveelheid afval in 2000 hoger dan de NMP-3 hoeveelheid: 56 Mton in plaats van 51 Mton, een verhoging van bijna 10%. Deze verhoging is voornamelijk het gevolg van een grotere economische groei tot 2000 dan waarmee in de scenario's voor het NMP-3 rekening was gehouden.

De grotere hoeveelheid afval in het basisjaar 2000 zorgt ervoor dat de LAP prognose voor 2012 ook aanzienlijk hoger is dan in het NMP-3 voor 2010 was voorzien: 65 Mton in plaats van 56 Mton. Volgens het beleid-scenario wordt van deze extra hoeveelheid van 9 Mton wel het grootste deel (7 Mton) hergebruikt. Daarnaast is het streven in het LAP om van de hoeveelheid brandbaar restafval zoveel mogelijk nuttig toe te passen als brandstof, dus een verdere verschuiving van verwijdering naar nuttige toepassing is mogelijk.

Wat verder opvalt is dat de LAP prognose voor onbrandbaar afval in 2012 gelijk is aan de doelstelling voor storten uit het NMP-3.



Tabel 6.2:

Overzicht NMP-3 doelen en LAP prognoses

	Afvalhoeveelheden in Mton (afgerond op hele getallen) ¹⁾			
	Totale afvalaanbod	Hergebruik	Brandbaar restafval ²⁾	Onbrandbaar restafval ²⁾
NMP-3				
doel 2000	51	41	6	4
doel 2010	56	45	9	2
LAP				
Basisjaar 2000	56	44	11	2
Beleid-scenario 2012	65	51	12	2

¹⁾ De categorie lozen is niet in het NMP-3 opgenomen en is daarom in deze tabel weggelaten. De LAP cijfers die in tabel 6.1 zijn opgenomen zijn daarom aangepast om te kunnen vergelijken met het NMP-3. Dit leidt tot een totaal afvalaanbod van 56 Mton in plaats van 57 Mton in 2000 en 65 Mton in plaats van 66 Mton in 2012.

²⁾ Het NMP-3 gebruikt niet de termen brandbaar en onbrandbaar restafval, maar verbranden en storten. In deze tabel wordt voor de LAP-termen brandbaar en onbrandbaar restafval gekozen. Dit heeft geen consequenties voor de vergelijking.

6.6 Afvalbeheer in 2012 in cijfers

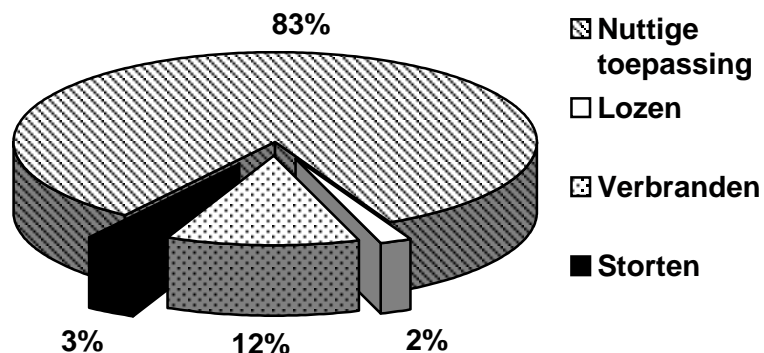
Van de 11,8 Mton brandbaar restafval die vrijkomt in het beleid-scenario is een hoeveelheid van zo'n 4 Mton geschikt om nuttig te worden toegepast als brandstof. Dit gebeurt door bij- en meestoken of door verbranden in specifieke installaties voor hoog calorisch afval. Van de dan resterende 7,8 Mton heeft zo'n 2,7 Mton afval (gevaarlijk afval en zuiveringsslib) reeds een eigen verwijderingstraject. Dit resulteert in een door verbranden te verwijderen hoeveelheid afval van ongeveer 5,1 Mton.

Er vanuit gaande dat de inspanningen voor preventie, het intensiveren van gescheiden inzameling en nuttige toepassing en de inzet van daarvoor geschikt afval als brandstof succesvol is, levert dat in 2012 het volgende afvalbeheer op:

83% nuttige toepassing (55 Mton door producthergebruik, materiaalhergebruik en het maximaal toepassen van afvalstoffen als brandstof), 12% verbranden als vorm van verwijdering (8 Mton), 3% storten (2 Mton) en 2% lozen (1 Mton) (zie figuur 6.6).

Figuur 6.6:

Het afvalbeheer in 2012





Product en materiaalhergebruik in 2012

In tabel 6.3 is voor vier grote overkoepelende afvalcategorieën (samen ongeveer 90% van het totale afvalaanbod in 2012) aangegeven hoe het hergebruik zich tussen 2000 en 2012 zal ontwikkelen als het LAP wordt uitgevoerd. Het gaat hierbij alleen om product- en materiaalhergebruik, dus de cijfers zijn exclusief het eventueel nuttig toepassen van brandbaar restafval als brandstof.

Tabel 6.3:

Hergebruik in 2000 en 2012 van 4 grote overkoepelende afvalcategorieën (exclusief nuttige toepassing van brandbaar restafval als brandstof)

Afvalcategorie	Hergebruik in 2000 in %	Hergebruik in 2012 in %	Verskil tussen 2000 en 2012 in procentpunten
Consumentenafval	45	51	+ 6
Handel-, diensten- en overheidafval	52	58	+ 6
Industrieel afval	86	93	+ 7
Bouw- en sloopafval	94	95	+ 1

6.7 Doelstellingen

De algemene doelstellingen van het afvalstoffenbeleid zijn het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en het beperken van de milieudruk door het beheer van de afvalstoffen die toch ontstaan. In het verlengde van deze algemene doelstelling en rekening houdend met de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer, worden deze algemene doelstellingen als volgt gespecificeerd:

1. om de totale afvalproductie zoveel mogelijk te beperken, moet de groei van het totale afvalaanbod ontkoppeld zijn van de economische groei;
2. om de milieudruk van afvalbeheer zo veel mogelijk te beperken, mag alleen het afval dat niet nuttig kan worden toegepast, worden verwijderd;
3. om de milieudruk van afvalbeheer zo veel mogelijk te beperken, mag alleen het onbrandbaar afval worden gestort;
4. de kwantitatieve doelstelling voor de laagste trede van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer (storten) is de hardste. Dat houdt onder meer in dat bij een groter afvalaanbod dan was ingeschat en/of het niet volledig halen van de doelstellingen voor preventie, gescheiden inzameling en nuttige toepassing, een eventueel overschot aan brandbare afvalstoffen niet mag worden gestort (met uitzonderingen van calamiteiten).

Het hiervoor staande resulteert in de volgende algemene doelstellingen voor 2012:

1. Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en het totale afvalaanbod wordt versterkt. Het gaat daarbij vooral om een intensivering van preventie bij consumenten en in de Handel/diensten/overheid-(HDO)sector.
2. Het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. Door afvalscheiding wordt producthergebruik, materiaalhergebruik en gebruik als brandstof mogelijk. De mate van nuttige toepassing van afvalstoffen moet hierdoor stijgen van 77% in 2000 naar ruim 83% in 2012.
3. Het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt. Hiertoe wordt gestreefd naar meer inzet van afval als brandstof in installaties met een hoog energierendement en door het verbeteren van de energieprestatie van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Met deze beleidslijn wordt tevens een extra bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid.
4. Het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval in 2012 tot maximaal (afgerond) 9,5 Mton. Dit is opgebouwd uit 2 Mton onbrandbaar afval (exclusief niet-reinigbare grond) dat wordt gestort, 5,1 Mton niet-gevaarlijk afval dat wordt verbrand als vorm van verwijdering in AVI's, 0,1 Mton gevaarlijk afval dat wordt verbrand in DTO's (draaitrommelovens) en AVI's en 2,3 Mton zuiveringsslib. Aan het storten van het overschot aan brandbaar afval zoals nu gebeurt, moet in een periode van vijf jaar een einde komen.



5. Het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.

De algemene kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen zijn vertaald naar doelstellingen per afvalstof. Deze zijn terug te vinden in de afzonderlijke sectorplannen in deel 2 van dit LAP.

Scenario's gelden voor een verrassingsvrije ontwikkeling

De scenario's en prognoses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op schattingen over de ontwikkeling van de groei en samenstelling van de bevolking, veranderingen in bestedingspatronen, de ontwikkeling naar een diensteneconomie, inzet van technologieën gericht op efficiënter produceren, enz. Deze ontwikkelingen en het afvalbeheer in de LAP planperiode worden jaarlijks gemonitord en vergeleken met de afvalaanbodscenario's. Mocht de ontwikkeling van de genoemde aspecten aanzienlijk anders worden dan nu is verondersteld, dan vindt bijstelling van de afvalaanbodscenario's plaats.



7 Internationale aspecten

7.1 Inleiding

De beleidsvorming en regulering op het gebied van afvalpreventie en afvalbeheer vindt steeds meer plaats in en door internationale forums. Hierdoor wordt de ruimte voor nationaal beleid en eigen regelgeving steeds beperkter. De Europese Gemeenschap (EG) is de belangrijkste internationale bron voor regelgeving voor Nederland. Naar schatting 70% van de Nederlandse milieuregelgeving is direct of indirect gebaseerd op EG-regelgeving. Op mondiaal niveau zijn de Verenigde Naties en de OESO van belang voor het Nederlandse afvalbeleid.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Nederlandse inzet in internationaal verband en de doelen die daarbij worden nagestreefd. Nadruk daarbij wordt gelegd op de rol die Nederland kan en wil spelen om de regelgeving en het beleid op Europees en mondiaal niveau te beïnvloeden en mede vorm te geven. Tenslotte wordt ingegaan op de implementatie van internationale regelgeving in Nederland.

7.2 De Nederlandse inzet in internationaal verband

Nederland streeft in internationaal verband naar het realiseren van een hoog beschermingsniveau voor het milieu. Voor afvalstoffen betekent dat met name het op Europees niveau realiseren van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer, het vaststellen van milieu-eisen aan be- en verwerking, het formuleren van minimumstandaarden en het verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast streeft Nederland naar harmonisatie van definities en lijsten van afvalstoffen. Ten aanzien van de aspirant lidstaten is de inzet gericht op informatie- en kennisuitwisseling.

Met het hiervoor staande wordt beoogd het afvalbeheerniveau in de verschillende lidstaten op een vergelijkbaar niveau te brengen en een gelijk speelveld te creëren voor de nationaal en internationaal opererende bedrijven in het afvalbeheer. Onder gelijk speelveld wordt hier verstaan dat landen gelijkwaardige milieuvorzieningen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving (zoals stortverboden) hebben. Voordelen van een gelijk speelveld zijn gelijke concurrentie en het ontbreken van landen met een minder hoogwaardig afvalbeheer en met minder strenge milieu-eisen voor afvalbeheer waarnaar het afval kan wegstromen.

Een gelijk speelveld bereiken en behouden, staat of valt met effectieve handhaving. Het internationaal afstemmen en verbeteren van die handhaving ontbreekt dan ook niet in de internationaal gerichte activiteiten van Nederland.

Jaarlijks wordt aan het Parlement gerapporteerd over de stand van zaken en de ontwikkelingen met betrekking tot het bereiken van een gelijk speelveld in internationaal verband.

Bij de totstandkoming en uitvoering van Europese en andere internationale regelgeving speelt de afweging tussen vrij verkeer van goederen en milieubescherming steeds een belangrijke rol. Ook het afvalstoffenbeleid heeft met een dergelijke afweging te maken. Enerzijds zijn afvalstoffen goederen waarvoor een interne open markt geldt, anderzijds vraagt het belang van de bescherming van het milieu om beheer en beheersing van afvalstoffen. De speelruimte voor het realiseren van nationale doelen is beperkt, met name wanneer afvalstoffen grensoverschrijdend worden overgebracht met als oogmerk nuttige toepassing.



Om op mondiaal niveau een verantwoord afvalbeheer te realiseren zijn met name kennis- en technologie-overdracht en het opbouwen van institutionele capaciteit van belang.

De Nederlandse mondiale inzet is dan ook gericht op de volgende terreinen:

- informatie- en kennisuitwisseling;
- het bevorderen van ontwikkelingssamenwerkingsprojecten op het gebied van afvalpreventie en afvalbeheer;
- het bevorderen van capaciteitsopbouw van inspecties (daarbij speelt de VROM Inspectie een belangrijke rol);
- het medefinancieren van een leerstoel Solid Waste Management aan het IHE (International Institute for Infrastructural, Hydraulic and Environmental Engineering) in Delft. Hier wordt internationaal onderzoek verricht en worden opleidingen aangeboden, met name voor studenten uit 'transitie-economieën' en ontwikkelingslanden.

Bij het nastreven van de in dit hoofdstuk genoemde doelen streeft Nederland naar het zoveel mogelijk vasthouden aan de in eigen land reeds bereikte resultaten, het incorporeren van Nederlands beleid en successen in internationale regelgeving en het kennis nemen en overnemen van succesvolle afvalbeheer maatregelen van andere landen.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de doelen die Nederland in Europees en mondiaal kader nastreeft.

7.2.1 Realiseren van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer

De voorkeursvolgorde voor afvalbeheer is opgenomen in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en verder uitgewerkt in de communautaire afvalstrategie. In Nederland is de voorkeursvolgorde opgenomen in de Wet milieubeheer. De voorkeursvolgorde is onder meer van belang voor de toetsing van verzoeken voor in- en uitvoer van afval.

Vooraan in de voorkeursvolgorde staat preventie. Voor kwalitatieve preventie zijn in internationaal verband enige maatregelen genomen of in voorbereiding, zoals het beperken van het gebruik van zware metalen in de richtlijnen voor batterijen, autowrakken en wit- en bruingoed. Kwantitatieve preventie wordt alleen uitgewerkt voor verpakkingen. Nederland zal initiatieven ondernemen en initiatieven van anderen ondersteunen om de samenwerking op het gebied van preventie op Europees niveau te versterken. Ook streeft Nederland naar het uitbreiden van stortverboden in de lidstaten, naast de stortverboden die al in de EG-richtlijn storten zijn opgenomen. Dit is een van de maatregelen die leidt tot (meer) preventie en nuttige toepassing.

Verder is in 2001 op Europees niveau een aanvang gemaakt met geïntegreerd productenbeleid, dat onder meer door etikettering en aandacht voor productontwikkeling een zeker preventie-effect zou kunnen hebben. Het Groenboek geïntegreerd productenbeleid (IPP) van de Europese Commissie is in het voorjaar van 2001 verschenen.

7.2.2 Vaststellen van milieu-eisen aan be- en verwerking

Bij het be- en verwerken van afvalstoffen ontstaat milieudruk. Door het opnemen van milieu-eisen voor afvalbeheer kan die milieudruk zo beperkt mogelijk worden gehouden. Er zijn internationaal reeds verschillende stappen gezet op dit gebied, zoals de EG-richtlijnen voor verbranden en storten. De EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval (2000/76/EG) geeft aan welke emissies maximaal mogen plaatsvinden bij het verbranden van afvalstoffen, zowel in installaties die specifiek bestemd zijn voor het vernietigen van afvalstoffen als in installaties die afval bij- of meestoken (zoals cementovens en elektriciteitscentrales).

De Europese Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG) bevat bepalingen en voorschriften over onder meer acceptatiecriteria, stortverboden, afvalklassen en nazorg.

Naast deze verwerkingsgerichte richtlijnen, zijn er ook richtlijnen die zich specifiek richten op bepaalde afvalstoffen, zoals verpakkingen en batterijen. De Richtlijn verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG) bijvoorbeeld bevat verplichtingen voor preventie en nuttige toepassing van die afvalstoffen, maar gaat ook in op monitoring, etikettering en identificatie van verpakkingen en verpakkingsafval. In bijlage 4 is onder meer een overzicht van de verschillende E(E)G-richtlijnen opgenomen.



7.2.3 Formuleren van minimumstandaarden

In Nederland zijn in het LAP minimumstandaarden vastgesteld. Deze standaarden geven de minimale hoogwaardigheid aan voor de be- en verwerking van (een categorie van) afvalstoffen. Ze zijn als zodanig de uitwerking van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen (zie hoofdstuk 10 Minimumstandaard).

Om te bewerkstelligen dat internationaal de hoogwaardigheid van het afvalbeheer toeneemt en er een gelijke benadering voor de verwerking van afval wordt gerealiseerd, gaat Nederland zich inzetten om op internationaal niveau minimumstandaarden ingevoerd te krijgen. Dit wordt des te noodzakelijker in de komende jaren, wanneer de uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting tot stand komt. Nederland streeft in eerste instantie naar de invoering van minimumstandaarden in de meest nabij gelegen landen en vervolgens op Europees en OESO-niveau. De vaststelling van minimumstandaarden dient uiteindelijk ook mondiaal aan de orde te komen.

Op Europees niveau zijn verschillende aangrijpingspunten, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de IPPC-richtlijn (Directive on Integrated pollution prevention and control). Deze laatstgenoemde richtlijn richt zich op vergunningverleners, die moeten bezien of een inrichting volgens de best beschikbare techniek functioneert. Overigens geldt deze richtlijn alleen voor grote ondernemingen.

7.2.4 Verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid

Nederland zet zich ook in voor het verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid. Dit principe, dat inhoudt dat de producent medeverantwoordelijk is voor zijn product in het afvalstadium, is reeds opgenomen in de communautaire afvalstrategie (herziening van 1996). In de op Europees niveau in voorbereiding zijnde regelgeving voor wit- en bruingoed, alsmede in de vastgestelde Richtlijn autowrakken, is producentenverantwoordelijkheid inmiddels nadrukkelijk opgenomen.

De Europese Commissie geeft in het zesde Milieuactieprogramma (EC, 2001) aan dat, daar waar dat effectief is, producenten verantwoordelijk zullen worden gemaakt voor hun product in het afvalstadium. Nederland ondersteunt dit en zou graag zien dat met name daar waar nationaal reeds producentenverantwoordelijkheid is geregeld, dit naar Europees niveau wordt getild, vanwege de internationale dimensie van de markt waarop Nederlandse producenten/importeurs opereren.

7.2.5 Uniformiteit in het hanteren van begrippen

Een blijvend punt van aandacht is de wijze waarop de afzonderlijke landen de begrippen van de communautaire regelgeving hanteren. Eenduidige begripsafbakeningen zijn noodzakelijk om internationaal een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven.

Zo is een steeds terugkerende discussie in het afvalbeleid, zowel nationaal als internationaal, de vraag wanneer een stof, preparaat of product een afvalstof is en wanneer niet. Centraal hierbij is het begrip 'zich ontdoen van'.

Enkele uitspraken en overwegingen van het Hof van Justitie van de EG hebben een ruime definitie van het begrip afvalstof bevestigd, maar er zijn geen criteria beschikbaar die duidelijkheid verschaffen over het moment waarop een afvalstof in de praktijk het afvalpredikaat verliest.

In Europees en OESO-kader wordt al geruime tijd getracht te komen tot criteria voor het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof. Nederland staat hier positief tegenover. Nederland blijft zich in EU-kader sterk maken voor de ontwikkeling van een bruikbare set van criteria voor het maken van het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof. Echter de inventarisatie van mogelijke criteria voor een aantal exemplarische afvalstromen, waaraan sinds 1998 wordt gewerkt, heeft tot op heden nog weinig vruchten afgeworpen.

Een andere begripsafbakening die zorgt voor spanning tussen vrij verkeer van goederen en milieubescherming is die tussen nuttige toepassing en verwijdering. De EVOA staat namelijk toe dat een lidstaat, in overeenstemming met het EG-Verdrag, stelselmatig bezwaar kan maken tegen uitvoer voor verwijdering, dan wel deze kan verbieden.

Bij uitvoer voor nuttige toepassing mag dat niet. Het maken van een onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering is mede daarom van groot belang. De huidige formulering in de Kaderrichtlijn afvalstoffen biedt onvoldoende aanknopingspunten.

De Europese Commissie heeft mede daarom in mei 2002 een projectvoorstel uitgebracht voor een studie over aanpassing van de bijlagen IIA (handelingen van verwijdering) en IIB (handelingen van nuttige toepassing) van de Kaderrichtlijn.



De studie heeft de volgende doelen:

1. Het opstellen van een overzicht van handelingen van nuttige toepassing en verwijdering die in de praktijk plaatsvinden.
2. Het identificeren van handelingen die momenteel moeilijk te classificeren zijn (zoals vergassen en sorteren) en het doen van voorstellen in welke bijlage en onder welke benaming die handelingen moeten worden opgenomen.
3. Het beschrijven van handelingen die de nuttige toepassing van afval afronden en waarna dus niet langer sprake is van afval (zoals kunststofrecycling, selectieve inzameling, sortering en pelletisering).

De afbakening tussen verbranden als vorm van verwijderen (D10) en de inzet van afvalstoffen als brandstof (R1) is niet in het voorstel van de Commissie opgenomen, omdat over die afbakening op het moment dat het projectvoorstel werd opgesteld twee zaken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen liepen. Eind 2003 worden de eerste resultaten van het project verwacht.

De wijze waarop Nederland voorlopig met de hiervoor genoemde begripsafbakeningen omgaat, is beschreven in hoofdstuk 4 (Termen, definities en begripsafbakeningen).

7.2.6 Zo weinig mogelijk verschillende afvalstoffenlijsten

Nederland streeft ernaar om op mondiaal niveau de bestaande lijsten van afvalstoffen (OESO-lijsten, lijsten volgens het Verdrag van Bazel, Europese Afvalstoffenlijst, MARPOL-lijsten) te harmoniseren. Daarnaast dringt Nederland erop aan om te bezien wat de mogelijkheden zijn van het harmoniseren van de afvalstoffenlijsten met stoffenlijsten.

7.2.7 Afstemmen en verbeteren van handhaving

De VROM Inspectie is nauw betrokken bij de uitvoering van een Europees handnavingsnetwerk in het kader van de EVOA, genaamd 'Transfrontier Shipments of Waste' (TFS). Het betreft een informeel netwerk dat deel uitmaakt van het Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL). De deelnemers zijn Europese overheden die zijn betrokken bij de handhaving en de uitvoering van de EVOA, zoals Inspecties, Ministeries en politie- en douane instanties.

Het doel van het TFS-netwerk is het afstemmen en verbeteren van de controle op de naleving van de EVOA. Daarbij worden onder meer de handnavingsinspanningen op elkaar afgestemd en worden concrete handnavingsprojecten uitgevoerd. Ook worden voorstellen ontwikkeld om de handhaafbaarheid van de EVOA te verbeteren. Met name bij het laatste onderwerp wordt nauw samengewerkt met de Europese Commissie.

De VROM Inspectie is ook betrokken bij het in Azië ontwikkelen van een netwerk dat vergelijkbaar is met het TFS-netwerk.

Verder wordt gewerkt aan het maken van richtsnoeren voor de naleving en de handhaving van multilaterale milieuverdragen, waaronder het verdrag van Bazel.

Tenslotte wordt onder de vlag 'Green Interpol' aandacht besteed aan het intensiveren van de bestrijding van internationale milieucriminaliteit.

7.3 Internationale positionering van Nederland

7.3.1 Positionering in Europa

De opstelling van Nederland in Europa is de laatste jaren veranderd van een wat passieve en defensieve vorm naar een meer actieve en coöperatieve houding. Hierdoor wordt meer aansluiting gezocht en bereikt bij de landen om ons heen en bij de Europese Commissie. Daarbij wordt een balans gezocht tussen het nationale en het Europese belang, met steeds vaker de onderkenning dat het nationale belang het meest gediend wordt met Europese harmonisatie. De ontwikkeling van een Europese interne markt en verdergaande schaalvergroting vragen immers ook op het gebied van milieu om internationale afstemming en uniformering.

Belangrijke pijlers van het Nederlands afvalbeleid, zoals de stortverboden en producentenverantwoordelijkheid, zijn inmiddels tot de Europese afvalregelgeving gaan behoren. Bij het formuleren van nieuwe Europese afvalregelgeving wordt gebruik gemaakt van Nederlandse ervaringen.



In het zesde Milieuactieprogramma (MAP 6), dat in januari 2001 door de Europese Commissie is gepresenteerd (EC, 2001), zijn als doelstellingen geformuleerd een versterking van afvalpreventie en recycling en het terugdringen van de hoeveelheid voor verwijdering bestemd afval (in 2010 min 20% en in 2050 min 50% ten opzichte van 2000). Nederland staat positief tegenover deze doelstellingen, maar is van mening dat meer operationele maatregelen nodig zijn, met name waar het gaat om de bevordering van preventie.

7.3.2 Positionering in mondiale forums

Behalve met de Europese Unie heeft het Nederlandse afvalbeleid ook nadrukkelijk te maken met de Verenigde Naties en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Zijdelings kunnen de ontwikkelingen in de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation, WTO) van invloed zijn. Daarnaast is de International Maritim Organisation (IMO) van belang voor het beleid voor sloopschepen.

Een belangrijke mondiale overeenkomst is het Verdrag van Bazel. Dit verdrag is in 1989 onder de vlag van de Verenigde Naties tot stand gekomen. Een van de belangrijkste drijfveren hiervoor was de bescherming van het milieu van derde-wereld-landen tegen het 'afvaltoerisme' vanuit de geïndustrialiseerde landen. Om die bescherming te bereiken heeft het verdrag beperkingen opgelegd aan het grensoverschrijdende transport van gevaarlijk afval, huishoudelijk afval en residuen van de verbranding van huishoudelijk afval. Het verdrag beoogt bovendien te komen tot milieuverantwoorde verwerking van genoemde afvalstromen in de derde-wereld landen.

De geïndustrialiseerde landen hebben binnen de kaders van het Verdrag van Bazel in OESO-verband een multilaterale overeenkomst afgesloten, te weten het OESO-besluit betreffende grensoverschrijdend transport van afval. Daarin is opgenomen dat voor overbrenging van afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing tussen OESO-landen andere regels gelden dan in het Verdrag van Bazel zijn opgenomen. Inmiddels zijn in OESO-kader stappen gezet om te komen tot één geharmoniseerd controlesysteem dat mondiaal van toepassing is.

In de OESO-werkgroep waste minimisation heeft Nederland een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de 'Government self-assessment guide for strategic waste prevention'. Ook is Nederland zeer betrokken bij het ontwikkelen van indicatoren voor afvalpreventie in OESO-verband.

7.4 Implementatie

Nederland beoogt alle communautaire afvalregelgeving volledig en correct te implementeren. Wanneer 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, bijvoorbeeld in het belang van bestrijding van verzuring. Ook wordt vastgehouden aan de nationale eisen als dat een voorbeeldwerking kan hebben bij het ontwikkelen van Europees beleid en regelgeving. Voorwaarde is wel dat het vasthouden aan de eigen strenge eisen niet leidt tot belangrijke marktverstoringen.

Voorbeeld van dit laatste is de implementatie van de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval (2000/76/EG). De emissienormen die in deze richtlijn zijn opgenomen, zijn op bepaalde onderdelen minder streng dan de huidige Nederlandse eisen. In overleg met het bedrijfsleven wordt gezien of het handhaven van de Nederlandse normen tot vergaande financiële nadelen voor de betreffende Nederlandse bedrijven leidt. Als dat zo mocht zijn, is dat een reden om de strengere Nederlandse normen te vervangen door de normen uit de EG-richtlijn.

Een reden om te besluiten om op nationaal niveau geen strengere eisen te hanteren, kan bijvoorbeeld zijn dat dit leidt tot het wegstromen van het afval naar het buitenland. Als de verwerking in het buitenland in dat geval minder hoogwaardig of minder milieuverantwoord is, heeft het hanteren van strengere eisen in Nederland geen zin. Er wordt dan immers een milieuprobleem over de grens verplaatst en niet opgelost. In de praktijk wordt daarom per geval bekeken hoe de situatie in Europa is, hoeveel steun er is voor verdergaande maatregelen of eisen en op wat voor termijn invoering op communautair niveau mogelijk is.



Overigens is het aspect van strenge eisen in eigen land en daardoor mogelijke uitvoer van afvalstoffen één van de aspecten die in beschouwing worden genomen bij het in dit LAP vaststellen van minimumstandaarden (zie hoofdstuk 10 Minimumstandaard).

In Nederland bestaat overigens wel de zorg dat de uitvoering van geharmoniseerde Europese regelgeving niet in alle Europese landen tot een gelijk speelveld leidt. Wanneer afval wegstroomt over de grens omdat een milieu-eis elders niet wordt gehandhaafd, zal Nederland zich actief inzetten om daar verandering in te brengen. Dit kan door bilateraal overleg met de betreffende lidstaten, het interveniëren in Hofzaken en via klachtrecht. Met dit laatste zal evenwel uiterst terughoudend worden omgegaan.

7.5 Bilaterale en regionale samenwerking

Vooruitlopend op een gelijk speelveld op Europees of mondiaal niveau, is Nederland voorstander van het verder uitwerken van de mogelijkheden voor bilaterale samenwerking met landen die reeds een met Nederland vergelijkbaar speelveld hebben gerealiseerd.

Zo gaan bijvoorbeeld op 1 januari 2007 de landsgrenzen open voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen. Er is dan een ongeveer gelijkwaardig speelveld ontstaan met de aangrenzende landen (Duitsland, België en Frankrijk). Onder gelijk speelveld wordt verstaan dat Nederland en de betreffende landen gelijkwaardige afvalsturende regelgeving en gelijkwaardige milieueisen hebben.

7.6 Wederzijdse erkenning

Het beginsel van wederzijdse erkenning is een algemeen beginsel van EG-recht. Het beginsel houdt in dat goederen die rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie, dan wel rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die voldoen aan eisen die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd, ook in andere lidstaten moeten worden toegelaten. Het beginsel van wederzijdse erkenning dient ter bevordering van het vrij verkeer van goederen binnen de EU.

Afval moet krachtens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG worden gekwalificeerd als 'goed' in de zin van het EG-recht (zie arresten 172/82 Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage en C-02/90 Commissie tegen België). Het Hof motiveert dit door te stellen dat goederen geen positieve waarde hoeven te hebben en zelfs een negatieve waarde mogen vertegenwoordigen, zolang ze het voorwerp zijn van handelstransacties. Met betrekking tot afval is aan dit vereiste voldaan als afvalverwerkings-, -inzamelings-, -opslag of -verwijderingsinstallaties worden betaald om het afval te verwerken.

Afval dat voorwerp is van een handelstransactie bevindt zich, zodra het rechtmatig in de handel is gebracht in een lidstaat van de EU, in het vrij verkeer. Het beginsel van wederzijdse erkenning is dan van toepassing. In relatie tot het LAP betekent dit, voor zover EVOA of andere Europese regelgeving niet in een beperkingsmogelijkheid voorziet, dat afval dat in een andere lidstaat, die gelijkwaardige eisen stelt, rechtmatig in de handel is gebracht voor doeleinden van:

- inzameling;
- opslag;
- be- of verwerking door middel van:
- nuttige toepassing; of
- verwijdering

op de Nederlandse markt zal worden toegelaten om deze handeling te ondergaan. Aan deze toelating op de Nederlandse markt mogen geen specifieke of aanvullende nationale eisen of voorschriften verbonden worden. Evenmin mag een extra controle worden opgelegd om vast te stellen of het afval inderdaad geschikt is de voorgenomen handeling te ondergaan.



8 Organisatie

8.1 Inleiding

Kernpunten van het regeringsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering zijn dat de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen meer centraal komt te liggen en dat er een verschuiving optreedt van bevoegdheden van het provinciale naar het rijksniveau. In dit hoofdstuk worden de organisatorische consequenties van die kernpunten nader uitgewerkt. Eerst wordt ingegaan op de wettelijke en niet-wettelijke taken en bevoegdheden van rijk, provincies, gemeenten, bedrijfsleven en de burgers. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van de afvalmarkt en op een aantal specifieke aspecten van de organisatie, zoals de nutsfunctie van verwijderingsinrichtingen, de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk en het toezicht op de afvalmarkt. Daarbij wordt ook ingegaan op de organisatie van de afvalmarkt wanneer de landsgrenzen voor het verbranden van afval verdwijnen.

8.2 Taken en bevoegdheden van het rijk

Het rijk, zijnde de minister van VROM voor het onderwerp afvalbeheer, heeft onder meer de volgende wettelijke taken en bevoegdheden:

1. Het opstellen en vaststellen van het LAP. Het plan dient als toetsingskader voor de uitvoering van het afvalstoffenbeleid door rijk, provincies en gemeenten. Na vaststelling zijn de overheden gehouden om bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening te houden met het afvalbeheerplan. Daarom worden provincies, gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nauw betrokken bij het opstellen van het plan.
2. Het stellen van regels voor preventie en nuttige toepassing. Dit betreft de regelingen en besluiten over het beheer van specifieke afvalstromen, zoals batterijen, wit- en bruingoed, verpakkingen en autobanden.
3. Het aansturen van de gemeenten voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en afvalwater.
4. Het opstellen van een regeling voor het melden en registreren van afvalstoffen.
5. Het verlenen van vergunningen voor het inzamelen van enkele afvalstoffen.
6. Het opstellen en bijhouden van lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars.
7. Het afgeven van verklaringen voor ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen.
8. Het zorgdragen voor een adequate handhaving.
9. Het uitvoeren van de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen.

8.3 Taken en bevoegdheden van provincies

De (wettelijke) taken en bevoegdheden van provincies zijn onder meer:

1. Vergunningverlening en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en be- of verwerkt (waaronder verbranden als vorm van verwijderen en storten).
2. Het in nauw omschreven gevallen verlenen van ontheffingen voor het storten buiten inrichtingen.
3. Het zorgdragen dat de regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij inrichtingen waarvoor de provincies het bevoegd gezag zijn.
4. Het uitvoeren van stimulerende activiteiten, zowel voor inrichtingen waarvoor zichzelf bevoegd gezag zijn als voor inrichtingen waarvoor gemeenten dat zijn.



Voor de afspraken die hieromtrent tussen overheden zijn gemaakt, wordt verwezen naar het Uitvoeringsstrategie 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'.

5. Het ondersteunen van gemeenten bij het bevorderen van afvalpreventie en afvalscheiding van huishoudelijke afvalstoffen.

Provincies kunnen aanvullend beleid formuleren als dat voor specifieke lokale situaties gewenst is. Daarbij houden ze echter nadrukkelijk rekening met de kaders van het LAP en de uniformiteit waarnaar in het LAP wordt gestreefd.

8.4 Taken en bevoegdheden van gemeenten

Gemeenten hebben onder meer de volgende (wettelijke) taken en bevoegdheden:

1. Het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval.
2. Het treffen van maatregelen om afvalpreventie en -scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren.
3. Het inzamelen en transporteren van afvalwater (rioolwater) dat vrijkomt bij de binnen de gemeente gelegen percelen.
4. Het verlenen van ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.
5. Het zorgdragen dat regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij de inrichtingen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. Naast vergunningverlening en handhaving zijn hier ook van belang de inrichtingen die onder algemene regels vallen (AMvB's ex artikel 8.40 Wet milieubeheer). Circa 75% van de inrichtingen in Nederland vallen onder deze regels en gemeenten zijn daarvoor in de regel het bevoegd gezag.
6. Het ondernemen van stimulerende activiteiten om aan het regulerende spoor een adequate invulling te geven.

8.5 Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en een juist beheer daarvan. Dat vloeit voort uit voor hen geldende bepalingen op grond van de Wet milieubeheer, waaronder de zorgplicht, specifieke regelgeving en vergunningen. Voor afvalpreventie en afvalscheiding gelden bijvoorbeeld de rechtstreeks werkende bepalingen van de AMvB's die zijn gebaseerd op artikel 8.40 Wet milieubeheer.

Buiten wettelijke voorschriften en voorschriften gebaseerd op een vergunning, wordt van het bedrijfsleven verwacht dat zij de mogelijkheden benutten om afvalpreventie en afvalbeheer zo goed mogelijk vorm te geven. Mogelijkheden daartoe zijn bijvoorbeeld (gecertificeerde) bedrijfsinterne milieuzorg, maatregelen in de keten en calamiteitsplannen.

Voor verschillende producten hebben producenten op basis van regelgeving of vrijwillige afspraken een rol bij het beheer van hun producten in het afvalstadium. Dit betreft onder meer wit- en bruingoed, kunststof gevelelementen, verpakkingen, autowrakken en land- en tuinbouwfolies. Het leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd. Zeker voor producten waar het betalen bij afdanken een risico vormt dat de producten op een ongewenste dan wel illegale wijze worden beheerd, is deze internalisering van belang.

Voor autobanden bijvoorbeeld is dit de reden om de producentenverantwoordelijkheid uit te breiden met de verplichting om afgedankte autobanden 'om niet in te nemen' (kostenloos innemen).

Verder is het bedrijfsleven nauw betrokken bij de voorbereiding bij het opstellen van dit LAP en de uitvoeringsregels van de wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen).

8.6 Verantwoordelijkheden van de burger

Net als voor het bedrijfsleven en de overheid, geldt ook voor de burger de zorgplicht uit de Wet milieubeheer. De burger is dus ook als consument verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en voor het mogelijk maken van een verantwoord afvalbeheer.



De burger moet zich bewust zijn van de milieuconsequenties van zijn consumptiegedrag en streven naar een consumptiegedrag dat tot zo weinig mogelijk afval leidt. Kritisch consumeren is dus vereist ten einde de milieudruk van het beheer van (grof) huishoudelijk afval te verminderen.

Daarnaast dienen burgers het afval gescheiden te houden en voor inzameling aan te bieden op de wijze die in hun gemeente is vastgesteld.

Tenslotte heeft de burger een belangrijke rol bij het tegengaan van het ontstaan van zwerfafval. Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en zorgt voor negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving. Daarom is het van belang het ontstaan van zwerfafval te voorkomen.

8.7 De structuur van de afvalmarkt

Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer heeft de Minister van VROM in 2000 en 2001 rapportages naar de Kamer gestuurd met een beschrijving van de structuur van de Nederlandse afvalmarkt en ontwikkelingen daarin (AOO 2000a en AOO 2001a).

De belangrijkste ontwikkeling is de schaalvergroting van bedrijven, waardoor op deelmarkten als afvalverbranding, storten, GFT-verwerking, glaszameling en -verwerking, papierverwerking en textielverwerking een sterke concentratie plaatsvindt. Op deze terreinen beheersen namelijk nog maar een beperkt aantal spelers de hele markt. Op een aantal andere deelmarkten is nog sprake van fragmentatie, zoals bij de inzameling van diverse specifieke afvalstromen en de autodemontage.

Een andere belangrijke ontwikkeling in de afvalmarkt is de verticale integratie, dat wil zeggen het door één onderneming aanbieden van diensten in de gehele afvalketen, van inzameling tot en met verwijdering. Eigendom of zeggenschap over de gehele keten verkleint het (financieel) risico van het alleen actief zijn op deelmarkten. Met name de inzameling van huishoudelijk en gevaarlijk afval blijkt momenteel een belangrijke groeimarkt voor spelers die al op andere terreinen van de afvalmarkt actief zijn.

In de rapportage van 2001 (AOO 2001a) wordt onder meer ingegaan op de invloed van de overheid op overheidsgedomineerde bedrijven. Conclusie is dat deze invloed beperkt is geworden en dat voor het waarborgen van de nutsfunctie nadere regulering nodig is.

De ontwikkelingen in de afvalmarkt maken vanaf 2003 onderdeel uit van de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het LAP.

8.8 De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk

Een nutsfunctie heeft betrekking op een maatschappelijk onmisbare voorziening waarvan het voortbestaan absoluut moet zijn gewaarborgd, zoals schoon drinkwater en energie. In het afvalbeheer vallen het inzamelen van huishoudelijk afval, het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering en het storten van afvalstoffen onder de nutsfunctie. Dit betekent dat de overheid de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de capaciteit voor de inzameling van huishoudelijk afval en voor verwijdering dient te garanderen. De legitimatie daarvoor is dat als deze continuïteit niet is gewaarborgd afvalstoffen op een maatschappelijk ongewenste manier in het milieu terecht kunnen komen (dumpen). Dit kan tal van schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het milieu. Daarnaast is het zorgdragen voor de hier genoemde nutsfuncties mede gericht op bescherming van en toegankelijkheid voor de burger.

De nutsfunctie voor inzamelen van huishoudelijk afval is wettelijk geregeld. In de Wet milieubeheer is deze taak toebedeeld aan de gemeenten. De reden daarvoor is dat het uit het oogpunt van met name efficiëntie, handhaving en (verkeers)veiligheid niet gewenst is dat alle individuele huishoudens in Nederland (in 2001 zijn er ongeveer 6,5 miljoen huishoudens) afzonderlijke contracten afsluiten met inzamelaars van afvalstoffen.

Het spreekt voor zich dat ook de inzameling van bedrijfsafval goed moet zijn geregeld om ongewenste gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu te vermijden. Voor deze afvalstroom gelden echter niet de overwegingen die bij de inzameling van huishoudelijk afval pleiten voor een zorgplicht voor de gemeenten, zoals een zeer groot aantal ontdoeners, risico van dumping en te veel verkeersbewegingen. Bovendien behoort afvalbeheer een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te zijn. Er is daarom in het verleden besloten om de verantwoordelijkheid voor een adequate inzameling van bedrijfsafval te leggen bij de ontdoener, zijnde het bedrijf waar het afval ontstaat.



Het bedrijf dient daarvoor een contract met een inzamelaar, vervoerder, handelaar of bemiddelaar af te sluiten. Er zijn geen redenen om dit in het verleden genomen besluit te veranderen.

De nutsfunctie voor verwijdering is niet wettelijk geregeld, maar is de continuering van een taak die de overheid in het verleden aan zichzelf heeft opgelegd.

Voor de planperiode van het eerste LAP (2002-2008) richt de nutstaak voor verbranden als vorm van verwijderen zich alleen nog maar op specifiek ziekenhuisafval en pcb-houdend afval.

Bij storten richt de nutsfunctie zich op al het onbrandbaar en brandbaar restafval dat niet nuttig wordt toegepast. Zoals in diverse hoofdstukken wordt aangegeven, heeft het LAP met name tot doel het afbouwen van het storten van brandbaar restafval. Hierdoor kan de nutsfunctie zich volledig richten op het afval waar echt niets anders mee kan worden gedaan dan storten.

De hiervoor genoemde activiteiten die onder de nutsfunctie voor afvalbeheer vallen, worden vooral door de publieke sector uitgevoerd. Ook private partijen kunnen binnen door de overheid gestelde voorwaarden de nutsfunctie vervullen. In het afvalbeheer geldt dit met name voor de inzameling van huishoudelijk afval, dat in opdracht van een gemeente door private partijen kan worden gedaan. In een derde van de gemeenten was dat in 2001 het geval.

Tot op heden zijn de noodzakelijke voorzieningen voor het uitvoeren van de nutsfunctie verwijdering gerealiseerd door overheden en bedrijfsleven, meestal na overleg tussen de overheden onderling en na overleg tussen overheden en bedrijfsleven. Daarbij ging het met name om de afstemming tussen afvalaanbod en benodigde capaciteit en de locatie waar uitbreiding van verwijderingscapaciteit gewenst was.

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 die 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.

De bijzonder verantwoordelijkheid voor individuele bedrijven geldt niet voor installaties waar afvalstoffen worden ingezet als brandstof (installaties voor nuttige toepassing) en niet voor de capaciteit die ná 1 juli 2003 voor verbranden van niet gevaarlijk afval als vorm van verwijderen wordt gerealiseerd.

Concessieovereenkomst AVR

Een uitwerking van de in deze paragraaf beschreven bijzondere verantwoordelijkheid van het Rijk betreft de verwijdering van gevaarlijk afval. In 2001/2002 dreigde de continuïteit van de capaciteit voor het verbranden van gevaarlijk afval in DTO's en voor het storten van gevaarlijk afval (C2-afval) in de C2-deponie in gevaar te komen, onder meer door de afname in het aanbod van deze afvalstoffen. Met het eventueel wegvallen van de genoemde capaciteit zou ook de nationale zelfvoorziening op dit punt verdwijnen.

Het Rijk heeft toen vanuit haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit van deze nutsfuncties, het initiatief genomen om te komen tot een concessieovereenkomst met AVR. Met deze overeenkomst kreeg AVR het exclusieve recht om de DTO's en de C2-deponie te exploiteren onder de verplichting om deze voorzieningen als taken van algemeen economisch belang publiekelijk aan te bieden tegen redelijke, maatschappelijk aanvaardbare, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven. Het Rijk verplichtte zich om een voorgecalculeerd exploitatietekort met betrekking tot de exploitatie van deze nutsvoorzieningen te dekken.

Op 1 januari 2005 is het deel van de concessieovereenkomst tussen de Staat en AVR-Nutsbedrijf Gevaarlijk Afval BV voor het verbranden van specifieke gevaarlijke afvalstoffen, voortijdig beëindigd. De redenen daarvoor waren de sterk oplopende verliezen bij het verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen en het ontbreken van uitzicht op verbetering daarvan. Verder is in het buitenland ruimschoots voldoende capaciteit beschikbaar voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen.



Het besluit is per brief van 23 augustus 2004 door de Staatsecretaris van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer medegedeeld (29 200 XI, nr. 131).

Gevolg van dit besluit is dat de DTO's vanaf 1 januari 2005 niet meer in gebruik zijn en Nederland vanaf die datum dus niet meer beschikt over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verwerken van DTO-afvalstoffen. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit.

Het hiervoor staande betekent dat ontdoeners hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen niet meer hoeven aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval, in- en uitvoer van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven. Dat laatste houdt onder meer in dat de AVI's ook gevaarlijk afval mogen verbranden, uiteraard voor zover hun vergunning dat toestaat.

Eind 2005 is besloten om de C2-deponie te sluiten en het resterende deel van de concessieovereenkomst (exploitatie C2-deponie) te beëindigen. De redenen voor het sluiten van de C2-deponie zijn het sterk verminderd aanbod van gevaarlijk afval, de technische staat van de deponie en de bijbehorende voorzieningen en nieuwe Europese regelgeving voor storten. Gevolg van dit besluit is dat de C2-deponie vanaf 1 januari 2006 niet meer in gebruik is en Nederland vanaf die datum dus niet meer beschikt over een specifieke stortlocatie voor C2-afval. Het Nederlands C2-afval dat op de deponie zou worden opgeslagen, moet vanaf 1 januari 2006 elders in Nederland worden verwerkt of gestort. Als dat niet mogelijk is, mag het worden gestort op daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit (zie hoofdstuk 18.3.2).

8.9 Toezicht op de afvalverwijderingsmarkt

De afvalverwijderingsmarkt is een geconditioneerde markt. De kwaliteit van de verwijdering en daarmee ook de kwaliteit van het milieu wordt gewaarborgd door diverse instrumenten. De belangrijkste daarvan is de wet- en regelgeving, zoals registratie- en meldingsverplichtingen, emissie-eisen, enz. De kwantiteit van de voorziening is gereguleerd door capaciteitsplanning en de daaraan gekoppelde verklaring van geen bedenking van de Minister van VROM. Ook vindt binnen de afvalbeheermarkt een sturing plaats door stortverboden en een belasting op het storten van afvalstoffen.

Op de huidige afvalmarkt voor storten en verbranden opereren meerdere individuele bedrijven. Door horizontale en verticale integratie wordt het aantal spelers echter kleiner en komen meer (nuts)voorzieningen in handen van een steeds beperkter aantal bedrijven. De invloed van de overheid op deze bedrijven wordt kleiner.

Het streven is om te komen tot een verdere liberalisering van de verwijderingsmarkt. Daarom is op 1 juli 2003 de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen afgeschaft en zijn voor genoemd afval op 1 januari 2007 de landsgrenzen geopend.

Bij dergelijke ontwikkelingen (schaalvergroting en verdergaande liberalisering) rijst de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor de publieke belangen (nutstaak) kan blijven waarborgen. In het in 2004/2005 uitgevoerde onderzoek naar de mogelijke effecten van het openstellen van de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen is geconcludeerd dat de bijzondere verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid zich na 1 januari 2007 zal beperken tot storten. Voor storten blijft de capaciteitsregulering in stand en blijven de landsgrenzen gesloten (zie hoofdstuk 18 Verwijdering). Op deze manier houdt de overheid een belangrijke stem en is de noodzaak voor het treffen van aanvullende maatregelen minder noodzakelijk.

De Wet milieubeheer geeft de Minister van VROM de mogelijkheid om in te grijpen in de tarieven (artikel 8.36f). De Minister kan namelijk maximum of minimumtarieven instellen voor installaties die per AMvB zijn aangewezen (artikel 8.35). In de AMvB worden in ieder geval de afvalverbrandingsinstallaties en de stortplaatsen opgenomen. Uitgangspunt is wel dat de Minister terughoudend om wil gaan met het tariefinstrument.

De genoemde AMvB geeft de Minister van VROM ook de mogelijkheid om bepaalde voorschriften aan de vergunning van de in de AMvB genoemde inrichtingen te verbinden (artikel 8.36b). Via zo'n voorschrift kan de Minister bijvoorbeeld voorschrijven dat bepaalde afvalstromen met voorrang moeten worden verwerkt. Op deze manier is de verwerking gegarandeerd van bijvoorbeeld afvalstromen waarvoor onverwacht een probleem is ontstaan, zoals het diermeel dat tijdens de MKZ-crisis werd geproduceerd en moest worden vernietigd.



9 Instrumentarium

9.1 Inleiding

Het beheer van afvalstoffen volgens de uitgangspunten van dit LAP, komt niet vanzelf tot stand. Afvalscheiding kost moeite, preventie vraagt een omslag in het denken en is soms duurder dan storten en het beperken van de emissies van verwerkingsinrichtingen is vaak kostbaar. Het zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk maken dat overheidsbemoeienis nodig is om de voorkeursvolgorde bij het beheer van afvalstoffen te realiseren.

De instrumenten die de overheid kan inzetten om de milieudoelstellingen op het gebied van afvalbeheer te halen, bestrijken een breed gebied en lopen uiteen van stimulerend tot regulerend. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke overwegingen een rol spelen bij de keuze voor de inzet van instrumenten voor het behalen van een specifiek beleidsdoel en welke accenten worden gelegd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier groepen van instrumenten: communicatie, financiële instrumenten, stimulerende instrumenten en regulerende instrumenten. Een strakke scheiding tussen deze instrumenten is niet altijd mogelijk. De instrumenten overlappen elkaar namelijk vaak, zoals stimulerende en financiële instrumenten. Ook kan regulering niet plaatsvinden zonder begeleidende communicatie.

9.2 Overwegingen en uitgangspunten

Bij de keuze van de in te zetten instrumenten zijn vier punten van belang. Allereerst is dat het draagvlak voor het gewenste beheer van afvalstoffen. Preventie en nuttige toepassing van afvalstoffen zijn geen doel op zich, maar dragen bij aan een duurzame samenleving.

De eerste en belangrijkste stap bij het bereiken van een draagvlak is het overtuigen van de betreffende doelgroepen van de noodzaak van een bepaald gedrag of wijze van werken. Het is daarbij van belang dat het bedrijfsleven waarop het afvalbeleid is gericht zelf mede invulling kan geven aan dat beleid. Daarom zijn het bedrijfsleven, evenals andere maatschappelijke organisaties, direct bij de opstelling van dit LAP betrokken.

Het tweede punt dat bepalend is bij de keuze van de in te zetten instrumenten is de doelgroep waarop de beleidsdoelstelling zich richt. Het is duidelijk dat het realiseren van afvalscheiding bij burgers of midden- en kleinbedrijven een hele andere benadering vraagt dan bij een overzichtelijke en homogene doelgroep als de raffinaderijen.

Als derde is van belang wat de financiële prikkels zijn bij het beheer van een bepaalde afvalstof. Net als water naar het laagste punt stroomt, heeft afval de neiging terecht te komen op het punt met de laagste kosten. Het maakt voor de in te zetten instrumenten daarom veel uit of de uit milieu oogpunt gewenste wijze van beheer goedkoper of duurder is dan een niet of minder gewenste wijze.

Een laatste punt is de mogelijkheid om regelgeving adequaat te handhaven. Op papier kan alles goed zijn geregeld, maar als de middelen en capaciteit om de naleving van regels te controleren ontbreken of als de regels veel ruimte voor interpretatie laten, dan is de waarde van regels beperkt.



De hiervoor staande overwegingen leiden tot de volgende uitgangspunten bij de inzet van instrumentarium:

- 'draagvlak' is cruciaal bij het bereiken van de doelstellingen. Duidelijkheid en communicatie over nut en noodzaak van de gewenste wijze van beheer van afvalstoffen en een directe betrokkenheid van degenen die het betreft is daarom essentieel;
- daar waar mogelijk moet het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand komen op grond van financiële prikkels dan wel worden ondersteund door financiële prikkels;
- geboden en verboden alleen toepassen als die ook goed te handhaven zijn.

9.3 Communicatie

Communicatie is en blijft een van de pijlers van afvalstoffenbeleid. Met name voor zeer grote en/of heterogene doelgroepen zoals consumenten en het midden- en kleinbedrijf (MKB) valt of staat de realisatie van het gewenste afvalbeheer met goede communicatie. De communicatie heeft tot doel om draagvlak te creëren en om te zorgen dat doelgroepen bekend zijn met en begrip krijgen voor beleid en wetgeving die op hen betrekking hebben. Het gaat zowel om communicatie bij de voorbereiding, zodat rekening kan worden gehouden met de wensen en mogelijkheden van de doelgroepen, als na vaststelling van dat beleid en de wetgeving.

Voorbeelden van communicatie zijn de gemeentelijke voorlichtingscampagnes over gescheiden inzameling door burgers en de voorlichting die gemeenten geven aan MKB bedrijven over de verplichtingen tot afvalpreventie en -scheiding op grond van de vergunning of algemene regels (8.40 AMvB's).

Meer dan in het verleden, wordt bij het opzetten van voorlichtingscampagnes de vraag gesteld wie de meest effectieve 'afzender' van de boodschap zou zijn. Dit betekent dat de spelers in het veld, zoals het bedrijfsleven, milieu-organisaties, financiële instellingen en branche-organisaties kan worden gevraagd een rol te spelen bij het geven van voorlichting. Een goede coördinatie tussen deze organisaties en een gemeenschappelijk vastgestelde 'boodschap' zijn belangrijke voorwaarden om deze aanpak te laten slagen.

Een geïntegreerde aanpak zoals hiervoor bedoeld, vormt onder meer onderdeel van het in hoofdstuk 14 genoemde stimuleringsprogramma voor intensivering van de gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.

9.4 Financiële instrumenten

De inzet van financiële instrumenten bij het beheer van afvalstoffen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Voorbeelden van deze instrumenten zijn de belasting op milieugrondslag voor storten, producentenverantwoordelijkheid voor een aantal producten en tariefdifferentiatie bij de inzameling van huishoudelijk afval.

De in 1995 ingevoerde belasting op het storten van afvalstoffen heeft een belangrijke sturende werking. Anders dan een aantal jaren geleden, is er voor veel afvalstoffen nu geen financiële prikkel meer om deze te storten in plaats van deze te verbranden omdat door de stortbelasting het verbranden nu meestal goedkoper is dan storten. Hierdoor is de noodzaak tot inzet van 'geboden en verboden' om de vollast van de afvalverbrandingsinstallaties te realiseren sterk verminderd.

Stortbelasting

Tot 1-1-2000, de datum waarop de stortbelasting voor brandbaar afval fors werd verhoogd, werd de vollast van de afvalverbrandingsinstallaties gerealiseerd door het zeer terughoudend verlenen van ontheffingen van het stortverbod. Deze terughoudendheid was nodig omdat het financieel veel aantrekkelijker was afval te storten dan te verbranden. Er werd dan ook alleen ontheffing verleend voor het geraamde overschot aan brandbaar afval in een bepaalde periode. Omdat het bijzonder moeilijk is om van maand tot maand het te verwachten aanbod aan afval en de beschikbare capaciteit te voorspellen, leverde dit systeem de nodige fricties op. Regelmatig moesten ontheffingen worden ingetrokken of extra ontheffingen worden verleend. Dit leidde tot veel administratieve rompslomp en onzekerheid bij de afvalaanbieders en verwerkers. Door de de stortbelasting te verhogen, werd de prikkel om afval te storten veel minder. Hierdoor kan de vollast van de AVI's beter worden gerealiseerd zonder hiervoor voortdurend gebruik te moeten maken van sturing door al dan niet ontheffingen van het stortverbod te verlenen.



Op 1 januari 2002 is de inzet van dit instrument verder versterkt door een verhoging van de stortbelasting met 11 euro per ton. Doel hiervan is het storten van afvalstoffen duurder te maken dan alternatieven voor storten en zo een einde te maken aan het storten van brandbaar afval. Door de verhoging wordt het (na)scheiden van afvalstromen in voor nuttige toepassing geschikte deelstromen financieel aantrekkelijker gemaakt.

Eind 2001 is een onderzoek uitgevoerd naar sturingsinstrumenten voor afvalverwijdering (IBO/MDW 2001), waarin onder meer een verdere verhoging van de stortbelasting is beoordeeld. In het onderzoek is geconcludeerd dat het verder verhogen van de stortbelasting na 1 januari 2002 niet nodig is, omdat de storttarieven dan voldoende hoog zijn om andere alternatieven te realiseren. Een verdere verhoging van de stortbelasting is dan ook niet in dit LAP opgenomen.

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.

Een ongewenst neveneffect van de verhoging van de stortbelasting op 1 januari 2002 kan zijn dat sommige afvalverbrandingsinstallaties hun tarieven onnodig verhogen. Het storten als alternatief voor verbranden wordt dan immers duurder. De afvalverbrandingsinstallaties opereren echter in een geconditioneerde markt, waarbij de tarieven voor het alternatief voor verbranden in een afvalverbrandingsinstallatie (storten) door belastingen kunstmatig hoog worden gehouden. Een onnodige verhoging van de AVI tarieven in een dergelijke markt is niet acceptabel. Daarom wordt zo nodig het instrument van de minimum en maximum tarieven voor het verwijderen van afvalstoffen (art 8.36f Wet milieubeheer) ingezet om op dit punt corrigerend op te treden.

De verwachting is dat een eventuele verhoging van de tarieven voor afvalverbranding slechts tijdelijk zullen optreden, omdat de afvalverbrandingsinstallaties moeten concurreren met het traject van nascheiden en/of composteren/vergisten, gevolgd door verwerking van de afzonderlijke fracties in verschillende installaties. Tevens bestaat de kans dat door het opheffen van de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen op 1 juli 2003 er uitbreiding van de verwijderingscapaciteit plaatsvindt, waardoor meer concurrentie optreedt.

De invoering van producentenverantwoordelijkheid voor producten als wit- en bruingoed en land- en tuinbouwfolies is ook een financieel instrument. Het mede-verantwoordelijk maken van producenten voor het beheer van hun producten in het afvalstadium leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd. Zeker voor producten waar het betalen bij afdanken een risico vormt dat de producten op een ongewenste dan wel illegale wijze worden beheerd, is deze internalisering van belang. Voor autobanden bijvoorbeeld is dit de reden om de producentenverantwoordelijkheid uit te breiden met de verplichting om afgedankte autobanden 'om niet in te nemen'.

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

Ook het verhandelen van afvalrechten, bijvoorbeeld voor het storten of het verbranden van afvalstoffen, is als een financieel instrument aan te merken. Tijdens de voorbereiding van het LAP is een verkenning gedaan naar de mogelijkheden van dit instrument. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek was dat, voordat tot invoering van een dergelijk systeem kan worden overgegaan, aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan:

1. Er moet een geliberaliseerde markt zijn met vrije toe- en uittreding.
2. Er moet sprake zijn van duidelijke kwantitatieve doelen.

In een vervolgonderzoek is bezien of een systeem van verhandelbare stortopties voor brandbaar afval op korte termijn uitvoerbaar is, mede om de afbouw van het storten van brandbaar afval te begeleiden. Hieruit is gebleken dat de invoering van een dergelijk systeem op korte termijn niet mogelijk is en geen meerwaarde heeft op de instrumenten die reeds worden ingezet.



Tenslotte zijn er financiële instrumenten die niet zijn bedoeld om doelgroepen te laten betalen voor ongewenst gedrag, maar om te belonen voor gewenst gedrag. Deze stimulerende instrumenten komen in de volgende paragraaf aan de orde.

9.5 Stimulerende instrumenten

Stimulerende instrumenten dragen op verschillende manieren bij aan het bereiken van de doelstellingen van het LAP. Stimulering van kennisontwikkeling en kennisoverdracht speelt een belangrijke rol waar er technische belemmeringen zijn voor een goed beheer van afvalstoffen of waarbij de betrokken partijen niet goed op de hoogte zijn van de technische mogelijkheden. Voorbeelden zijn de bijdrageregeling innovatieve inzameltechnieken en de bijdrageregeling hergebruik 2001. Laatstgenoemde regeling richt zich op het ondersteunen van de ontwikkeling van afzetmarkten voor secundaire kunststoffen en wordt door bedrijfsleven en overheid gefinancierd.

Stimulerende instrumenten worden ook ingezet als 'duwtje in de rug', een positieve prikkel in de vorm van een financiële bijdrage voor activiteiten die leiden tot structurele verbeteringen bij het beheer van afvalstoffen.

De komende jaren wordt sterk op dit instrument ingezet om het behalen van de doelstellingen op het gebied van afvalpreventie en afvalscheiding bij huishoudens en (kleinere) bedrijven te ondersteunen. Dit onderwerp wordt in de hoofdstukken 14 (Afvalscheiding) en 18 (Verwijdering) nader uitgewerkt. Een ander voorbeeld van een dergelijke stimuleringsregeling is het CO₂-reductieplan, waarmee (grote) investeringen worden gesubsidieerd die een aanzienlijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen. Met dit reductieplan kunnen bijvoorbeeld projecten worden gesubsidieerd waarin de inzet van afvalstoffen als brandstof plaatsvindt.

Een laatste categorie stimulerende instrumenten richt zich op 'belonen voor goed gedrag'. Voorbeelden zijn de vrijstelling/teruggave van de Regulerende energiebelasting (REB) en nieuwe financiële regelingen die worden ontwikkeld om hoogcalorisch verbranden van afvalstoffen te stimuleren. In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) wordt hierop nader ingegaan.

9.6 Regulerende instrumenten

Regulering in de vorm van geboden en verboden blijft altijd nodig. Dat komt bijvoorbeeld omdat met de inzet van andere instrumenten niet altijd het gewenste beheer van afvalstoffen kan worden bereikt, maar ook omdat E(E)G-richtlijnen verplichten tot regulering. De ervaring die de afgelopen jaren met regulering op het gebied van afvalstoffen is opgedaan, maakt duidelijk dat de combinatie van grote financiële belangen in combinatie met een omvangrijk en ingewikkeld stelsel van regelingen, een sterke wissel trekt op de handhaving. Meer dan in het verleden moet bij het invoeren van regelgeving dan ook kritisch worden bezien of de betreffende regelgeving handhaafbaar is en of voor de handhaving ook voldoende capaciteit beschikbaar is.

Hierbij geldt als uitgangspunt dat het milieu meer gediend is met weinig regels die goed worden nageleefd dan met veel regels die niet worden nageleefd. Een punt van zorg hierbij is de besluitvorming over regelgeving op Europees niveau. Het aspect handhaafbaarheid speelt daarbij namelijk veelal een ondergeschikte rol.

Als is besloten tot regulering, moet het ook goed worden uitgevoerd. Voor de onderwerpen afvalpreventie en afvalscheiding bijvoorbeeld geldt dat regulering (bijvoorbeeld het opnemen van deze onderwerpen in de vergunningen) zich dikwijls nog niet op een adequaat niveau bevindt. Voor deze onderwerpen geldt dat stimulerende activiteiten van overheden en brancheorganisaties weliswaar van groot belang zijn, maar dat een juiste uitvoering van de Wet milieubeheer vereist dat ook regulering van deze onderwerpen plaatsvindt.

Convenanten

Convenanten vormen een aparte categorie van regulerende instrumenten. De ervaringen die daarmee op milieugebied zijn opgedaan (bijvoorbeeld het covenant verpakkingen) laten zien dat zowel uit een oogpunt van het bereiken van draagvlak voor noodzakelijke maatregelen, als uit een oogpunt van uitvoerbaarheid, convenanten een belangrijke rol kunnen vervullen. Maar net als bij geboden en verboden geldt ook hier dat de controle op de uitvoering van een covenant goed geregeld moet zijn.



Audit

Bij activiteiten die maar door één of een beperkt aantal vergunninghouders worden uitgevoerd, zoals de inzameling van enkele gevaarlijke afvalstoffen, is sprake van geen of van beperkte concurrentie. Als een dergelijke situatie het gevolg is van overheidsbeleid, met andere woorden als de overheid bescherming biedt aan één of een beperkt aantal vergunninghouders, dan moet worden gewaakt voor de nadelen die geen of beperkte concurrentie tot gevolg kan hebben. Deze nadelen kunnen zijn (te) hoge tarieven en minder goede bediening van de ontdoeners. Het is van belang dat de overheid dan middelen heeft om die nadelen op te vangen. Geschikte middelen daarvoor zijn regulering van tarieven en het stellen van eisen aan de bediening van ontdoeners door voorschriften in de vergunning.

Als één of enkele vergunninghouders actief zijn, kan bij signalen uit de samenleving via een audit worden nagegaan of de bediening van ontdoeners adequaat is. De plicht tot medewerking aan een audit wordt in de vergunning van de betreffende bedrijven vastgelegd. Uitvoering van een audit gebeurt onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het resultaat van de audit zal voor advies worden voorgelegd aan de Minister van VROM, omdat de minister de instantie is die bepaalt of het aantal vergunninghouders voor bepaalde activiteiten wordt gelimiteerd. Het bevoegd gezag zal zoveel mogelijk met het advies van de Minister van VROM rekening houden.

Als er geen aanleiding is om te twifelen aan het juiste gebruik van een bijzondere positie, is er ook geen aanleiding voor een audit.

Zelfregulering

Regulering die niet direct het gevolg is van geboden en verboden is zelfregulering. Zelfregulering in de vorm van de kwaliteitssystemen bij bedrijven en certificering van productieprocessen en producten, speelt op dit moment reeds een belangrijke rol bij het borgen van een milieuhygiënisch verantwoord beheer van afvalstoffen. De ontwikkeling en de introductie van dergelijke systemen worden toegejuicht. Dit laat onverlet dat de overheid niet blind kan varen op dergelijke systemen en steeds moet beschikken over mogelijkheden om te controleren en handhavend op te treden. Een belangrijk instrument daarbij is het systeem voor melden en registreren van afvalstoffen. In hoofdstuk 15 (Inzamelen) is daarover meer informatie opgenomen.



10 Minimumstandaard

10.1 Inleiding

Om een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer te bereiken, zijn in de sectorplannen van het LAP minimumstandaarden opgenomen. De minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is.

De standaard kan worden gezien als een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Vergunningen worden in principe alleen verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, dat wil zeggen als de activiteit een milieudruk veroorzaakt die gelijk is aan of minder is dan die van de minimumstandaard.

Voorafgaand aan het opstellen van het LAP is het instrument minimumstandaard geëvalueerd op basis van de ervaringen met de minimumstandaarden voor gevaarlijk afval uit het MJP-GA II (AOO 2000b). Doelstelling van de evaluatie was om na te gaan op welke wijze de formulering van en de toetsing aan een minimumstandaard het beste kan plaatsvinden. De conclusies en aanbevelingen van de evaluatie zijn meegenomen bij het opstellen van het LAP.

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden zijn, naast de hiervoor genoemde evaluatie, 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 zijn de milieueffecten in het Milieueffectrapport LAP (MER-LAP) beschreven. In bijlage 5 van dit LAP is onder meer een opsomming opgenomen van de in het MER-LAP beschouwde (categorieën van) afvalstoffen en verwerkingstechnieken.

In dit hoofdstuk worden de mogelijke soorten minimumstandaard behandeld, wordt ingegaan op de betekenis van de minimumstandaard voor de vergunningverlening, wordt de procedure aangegeven indien men wil afwijken van een standaard en wordt verwezen naar de inzet van Nederland om ook in internationaal verband met vormen van minimumstandaarden te gaan werken.

10.2 Soorten minimumstandaard

De minimumstandaard kan op verschillende manieren worden ingevuld. In de sectorplannen is per afvalstof of categorie van afvalstoffen een keuze uit deze mogelijkheden gemaakt:

1. Als een overkoepelende afvalbeheervorm: nuttige toepassing (de treden c t/m e van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer uit de Wet milieubeheer, zie ook paragraaf 5.2) of verwijdering (de treden f en g).
Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing. Dit betekent dat die afvalstof als brandstof mag worden ingezet, als materiaal mag worden hergebruikt of als product mag worden hergebruikt. Verwijdering (de treden f en g, verbranden als vorm van verwijderen en storten) is dan niet toegestaan.



2. Als onderdeel van een overkoepelende afvalbeheervorm, bijvoorbeeld binnen nuttige toepassing onderscheid maken in producthergebruik, materiaalhergebruik of hoofdgebruik als brandstof (treden c t/m e van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer).
Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is materiaalhergebruik. Dit betekent dat een laagwaardigere vorm van nuttige toepassing (trede e: afvalstof toepassen als brandstof) en verwijdering (treden f en g: verbranden als vorm van verwijdering en storten) niet zijn toegestaan.
3. Als onderdeel van een overkoepelende afvalbeheervorm, met daaraan gekoppeld een minimaal te behalen milieuprestatie. De minimumstandaard kan bijvoorbeeld zijn nuttige toepassing door materiaalhergebruik met minimaal X% hergebruikrendement.
4. Gebaseerd op een specifieke verwerkingsmethode.
Stel dat de minimumstandaard voor een afvalstof is gebaseerd op destillatie. Dit betekent dat destillatie is toegestaan, alsmede een andere van toepassing zijnde verwerkingsmethode als is aangetoond is dat deze verwerkingsmethode minimaal even hoogwaardig is als destillatie.

Ter onderbouwing van bepaalde (dus niet alle) minimumstandaarden zijn in het MER van het LAP de milieueffecten vergeleken van bij specifieke afvalstoffen horende afvalbeheervormen en/of -technieken. Dit is waar mogelijk gebeurd door middel van kwantitatieve levenscyclusanalyses (LCA's) volgens de methode van het Centrum Milieukunde Leiden (CML-2). Indien onvoldoende kwantitatieve gegevens van technieken beschikbaar waren, is een kwalitatieve analyse uitgevoerd. De milieueffecten zijn waar mogelijk vergeleken op de in tabel 10.1 genoemde milieu- en LCA-thema's.

Tabel 10.1:

In MER-LAP meegenomen milieu- en LCA-thema's

Milieuthema's	LCA-thema's, effectgericht
Klimaatverandering	– versterking broeikaseffect – aantasting ozonlaag
Verzuring	– verzuring
Vermesting	– eutrophiering * terreestisch * aquatisch
Verspreiding	– humane toxiciteit – ecotoxiciteit * terreestisch * aquatisch (zoet water) – fotochemische oxidantvorming
Verspilling	– uitputting abiotische grondstoffen
Aantasting	– fysieke aantasting ecosystemen * biodiversiteit * life-support
	LCA-thema's, ingreepgericht
	– waterverbruik – energiegebruik – fysiek ruimtebeslag – finaal (te storten) afval

Na inwerkingtreding van het LAP zal een evaluatie plaatsvinden over het gebruik van de LCA's in het MER-LAP en de betekenis van de analyses voor de minimumstandaarden. Het doel van de evaluatie is onder meer om conclusies te trekken over het toekomstig gebruik van LCA's in het afvalbeheer. In de sectorplannen in deel 2 van dit LAP wordt voor de afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen aangegeven welke minimumstandaard(en) van toepassing is (zijn) en wat daarvan de onderbouwing is.



10.3 Vergunningverlening

De minimumstandaarden zijn in de sectorplannen zodanig geformuleerd en toegelicht, dat voor de vergunningverlener duidelijk is wanneer een vergunning wel of niet kan worden verleend, gewijzigd (als het gaat om de verwerkingstechniek) of verlengd. De algemene lijn is dat geen vergunningen worden verleend, gewijzigd of verlengd voor afvalbeheervormen en -technieken die laagwaardiger zijn dan de in de sectorplannen vastgestelde minimumstandaarden.

Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Overigens worden de sectorplannen in deel 2 van dit LAP voorafgegaan door een toelichting, waarin bepalingen zijn opgenomen die algemeen geldend zijn, tenzij in de sectorplannen anders is aangegeven. De vergunningverlener is gehouden om de bepalingen op te volgen.

In deze paragraaf worden enkele aspecten van de minimumstandaard nader toegelicht. Indien noodzakelijk wordt aan deze aspecten in de sectorplannen specifieke invulling gegeven.

10.3.1 Toetsen aan de minimumstandaard

Bij het beoordelen van nieuwe vergunningaanvragen voor het be-/verwerken van afvalstoffen en bij verlenging of wijziging (van de verwerkingstechniek) van bestaande vergunningen van afvalbe- en -verwerkende inrichtingen, dient het bevoegd gezag onder meer te toetsen aan de minimumstandaard die voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen is vastgesteld.

Voor elke in paragraaf 10.2 genoemde soort minimumstandaard geldt dat afvalbeheerwijzen kunnen worden vergund die minstens even hoogwaardig zijn als de minimumstandaard. Aanvragen die laagwaardiger zijn, worden niet vergund:

1. Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing. Alle beheerwijzen die aan te merken zijn als nuttige toepassing (treden c tot en met e van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer) kunnen worden vergund. Verwijdering (treden f en g) is niet toegestaan.
2. Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing conform trede d (materiaalhergebruik). Dit betekent dat voor die afvalstof de treden c en d van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer kunnen worden vergund. Treden e (toepassen als brandstof), f (verbranden als verwijdering) en g (storten) worden niet vergund.
3. Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing door materiaalhergebruik met minimaal X% rendement. Dit houdt in dat trede c (producthergebruik) kan worden vergund en dat trede d alleen kan worden vergund als het rendement minimaal X% is. Treden f en g kunnen niet worden vergund.
4. Stel de minimumstandaard is gebaseerd op een specifieke verwerkingsmethode (bijvoorbeeld destillatie). Dit betekent dat de specifieke methode (in dit geval destillatie) kan worden vergund, alsmede een andere van toepassing zijnde verwerkingsmethode als is aangetoond dat deze verwerkingsmethode minimaal even hoogwaardig is.

Als de handeling uit de vergunningaanvraag niet overeenkomt met de geldende minimumstandaard in het LAP, moet worden bepaald of de handeling minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. De wijze waarop dat moet gebeuren, is afhankelijk van de wijze waarop de minimumstandaard is vastgesteld. Hierbij zijn de volgende situaties te onderscheiden:

- zowel de methode die als minimumstandaard is vastgesteld als de door een vergunningaanvrager voorgenomen activiteit zijn meegenomen in het MER-LAP. In dit geval volgt uit het MER-LAP of de voorgenomen activiteit tenminste even hoogwaardig is als de minimumstandaard;
- de methode die als minimumstandaard is vastgesteld is meegenomen in het MER-LAP, maar de door een vergunningaanvrager voorgenomen activiteit niet. In dit geval dient de aanvrager via een LCA aan te tonen dat de voorgenomen activiteit ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard;
- de minimumstandaard en de aangevraagde handeling zijn geen van beiden meegenomen in het MER-LAP. Net als in het vorige geval, dient met een LCA te worden aangetoond dat de voorgenomen activiteit ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Deze LCA dient bij voorkeur kwantitatief te zijn. Als een kwantitatieve LCA niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat een aanvrager niet over informatie kan beschikken die in het bezit is van een ander bedrijf, kan worden volstaan met een kwalitatieve onderbouwing.



Bij het opstellen van een LCA dient de aanvrager gedurende de looptijd van het LAP (2002-2006) dezelfde LCA-methode toe te passen als de methode die voor het onderbouwen van de minimumstandaard is toegepast. Dit betekent dat dezelfde milieuthema's moeten worden meegenomen, dezelfde normalisatiewaarden moeten worden aangehouden, dezelfde weegvormen en weegfactoren moeten worden gehanteerd en dat eenzelfde wijze van alloceren van emissies moet worden toegepast. Vergunningaanvrager en bevoegd gezag kunnen daarom beschikken over alle (achtergrond)gegevens, berekeningen en ingreep tabellen die voor het MER-LAP zijn verzameld en opgesteld.

Als nieuwe inzichten of gegevens daartoe aanleiding geven, kan van het MER-LAP worden afgeweken. Indien goed gemotiveerd, kunnen andere emissies, procesbeschrijvingen of rendementen worden gebruikt dan in het MER-LAP. Voor meer details wordt verwezen naar het MER-LAP.

Als voor de vaststelling van een minimumstandaard een vergelijking is gemaakt met behulp van een LCA, dan kan de standaard alleen als referentie worden gehanteerd voor verwerkingswijzen waarmee afval wordt verwerkt met een samenstelling die vergelijkbaar is met de samenstelling die is gehanteerd in het MER-LAP. Is bij een vergunningaanvraag sprake van een andere afvalsamenstelling dan in het MER-LAP is gebruikt, dan moet de aanvrager aantonen dat de milieudruk van de verwerking van het afval met de afwijkende samenstelling volgens de aangevraagde verwerkingsmethode gelijk of lager is dan verwerking van het afval met de afwijkende samenstelling volgens de minimumstandaard. Dit betekent dat de aanvrager ook de minimumstandaard moet doorrekenen met de afwijkende afvalsamenstelling. Deze herberekende minimumstandaard vormt dan de referentie voor de beoordeling van de aangevraagde verwerkingsmethode.

Bij het beoordelen van een vergunningaanvraag dient het bevoegd gezag ook rekening te houden met de in het LAP aangegeven overwegingen die bij de vaststelling van de minimumstandaard een rol hebben gespeeld.

Als het bevoegd gezag na toetsing van de vergunningaanvraag van mening is dat de aangevraagde handeling minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, kan de vergunning worden verleend. Als men van mening is dat de aangevraagde handeling minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard, wordt de vergunning in principe niet verleend.

Is het bevoegd gezag voornemens om een laagwaardigere handeling toch te vergunnen, dan is sprake van afwijken van het LAP. In dat geval dient de procedure uit paragraaf 10.4 te worden gevolgd.

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen, met name als het gaat om LCA's en het al dan niet afwijken van de minimumstandaard, kan het bevoegd gezag ondersteuning en advisering vragen aan de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer. Het gaat in een dergelijk geval uitdrukkelijk om een inhoudelijke ondersteuning, wat geen consequenties heeft voor een eventuele latere advisering aan het Ministerie van VROM over een voornemen tot afwijken van het LAP.

Om deze ondersteunende en adviserende rol optimaal te kunnen uitvoeren, informeert het bevoegd gezag de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer over elke vergunningaanvraag waarin met een LCA een vergelijking is gemaakt met een minimumstandaard uit het LAP. Hierdoor wordt tevens bereikt dat zoveel mogelijk uniformiteit wordt verkregen bij het beoordelen van vergunningaanvragen.

10.3.2 Vergunningtermijn

Door technologische ontwikkelingen kunnen afvalbeheertechnieken beschikbaar komen die hoogwaardiger zijn dan de momenteel bestaande technieken. Het kan gewenst zijn om een dergelijke nieuwe techniek dan ook aan te wijzen als minimumstandaard.

Ook kan het noodzakelijk zijn een andere techniek als minimumstandaard vast te stellen als gevolg van veranderende inzichten in de wegging van milieuaspecten of door internationale ontwikkelingen (richtlijnen). De invoering van een nieuwe minimumstandaard is mogelijk als nieuwe vergunningaanvragen worden ingediend of als bestaande vergunningen kunnen worden beëindigd of gewijzigd. Dit laatste, het 'ingrijpen' in een lopende vergunning, is mogelijk door de vergunning ambtshalve te wijzigen. Een ambtshalve wijziging voor zo'n essentieel onderdeel als de verwerkingsmethode wordt in het algemeen niet als de meest gewenste manier beschouwd. Beter is het om te wachten tot het moment dat de geldigheidsduur van een vergunning eindigt. Dit betekent dat het wenselijk is om een vergunning niet voor onbepaalde termijn te verstrekken, maar voor een beperkte periode.



Daarom worden Wet milieubeheer vergunningen voor de in het Inrichtingen en vergunningenbesluit (IVB) genoemde afvalbe- en -verwerkende inrichtingen waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, afgegeven voor maximaal tien jaar.

Hierbij gelden echter de volgende uitzonderingen:

- afvalverbrandingsinstallaties hebben een afschrijvingstermijn die (veel) langer is dan 10 jaar. Daarom wordt voor deze installaties een vergunning voor onbepaalde termijn verstrekt. De betreffende regelgeving, waaronder het IVB, zal hiertoe in 2003 worden aangepast;
- voor bepaalde afvalstoffen zijn er ontwikkelingen in de mogelijkheden voor be- of verwerking die vragen om een heroverweging van de minimumstandaard eerder dan over 10 jaar. Voor de be-/verwerking van die afvalstoffen wordt daarom een vergunning verleend voor maximaal 5 jaar. Het gaat hierbij onder meer om het storten van niet-geïmmobiliseerd AVI-vliegas en AVI-rookgasreinigingsresidu (sectorplan 6) en het storten van residustromen die ontstaan bij de be-/verwerking van gasontladingslampen en fluorescentiepoeder (sectorplan 8). Ook in de sectorplannen 31, 32, 33 en 34 wordt de duur van de vergunning beperkt tot 5 jaar. De mogelijkheid om de vergunning te beperken tot 5 jaar is opgenomen in een wijziging van het IVB (Staatsblad 2002, 189).

Het kan voorkomen dat een verlenging/wijziging van een bestaande vergunning voor be-/verwerken van afvalstoffen aan de orde is kort na het in werking treden van het LAP. De mogelijkheid bestaat dat het LAP een andere be-/verwerking van de in de vergunning opgenomen afvalstoffen voorschrijft dan in de oorspronkelijke vergunning was opgenomen. De vergunninghouder wordt dan geconfronteerd met een verandering van zijn oorspronkelijke vergunning, wat tot gevolg kan hebben dat zijn be-/verwerkingsproces moet worden aangepast. Het bevoegd gezag kan daarmee rekening houden door het instellen van een termijn waarbinnen de vergunninghouder de aanpassing moet realiseren. Deze termijn moet worden beperkt tot een periode die noodzakelijk is uit oogpunt van continuïteit. Overigens geldt als uitgangspunt bij het invoeren van een nieuwe minimumstandaard dat de nieuwe standaard zoveel mogelijk op een gelijk moment voor alle betrokkenen geldt.

10.3.3 De minimumstandaard bestaat uit meerdere stappen

Een minimumstandaard kan uit meerdere stappen bestaan: bewerking A gevolgd door bewerking B gevolgd door verwerking C. Een bedrijf krijgt in principe alleen vergunning als het al deze stappen uitvoert of een ten minste even hoogwaardige beheerwijze (voor toetsing zie paragrafen 10.3.1). De bedoeling van de betreffende minimumstandaard is immers dat de afvalstof in kwestie alle drie de stappen doorloopt en niet slechts een of twee.

Een bedrijf kan ook vergunning krijgen als het slechts een deel van een minimumstandaard uitvoert. Dan wordt in de vergunning echter een sturingsvoorschrift opgenomen, waarin wordt voorgescreven dat het eindproduct van de vergunde handeling moet worden afgegeven aan een bedrijf dat de volgende handeling van de betreffende minimumstandaard uitvoert. Ook mag worden afgegeven aan een bedrijf dat een andere, even hoogwaardige handeling uitvoert, mits deze handeling de verdere uitvoering van de minimumstandaard niet onmogelijk maakt. Als een bedrijf van een stap van de minimumstandaard wil afwijken, moet het bedrijf dus aangeven dat de eigen handeling minstens even hoogwaardig is als de in de minimumstandaard genoemde handeling, maar ook dat verdere uitvoering van de standaard mogelijk blijft.

10.3.4 Bewerkingsstappen die niet tot de minimumstandaard behoren

Het kan voorkomen dat een afvalstof een of meer bewerkingen ondergaat die geen invloed hebben op de latere, gewenste verwerking van die afvalstof. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verkleinen en/of persen voor het transport van de betreffende afvalstof. Dergelijke bewerkingen zijn niet in de minimumstandaard opgenomen, omdat ze niet noodzakelijk zijn voor de verdere verwerking. Ondanks dat dergelijke handelingen niet aan de minimumstandaard voldoen, mogen ze wel worden vergund. Om te vermijden dat ongewenste voorbewerkingen worden uitgevoerd, is waar nodig in de sectorplannen aangegeven welke voorbewerkingen die geen onderdeel van de minimumstandaard zijn niet zijn toegestaan.



10.3.5 Een (nog) niet operationele techniek als minimumstandaard

Het is mogelijk om een minimumstandaard op te nemen die is gebaseerd op een techniek, terwijl deze techniek (nog) niet in Nederland maar wel in het buitenland operationeel is. Dit kan in twee gevallen:

1. Er is een concrete verwachting dat deze techniek gedurende de geldigheidsduur van het LAP (2002-2008) in Nederland kan worden gerealiseerd. In dat geval wordt geen of slechts een tijdelijke vergunning verleend om afvalstoffen op een laagwaardigere manier dan de minimumstandaard te beheren. In de sectorplannen waar dit van toepassing is, wordt expliciet aangegeven hoe in de overgangperiode moet worden gehandeld.
2. Er is geen concrete verwachting dat de techniek in Nederland wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld uit het oogpunt van schaalgrootte), maar de bestaande situatie is dat de betreffende Nederlandse afvalstoffen reeds naar de buitenlandse installatie worden uitgevoerd. In dat geval bevestigt de minimumstandaard de huidige wijze van afvalbeheer en zijn er geen extra kosten verbonden aan het voldoen aan de minimumstandaard. Voorbeeld hiervan is de verwerking van batterijen.

10.4 Afwijken van de minimumstandaard

Als het bevoegd gezag na toetsing van de vergunningaanvraag van mening is dat de aangevraagde handeling minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard, maar de vergunning toch wil verlenen, betekent dit dat men van het LAP wil afwijken. In dat geval wordt de procedure gevolgd die is opgenomen in paragraaf 3.5 (wijzigen en afwijken van het LAP). Deze procedure houdt in dat het voornemen schriftelijk wordt medegedeeld aan de Minister van VROM, waarbij in de mededeling nauwkeurig wordt beschreven van welk onderdeel van het LAP men wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en waarom men wil afwijken (motivering).

De minister legt de mededeling voor advies voor aan de Stuurgroep Afval (ambtelijk overleg) en/of het DUIV (bestuurlijk milieuoverleg tussen Directoraat-Generaal Milieu, Unie van Waterschappen, IPO en VNG). Stuurgroep afval en/of het DUIV beoordelen vervolgens de afwijking en stellen een advies op aan de Minister van VROM. Het advies wordt ook aan het betreffende bevoegd gezag bekend gemaakt. De Minister van VROM informeert het bevoegd gezag binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling over zijn standpunt over de voorgenomen afwijking van het LAP.

Als Stuurgroep afval en/of DUIV een negatief advies uitbrengen en de Minister van VROM dat advies overneemt, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het LAP af te wijken. In dat geval beslist de Minister van VROM, als zijnde de verantwoordelijke persoon die het LAP heeft vastgesteld, of het definitieve besluit een reden is om een beroepsprocedure te starten.

Minimumstandaard bij de vergunningverlening

Afvalstoffen kunnen vaak op verschillende manieren worden verwerkt. Oud papier bijvoorbeeld kan worden gestort, verbrand als vorm van verwijdering, toegepast als brandstof of ingezet als grondstof voor nieuw papier (materiaalhergebruik).

Uit milieu-oogpunt gaat de voorkeur uit naar materiaalhergebruik. Om die reden wordt de gescheiden inzameling van oud papier gestimuleerd. Het storten van gescheiden ingezameld oud papier is verboden op grond van het Besluit stortverbod afvalstoffen. Om het verbranden als vorm van verwijdering of gebruik als brandstof te voorkomen, wordt aan installaties voor thermische verwerking van afvalstoffen geen vergunning verleend voor het verbranden van oud papier dat geschikt is voor hergebruik.

De basis hiervoor is het LAP. In het LAP is namelijk materiaalhergebruik vastgesteld als minimumstandaard voor daarvoor geschikt oud papier.

10.5 De minimumstandaard in internationaal perspectief

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden in het LAP is rekening gehouden met de hoogwaardigheid van afvalbeheer in het buitenland en de mogelijke consequenties voor in- en uitvoer van een afvalstof. De reden daarvoor is de volgende. Indien een ontoedener een afvalstof voor nuttige toepassing wil exporteren naar een installatie in een andere lidstaat van de Europese Unie en die installatie heeft een vergunning om de betreffende afvalstof te verwerken, dan kan Nederland daar slechts in zeer beperkte mate bezwaar tegen maken. Nederland kan de eigen minimumstandaard namelijk niet hanteren als toetsingskader voor dergelijke uitvoer.



Wel kan eventueel krachtens de EVOA bezwaar worden gemaakt indien naar de mening van het bevoegd gezag de nuttige toepassing in het buitenland uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet te rechtvaardigen is (zie paragraaf 12.3).

Het hiervoor staande betekent dat verwerking in het buitenland kan plaatsvinden volgens een minder hoogwaardige vorm van nuttige toepassing dan is voorzien in de minimumstandaard in het LAP. Ook kan afvalbeheer plaatsvinden in installaties die aan minder strenge milieu-eisen voldoen dan in Nederland. Desondanks schrijven enkele minimumstandaarden uit het LAP voor een aantal afvalstoffen een hoogwaardiger afvalbeheer voor dan wat is voorgeschreven in andere lidstaten van de Europese Unie. Dit kan het gevolg zijn van zwaarwegende lokale of nationale milieuaspecten in Nederland of omdat Nederland in die gevallen vasthoudt aan een voorbeeldwerking bij het ontwikkelen van internationale eisen.

In een Europese markt is het van belang dat minimumstandaarden een verankering krijgen in het Europese afvalbeleid. Daarmee wordt voorkomen dat de afvalbeheerstructuur in Nederland wordt ondermijnd door uitvoer naar buitenlandse installaties die niet aan dezelfde eisen voldoen. Het verkrijgen van voldoende steun van de lidstaten van de Europese Unie voor een dergelijke aanpak vanuit Nederland is niet eenvoudig. De staat van ontwikkeling van het milieubeleid en het afvalstoffenbeleid in de verschillende lidstaten loopt immers sterk uiteen. Ook zijn de problemen waarmee de lidstaten te maken hebben niet altijd gelijk aan die in Nederland.

Om de discussie op Europees niveau goed te kunnen voeren, is op initiatief van Nederland een rapport opgesteld waarin van diverse landen het afvalbeheerbeleid is verkend en de visies over minimumstandaarden zijn geïnventariseerd en geanalyseerd (Ffact, 2001). De belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn:

1. De meeste landen in de EU zijn bezig met het oplossen van het afvalprobleem, waarbij het stimuleren van hoogwaardige verwerking een belangrijk doel is of dat waarschijnlijk binnen enkele jaren zal worden.
2. De landen waar momenteel nog het grootste deel van het afval wordt gestort (waaronder Frankrijk en Verenigd Koninkrijk) geven prioriteit aan het terugdringen van storten ten gunste van nuttige toepassing, zonder al te veel nadruk te leggen op de soort nuttige toepassing.
3. De landen waar nu al meer dan 50% van het afval nuttig wordt toegepast, vinden het belangrijk om hoogwaardige alternatieven van nuttige toepassing te kunnen stimuleren.
4. Er is brede belangstelling om te discussiëren over een beoordelingskader voor de hoogwaardigheid van afvalverwerking en internationale minimumstandaarden. Over concrete standaarden, de manier waarop ze moeten worden vastgesteld en eventuele verankering in wetgeving is grote verdeeldheid.

Op basis van het rapport heeft Nederland in Europa een discussie op gang gebracht over de wijze waarop de ontwikkeling van minimumstandaarden op Europees niveau het beste ter hand kan worden genomen. Er is echter nog weinig voortgang in de discussie en er zijn nog geen concrete resultaten bereikt. Verder overleg hierover wordt daarom eerst gevoerd met Duitsland en Denemarken.

Daarnaast wordt momenteel in OESO-verband bezien of voor bepaalde afvalstoffen richtlijnen en/of handreikingen kunnen worden opgesteld die er toe leiden dat be-/verwerking van die afvalstoffen in OESO landen volgens een bepaalde minimumstandaard plaatsvindt.



11 Energiewinning uit afvalstoffen

11.1 Inleiding

Ondanks de inspanningen die worden verricht voor preventie en hergebruik van afvalstoffen, resteert er altijd een hoeveelheid restafval die voor verwijdering wordt aangeboden. Een deel van dit restafval is onbrandbaar en moet worden gestort. Voor het brandbare restafval is het beleid erop gericht om de in dat afval aanwezige energie-inhoud zoveel mogelijk te benutten. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid dat is gericht op het terugdringen van CO₂ emissie naar de atmosfeer.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de hoeveelheid brandbaar restafval die resteert na scheiding aan de bron en hergebruik en waaruit energie kan worden gewonnen. Daarna volgen de doelstellingen die worden nagestreefd bij het beheer van die afvalstoffen en de instrumenten die daarvoor worden ingezet. Ook wordt stil gestaan bij het gegeven dat meer energiewinning uit afvalstoffen niet mag leiden tot meer milieudruk.

11.2 Hoeveelheden brandbaar restafval

In hoofdstuk 6 (Afvalbeheerscenario's en doelstellingen) is aangegeven dat het LAP uitgaat van het beleidscenario met een ontwikkeling naar meer nuttige toepassing. In dit scenario stijgt de jaarlijkse hoeveelheid brandbaar restafval die resteert na preventie, afvalscheiding aan de bron en hergebruik tussen 2000 en 2012 van ongeveer 10,5 Mton naar 11,8 Mton.

Tabel 11.1:

Brandbaar restafval dat resteert na preventie, afvalscheiding aan de bron en hergebruik (2000 en 2012; hoeveelheden afgerond op 100 kton)

Afvalstoffen	2000	2012
Niet-gevaarlijk restafval		
* Huishoudelijk afval (incl. grof) waarvan papier + kunststoffen	4.800 kton 35 - 40 %	5.500 kton 30 - 35 %
* HDO-afval waarvan papier + kunststoffen	1.900 kton 40 - 50 %	1.800 kton 30 -35 %
* Industrieel afval waarvan papier + kunststoffen	1.000 kton 60 - 70 %	1.100 kton 50 - 60 %
* Bouw- en sloopafval waarvan hout	500 kton 50 %	600 kton 50 %
* Overig	200 kton	100 kton
Slib	1.800 kton	2.300 kton
Gevaarlijk restafval	300 kton	400 kton
TOTAAL	10.500 kton	11.800 kton



11.3 Het beheer van brandbaar restafval

De in tabel 11.1 genoemde hoofdcategorieën brandbaar restafval (niet-gevaarlijk restafval, gevaarlijk restafval en slib) kunnen op verschillende manieren thermisch worden verwerkt. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Brandbaar niet-gevaarlijk restafval wordt voornamelijk verbrand in AVI's (afvalverbrandingsinstallaties) die gebruik maken van roosteroven technologie. De beschikbare capaciteit in 2000 is ongeveer 5 Mton. Het aanbod van brandbaar niet-gevaarlijk restafval stijgt tussen 2000 en 2012 van ongeveer 8,4 Mton naar ongeveer 9,1 Mton. Dit betekent dat er in die jaren een overschot ontstaat, oplopend van 3,4 tot 4,1 Mton. De meest eenvoudige manier voor het verbranden van dat overschot is het uitbreiden van de AVI capaciteit tot een hoeveelheid die ongeveer in evenwicht is met het jaarlijkse aanbod. Op die manier wordt echter niet optimaal de in het afval aanwezige energie benut. Het elektrisch rendement van de huidige AVI's is namelijk beperkt tot maximaal 25%. Door benutting van de warmte of door (stoomzijdige) koppeling van een AVI met een energiecentrale kan het energetisch rendement worden verhoogd tot meer dan 30%.

Verbrandingsinstallaties zoals elektriciteitscentrales, eventueel gekoppeld met installaties die de opgewekte warmte optimaal benutten, behalen hogere energetische rendementen dan de bestaande AVI's. Zo heeft bijvoorbeeld een conventionele kolencentrale een elektrisch rendement van ruim 40%. Door deze installaties ook te gebruiken voor het verbranden van afvalstoffen kan dus meer energie worden gehaald uit dat afval. Het is echter niet mogelijk om al het brandbaar restafval zonder meer in andere verbrandingsinstallaties te verbranden. Als gevolg van de verschillen in karakteristieken tussen afval en primaire brandstoffen kan dat leiden tot lagere rendementen, schade aan de installaties en een grotere milieudruk. Wel is het mogelijk om bepaalde monostromen (zoals niet herbruikbaar hout) of afvalstromen die door bewerking van integraal restafval zijn verkregen (bijvoorbeeld papier/kunststofmengsels door nascheiding van restafval) in die andere installaties in te zetten.

Uit onderzoek (NOVEM, 2000) is gebleken dat vervanging van kolen door afvalstoffen in elektriciteitscentrales de komende 10 tot 15 jaar de meest kansrijke optie lijkt voor het leveren van zowel een bijdrage aan de CO₂-reductiedoelstelling als aan de duurzame energiedoelstelling. Vervanging van maximaal 20% van de inzet aan kolen door afvalstoffen wordt technisch haalbaar geacht.

Bijstoken

Afvalstoffen worden omgezet in een gas, dat vervolgens wordt verbrand (bijvoorbeeld vergassen of pyrolyse gevolgd door verbranding in de ketel van een elektriciteitscentrale).

Meestoken

Afvalstoffen worden direct mee verbrand in een andere installatie dan een AVI (bijvoorbeeld als vervanger van kolen in een kolengestookte elektriciteitscentrale).

Daarnaast komen nieuwe technologieën van de grond. Op de korte termijn zijn wervelbedinstallaties voor de verwerking van hoogcalorische fracties uit huishoudelijk restafval en bedrijfsrestafval kansrijk, alsmede vergassingsinstallaties voor slib en houtafval. Op langere termijn wordt veel verwacht van CFB-vergassing (circulerend wervelbed, verwacht rendement circa 45%) en pyrolyse (verwacht rendement met warmtekrachtkoppeling circa 55%). Deze installaties richten zich naar verwachting in eerste instantie op monostromen en hoogcalorische fracties, maar het is niet uit te sluiten dat op termijn in bepaalde installaties ook laagcalorisch en heterogeen restafval kan worden verwerkt.

In het MER van het LAP zijn de volgende vier verwerkingsroutes voor brandbaar niet-gevaarlijk restafval behandeld, die de uitersten weergeven van denkbare routes van verwerking:

1. Status quo: in dit scenario vindt geen uitbreiding plaats van de capaciteit voor thermische verwerking en wordt doorgegaan met het storten van het overschot aan brandbaar restafval. Dit scenario is het referentie-scenario.
2. Integraal verbranden: dit scenario gaat uit van integrale verbranding van al het brandbaar restafval in bestaande en nieuw te bouwen AVI's. Hiertoe is uitbreiding van de AVI-capaciteit met 3,5 tot 4 Mton noodzakelijk.



3. PPF-scenario (papier/plastic fractie): in dit scenario wordt een deel van het huishoudelijk restafval en het bedrijfsrestafval gescheiden in ONF (organisch natte fractie) en RDF (Refuse Derived Fuel) door Vagron-achtige processen. Vervolgens wordt een papier/plastic fractie afgescheiden uit het RDF. Deze papier/plastic fractie wordt meegestookt in cementovens of elektriciteitscentrales. Het resterende deel van het RDF wordt verbrand in bestaande AVI's. Het ONF wordt gecomposteerd of vergist en vervolgens ook verbrand in bestaande AVI's.
Uit het overige restafval worden met eenvoudige scheidingstechnieken diverse nuttig toepasbare fracties (zoals schroot, papier/kunststof, hout) afgescheiden.
In dit scenario is circa 5,2 Mton aan capaciteit nodig voor scheiden-vergisten/composteren en 3,6 Mton gewone scheidingscapaciteit. De meeste bestaande AVI's moeten worden aangepast vanwege de hogere stookwaarde van het te verbranden RDF en er moet circa 0,6 Mton aan nieuwe verbrandingscapaciteit worden gebouwd.
In het MER is ook een variant op dit scenario beschouwd. In deze variant wordt het ONF niet apart bewerkt door vergisten of composteren, maar evenals het RDF verbrand in bestaande AVI's. In deze variant is geen uitbreiding van de AVI-capaciteit noodzakelijk en ook geen ingrijpende aanpassing van bestaande installaties.
4. RDF-scenario (Refuse Derived Fuel): dit is een scenario waarbij een deel van het huishoudelijk restafval en bedrijfsrestafval wordt gedroogd en bewerkt tot RDF (Trockenstabilat proces). Uit het overige restafval worden met eenvoudige scheidingstechnieken diverse nuttig toepasbare fracties (zoals schroot, papier/kunststof, hout) afgescheiden.
Voor dit scenario is circa 5,2 Mton capaciteit nodig voor drogen-bewerken en 3,6 Mton gewone scheidingscapaciteit. Het RDF heeft zodanig specificaties dat meestoken in elektriciteitscentrales of cementovens niet mogelijk wordt geacht. Daarom moet voor verbranding van het RDF circa 4,5 Mton aan nieuwe (hoogcalorische) capaciteit worden gebouwd. Het grootste deel van de bestaande AVI-capaciteit is niet inzetbaar en wordt gesloten.

Uit de milieuvergelijking van de scenario's komt naar voren dat afscheiden van hoogcalorische deelstromen (PPF en RDF) voor verwerking in installaties met een hoog energetisch rendement de voorkeur verdient boven integraal verbranden of doorgaan op de huidige wijze (Status quo). Integraal verbranden met een hoog rendement (groter dan 30%) geeft een vergelijkbare milieudruk als deze scheidingsscenario's.

Doorgaan op de huidige wijze, het Status Quo scenario, scoort altijd het ongunstigst.

In de beide scheidingsscenario's (PPF en RDF) is aanpassing van de bestaande AVI's of nieuwbouw van (hoogcalorische) capaciteit noodzakelijk. Daarnaast zijn investeringen nodig in capaciteit voor scheiden-vergisten/composteren (PPF) of voor Trockenstabilat (RDF).

In de variant op het PPF-scenario resteert een te verbranden residu, dat qua stookwaarde beter aansluit bij de karakteristieken van de bestaande AVI-capaciteit, terwijl de voordelen van afscheiding en verwerking van de papier/plastic fractie behouden blijven. De milieubelasting van deze variant is vergelijkbaar met die van de genoemde scheidingsscenario's. Tevens blijven de investeringen beperkt tot scheidingsinstallaties. Deze variant paart een goede milieuscore aan handhaving van bestaande installaties.

Het is niet realistisch om volledig in te zetten op het PPF- of RDF scenario. Hiervoor zijn grote investeringen nodig voor nieuwe installaties en het leidt tot kapitaalvernietiging bij bestaande installaties.

Gelet op het hiervoor staande wordt met het LAP de volgende beleidslijn nagestreefd voor de verwerking van brandbaar niet-gevaarlijk restafval:

1. Schone monostromen die niet (kunnen) worden hergebruikt, zoals niet herbruikbaar hout, inzetten voor bij- of meestoken in elektriciteitscentrales, cementovens, enz.
2. Een verdere bewerking van het restafval door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Het doel van deze verdere bewerkingen is het verkrijgen van (sorteer)fracties die kunnen worden hergebruikt of als brandstof kunnen worden ingezet. Dit laatste is mogelijk in elektriciteitscentrales (voor schone sorteerfracties), cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking (voor minder schone fracties).
Voorbeeld van een hoogcalorische fractie die als brandstof kan worden ingezet, is subcoal (substitute for coal), een mengsel van papier en kunststoffen dat is verkregen door nascheiden van met name bedrijfsafval.
3. Verbranden als vorm van verwijderen van restafval en van de niet nuttig toepasbare fracties die vrijkomen bij de verdere bewerking van restafval zoals in het vorige punt genoemd. Als nieuwe verwijderingscapaciteit wordt gebouwd, wordt gestreefd naar hogere energierendementen dan die van de bestaande AVI's. Verder wordt gestreefd naar het verbeteren van het energetische rendementen van bestaande AVI's.



Voor zuiveringsslib en gevaarlijk restafval wordt geen specifiek beleid ontwikkeld om de benutting van de energie verder te verbeteren. Dit komt omdat de mogelijkheden daarvoor beperkt zijn, met name vanwege de speciale condities waaronder een deel van de gevaarlijke afvalstoffen moet worden verbrand.

11.4 Inzet instrumenten

Om de in de vorige paragraaf gepresenteerde beleidslijn te ondersteunen, worden de hierna beschreven instrumenten ingezet.

11.4.1 Het tegen gaan van storten

Het ongewenste alternatief voor de (thermische) verwerking van brandbaar restafval is storten. Om deze verwijderingsroute zoveel mogelijk af te sluiten, zijn er stortverboden, worden in dit LAP minimumstandaarden voor brandbaar restafval vastgesteld en is in het verleden een stortbelasting ingesteld. De eerste twee instrumenten vormen een administratieve barrière om brandbaar restafval te storten, terwijl de stortbelasting er voor zorgt dat het storten van brandbaar restafval duurder is dan de gewenste alternatieven.

11.4.2 Stimulerende financiële instrumenten

Stimulerende financiële instrumenten zijn positieve prikkels die 'belonen voor goed gedrag'. Voorbeelden van bestaande instrumenten zijn de VAMIL en MIA-regelingen, de vrijstelling/teruggave van de Regulerende EnergieBelasting (REB) en de subsidies van het CO₂-reductieplan.

De REB is in 1996 in Nederland ingevoerd. Deze belasting heeft tot doel een prikkel te geven voor energiebesparing, stimuleert daarnaast het gebruik van duurzame energie en past in het beleid om een verschuiving te realiseren van belasting- en premiedruk op inkomen uit arbeid naar belastingheffing op milieubezwarende activiteiten. De opbrengst van de REB wordt teruggesluisd naar de burgers en het bedrijfsleven. Op duurzame energie wordt geen REB geheven (artikel 36i, nihil tarief voor de afnemer; in het Belastingplan 2002 is waterkracht hiervan uitgezonderd).

Voor hernieuwbare energiebronnen kende de REB een specifieke regeling die tot eind 2002 voorzag in een vermindering van af te dragen belasting, mits deze vermindering wordt doorgegeven aan de producent van duurzame energie (artikel 36o). Deze regeling is in 2003 vervallen en onderdeel geworden van de nieuwe stimuleringsregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP).

De MEP voorziet in vergoedingen voor geleverde kilowattuur voor bij- en meestook van biomassa in energiecentrales, stand alone installaties en afvalverbrandingsinstallaties met een energierendement van meer dan 26%. Bij het bepalen van de rendementsgrens wordt ook warmte meegenomen. Voor de vergoeding telt bij deze regeling alleen de electriciteitsproductie. De regeling is dus een extra stimulans voor bedrijven om niet primair te investeren in capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen (zie paragraaf 11.4.3), maar in verbranden als vorm van nuttige toepassing (hoog calorisch verbranden). Het stimuleringskader is op 1 juli 2003 in werking getreden. Initiatieven die niet onder de MEP vallen, worden in het kader van de VAMIL en MIA gestimuleerd.

Op basis van de regeling voor 2006 en 2007 wordt voor de inzet van afval in afvalverbrandingsinstallaties een gestaffelde tariefstelling gehanteerd waarbij men voor de MEP in aanmerking komt voor een hoger energierendement dan 22% en waarbij het tarief toeneemt met de stijging van het energierendement. In 2006 is door het ministerie van Economische Zaken besloten geen nieuwe aanvragen meer te honoreren. De kans bestaat dat bij afwezigheid van financiële prikkels om het onrendabele deel van de investering in duurzame energie af te dekken, de energierendementen van nieuwe installaties minder hoog zullen zijn dan aanvankelijk was beoogd door de initiatiefnemers. Energieterugwinning is in ieder geval wel een vast onderdeel van de eisen die gesteld worden aan nieuwe installaties, dus een toename van de energieproductie in absolute zin is nog wel te verwachten. Overigens is het de bedoeling dat in 2007 de MEP wel opnieuw wordt ingezet, maar naar verwachting zal het geen open-eind regeling meer zijn en een kortere duur krijgen.



Het CO₂-reductieplan subsidieert grote investeringen in uiteenlopende sectoren van de economie. Het moet dan wel gaan om investeringen die een aanzienlijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen. Een voorbeeld daarvan is het toepassen van hernieuwbare energiebronnen, zoals afval en biomassa. Met het CO₂-reductieplan wordt de mogelijkheid geboden om klimaatvriendelijke investeringen rendabel te maken.

Biomassa en afvalstoffen die uit biomassa bestaan: kortcyclisch en duurzaam

Onder biomassa vallen stoffen met een organisch karakter, van plantaardige of dierlijke oorsprong. Bij het verbranden van biomassa ontstaat een hoeveelheid CO₂ die gelijk is aan de hoeveelheid CO₂ die tijdens de groeiperiode van de biomassa uit de atmosfeer is opgenomen. De productie van energie uit biomassa is daarom over een periode van circa 25 jaar gezien CO₂-neutraal. De CO₂-emissie bij de verbranding van biomassa wordt daarom kortcyclisch genoemd en levert geen bijdrage aan het ontstaan van het broeikas effect. De op deze wijze geproduceerde energie heeft een duurzaam karakter.

Veel afvalstoffen bestaan geheel of gedeeltelijk uit biomassa, zoals GFT-afval, snoeiafval, organisch bedrijfsafval en papier/karton. Door de inzet van de biomassa-fractie uit afvalstoffen bij de energieproductie wordt duurzame energie geproduceerd.

Huishoudelijk restafval in Nederland bestaat voor ongeveer 50% uit biomassa (GFT-afval, papier, karton, enz.). De bij verbranding met dit restafval opgewekte energie geldt dan ook voor de helft als duurzame energie.

Fossiele brandstoffen en afvalstoffen die daarvan zijn gemaakt: langcyclisch en niet duurzaam

Bij de productie van energie uit fossiele brandstoffen als kolen, olie en gas komt ook CO₂ vrij. Opname van deze CO₂ uit de atmosfeer heeft miljoenen jaren geleden plaatsgevonden. De CO₂ die bij het verbranden van fossiele brandstoffen vrijkomt, wordt daarom langcyclisch genoemd. Deze vorm van CO₂ levert de grootste bijdrage aan het ontstaan van het broeikas effect: er wordt immers CO₂ geëmitteerd, terwijl er geen recente opname tegenover staat. Afvalstoffen bestaan voor een deel uit producten die zijn gemaakt van fossiele brandstoffen. Bekendste voorbeeld daarvan is kunststof. Bij de productie van energie uit deze afvalstoffen is dan ook geen sprake van duurzame energie. Wel betekent de inzet van de afvalstoffen voor verbranden dat het verbranden van fossiele brandstoffen kan worden verminderd.

Verminderen van CO₂ emissie door het verbeteren van het energie-rendement bij verbranding

In Nederland wordt elektriciteit opgewekt in centrales die splijtstof, kolen of aardgas als energiebron gebruiken. Bij het verbranden van afvalstoffen wordt ook elektrische energie opgewekt. Hiermee wordt de inzet van primaire energie en de daarbij behorende emissies, waaronder die van CO₂, beperkt. Hoe hoger het energierendement, hoe groter de besparing van primaire energie en hoe groter de 'vermeden emissie' aan CO₂ is. Verhoging van het energierendement bij het verbranden van afvalstoffen leidt daarom tot een vermindering van de uitstoot aan CO₂. Ook leidt het vervangen van kolen door bijvoorbeeld kunststof als brandstof voor een elektriciteitscentrale tot een lagere CO₂ emissie.

11.4.3 Geen capaciteitsregulering meer voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen

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. Omdat het huidige aanbod aan brandbaar niet-gevaarlijk restafval groter is dan de beschikbare afvalverbrandingscapaciteit, deze hoeveelheid afval de komende jaren verder toeneemt en die toename niet volledig door meer gescheiden inzameling en hergebruik kan worden opgevangen, moet de capaciteit voor thermische verwerking van restafval worden uitgebreid. Alleen daardoor kan immers het storten van brandbaar restafval worden voorkomen.

Zoals in paragraaf 11.3 is aangegeven, geeft het LAP er de voorkeur aan dat de uitbreiding van thermische verwerking plaatsvindt in de vorm van de inzet van brandbaar niet-gevaarlijk restafval als brandstof in elektriciteitscentrales, cementovens en nieuwe specifieke verbrandingsinstallaties. In paragraaf 11.4.2 is beschreven dat deze voorkeur financieel wordt ondersteund door diverse instrumenten.

Dit betekent echter niet dat de weg van verbranden van het brandbaar niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen net als in het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 wordt afgesneden. Gelet op het 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 van niet gevaarlijk afval als vorm van verwijdering toegestaan. Het moratorium op de uitbreiding van die capaciteit is dan ook op 1 juli 2003 opgeheven. De reden dat het moratorium niet direct na inwerkingtreding van het LAP is opgeheven, is dat het financiële stimuleringskader dat voorziet in een aanpassing van het bestaande stimuleringskader (de MEP) op 1 juli 2003 in werking is getreden.

11.4.4 Convenant met de kolencentrales

Teneinde in Nederland de oorspronkelijke intentie van de Kyoto-doelstellingen voor CO₂-reductie te realiseren, is op 24 april 2002 een convenant afgesloten tussen het rijk en de Nederlandse Elektriciteitsproducenten. Dit zogenoemde kolenconvenant moet ertoe leiden dat de CO₂-emissies van de elektriciteitscentrales in de periode 2008-2012 met 5,8 Mton per jaar worden gereduceerd. Deze reductie moet hoofdzakelijk worden gerealiseerd door het inzetten van biomassa en afvalstoffen, zoals RDF (Refuse Derived Fuels) en kunststoffen, ter vervanging van de primaire brandstoffen, met name kolen.

Door de in dit LAP gepresenteerde beleidslijn van inzetten op nascheiden en productie van secundaire brandstoffen wordt bevorderd dat een deel van het overschot aan brandbaar restafval beschikbaar komt voor bij- of meestoken in elektriciteitscentrales.

De in het kolenconvenant opgenomen producenten vergoeding op basis van de Wet belasting op de milieugrondslag is vervangen door de nieuwe stimuleringsregeling op basis van de Electriciteitswet (Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP)).

11.4.5 Rendementsverbetering bij bestaande AVI's

Het energetisch rendement van de huidige AVI's, enkele uitzonderingen daargelaten, ligt rond de 22%. In een in 1999 afgesloten convenant tussen de Staat en de AVI-eigenaren is het doel gesteld om in 2002 een rendementsverbetering van de AVI's te hebben gerealiseerd, resulterend in een extra energieproductie van 5,3 PJ ten opzichte van de energieproductie door AVI's van 23 PJ in 1997.

Deze rendementsverbetering van 23% moest worden bereikt door een combinatie van:

- efficiëntere bedrijfsvoering. Hierdoor kan meer afval in de installatie worden verbrand (meer doorzet);
- meer warmteafzet. Indien niet alle vrijkomende warmte wordt gebruikt voor het opwekken van energie, maar een deel van de warmte rechtstreeks wordt toegepast (bijvoorbeeld voor stads- of kasverwarming), resulteert dat in een toename van het rendement;
- optimalisatie van de stoomcondities. De energieopbrengst bij het omzetten van warmte, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de temperatuur en de druk van de stoom die de warmte bevat. Door de temperatuur en de druk van de stoom te verhogen, kan aanzienlijke rendementsverhoging worden bereikt.

Het AVI convenant werd financieel ondersteund door het niet hoeven afdragen van 50% van de verschuldigde Regulerende Energie Belasting. De convenantsperiode is op 1 augustus 2002 geëindigd. In mei/juni 2002 is het convenant geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat de doelstellingen van het convenant worden gehaald, mits rekening wordt gehouden met maatregelen die door de AVI's zijn voorgenomen maar nog niet zijn geëffectueerd. De maatregelen betreffen onomkeerbare beslissingen. Met de voorgenomen maatregelen wordt de doelstelling van extra energieproductie eind 2003 gerealiseerd. Met de nieuwe stimuleringsregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) wordt een verhoging van het energierendement van AVI's verder gestimuleerd. Boven een rendementsgrens van 26% komen AVI's in aanmerking voor een stimuleringsbedrag van 2,9 eurocent per geleverde kilowattuur.

11.4.6 Programma Duurzame energie

Voor het thema duurzame energievoorziening is begin jaren negentig in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken het programma Energiewinning uit Afval en Biomassa (EWAB) gestart, later opgegaan in het programma Duurzame energie.

Het programma heeft onder meer tot doel het ontwikkelen van nieuwe technieken door onderzoek, haalbaarheidsstudies en demonstratieprojecten. Daarnaast richt het programma zich op kennisoverdracht en marktstimulering. Kenmerkend voor het programma is het bij elkaar brengen van relevante partijen in de gehele keten. Daarnaast stimuleert het programma de opbouw van netwerken en worden samenwerkingsverbanden tussen onderzoeksinstituten, industrie en energiesector bevorderd.



11.4.7 Platform secundaire brandstoffen

Om de initiatieven voor nascheiding, productie secundaire brandstoffen en verbranding van hoogcalorische afvalstromen daadwerkelijk van de grond te krijgen, is overleg gestart met het bedrijfsleven. In dit overleg is geïnventariseerd wat het bedrijfsleven als belemmeringen ervaart om daadwerkelijk voorgenomen initiatieven van de grond te krijgen. Eventuele problemen liggen onder meer op het gebied van de kwaliteit van de brandstof, de afzet van geproduceerde brandstof en de financiële stimulering.

Het Ministerie van VROM en het bedrijfsleven hebben vervolgens het Platform secundaire brandstoffen opgericht waarin energiebedrijven, afvalverbranders, VROM, EZ, FIN en provincies participeren. Er functioneren verschillende werkgroepen. Deze werkgroepen richten zich op de eerder genoemde problemen. Een werkgroep ontwikkelt een systeem voor de kwaliteitsborging van secundaire brandstoffen, een tweede werkgroep richt zich op financiële en andersoortige stimulering van de initiatieven en een derde werkgroep richt zich op de markt van de verbrandingscapaciteit voor de diverse stromen. De genoemde gesprekken met initiatiefnemers en de resultaten van het platform, dienen ter beoordeling van het realiseren van de genoemde initiatieven in het kader van de doelstellingen van het LAP.

Eind 2003 is het Platform secundaire brandstoffen opgegaan in het BERK (Bio-energie Realisatie Koepel), dat tot doel had de uitvoering van het Actieplan Bionmassa (EZ, 2003).

11.5 Meer energiewinning, maar niet meer milieudruk

11.5.1 Emissies

Bij het verbranden van afval in een andere installatie dan een AVI wordt meer energie gewonnen en daarmee een grotere reductie van de CO₂-emissie gerealiseerd. Het kan echter tegelijkertijd ook leiden tot een toename van de emissies van andere schadelijke stoffen, zoals metalen of SO₂. Het is van belang dit in de beschouwing te betrekken om een onbalans tussen voor- en nadelen van bij- en meestoken te voorkomen. Daarentegen kan de vervanging van primaire brandstoffen door relatief schone afvalstoffen naast minder CO₂-emissies ook leiden tot een vermindering van de uitstoot van andere schadelijke stoffen, bijvoorbeeld bij het vervangen van kolen door een mengsel van papier/kunststof.

In Nederland gelden voor AVI's strengere emissie-eisen conform het Besluit luchtemissies afvalverbranding (Bla) dan voor andere stookinstallaties (Besluit emissie-eisen stookinstallaties (Bees), Nederlandse Emissierichtlijnen (NeR)). Toen begin jaren negentig de eerste initiatieven werden genomen om afval te gaan bij-/meestoken in deze andere stookinstallaties, met name in kolengestookte elektriciteitscentrales, is bezien welke emissie-eisen hieraan moesten worden gesteld. Dit heeft in 1994 geresulteerd in de circulaire 'Optimaliseren van de eindverwijdering van afvalstoffen' van de Minister van VROM. Daarin zijn voorwaarden opgenomen voor de thermische verwerking van afvalstoffen, anders dan door verbranding in een AVI. Deze voorwaarden hebben onder meer betrekking op de emissies naar de lucht.

Het streven naar harmonisatie van milieu-eisen in Europa heeft eind 2000 geleid tot de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval (Richtlijn 2000/76/EG). De emissie-eisen die hierin zijn opgenomen, zijn zowel van toepassing op specifieke afvalverbrandingsinstallaties, zoals AVI's en DTO's, als op installaties die afvalstoffen bij- of meestoken, zoals elektriciteitscentrales en cementovens. De richtlijn sluit 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 (Bva). Het Besluit luchtemissies afvalverbranding (Bla) en de Regeling verbranden gevaarlijk afval (Rvga) worden ingetrokken.

Vooruitlopend op de implementatie van de EG-richtlijn is de circulaire 'Emissiebeleid energiewinning uit biomassa en afval' (VROM, 2002) opgesteld. De circulaire dient tot het moment dat de herziene regelgeving in werking treedt als richtsnoer voor initiatiefnemers en bevoegd gezag bij vergunningverlening voor situaties waarop het huidige Bla en Bees niet van toepassing zijn. De circulaire vervangt het emissiebeleid voor bijstoken zoals beschreven in de eerder genoemde circulaire 'Optimalisatie van de eindverwijdering van afvalstoffen' uit 1994.



11.5.2 Energiebenutting versus hergebruik

In de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer wordt het hergebruik van afvalstoffen hoger gewaardeerd dan het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof. Hergebruik levert namelijk in het algemeen minder milieudruk op dan het verbranden van afvalstoffen. Om zoveel mogelijk hergebruik te bereiken, wordt op verschillende manieren ingezet op afscheiding: afvalscheiding opnemen in vergunningen, 8.40 AMvB's, enz. (zie hoofdstuk 14). Er moet dus worden voorkómen dat energietoepassingen een dermate aanzuigende werking op afvalstoffen hebben dat het hergebruik in gevaar komt, omdat dat kan leiden tot meer milieudruk.

In het LAP worden mede daartoe minimumstandaarden vastgesteld. De minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is.

Dat betekent bijvoorbeeld dat geen vergunning wordt verleend voor het thermisch verwerken van een afvalstof als in het LAP voor die betreffende afvalstof een minimumstandaard is vastgesteld die voorziet in materiaal- of producthergebruik.

Van de minimumstandaard mag worden afgeweken, mits wordt aangetoond dat een andere be-/verwerking (bijvoorbeeld een nieuwe verbrandingstechniek) minstens even hoogwaardig is als de vastgestelde minimumstandaard. Voor meer informatie hierover zie hoofdstuk 10 (Minimumstandaard) en de sectorplannen in deel 2 van dit LAP.



12 Toetsingskader in- en uitvoer

12.1 Inleiding

Het landsgrensoverschrijdend transport van afvalstoffen wordt gereguleerd door de EG-verordening 259/93/EEG betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA).

In beginsel zijn de landsgrenzen open. De EVOA geeft echter aan in welke gevallen een bevoegde autoriteit van een lidstaat gemotiveerd bezwaar kan maken tegen een voorgenomen overbrenging en welke bezwaargronden daarvoor mogen worden aangevoerd. In Nederland is de Minister van VROM de bevoegde autoriteit.

In dit hoofdstuk wordt in- en uitvoer verder uitgewerkt. Ook worden in dit hoofdstuk de lijsten en de kennisgevingsprocedures van de EVOA behandeld.

Voor het toepassen van de regelingen voor in- en uitvoer worden afvalstoffen van offshore-activiteiten beschouwd als afvalstoffen die vrijgekomen zijn op de plaats waar ze aan land komen.

Op 12 juli 2006 is in het Publicatieblad van de Europese Unie (L 190) een wijziging van de EVOA gepubliceerd: Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. Op 12 juli 2007 zal de verordening in werking treden.

12.2 De groene, oranje en rode lijsten van de EVOA

Voor in- en uitvoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing moeten al dan niet kennisgevingsprocedures worden gevolgd. Welke procedure moet worden gevolgd, is afhankelijk van de lijst waarop de betreffende afvalstof staat. De EVOA kent drie lijsten: de groene (bijlage II), de oranje (bijlage III) en de rode (bijlage IV).

Groen: Voor het overbrengen van groene lijst afvalstoffen voor nuttige toepassing geldt in principe geen kennisgevingsprocedure. In de aanhef van de groene lijst wordt op deze vrijstelling van de kennisgevingsprocedure echter een uitzondering gemaakt voor afvalstoffen die dermate met andere stoffen zijn verontreinigd dat de aan de afvalstof verbonden risico's zodanig toenemen dat ze voor opname op de oranje of rode lijst in aanmerking komen of dat terugwinning van de afvalstoffen op milieuverantwoorde wijze onmogelijk wordt.

Om de groene lijst afvalstoffen te kunnen volgen, vereist artikel 11 van de EVOA dat tijdens het overbrengen van de groene lijst-afvalstoffen altijd bepaalde informatie aanwezig is.

Oranje: Voor het overbrengen van oranje lijst afvalstoffen voor nuttige toepassing geldt een kennisgevingsprocedure. De bevoegde autoriteiten kunnen (positief of negatief) schriftelijk reageren of een stilzwijgende toestemming geven door niet te reageren.

Rood: Voor het overbrengen van rode lijst afvalstoffen en van niet genoemde afvalstoffen voor nuttige toepassing is een kennisgeving vereist met een uitdrukkelijke schriftelijke toestemming.



Voor het overbrengen van een mengsel van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die ieder afzonderlijk op de groene lijst voorkomen, geldt het volgende:

- als het mengsel is ingedeeld in een van de lijsten, dan moet de procedure van de betreffende lijst worden gevolgd;
- als het mengsel niet in een van de lijsten is genoemd, dan moet de procedure van de rode lijst worden gevolgd (artikel 10 van de EVOA; niet genoemde afvalstoffen).

Hetzelfde geldt voor mengsels die niet behoorlijk zijn gesorteerd. Dit standpunt vloeit voort uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de Beside-zaak (C-129/96).

Een uitzondering wordt gemaakt voor mengsels van ferro- en non-ferro schroot die nuttig kunnen worden toegepast. Daarvoor geldt in Nederland geen kennisgevingsprocedure.

Voor het overbrengen van afvalstoffen voor verwijdering moet altijd een kennisgeving worden gedaan. Hiervoor is in de EVOA een aparte procedure opgenomen (artikelen 3 t/m 5).

12.3 EVOA voorwaarden aan kennisgevingsprocedures

1. Aangeven van de handeling.

Op een kennisgeving moet worden aangegeven of de overbrenging een handeling van nuttige toepassing of een handeling van verwijdering betreft.

Bij de beoordeling van kennisgevingen wordt door het Nederlands bevoegd gezag in ieder geval bezwaar gemaakt wanneer de kennisgever kiest voor een handeling van nuttige toepassing terwijl dat een handeling van verwijdering moet zijn en andersom.

Als een kennisgever binnen verwijdering een verkeerde D-handeling kiest of binnen nuttige toepassing een verkeerde R-handeling kiest, wordt door het bevoegd gezag bezien of voor de handeling die de kennisgever had moeten aangeven specifiek beleid is geformuleerd. Als dat specifiek beleid consequenties heeft voor in- en uitvoer (bijvoorbeeld: in- en uitvoer voor D1 wordt in principe niet toegestaan), dan wordt bezwaar gemaakt tegen de kennisgeving.

Als voor de handeling die de kennisgever had moeten aangeven geen specifiek beleid voor in- en uitvoer is geformuleerd, wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt, maar de kennisgever wordt wel geattendeerd op zijn onjuiste keuze.

2. Algemene of afzonderlijke kennisgevingen.

In artikel 28 van de EVOA is opgenomen dat de kennisgever gebruik kan maken van een algemene kennisgeving wanneer afvalstoffen met dezelfde fysische en chemische eigenschappen periodiek via dezelfde route naar dezelfde ontvanger worden overgebracht. Afvalstoffen met verschillende samenstellingen, en dus over het algemeen met verschillende eigenschappen, mogen niet via een algemene kennisgeving worden overgebracht. In dergelijke gevallen dient voor ieder transport een afzonderlijke kennisgeving te worden gedaan. In paragraaf 12.3.1 wordt nader ingegaan op de invulling van het begrip "dezelfde fysische en chemische eigenschappen". In paragraaf 12.3.2 wordt dit aspect verder uitgewerkt voor de gemengde stromen (bedrijfsafval, bouw- en sloopafval, grof huishoudelijk afval en mengsels van deze stromen).

3. Informatie bij overbrenging voor nuttige toepassing.

Als de over te brengen afvalstoffen bestemd zijn voor nuttige toepassing dient de kennisgeving ten minste informatie te bevatten over:

- a. de geplande methode van verwijdering van het restafval na de nuttige toepassing;
- b. de hoeveelheid nuttig toegepast materiaal in verhouding tot het restafval en het niet nuttig toepasbare afval;
- c. de geschatte waarde van het nuttig toegepaste materiaal;
- d. de kosten van nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het restafval.

4. In een kennisgeving moet zijn opgenomen hoe de aangegeven verhouding tussen nuttig toepasbaar en te verwijderen materiaal is bepaald. In situaties waarbij uit het afval na bewerking fracties of tussenproducten ontstaan die verder buiten de inrichting van de ontvanger worden ingezet, kan het voor de beoordeling noodzakelijk zijn dat de kennisgever afzetcontracten tussen de ontvanger van de uit te voeren afvalstof en diens afnemers met de kennisgeving meezendt.

5. Het afgeven van verklaringen van nuttige toepassing/verwijdering.

Op grond van artikel 3, lid 6, en artikel 8, lid 6 van de EVOA dient de ontvanger uiterlijk 180 dagen na ontvangst onder zijn verantwoordelijkheid een verklaring van verwijdering respectievelijk nuttige toepassing van de afvalstoffen aan de kennisgever en de andere betrokken autoriteiten af te geven.



Om die verklaring te kunnen afgeven, is het noodzakelijk dat daadwerkelijk kan worden aangetoond, dat de afvalstoffen zijn verwijderd of nuttig zijn toegepast.

Als de afvalstoffen waarop de kennisgeving betrekking heeft tegelijk met andere afvalstoffen worden be-/verwerkt, moet de ontvanger dusdanige voorzieningen treffen dat hij zijn verantwoordelijkheid voor een waarheidsgetrouwe verklaring kan waarmaken.

IN BEGINSEL ...

In het LAP is aangegeven of tegen in- of uitvoer van afvalstoffen 'in beginsel' wel of geen bezwaar wordt gemaakt. De toevoeging 'in beginsel' beoogt duidelijk te maken dat het al dan niet maken van bezwaar steeds voor een concrete aanvraag wordt beoordeeld. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met het beleid zoals weergegeven in het LAP.

12.3.1 Het gebruik van een algemene kennisgeving

Voor het gebruik van een algemene kennisgeving geldt de voorwaarde dat het afval "dezelfde fysische en chemische eigenschappen" moet hebben. Dit vereist dat bij de kennisgeving een zo nauwkeurig mogelijke opgave wordt gedaan van de over te brengen afvalstoffen. Dit betekent in ieder geval dat de herkomst van de afvalstoffen goed moet worden omschreven en dat alleen het vermelden van termen als "inzameling" of "afvalbeheer" onvoldoende is. Tevens moet het dossier een zo smal mogelijke bandbreedte van diverse samenstellingsparameters bevatten.

Iedere kennisgeving wordt hier apart op beoordeeld. Factoren die een rol spelen bij deze beoordeling zijn:

- Afzonderlijke afvalstoffen met verschillende minimumstandaarden worden als "verschillend" beoordeeld en kunnen daarom niet onder één algemene kennisgeving worden overgebracht.
- Een kennisgeving kan nooit betrekking hebben op meer dan één categorie van bijlage III of IV van de EVOA. Dit betekent overigens niet dat afvalstoffen die wel onder één categorie zijn te brengen wel altijd samen op een algemene kennisgeving kunnen worden overgebracht.
- In beginsel kunnen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen niet samen op één kennisgeving worden opgenomen, zeker niet wanneer het meerdere Euralcodes van een complementaire categorie betreft.
- Als afzonderlijke afvalstoffen verschillende fysieke verschijningsvormen (vast, slib, vloeibaar) hebben dan is dit een sterke aanwijzing dat ze niet samen op één kennisgeving kunnen worden overgebracht.
- Het gegeven dat afzonderlijke afvalstoffen uiteindelijk in dezelfde verwerkingsinstallatie terecht komen, is niet relevant voor de vraag of sprake is van dezelfde fysische en chemische eigenschappen.
- Dat afvalstromen afkomstig zijn uit verschillende bedrijfstakken of processen is een aanwijzing dat het gaat om afvalstoffen met verschillende fysische en chemische eigenschappen, ook wanneer de betrokken Euralcodes qua formulering overeen komen. Deze kunnen alleen samen op een kennisgeving wanneer uit het dossier blijkt dat geen sprake is van processpecifieke verontreinigingen (verontreinigingen die samenhangen met de herkomst van de afvalstof) en de afvalstromen binnen een beperkte bandbreedte eenzelfde chemische samenstelling kennen. Het hiervoor staande betekent niet automatisch dat verschillende stromen afval die uit één installatie komen wel op één kennisgeving kunnen worden overgebracht.
- Als verschillende afvalstoffen overeenkomstig de Wet milieubeheervergunning een bewerking moeten ondergaan alvorens te worden overgebracht, bijvoorbeeld een bewerking als bedoeld in hoofdstuk 19 02 (fysisch-chemische behandeling) of hoofdstuk 19 12 (niet elders genoemde mechanische afvalverwerking) van de Eural, kan het resultaat wel op één algemene kennisgeving worden overgebracht. Omdat echter in deze gevallen sprake is van één nieuwe afvalstof dient de meest daarbij in aanmerking behorende Euralcode te worden genomen, bijvoorbeeld code 19 12 11 (overig afval van mechanische afvalverwerking dat gevaarlijke stoffen bevat).

Bij de kennisgeving dient informatie te worden verschaft over de samenstelling van de afvalstof. De kennisgever bepaalt welke gegevens worden geleverd, maar diens vrijheid wordt ingeperkt doordat bepaalde gegevens noodzakelijk zijn voor een beoordeling. Voorbeelden zijn:

- bij overbrenging voor mengen gevolgd door verbranden moet op basis van hoofdstuk 16 van het LAP een analyse worden verstrekt van de componenten EOX, kwik, cadmium, thallium, dioxines/furanen en PCB's, tenzij de kennisgever kan aantonen dat deze componenten niet in de over te brengen afvalstof aanwezig kunnen zijn gelet op de herkomst of het productieproces van de afvalstof;



- voor olie en oliehoudende apparatuur (zoals trafo's) dient altijd het PCB-gehalte te worden opgegeven;
- bij overbrenging van sorteerfracties moet rekening worden gehouden met paragraaf 12.3.2 van het LAP.

Bovenstaande voorbeelden vormen geen limitatieve lijst. Zo kan bij invoer het bevoegd gezag van de installatie waar het afval wordt verwerkt aanvullende gegevens nodig hebben om te kunnen beoordelen of het afval past binnen de vergunningvoorschriften van de installatie. Ook andere situaties kunnen reden zijn om (gemotiveerd) aanvullende gegevens te vragen.

12.3.2 De algemene kennisgeving bij overbrenging van gemengde stromen

Het kenmerk van gemengde stromen (bedrijfsafval, bouw- en sloopafval, grof huishoudelijk afval en mengsels van deze stromen) is dat het stromen zijn met een grote variatie in aard en hoeveelheid van afzonderlijke componenten.

Om voor de overbrenging van deze gemengde stromen gebruik te mogen maken van een procedure van algemene kennisgeving, zijn de in artikel 28, eerste lid, van de EVOA gehanteerde termen "dezelfde fysische en chemische eigenschappen" vertaald naar eisen met betrekking tot de samenstelling. De kennisgever dient te garanderen dat de afzonderlijke vrachten over te brengen afvalstoffen waarop de algemene kennisgeving betrekking heeft, zodanig zijn samengesteld dat zij vallen binnen de bandbreedten die zijn genoemd in onderdeel 2 van deze paragraaf.

Dit betekent dat bij een aanvraag om dergelijke gemengde stromen met een algemene kennisgeving over te mogen brengen, de kennisgever ten minste de volgende informatie moet overleggen:

1. Een beschrijving van de wijze waarop gegarandeerd wordt dat de afzonderlijke vrachten afvalstoffen waarop de algemene kennisgeving betrekking heeft dezelfde fysische en chemische eigenschappen hebben.
Een partij afvalstoffen met dezelfde fysische en chemische samenstelling kan worden bereikt door het gebruik van een sorteerinstallatie, selectief inzamelen na scheiding aan de bron of een andere, door de kennisgever te onderbouwen methode. In het laatste geval moet de kennisgever aantonen dat het resultaat van zijn methode(n) gelijkwaardig is aan het resultaat dat kan worden bereikt met een systematische sortering door middel van een sorteerinstallatie of selectief inzamelen na scheiding aan de bron.

Met "dezelfde fysische en chemische eigenschappen" wordt bedoeld dat:

- de partij(en) afvalstoffen niet bestaan uit afvalstoffen die onder verschillende categorieën vallen (huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen; gevaarlijke afvalstoffen en niet-gevaarlijke afvalstoffen; vaste afvalstoffen en vloeibare afvalstoffen);
- de partij(en) afvalstoffen een constante samenstelling hebben in de zin dat verschillende materialen er steeds in dezelfde verhouding in voorkomen.

Een partij afvalstoffen met dezelfde fysische en chemische samenstelling in verschillende vrachten kan op meerdere manieren worden bereikt. De afvalstoffen kunnen bijvoorbeeld over een sorteerinstallatie worden geleid die ten minste voorziet in scheiding van (zeef)zand, steenachtig materiaal, herbruikbare monostromen, zoals hout of metaal, en een niet-herbruikbaar residu. Een dergelijke sorteerinstallatie bestaat doorgaans uit meerdere van de volgende componenten: een windzifter of trommelzeef waarin windziftresidu of zandachtig materiaal wordt afgescheiden, een sorteerband of -straat gericht op de afscheiding van herbruikbare monostromen en een overloop van de sorteerband.

Een andere manier om een partij afvalstoffen met dezelfde fysische en chemische samenstelling in afzonderlijke vrachten te bereiken, is door scheiding aan de bron gevolgd door selectieve inzameling. De kennisgever moet dan aantonen dat hij de ontdoener contractueel verplicht om zijn afvalstoffen gescheiden aan te bieden en dat hij die afvalstoffen selectief inzamelt.

Dezelfde fysische en chemische samenstelling in afzonderlijke vrachten kan ook door andere, door de kennisgever te onderbouwen methoden worden bereikt. Het resultaat van deze methoden moet gelijkwaardig zijn aan het resultaat dat bereikt kan worden met een systematische sortering door middel van een sorteerinstallatie of selectief inzamelen.



Nadat de sortering door de kennisgever heeft plaatsgevonden, mogen geen eerder in het sorteerproces afgescheiden monostromen bij de gemengde restfractie worden gevoegd. Op verschillende punten uitgesorteerde, in samenstelling gelijke restfracties uit hetzelfde sorteerproces of uit verschillende sorteerprocessen binnen één inrichting mogen wel worden samengevoegd. Gezien de verschillende ontstaansprocessen mag de restfractie van selectieve inzameling niet worden samengevoegd met de restfractie van sorteren. Restfracties van sorteerprocessen afkomstig van verschillende inrichtingen mogen niet worden samengevoegd om onder dezelfde algemene kennisgeving te worden uitgevoerd.

2. Een beschrijving van de materialen waaruit de vrachten afvalstoffen bestaan. De fractie van een bepaald materiaal in de partij wordt uitgedrukt als het gemiddelde percentage (gewichtspcenten) waarmee deze fractie voorkomt in de partij. Het aandeel van de fractie in afzonderlijke vrachten mag plus of min 20% fluctueren ten opzichte van het gemiddelde percentage in de partij (bandbreedte). Vanwege het scheidingsrendement dat de sorteerinstallaties hebben, is deze eis technisch niet haalbaar wanneer het procentuele aandeel van een bepaalde fractie in de partij 10% of minder is. Voor deze kleinere fracties geldt bij individuele transporten dat het procentuele aandeel mag fluctueren tussen 0 en 10%. Eén van deze kleinere fracties mag een restcategorie zijn, bestaande uit niet eerder genoemde componenten. Let wel: zowel de in de kennisgeving opgegeven gemiddelden van de fracties met een omvang van 10% of minder als de bij monsternamen van transporten aangetroffen hoeveelheden van deze fracties mogen tezamen niet meer dan 20% van de afvalstoffen uitmaken. Voor de grotere fracties (totaal dus ten minste 80%) blijft de relatieve bandbreedte van plus of min 20% wel van kracht. Het totaal van de in de kennisgeving opgegeven fracties moet 100% zijn. Dit betekent het volgende:
 - a. als het gemiddelde procentuele aandeel van een fractie in een partij 10% of minder is, mag het procentuele aandeel per vracht fluctueren tussen 0 en 10%.
Voorbeeld: als een partij gemiddeld 9% glas bevat, dan mag het percentage glas in de afzonderlijke vrachten fluctueren tussen 0 en 10%.
 - b. het totaal van de fracties van 10% of minder mag samen niet meer dan 20% bedragen.
Voorbeeld: glas 9%, metaal 5%, hout 4%, restcategorie 2%.
 - c. als het gemiddelde procentuele aandeel van een fractie in een partij groter is dan 10%, wordt er een relatieve bandbreedte van 20% toegestaan in de fluctuatie van dit aandeel in de fractie van de vracht. Het aandeel van de fractie in de vracht mag dus variëren tussen $0,8 \cdot X$ en $1,2 \cdot X$ %.
Voorbeeld: als een partij gemiddeld 25% glas bevat, dan mogen de glasfracties in de afzonderlijke vrachten fluctueren tussen $(0,8 \cdot 25 =) 20\%$ en $(1,2 \cdot 25 =) 30\%$.
3. Een beschrijving van de methodiek van monsternamen en bepaling van gewichtpercentages. De kennisgever moet ten minste 1 keer per 2500 ton, doch minimaal eens per kwartaal de samenstelling van één container van een transport afvalstoffen bepalen. De monsternamen van deze container moet plaatsvinden conform NVN 5860. Het aldus verkregen monster moet worden uitgesplitst in de componenten die in de kennisgeving zijn aangegeven. Alle afzonderlijke componenten van de monsterpartij moeten worden gewogen. Voor iedere component wordt het gewicht ten opzichte van het totaalgewicht van het monster in procenten uitgedrukt. De kennisgever moet de resultaten van iedere monsternamen (de gewichten ten opzichte van het totaalgewicht in procenten) bewaren en op verzoek kunnen tonen aan de handhavende autoriteiten.

12.4 In- en uitvoer voor nuttige toepassing binnen de EU

Voor afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing is binnen de EU in beginsel sprake van een vrije markt. De EVOA geeft evenwel mogelijkheden om bezwaar te maken tegen in- en uitvoer.

Op grond van art. 7, 4e lid onder a, kan op een beperkt aantal gronden bezwaar worden gemaakt tegen voornemens voor in- of uitvoer van afvalstoffen, bijvoorbeeld als de kennisgever zich eerder schuldig heeft gemaakt aan sluikhandel of als de ontvanger niet beschikt over de vereiste vergunningen.

Ook kan krachtens de EVOA bezwaar worden gemaakt "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".



Of de overbrenging voor nuttige toepassing gelet op het gestelde in de EVOA valt te rechtvaardigen, wordt van geval tot geval beoordeeld. Hierbij is relevant dat Nederland in beginsel vanaf 1-1-2007 geen bezwaar maakt tegen overbrenging voor verbranden als vorm van verwijderen. Voor de beoordeling of de mate van nuttige toepassing in een concreet geval de overbrenging rechtvaardigt, is dan ook alleen de verhouding tussen het aandeel nuttige toepassing en het aandeel storten relevant.

Rekening houdend met dit uitgangspunt gelden als algemene richtsnoeren de volgende:

1. Lozen of verdampen van water blijft in beginsel buiten beschouwing. Uitsluitend de verwerking van het niet waterige deel bepaalt of de overbrenging gerechtvaardigd is.
2. Als sprake is van 100% nuttige toepassing wordt geen bezwaar gemaakt. Ook wanneer de waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast minimaal is, is dit voor Nederland bij 100% nuttige toepassing geen reden de vrije markt te belemmeren.
3. Bij minder dan 100% nuttige toepassing wordt in het algemeen geen bezwaar gemaakt als het niet nuttig toegepaste deel wordt verbrand (0% storten). Ook in dit geval worden economische afwegingen overgelaten aan marktpartijen.
4. Bij minder dan 100% nuttige toepassing, waarbij een restfractie of residu wordt gestort, bepaalt de mate van storten of er bezwaar wordt gemaakt op basis van het argument dat de mate van nuttige toepassing onvoldoende zou zijn.

Er wordt geen bezwaar gemaakt als het aandeel dat wordt gestort voor het betreffende geval als redelijk wordt aangemerkt. Bij het bepalen wat redelijk is, spelen onder meer een rol:

- of het aandeel dat wordt gestort kleiner dan of gelijk is aan het voor de (belangrijkste component van de) betreffende afvalstof gebruikelijke percentage. Het gebruikelijke percentage wordt bepaald op basis van de praktijk van in- en uitvoer (hoeveel werd gestort bij eerdere overbrengingen), de stand der techniek van verwerking van de afvalstof en de gebruikelijke verwerkingswijze van de afvalstof in Nederland en de direct aangrenzende landen (met name België en Duitsland);
- recente ontwikkelingen op het gebied van verwerkingsmogelijkheden van het betreffende afval in relatie tot de bijbehorende kosten;
- hetgeen in verschillende in het kader van de IPPC opgestelde BREF-documenten is opgenomen;
- in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt gestort dan voor deze afvalstroom gebruikelijk is, voldoende motiveert dat in dit specifieke geval andere verwerkingsvormen dan storten voor de betreffende fractie technisch onmogelijk of qua kosten substantieel duurder zijn (referentie: 150% van de kosten van storten);
- in hoeverre de kennisgever, ingeval een groter aandeel wordt gestort dan voor deze afvalstroom gebruikelijk is, aantoont dat de opbrengst van het nuttig toegepaste deel voor dit specifieke geval in absolute zin hoger is dan de kosten van het storten van de te storten fractie.

Waar in het voorgaande wordt gesproken van “de kosten van het storten” of waar de kennisgever bij genoemde motivering de kosten moet betrekken, is het tarief dat in Nederland geldt voor storten van een dergelijke afvalstof (incl. de stortbelasting) de referentie.

Verder maakt Nederland bezwaar tegen uitvoer voor nuttige toepassing als dat noodzakelijk is voor het voorkomen van gevaar voor de menselijke gezondheid en het milieu. Het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen heeft namelijk in zaak C-277/02 (16 december 2004, EU-Wood-Trading) uitgesproken dat in het kader van de EVOA de bevoegde autoriteit van verzending op basis van criteria die gelden in het eigen land bezwaar kan maken tegen uitvoer voor nuttige toepassing als men van mening is dat de nuttige toepassing in het land van bestemming risico's met zich meebrengt voor de gezondheid van de mens en het milieu. De lidstaat kan alleen bezwaar maken als de eigen nationale normen, met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen (het voorkomen van gevaar voor de menselijke gezondheid en het milieu) te verwezenlijken en niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken. De risico's moeten niet worden beoordeeld op basis van algemene overwegingen, doch op basis van relevant wetenschappelijk onderzoek.

Als het bevoegd gezag geen toestemming geeft en de betreffende kennisgever maakt daar bezwaar tegen, dan is het aan de nationale rechter om te beoordelen of de nationale normen zijn toegepast op een wijze die strijdig is met het evenredigheidsbeginsel.



In zaak C-215/04 (16 februari 2006, l'Ostre Landsret) heeft het Hof uitgesproken dat de kennisgever niet kan worden verplicht om te bewijzen dat de nuttige toepassing in het land van bestemming gelijk is aan het niveau dat wordt vereist in het land van herkomst. Dat betekent dat de bewijslast (wetenschappelijke onderbouwing van de risico's) berust bij de bevoegde autoriteit van het land van herkomst.

Reststoffen die bij nuttige toepassing van 'buitenlands afval' in Nederland ontstaan en die moeten worden verwijderd, worden gezien als 'Nederlands afval'. Anders dan vóór het van kracht worden van het LAP het geval was, is het vrijkomen van dergelijke reststoffen geen reden om de invoer te weigeren dan wel de kennisgever te verplichten de ontstane reststoffen weer terug te voeren naar het land waaruit de afvalstoffen afkomstig waren. Wel kan op verzoek van de kennisgever toestemming worden verleend de reststoffen terug te voeren naar het land van herkomst.

Bij het in het buitenland bewerken van Nederlands afval dat is uitgevoerd voor nuttige toepassing, kunnen reststromen vrijkomen. In afwijking van het invoerbeleid uit het LAP kan toestemming worden verleend voor invoer van deze reststromen. De houder van die reststromen dient de van toepassing zijnde kennisgevingsprocedure van de EVOA te volgen en dient in de kennisgeving te onderbouwen dat het daadwerkelijk om reststromen gaat die zijn vrijgekomen bij het bewerken van Nederlands afval dat is uitgevoerd voor nuttige toepassing.

Met de gehanteerde afbakening tussen verwijdering en nuttige toepassing (zie paragraaf 4.5) is het mogelijk dat afval voor nuttige toepassing wordt ingevoerd, terwijl een aanzienlijk deel van de ingevoerde hoeveelheid in Nederlandals mag worden verwijderd. De hoge kosten voor storten van afval in Nederland zullen er naar verwachting voor zorgen dat invoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing waarbij veel afval moet worden gestort, wordt beperkt.

Overigens blijft het altijd mogelijk, bijvoorbeeld bij zeer omvangrijke afvalstromen, de voorwaarde te stellen dat te storten reststoffen moeten worden teruggebracht naar het land van herkomst.

12.5 In- en uitvoer voor verwijdering binnen de EU

Het in dit LAP vastgelegde beleid is er op gericht preventie te stimuleren en het beheer van afvalstoffen conform de voorkeursvolgorde van afvalbeheer te laten plaatsvinden. Hiertoe voorziet het LAP onder meer in een geïntegreerd en toereikend net aan verwijderingsinstallaties en worden financiële instrumenten ingezet om het storten en verbranden van afvalstoffen te beperken. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichtingen die de Kaderrichtlijn afvalstoffen aan de lidstaten oplegt.

Op grond van de EVOA kunnen lidstaten de overbrenging van afvalstoffen voor verwijdering algemeen of gedeeltelijk verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen maken als een dergelijke overbrenging niet in overeenstemming is met een afvalbeheerplan dat lidstaten op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen hebben opgesteld. Gezien de uitgangspunten en doelstellingen van het voorliggende LAP leidt dit tot de volgende beleidslijnen voor in- en uitvoer van afvalstoffen voor verwijderen binnen de EU.

12.5.1 In- en uitvoer voor storten (D1)

Een van de uitgangspunten van het LAP is dat Nederland voor het storten van afvalstoffen zelfvoorzienend wil zijn. Om deze reden zal, onder toepassing van het principe van nationale zelfvoorziening, bezwaar worden gemaakt tegen een voorgenomen in- of uitvoer van afvalstoffen om deze in het bestemmingsland te storten of na bewerken (bijvoorbeeld door immobilisatie of ontgiften/neutraliseren/ontwateren) te storten. Uitzonderingen hierop zijn C2-afvalstoffen die niet in Nederland kunnen worden verwerkt of gestort en C1-afvalstoffen.

12.5.2 In- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen (D10)

Niet-gevaarlijk restafval

Op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf die datum in- en uitvoer van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen in principe is toegestaan. Uiteraard moeten bij in- en uitvoer de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.



Gevaarlijk afval

Op 1 januari 2005 is de concessieovereenkomst tussen de Staat en AVR-Nutsbedrijf Gevaarlijk Afval BV voor het onderdeel verbranden van specifieke gevaarlijke afvalstoffen, voortijdig beëindigd. De redenen daarvoor waren de sterk oplopende verliezen bij het verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen en het ontbreken van uitzicht op verbetering daarvan. Verder is in het buitenland ruimschoots voldoende capaciteit beschikbaar voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen.

Gevolg van dit besluit is dat de DTO's vanaf 1 januari 2005 niet meer in gebruik zijn en Nederland vanaf die datum dus niet meer beschikt over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verwerken van DTO-afvalstoffen. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit.

Het hiervoor staande betekent dat ontdoeners hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen niet meer hoeven aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval en dat in- en uitvoer van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan.

In de periode 2004-2005 is onderzoek gedaan naar de structuur voor de verwijdering van specifiek ziekenhuisafval. Het streven is namelijk om ook in die sector meer vrijheid en marktwerking in te voeren en geografische grenzen te laten vervallen, net als bij de verbranding van overige afvalstoffen.

Er is besloten om de positie van de ZAVIN als enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval vooralsnog in stand te houden. De belangrijkste reden daarvoor is een aantal onzekerheden in deze markt, waaronder het beschikbaar zijn van voldoende verwerkingscapaciteit in het buitenland. Dat betekent dat uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen van specifiek ziekenhuisafval niet wordt toegestaan. Alleen bij calamiteiten of bij een tijdelijk tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland wordt uitvoer toegestaan. Invoer wordt wel toegestaan, zolang de verwijdering van Nederlands specifiek ziekenhuisafval niet in gevaar komt.

Het streven is om deze voorkeurspositie van de ZAVIN voor een periode van 3 jaar in stand te houden. In principe wordt vanaf 1-1-2010 de uitvoer van specifieke ziekenhuisafval naar een buitenlandse verwerker toegestaan. Mochten echter vóór die datum in Nederland excessieve prijsstijgingen bij het verwijderen van specifiek ziekenhuisafval optreden, dan kan de Staatssecretaris van VROM besluiten om eerder uitvoer toe te staan.

Samengevat

Het hiervoor staande betekent dat vanaf 1 januari 2007 in- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijdering van alle afvalstoffen, met uitzondering van specifiek ziekenhuisafval, is toegestaan.

12.6 Overbrenging binnen, naar en uit de EU

Om invulling te geven aan het OESO besluit en het Verdrag van Bazel, zijn in de EVOA specifieke regels opgenomen inzake de in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen in, uit en door de Europese Unie. Deze regels hebben betrekking op de in-, uit- en doorvoer van alle afvalstoffen voor verwijdering en nuttige toepassing.



13 Afvalpreventie

13.1 Inleiding

Preventie van afval is een van de hoofddoelstellingen van het afvalstoffenbeleid. Afvalpreventie richt zich op het voorkomen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en emissies (kwantitatieve preventie) of het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen (kwalitatieve preventie). Dit leidt tot minder milieudruk bij afvalbeheer, minder ruimtebeslag door afvalbeheerinrichtingen en lagere afvalbeheerkosten.

Preventie heeft echter niet alleen betrekking op afvalbeheeraspecten. Preventie leidt namelijk ook vaak tot een vermindering van het gebruik van grondstoffen en energie in productieprocessen, wat weer tot gevolg heeft dat er minder vervuiling en aantasting van de (leef)omgeving optreedt bij de winning van grondstoffen. Hierdoor wordt ook een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid dat is gericht op het terugdringen van CO₂-emissies in de atmosfeer. Daarnaast draagt preventie bij aan een efficiëntere productie, wat kan resulteren in lagere productiekosten en betere arbeidsomstandigheden.

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort overzicht gegeven van activiteiten en resultaten in de periode voorafgaand aan het LAP. Daarna wordt ingegaan op het preventiebeleid voor de periode 2002 tot 2012. Preventie van specifieke afvalstoffen komt in de sectorplannen aan de orde.

13.2 Terugblik en resultaten

Tot het eind van de jaren '80 was het preventiebeleid vooral gericht op industriële monostromen. Daarna heeft het beleid zich uitgebreid naar al het bedrijfsafval. Dit is vastgelegd in de Uitvoeringsstrategie preventie 1996 - 2000 'Met preventie is veel te winnen' (VROM/IPO/VNG, 1996). Uit de evaluatie van die strategie (VROM/IPO, 1999) is gebleken dat de overheden met het stimuleren van bedrijven tot het nemen van preventieve maatregelen een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het verminderen van de milieudruk.

Specifiek afvalpreventiebeleid is ook onderdeel van het doelgroepbeleid industrie. Voor de daaronder vallende bedrijfstakken zijn doelstellingen voor afvalpreventie vastgelegd en hulpmiddelen als werk- en handboeken opgesteld.

De hoeveelheid preventie wordt bepaald door de groei van Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het afvalaanbod. Dit is in overeenstemming met de definitie die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hanteert. Het totale afvalaanbod in Nederland is tussen 1985 en 2000 gestegen van 46 Mton naar 57 Mton. Als de groei van het afval gelijk was geweest aan de groei van het BBP (+54%), zou het afvalaanbod in 2000 op 71 Mton zijn uitgekomen. Dit betekent dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% preventie is bereikt. Dit is weergegeven in figuur 13.1.

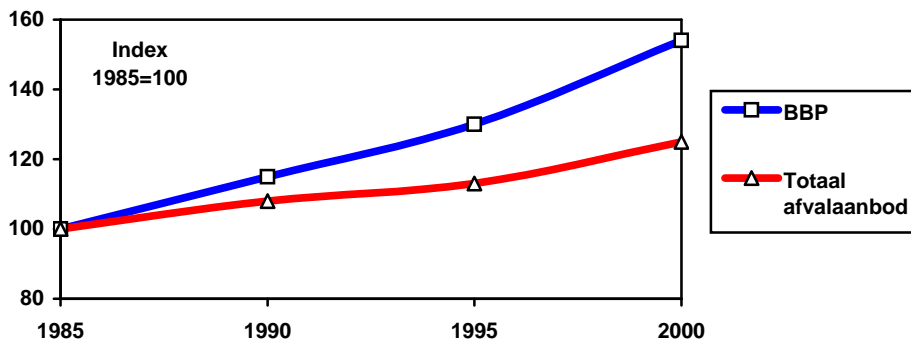
De in figuur 13.1 weergegeven relatieve ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het totale afvalaanbod en die van het BBP is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het totstandkomen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren.



Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid. Het is niet mogelijk om de bijdrage aan de genoemde relatieve ontkoppeling per afzonderlijke factor te kwantificeren.

Figuur 13.1:

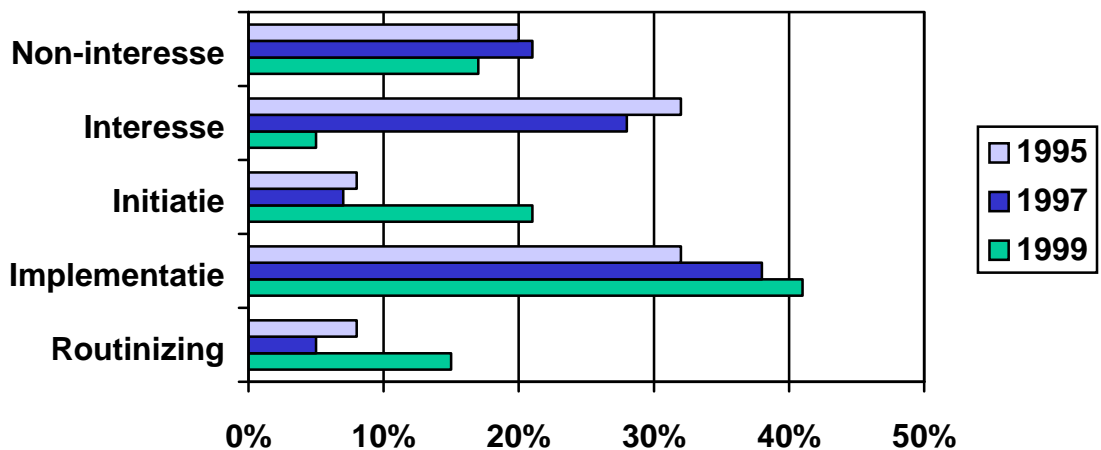
Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000
(Index 1985 = 100)



Naast een kwantitatieve indicatie van bereikte afvalpreventie, kan ook worden gekeken naar de houding en het gedrag van bedrijven ten opzichte van afvalpreventie. Als een bedrijf meer interesse krijgt voor afvalpreventie wordt immers ook de kans groter dat er daadwerkelijk preventie wordt bereikt. De volgende vijf fasen kunnen daarbij worden onderscheiden: non-interesse, interesse, initiatie, implementatie en routinizing. In figuur 13.2 is weergegeven in welke fase bedrijven zich bevinden in de jaren 1995, 1997 en 1999 (VROM, 1999).

Figuur 13.2:

Interesse van bedrijven voor afvalpreventie in 1995, 1997 en 1999



In deze figuur is te zien dat tussen 1997 en 1999 een verschuiving in de goede richting heeft plaats gevonden ten opzichte van 1997 en 1995. Het aantal niet-geïnteresseerde bedrijven is ongeveer gelijk gebleven. In de andere fasen zijn wel verschuivingen te zien, waaruit geconcludeerd kan worden dat veel bedrijven die zich in de initiatiefase en de implementatiefase bevonden, zijn doorgeschoven naar een volgende fase. Ruim 75% van de bedrijven is actief op preventiegebied, dat wil zeggen dat ze zich in de initiatie-, implementatie en routinizingfase bevinden. Ruim 55% van de bedrijven bevindt zich in de implementatie en routinizingfase, wat betekent dat bij hen preventie wordt of is ingevoerd.



Bijna alle sectoren hebben een vooruitgang geboekt ten opzichte van 1997. Het meest opvallend zijn slachterijen (van 36% naar 92%), houtbewerkingsbedrijven (van 30% naar 83%), chemische bedrijven (van 58% naar 92%) en metaal-elektro bedrijven (van 48% naar 78%).

Naast instrumenten die specifiek zijn gericht op het bereiken van preventie, dragen ook generieke instrumenten bij aan meer preventie (en nuttige toepassing). Het gaat daarbij vooral om instrumenten die het storten of verbranden van afvalstoffen minder aantrekkelijk maken of verbieden, zoals de stortverboden, de stortbelasting en de krappe planning van de verbrandingscapaciteit.

In 2001 is een tweede vervolgmeting uitgevoerd (VROM 2001). In afwijking van de meting in 1999 is het onderwerp afvalpreventie niet meer afzonderlijk gemeten, maar maakt deze onderdeel uit van het totaal aan milieu-onderwerpen die onder de meting vallen. De algemene conclusie is dat er ten opzichte van de eerste vervolgmeting sprake is van een verschuiving in positieve richting, zij het dat de faseverschuiving minder groot is dan in de periode daarvoor.

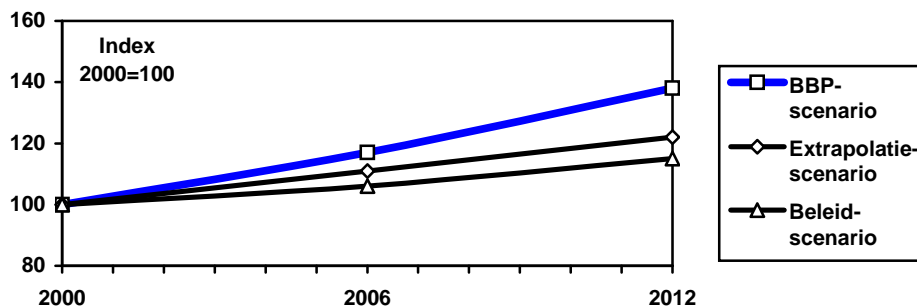
13.3 Afvalpreventiebeleid 2002 - 2012

13.3.1 Doelstelling

In hoofdstuk 6 (Afvalbeheersscenario's en doelstellingen) is aangegeven dat het LAP erop is gericht om de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton (exclusief fosforzuurgips) in 2000 niet meer te laten stijgen dan tot 66 Mton in 2012 (zie figuur 13.3).

Figuur 13.3:

LAP-scenario's van 2000 tot en met 2012 (Index 1985 = 100)



Deze doelstelling moet worden behaald door:

- continuering en intensivering van de huidige inspanningen op het gebied van afvalpreventie;
- een integrale benadering. Dit betekent niet alleen beleid voor afvalpreventie, maar ook voor aanverwante onderwerpen als energie- en waterbesparing;
- het verder ontwikkelen van financiële prikkels en het inzetten van nieuwe uitvoeringsprogramma's.

13.3.2 Extra aandacht voor prioritaire afvalstromen

Op basis van de huidige kennis en ervaring over afvalproductie en -preventie kan worden gesteld dat bij alle afvalstromen nog preventie mogelijk is. Er is derhalve geen reden om op voorhand bepaalde afvalstromen buiten beschouwing te laten. Het ingezet beleid wordt dan ook gecontinueerd. Bij een aantal specifieke stromen wordt het beleid geïntensiveerd. Prioriteit wordt gegeven aan:

1. Afvalstoffen die het grootste aandeel vormen in de hoeveelheid afval die in 2000 is verwijderd (verbrand in AVI's en gestort). Het betreft huishoudelijk restafval en restafval van de handel/diensten/overheid sector (HDO-restafval). Samen waren deze stromen in 2000 goed voor bijna 60% van het verwijderde afval.



2. Afvalstoffen waar een groot potentieel voor afvalpreventie aanwezig is. Daarbij gaat het ook om stromen die nu al worden hergebruikt. De belangrijkste zijn industriële (mono)stromen en afvalstoffen uit de bouw- en renovatiesector.

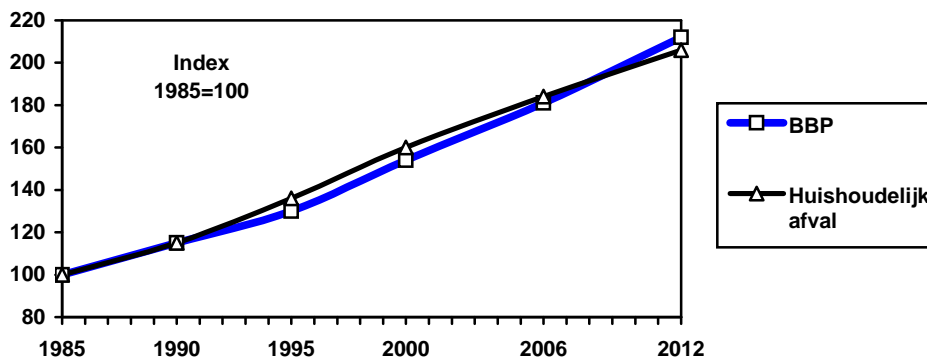
13.3.3 Huishoudelijk afval

Huishoudelijk restafval maakte in 2000 een fors deel uit van het afval dat werd verwijderd (bijna 40%). Daarnaast is de procentuele groei van de hoeveelheid huishoudelijk afval tussen 1985 en 2000 groter geweest dan de economische groei.

Het beleid voor de doelgroep consumenten heeft tot doel de groei van het huishoudelijk afval tussen 2002 en 2012 om te buigen en relatief te ontkoppelen van de economische groei (zie figuur 13.4). Dit gebeurt door rekening te houden met en in te spelen op de drijfveren en motivatie van consumenten, gedragsalternatieven te ontwikkelen en de rol van de consument als marktpartij in de keten te benadrukken.

Figuur 13.4:

BBP en huishoudelijk afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012 (Index 1985 = 100)

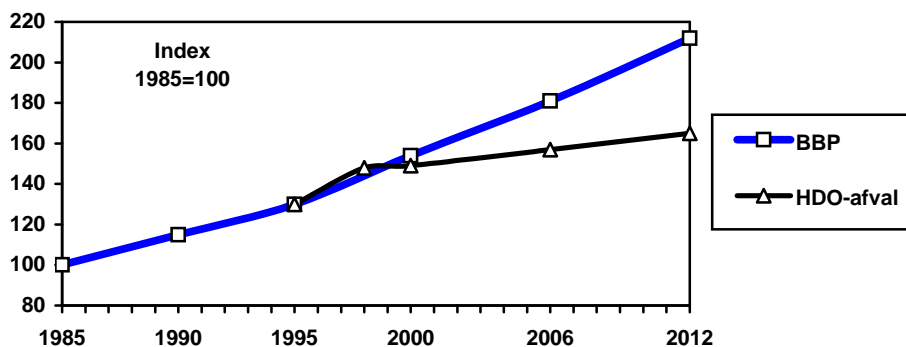


13.3.4 Afval afkomstig van handel, diensten en overheid (HDO)

Vanaf 1999 is de groei van het HDO-afval licht relatief ontkoppeld van de groei van het BBP. Voor HDO is 1995 als startpunt genomen, omdat de cijfers van de jaren daarvoor als onvoldoende betrouwbaar worden beoordeeld. Het preventiebeleid voor deze sector heeft tot doel deze relatieve ontkoppeling te vergroten (zie figuur 13.5).

Figuur 13.5:

BBP en HDO afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012 (Index 1985 = 100)





In de HDO-sector is het preventiepotentieel het grootst bij de grotere bedrijven en in de keten producenten-(detail)handel. Circa 50% van het afval komt vrij bij bedrijven met meer dan 50 werknemers. Het beleid wordt daarom gericht op (detail)handelsketens, grotere kantoren en zorginstellingen.

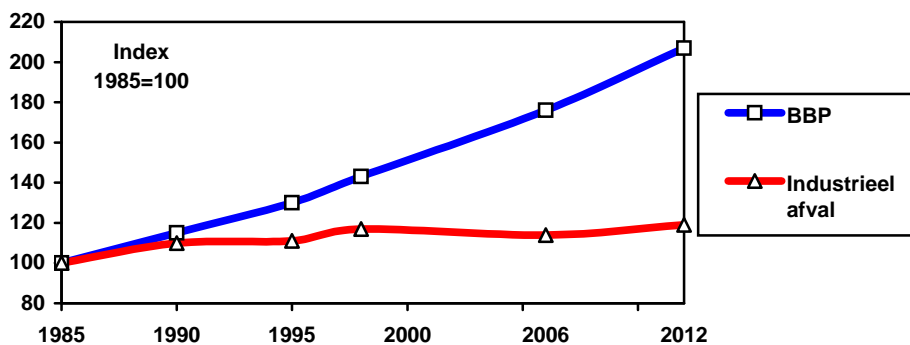
Kleinere bedrijven worden betrokken via branche-organisaties, beheerders van winkelcentra en afvalinzamelaars. Financiële prikkels zullen HDO-bedrijven aanzetten tot het nemen van preventiemaatregelen en met voorlichting wordt ingespeeld op het imago van bedrijven.

13.3.5 Industriële afvalstromen

Het beleid voor de industrie heeft tot doel de tussen 1985 en 2000 reeds bereikte mate van relatieve ont koppeling tussen industrieel afvalaanbod en BBP te handhaven (zie figuur 13.6).

Figuur 13.6:

BBP en industrieel afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012 (Index 1985 = 100)



Het beleid richt zich vooral op grotere bedrijven en ketens. Het speelt daarnaast in op de mogelijkheden om meerdere bedrijven te bereiken via beheer van bedrijventerreinen (facility management of parkmanagement). Ook wordt ingezet op een betere informatieoverdracht over preventiemogelijkheden, vergunningverlening en handhaving. Daarnaast wordt een efficiënt grondstoffengebruik gestimuleerd door heffingen en vergroening van het belastingstelsel.

13.3.6 Afval uit de bouw- en renovatiesector

In overleg met branche-organisaties in de bouw wordt gestreefd naar afvalpreventie op de bouwplaats en een goede naleving van de milieuzorgsystemen die de bouwbedrijven hebben ontwikkeld. Informatievoorziening over afvalpreventie voor bouwbedrijven wordt verbeterd. Er zal in overleg met de branche worden gewerkt aan het vaststellen van referentiewaarden voor de hoeveelheid bouwafval per type bouwproject. Met het programma 'Duurzaam Bouwen' wordt duurzaam ketenbeheer voor het hele bouwtraject gestimuleerd. In het nieuwe Bouwbesluit wordt milieu als pijler toegevoegd.

13.4 Aanpak afval preventie bij huishoudens

In paragraaf 13.3.3 is aangegeven dat huishoudelijk restafval in 2000 een fors aandeel vormde in het afval dat werd verwijderd en dat de groei van de hoeveelheid huishoudelijk afval tussen 1985 en 2000 groter is geweest dan de economische groei.

Het beïnvloeden van het gedrag van individuele consumenten en huishoudens is tot nu toe nauwelijks gelukt. Ook is het nog niet gelukt om de milieuconsequenties van het consumptiegedrag en de alternatieven daarvoor zodanig onder de aandacht van de consument te brengen, dat de voordelen van de alternatieven worden gezien en dat aanpassing van het consumptiegedrag optreedt. De verwachting is zelfs dat met het huidige beleid het milieubeslag als gevolg van binnenlandse consumptie in termen van emissies en ruimte-, energie- en grondstoffengebruik in de periode tot 2030 met 35 tot 50% zal toenemen.



Consumenten worden daardoor als doelgroep en als marktpartij in een ketengerichte aanpak steeds belangrijker. Om de milieudruk als gevolg van consumptie te verlagen, maken marktpartijen (aanbieders van producten en consumenten- en milieuorganisaties) afspraken binnen zogenoemde ketenoverleggen. Afvalpreventie door consumenten kan daar onderdeel van uitmaken. De rol die overheden hierbij kunnen spelen, moet nog worden uitgewerkt. Dat gebeurt door de uitvoering van het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen; een programma voor en door overheden 2001-2005.'

Andere activiteiten voor afvalpreventie van huishoudelijke afvalstoffen vloeien voort uit het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval (STAP)' (zie paragraaf 14.3.2).

13.5 Aanpak afvalpreventie bij bedrijven

13.5.1 Integrale benadering

Afvalpreventie is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt onderdeel uit van een integrale aanpak. Bedrijven en het bevoegd gezag kijken namelijk naar het gehele productieproces als het gaat om mogelijkheden voor preventieve maatregelen.

Naast preventie van afval komen dan bijvoorbeeld ook energie- en waterbesparing aan de orde. De integrale aanpak vindt onder meer zijn doorwerking in de wijze van vergunningverlening en van voorlichting en communicatie.

Naar aanleiding van de evaluatie van de uitvoeringsstrategie 'Met preventie is veel te winnen' (zie paragraaf 13.2) is het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen; een programma voor en door overheden' uitgebracht. Hoofddoelstelling van het programma is het verminderen van de milieubelasting door bedrijfsmatige activiteiten, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de ontkoppeling van milieudruk en economische groei.

Voor het operationeel maken van deze hoofddoelstelling heeft het programma drie invalshoeken:

- beleid: hieronder vallen doelstellingen die zijn gericht op inbedding en afstemming van beleid en de rol van de Inspectie;
- regulerende spoor: dit onderdeel bevat doelstellingen gericht op vergunningverlening en handhaving;
- stimulerende spoor: hierin zijn doelstellingen op het gebied van instrumenten, indicatoren, product- en ketenaspecten, duurzaam ondernemen, duurzaam inkopen, onderwijs en bedrijfsinterne milieuzorg opgenomen.

Enkele acties en doelstellingen uit het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'

1. Geven van cursussen over preventie in de milieuvergunning.
2. Houden van trainingen voor vergunningverleners en handhavers.
3. Verzorgen van informatiebladen, branchedocumenten, stand der techniek documenten, enz.
4. Organiseren van landelijke en/of regionale bijeenkomsten voor bestuurders en management.
5. Opnemen van preventie in vergunningen.
6. Handhaven van vergunningen en de 8.40 AmvB's Wt milieubeheer.
7. Ontwikkelen en toepassen van een scan voor ketenbeheer en duurzaam ondernemen.
8. Vastleggen door overheden van afspraken over duurzaam inkopen van producten en diensten en daar feitelijk uitvoering aan geven.
9. Bevorderen dat preventie en duurzaam ondernemen in leerprogramma's en onderwijs aan de orde komt.

Het programma kent dus een brede invalshoek. Het begrip preventie heeft betrekking op preventieve maatregelen in ruime zin. Naast een proces- of bedrijfsgerichte aanpak wordt expliciet aandacht besteed aan een product- en organisatie gerichte aanpak (milieugerichte productontwikkeling en productgerichte milieuzorg) en aan de ketenbenadering. Belangrijk onderdeel van het regulerende spoor uit het programma is de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering' (SAM). Deze regeling ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van projecten om vergunningverlening en handhaving van de onderwerpen afvalpreventie, afvalscheiding en energiebesparing op een adequaat niveau te krijgen. De rijksoverheid ondersteunt het programma met een programmabureau. Aan communicatie en monitoring wordt bijzondere aandacht besteed.



Zoals aangegeven, is de hoofddoelstelling van het programma het verminderen van milieudruk veroorzaakt door bedrijfsmatige activiteiten. De term 'bedrijfsmatig' moet breed worden opgevat en omvat derhalve ook overheden die goederen en diensten aankopen. Als uitvoerders van het programma mag van hen het goede voorbeeld worden verwacht. Doelstelling is dan ook dat overheidsorganisaties in de planperiode van het LAP hun papiergebruik met ten minste 35% reduceren. Ook bij andere bedrijfsmatige activiteiten moeten ze ervoor zorgdragen dat preventie van afvalstoffen onderdeel uitmaakt van het beleid om de milieudruk te verminderen. Deze doelstellingen zijn onderdeel van de monitoring van het programma duurzaam ondernemen.

www.MILIEUWINST.nl

De site www.milieuwinst.nl bevat meer dan 500 mogelijkheden en veel praktijkvoorbeelden om schoner te produceren, waaronder ook preventie van afvalstoffen valt. Er worden mogelijkheden genoemd voor de volgende sectoren: betonindustrie, brood- en banketbakkerijen, detailhandel, garage en autoschadeherstelbedrijven, horeca, sport en recreatie, hout- en meubelindustrie, metalelektro, natuursteenbewerking en textielveredeling. Voor elke sector zijn maatregelen uitgebreid beschreven.

13.5.2 Doelgroepbeleid industrie

Een integrale aanpak op milieugebied is reeds ingevoerd in het doelgroepbeleid industrie. Voor sectoren waarvoor dat nog niet is gebeurd, worden taakstellingen geformuleerd. Bij nieuwe of actualisatie van bestaande afspraken worden taakstellingen voor afvalpreventie opgenomen dan wel geactualiseerd.

Afspraken met bedrijfstakken

Op landelijk niveau zijn met tien bedrijfstakken afspraken gemaakt over te bereiken integrale milieutaakstellingen, die vervolgens worden vertaald naar de aangesloten bedrijven. Voor zes sectoren zijn of worden hand- of werkboeken ontwikkeld op basis waarvan individuele bedrijven bedrijfsmilieuplannen kunnen opstellen. Zo is er bijvoorbeeld een omvangrijk werkboek milieumaatregelen voor de textiel- en tapijtindustrie (1996). Afvalpreventie is een van de milieu-onderwerpen die hierin behandeld wordt. Daarbij worden tientallen maatregelen genoemd, zoals optimaliseren batchgroottes, gebruik van een doseerunit, optimalisatie aanmaak verboden en drukpasta's en toepassen van kleurstoffen met een hogere fixatiegraad.

13.6 Rollen van overheden en samenwerking

Afvalpreventie is een onderwerp dat van oudsher door de overheden gezamenlijk is aangepakt. De rollen daarbij zijn wel verschillend. Provincies en gemeenten richten zich rechtstreeks tot bedrijven en consumenten, bijvoorbeeld met preventiedoorlichtingen, voorbeeldprojecten en specifieke voorlichting. De rijksoverheid heeft vooral een faciliterende rol, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van financiële middelen en het geven van voorlichting. Deze rolverdeling heeft te maken met de directe relatie die provincies en gemeenten hebben met bedrijven in hun rol van bevoegd gezag. Gemeenten zijn doorgaans het primaire aanspreekpunt voor burgers.

De rolverdeling is terug te vinden in de twee programma's die zijn genoemd in voorgaande paragrafen. Met deze rolverdeling als vertrekpunt wordt de samenwerking tussen overheden gedurende de LAP-planperiode voortgezet.

Door de verschuiving van bevoegdheden van de provincies naar het Rijk kan op provinciaal niveau personele capaciteit vrijkomen. Deze capaciteit kan dan worden ingezet voor de uitvoering van het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen' en het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' (STAP).



14 Afvalscheiding

14.1 Inleiding

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

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

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

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

14.2 Wanneer afvalscheiding aan de bron?

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

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



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

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

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

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

14.3 Afvalscheiding door huishoudens

14.3.1 Door consumenten te scheiden afvalstoffen

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

De deelstromen blik, kunststofafval en drankenkartons behoeven niet aan de bron gescheiden te worden gehouden. Blik wordt bij de verbrandingsinstallatie voor verbranding uit het restafval of na verbranding uit de verbrandingsresten afgescheiden voor materiaalhergebruik. Kunststoffen en drankenkartons zijn doorgaans heterogeen van samenstelling en sterk vervuild. Hierdoor is gescheiden inzameling en materiaalhergebruik complex en duur. Mechanische nascheiding van huishoudelijk restafval met het oog op de inzet van de genoemde componenten als brandstof is een meer voor de hand liggende verwerkingsroute, die op toenemende schaal wordt ingezet. Daarmee wordt het verwijderen van deze afvalstoffen voorkomen. Uiteraard zijn plaatselijke initiatieven die wel voorzien in scheiding aan de bron van de genoemde componenten, toegestaan.

Het voorkomen van zwerfafval kan overigens een reden zijn om voor bepaalde producten die nu nog niet aan de bron worden gescheiden wel een systeem van bronscheiding op te zetten. Het gaat dan vooral om kleine verpakkingen (zie verder paragraaf 14.3.3).

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



Tabel 14.1:

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

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

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

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

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

14.3.2 Rol van de overheden bij afvalscheiding door consumenten

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

Bij afvalscheiding door consumenten wordt de volgende rolverdeling aangehouden:

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

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



Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval (STAP)

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

Speerpunten van het programma zijn:

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

14.3.3 Zwerfafval

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

Hoe burgers hun directe leefomgeving beleven, wordt mede bepaald door het aanwezige zwerfafval.

Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en heeft negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving.

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

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

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

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

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

Om te beoordelen of de doelstellingen zijn gehaald, worden jaarlijks twee onderzoeken uitgevoerd. Het eerste is een enquête onder consumenten naar het door hen gerapporteerde gedrag ten aanzien van zwerfafval.



Met de resultaten van dit onderzoek kan de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval worden bepaald. Het tweede onderzoek is een fysieke meting van de samenstelling van zwerfafval en dient om te beoordelen of de doelstelling van 45% reductie van het overige zwerfafval wordt gehaald.

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

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

14.3.4 Illegale dumping van afval

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

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

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

14.4 Afvalscheiding door bedrijven

14.4.1 Door bedrijven te scheiden afvalstoffen

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

Uitgangspunt is dat bedrijven verplicht zijn alle afvalstoffen te scheiden, gescheiden te houden en gescheiden af te geven, tenzij dat redelijkerwijs niet van hen kan worden gevergd. Bedrijven hebben vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die dikwijls in grote hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk. Wat minder eenduidig ligt het voor afvalstoffen die diffuus en in kleine hoeveelheden ontstaan. Tabel 14.2 geeft voor de meest voorkomende van die afvalstoffen een indicatie wanneer het redelijk is dat afvalscheiding plaatsvindt.

Afhankelijk van de omstandigheden kan afvalscheiding onder de waarden van tabel 14.2 ook redelijk worden geacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de afvalstroom geconcentreerd vrijkomt en eenvoudig te scheiden en gescheiden af te voeren is.



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

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

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

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

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

Tabel 14.2:

Verplichtingen en richtlijnen voor afvalscheiding door bedrijven

Afvalstoffen die altijd gescheiden dienen te worden, onafhankelijk van de bedrijfssituatie			
Gevaarlijk afval	Asbest	Papier & karton	Wit- en bruingoed
Afvalstoffen met richtlijn voor afvalscheiding			
Afvalstoffen		Richtlijn afvalscheiding (maximale herbruikbare hoeveelheid per week in het restafval)	
Folie		0 kg	
EPS (piepschuim)		1 rolcontainer van 240 liter (± 3 kg)	
Plastic bekertjes		± 500 bekertjes	
Overige kunststoffen		25 kg	
Autobanden		5 banden	
GFT/Swill		200 kg	
Groenafval		200 kg	
Houten pallets		2 pallets (± 40 kg)	
Overig houtafval		40 kg	
Glazen verpakkingen		½ rolcontainer van 240 liter (± 30 kg)	
Metalen		40 kg	
Steenachtig materiaal / Puin		0 kg; bij incidentele hoeveelheden 1 m3	
Textiel		40 kg	
Glas- en steenwol		25 kg	
Bedrijfsspecifieke afvalstoffen, zoals productuitval (broodafval bij de broodindustrie, visafval bij de visindustrie), bouw- of sloopafval, procesafval van industriële sectoren, incontinentiemateriaal bij ziekenhuizen enz.		Dit zijn vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die in grotere hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk.	



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

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

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

14.4.2 Rol van de overheden bij afvalscheiding door bedrijven

Onder bedrijven vallen zowel industriële bedrijven als kantoren, groot- en detailhandel, diensten en bouwbedrijven. Het beleid van de overheden is gericht op het behalen van een zo groot mogelijke milieuwinst. Dit gaat bij grotere bedrijven en ketens makkelijker dan bij kleinere en zelfstandige bedrijven. Het beleid gaat meer gebruik maken van de mogelijkheden om bedrijven te bereiken via bedrijfsverenigingen. Ook wordt ingezet op een betere informatieverspreiding over afvalscheidingsmogelijkheden, vergunningverlening en handhaving. Verder dient het bevoegd gezag bij herinrichting van gebieden, zoals winkelcentra, en bij het afgeven van bouwvergunningen meer rekening te houden met het reserveren van ruimte voor opslag van (gescheiden gehouden) afvalstoffen.

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

Regulerend spoor

Circa 75% van de bedrijven in Nederland valt onder de zogenoemde 8.40 AmvB's. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van deze besluiten.

Voor vergunningplichtige bedrijven is de verplichting tot afvalscheiding onderdeel van de vergunning. Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het opnemen van afvalscheiding in vergunningen en voor de handhaving.

Stimulerend spoor

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

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

14.5 Kosten van afvalscheiding aan de bron

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



De kostenvoordelen bij afvalscheiding aan de bron betreffen het verwerkingsdeel.

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

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

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

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

14.6 Nascheiding

Om afval als product of materiaal te kunnen hergebruiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor makkelijkst toepasbare afvalstoffen verkregen.

De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen geïntensiveerd, zoals in de paragrafen hiervoor is beschreven. Voor blik geldt dat deze afvalstof bij de verbrandingsinstallatie voor of na verbranding wordt afgescheiden.

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

Voor huishoudelijk restafval zijn twee installaties operationeel, is er een in aanbouw en bestaan er plannen voor verschillende andere.

De hoogcalorische deelstromen van de scheidingsinstallaties kunnen onder meer worden ingezet als brandstof in bijvoorbeeld cementovens of elektriciteitscentrales. Ook kan het materiaal worden verbrand in installaties die speciaal voor hoogcalorische afvalstromen worden gebouwd.



15 Inzamelen

15.1 Inleiding

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

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

15.2 Vergunningstelsel voor verzamelen

Een stelsel van verzamelvergunningen wordt uitsluitend in het leven geroepen als het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen dat voor een bepaalde categorie afvalstoffen noodzakelijk maakt. De verzameling van de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen (gesplitst in wel of niet afkomstig van schoonmaakwerkzaamheden) is alleen toegestaan met een door de Minister van VROM verleende vergunning. De argumentatie daarvoor is opgenomen in paragraaf 15.7.

15.3 Registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars

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

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

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

15.4 Inzamelen van huishoudelijk afval

De Wet milieubeheer en het LAP leiden niet tot andere verantwoordelijkheden voor het verzamelen van huishoudelijk afval. De gemeenten blijven daar verantwoordelijk voor en kunnen zelf beslissen of ze het huishoudelijk afval door een eigen verzamel dienst verzamelen dan wel dat ze er voor zorg dragen dat het door derden wordt verzameld.



In de Wet Milieubeheer is de sinds 1994 bestaande verplichting tot het gescheiden inzamelen van GFT-afval gehandhaafd. Daarnaast dienen gemeenten ook zorg te dragen voor gescheiden inzameling van glas, papier/karton, textiel, KCA en wit- en bruingoed.

Zoals in paragraaf 14.3.1 is aangegeven, is het gewenst om ook grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloopafval, waaronder verduurzaamd hout, aan de bron te scheiden en vervolgens gescheiden in te zamelen. Het betreft hier incidenteel vrijkomende afvalstoffen waarvan gescheiden inzameling en nuttige toepassing al voor een belangrijk deel praktijk is.

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

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

Er is besloten om de bedoelde AMvB vooralsnog niet op te stellen, omdat de huidige situatie niet tot grote problemen leidt en een hoeveelheidsgrens wellicht illegaal gedrag uitlokt.

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

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

Voor diverse producten is producentenverantwoordelijkheid ingesteld. Dit betekent dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn en worden gebracht en die in het afvalstadium komen of zijn geraakt. Financiering van deze producentenverantwoordelijkheid vindt veelal plaats door het instellen van een door producenten en importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen afvalbeheerbijdrage. Deze bijdrage kan worden verdisconteerd in de prijs van het product of bovenop de nieuwprijs van een product worden gezet. Bekende afvalstoffen waarvoor een afvalbeheerbijdrage is ingesteld, zijn auto's, batterijen en wit- en bruingoed. Consumenten kunnen sommige van deze producten inleveren bij de gemeente, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Het is dan vanzelfsprekend dat de gemeente deze afvalstoffen kosteloos inneemt. De consument heeft immers bij aanschaf van het product al een afvalbeheerbijdrage betaald en de gemeente kan zich zonder kosten van de betreffende afvalstoffen ontdoen.

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

DIFTAR

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

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



Onbekend is wat daarbij de invloed is van het vaak gelijktijdig met Diftar invoeren of verbeteren van een systeem van gescheiden inzameling of het gelijktijdig inzetten van instrumenten als communicatie. Ook is niet goed vast te stellen in hoeverre ongewenst ontwijkgedrag de oorzaak is van de vermindering van het restafval. Hierbij moet worden gedacht aan afvaltoerisme (het elders aanbieden van afval) en illegale dumpingen.

Dit illustreert dat de inzet van Diftar naast voordelen ook nadelen kan hebben. Er wordt namelijk een financiële prikkel gecreëerd om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen, maar tegelijkertijd kan datzelfde financiële instrument aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van Diftar moet dan ook steeds goed worden bezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

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

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

15.5 Inzamelen van bedrijfsafval

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

Het verzamelen van bedrijfsafval is voor een overheid een marktactiviteit. De Mededingingswet wordt in 2004/2005 aangepast, waarbij regels worden opgenomen voor overheidsorganisaties en overheidsbedrijven die marktactiviteiten verrichten (zie ook paragraaf 5.5.2).

15.6 Inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen

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

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

15.7 Inzamelvergunningen

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

- afgewerkte olie: alleen door beperking van het aantal verzamelaars kan een verwerkingsinrichting op het niveau van de minimumstandaard in Nederland worden gerealiseerd;
- scheepsafvalstoffen: de huidige verzamelvergunningen zullen worden voortgezet als overgang naar de invoering van systemen voor indirecte financiering; na invoering van de indirecte financiering zal de capaciteit en het aantal verzamelaars worden gereguleerd via aanbesteding van de verzameldiensten door de beheerder/intermediair van de indirecte financiering.



Er worden afzonderlijke vergunningen gegeven voor het verzamelen van scheepsafvalstoffen die vrijkomen bij schoonmaakwerkzaamheden en van overige scheepsafvalstoffen. Het gaat daarbij om alle gevaarlijke scheepsafvalstoffen, bepaalde categorieën niet-gevaarlijk scheepsafvalstoffen en alle gevaarlijke scheepsreinigingsafvalstoffen;

- klein gevaarlijk afval (KGA): alleen door beperking van het aantal verzamelaars kan garantie worden verkregen dat kleine hoeveelheden gevaarlijk afval ook daadwerkelijk gescheiden worden ingezameld en hergebruik van kleine partijen ook bedrijfseconomisch mogelijk is.

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

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

Voor afgewerkte olie en KGA blijft de systematiek van verzamelplichtgebieden gehandhaafd. Dit betekent dat er in elk plichtgebied een verzamelaar is die is verplicht om bij de ontdoeners de betreffende afvalstoffen in te zamelen. De afzonderlijke verzamelaars hebben tevens het recht om in de andere plichtgebieden die afvalstoffen in te zamelen.

In bijlage 6 zijn kaartjes met de verzamelplichtgebieden opgenomen.

15.8 Opslaan van afvalstoffen

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

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

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

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

15.9 Melden en registreren

Met ingang van 1 januari 2005 is de regeling voor het melden van afvalstoffen op landelijk niveau gebracht (Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen). Het meldingstelsel genereert primair gegevens voor handhaving.

Voor het melden en registreren is een landelijke uitvoeringsinstantie opgericht bij het agentschap SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer.



16 Mengen

16.1 Inleiding

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

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

16.2 Uitgangspunten

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

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

Deze uitgangspunten voor het mengen van afvalstoffen worden uitgewerkt in paragraaf 16.3. De uitwerking geldt zowel voor gevaarlijke als niet-gevaarlijke afvalstoffen. Met deze uitwerking wordt tevens voldaan aan EG-richtlijn 91/689 betreffende gevaarlijke afvalstoffen. Daarin is vastgelegd dat gevaarlijke afvalstoffen van elkaar gescheiden moeten worden gehouden. Mengen kan volgens artikel 2 van de richtlijn alleen worden toegestaan indien dat niet leidt tot risico's voor mens en milieu en indien de veiligheid bij verwijdering of nuttige toepassing daarmee is gediend. Artikel 2, 3e lid van deze richtlijn stelt dat een dergelijke verrichting slechts mag plaatsvinden indien daarvoor vergunning is verleend. Met de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen is deze EG-richtlijn in Nederlands recht omgezet. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden die het mogelijk maken in de vergunning aangewezen gevaarlijke afvalstoffen te mengen met andere in de vergunning aangewezen (gevaarlijke) afvalstoffen, stoffen, preparaten en andere producten.



16.3 Uitwerking van de uitgangspunten

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

Daarbij is de volgende uitwerking van de uitgangspunten bepalend:

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

16.4 Uitwerking per verwerkingsroute

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

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



16.4.1 Thermische processen

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

1. Installaties die geheel of in hoofdzaak zijn bedoeld voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijderen, zoals afvalverbrandingsinstallaties, draaitrommelovens, wervelbedovens en pyrolyse-installaties.
Mengen van afvalstoffen voor verbranden in deze installaties is toegestaan. De acceptatiecriteria in de vergunning voor het betreffende proces zijn daarbij uitgangspunt voor het resultaat van het mengen. Deze installaties zijn uitgerust met zodanige voorzieningen, dat de verwijdering kan plaatsvinden zonder een overmatige belasting van het milieu.
2. Installaties voor het bij- of meestoken van afvalstoffen, zoals elektriciteitscentrales en cementovens. Indien afvalstoffen bepaalde concentraties aan de zware metalen kwik, cadmium en thallium bevatten, zal diffuse verspreiding van deze metalen naar de lucht optreden bij verwerking in cementovens en elektriciteitscentrales. Het mengen van afvalstoffen die bepaalde concentraties aan deze verontreinigingen overschrijden, is dan ook niet toegestaan.
Voorts is het niet toegestaan om afvalstoffen te mengen voor inzet in elektriciteitscentrales en cementovens als die afvalstoffen bepaalde concentraties aan PCB's, dioxines en een aantal persistente organohalogeenvormingen (POP's) overschrijden. Het verdrag van Stockholm voorziet namelijk in een wereldwijd verbod op de productie en het gebruik van POP's. Dit betekent dat ook een nuttige toepassing van deze stoffen in het afvalstadium niet is toegestaan.
Deze benadering sluit tevens aan bij het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan. PCB's dienen op grond van Richtlijn 96/59/EG te worden verwijderd. Mengen van PCB's met het oog op nuttige toepassing is niet toegestaan.
Gelet op deze internationale verplichtingen dienen de betreffende afvalstoffen te worden verwijderd in installaties die bedoeld zijn voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijderen, zoals een afvalverbrandingsinstallatie of een draaitrommeloven.
Voor de concentraties van de hiervoor genoemde stoffen zie tabel 16.1. Beneden deze concentraties mogen afvalstoffen wel worden gemengd voor inzet in elektriciteitscentrales en cementovens.

Tabel 16.1:

Maximaal toegestane concentraties voor mengen voor bij- of meestoken

	Maximale concentratie (mg/kg d.s.)
EOX (als indicator voor organohalogeenvormingen)	1.000
Kwik	10
Cadmium	100
Thallium	100
Dioxines / furanen (dirty 17)	0,001
PCB	0,5 mg/kg per congeneer 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180

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



De beleidslijn voor het mengen van afvalstoffen is nader uitgewerkt in het rapport 'De verwerking verantwoord' (De Roever 2002).

Opgemerkt wordt dat het mengen van hoogcalorische en laagcalorische afvalstromen is toegestaan, met uitzondering van die laagcalorische stromen waarvoor capaciteitsregulering is ingesteld. Voorkomen moet worden dat door het mengen van deze stromen de structuur voor het verwijderen van afvalstoffen in gevaar wordt gebracht.

16.4.2 Overige processen

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

- 1. Verontreinigde grond en bagger:** deze zijn onderdeel (geweest) van het milieucompartiment (water)bodem en moeten na reiniging weer deel uit kunnen maken van de (water)bodem. Het mengen van verontreinigde grond en bagger met andere afvalstoffen is niet toegestaan. Bij verwerking van verontreinigde grond en baggerspecie mogen alleen stromen met naar aard, samenstelling en concentraties vergelijkbare verontreinigingen worden gemengd. Indien aard, samenstelling en concentraties niet geheel vergelijkbaar zijn, maar de afzonderlijke deelstromen met de voorgestane reinigingstechniek tot hetzelfde eindproduct kunnen worden gereinigd, is het toegestaan deze deelstromen te mengen voor verwerking via de betreffende reinigingstechniek. Het mengen van schone met verontreinigde grond en baggerspecie is niet toegestaan; ook het mengen van licht verontreinigde grond en baggerspecie met ernstig verontreinigde grond en baggerspecie is niet toegestaan. Het thermisch reinigen van grond valt niet onder de thermische processen zoals bedoeld in paragraaf 16.4.1. Bij thermische grondreiniging is de temperatuur namelijk veel lager dan bij thermische conversie (zoals verbranden) van afvalstoffen. Ook is het reinigingsproces gericht op het uit de grond verwijderen van de verontreinigingen en niet op het volledig thermisch omzetten van de verontreinigingen.
- 2. Bouwstoffen:** afvalstoffen die afzonderlijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Bouwstoffenbesluit mogen niet met elkaar worden gemengd om alsnog aan het besluit te voldoen. Wel is het toegestaan om afvalstoffen die aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit voldoen te mengen met afvalstoffen die daar niet aan voldoen als dat noodzakelijk is voor de fysische en/of bouwtechnische eigenschappen van de bouwstof. Het moet dan wel gaan om het bijmengen van functionele hoeveelheden. Een voorbeeld is het mengen van vliegashoudend materiaal van elektriciteitscentrales en hoogovenslakken in cement. Deze uitwerking heeft geen betrekking op de verwerking van reststoffen in thermische processen waarbij bouwstoffen ontstaan. Een belangrijke reden om bij het inzetten van afvalstoffen voor de productie van bouwstoffen zorgvuldig te zijn, is dat bij bouwstoffen sprake is van een cyclisch proces. De afvalstof die in de bouwstof is ingezet, komt namelijk na een periode van enkele tot tientallen jaren weer vrij. Om te garanderen dat bouwstoffen ook na deze cyclus weer als bouwstof inzetbaar zijn, is terughoudendheid bij het mengen van afvalstoffen vereist.
- 3. Meststoffen:** bij het inzetten van afvalstoffen voor het maken van meststoffen geeft het Besluit overige organische meststoffen aan welke concentraties zware metalen in mest zijn toegestaan. In het Besluit zullen regels worden opgenomen voor het mengen van afvalstoffen in meststoffen.
- 4. Voedselveiligheid:** het mengen van afvalstoffen in voedingsstoffen is in beginsel niet toegestaan vanwege de risico's voor veiligheid en gezondheid.
- 5. Diervoeders:** uit oogpunt van voedselveiligheid gaat het Beleidsbesluit diervoeder uit van het voorzorgprincipe en het gebruik van zuivere grondstoffen. Voor het mengen van afvalstoffen in diervoeders moet worden voldaan aan het voorzorgprincipe en aan het criterium zuivere grondstof.
- 6. Afvalwater:** er moet worden voorkomen dat door mengen zwarte lijst stoffen via het afvalwater in het oppervlaktewater terecht komen. Dit is uitgewerkt in het rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen' van de Commissie Integraal Waterbeheer.
- 7. Storten:** het storten van afval is uitgewerkt in hoofdstuk 18 (Verwijdering) en in het capaciteitsplan storten van het LAP. Niet-gevaarlijk afvalstoffen worden bijna altijd gezamenlijk gestort. Verschillende C2-afvalstoffen kunnen gezamenlijk worden gestort, bijvoorbeeld in een eigen compartiment. Dit geldt ook voor C3-afvalstoffen.



Het gezamenlijk storten is geen actieve handeling waarbij afvalstoffen worden gemengd. Voor afvalstoffen waarvoor de minimumstandaard storten is, kan mengen worden toegestaan indien de uitloging van de afvalstoffen daardoor minder wordt en ook anderszins geen nadelige effecten voor het milieu optreden. Voorbeeld daarvan is het mengen van C2-afvalstoffen en niet-gevaarlijke afvalstoffen in een proces dat tot doel heeft de C2-afvalstoffen te verwerken tot een geconditioneerde gevaarlijke afvalstof.



17 Nuttige toepassing

17.1 Inleiding

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

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

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

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

17.2 Vormen van nuttige toepassing

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

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

17.2.1 Product- en materiaalhergebruik

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

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



17.2.2 Hoofdgebruik als brandstof

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

Samengevat komt het op het volgende neer:

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

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

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

Om de inzet van afvalstoffen als brandstof te stimuleren, is op 1 juli 2003 een financieel stimuleringskader in werking getreden: Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP). Dit voorziet in een aanpassing van bestaande regelingen (REB) met daarbij vergoedingen voor elektriciteitsproductie. Het doel van het stimuleringskader is te bereiken dat bedrijven niet primair investeren in capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen, maar in verbranden als vorm van nuttige toepassing (hoog calorisch verbranden). In 2006 is door het Ministerie van Economische Zaken besloten geen nieuwe aanvragen meer te honoreren. De kans bestaat dat bij afwezigheid van financiële prikkels om het onrendabele deel van de investering in duurzame energie af te dekken, de energierendementen van nieuwe installaties minder hoog zullen zijn dan aanvankelijk was beoogd door de initiatiefnemers. Energieterugwinning is in ieder geval wel een vast onderdeel van de eisen die gesteld worden aan nieuwe installaties, dus een toename van de energieproductie in absolute zin is nog wel te verwachten. Overigens is het de bedoeling dat in 2007 de MEP wel opnieuw wordt ingezet, maar naar verwachting zal het geen open-eind regeling meer zijn en een kortere duur krijgen.

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



17.3 Wegnemen van belemmeringen

17.3.1 Afbakening tussen afvalstof en niet-afvalstof

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

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

17.3.2 Dereguleren van nuttige toepassing

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

17.3.3 Onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering

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

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

17.3.4 Nuttige toepassing op de stortplaats

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

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

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

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



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:

- D1: het op of in de bodem brengen van afval; in het LAP benoemd als storten.
- D3: injectie in de diepe ondergrond.
- D10: verbranding op het land; in het LAP benoemd als verbranden als vorm van verwijdering.

Er wordt onder meer 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).

Om de hiervoor genoemde voorkeur voor verbranden financieel te ondersteunen, is op 1 juli 2003 een financieel stimuleringskader in werking getreden: Milieuprestatie Elektriciteitsproductie (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.

In 2006 is door het Ministerie van Economische Zaken besloten geen nieuwe aanvragen meer te honoreren. De kans bestaat dat bij afwezigheid van financiële prikkels om het onrendabele deel van de investering in duurzame energie af te dekken, de energierendementen van nieuwe installaties minder hoog zullen zijn dan aanvankelijk was beoogd door de initiatiefnemers. Energieterugwinning is in ieder geval wel een vast onderdeel van de eisen die gesteld worden aan nieuwe installaties, dus een toename van de energieproductie in absolute zin is nog wel te verwachten.

Overigens is het de bedoeling dat in 2007 de MEP wel opnieuw wordt ingezet, maar naar verwachting zal het geen open-eind regeling meer zijn en een kortere duur krijgen.

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 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 is daarom op 1 juli 2003 opgeheven. Op die datum is tevens het financiële stimuleringskader dat voorziet in vergoedingen voor elektriciteitsproductie in werking getreden. 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, is 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 is 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.

Op 1 januari 2007 zijn ook de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 in- en uitvoer van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan, ook als dit leidt tot verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. Uiteraard moeten bij in- en uitvoer de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.

18.2.2 Brandbaar gevaarlijk afval

Op 1 januari 2005 is de concessieovereenkomst tussen de Staat en AVR-Nutsbedrijf Gevaarlijk Afval BV voor het verbranden van specifieke gevaarlijke afvalstoffen, voortijdig beëindigd. De redenen daarvoor waren de sterk oplopende verliezen bij het verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen en het ontbreken van uitzicht op verbetering daarvan. Verder is in het buitenland ruimschoots voldoende capaciteit beschikbaar voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen. Het besluit is per brief van 23 augustus 2004 door de Staatssecretaris van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer medegedeeld (29 200 XI, nr. 131).



Gevolg van dit besluit is dat de DTO's vanaf 1 januari 2005 niet meer in gebruik zijn en Nederland vanaf die datum dus niet meer beschikt over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verwerken van DTO-afvalstoffen. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit.

Het hiervoor staande betekent dat ontdoeners hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen niet meer hoeven aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval, in- en uitvoer van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven. Dat laatste houdt onder meer in dat de AVI's ook gevaarlijk afval mogen verbranden, uiteraard voor zover hun vergunning dat toestaat.

Specifiek ziekenhuisafval

In de periode 2004-2005 is onderzoek gedaan naar de structuur voor de verwijdering van specifiek ziekenhuisafval. Het streven is namelijk om ook in die sector meer vrijheid en marktwerking in te voeren en geografische grenzen te laten vervallen, net als bij de verbranding van overige afvalstoffen.

Er is besloten om de positie van de ZAVIN als enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval voorsnog in stand te houden. De belangrijkste reden daarvoor is een aantal onzekerheden in deze markt, waaronder het beschikbaar zijn van voldoende verwerkingscapaciteit in het buitenland. Dat betekent dat uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen van specifiek ziekenhuisafval niet wordt toegestaan. Alleen bij calamiteiten of bij een tijdelijk tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland wordt uitvoer toegestaan. Invoer wordt wel toegestaan, zolang de verwijdering van Nederlands specifiek ziekenhuisafval niet in gevaar komt.

De beschikbare capaciteit van de ZAVIN is momenteel groter dan het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval, waardoor het moeilijk is om de continuïteit van deze basisvoorziening te waarborgen. Daar komt nog bij dat ontdoeners vanaf 2007 de mogelijkheid krijgen om hun specifiek ziekenhuisafval zodanig te bewerken dat het als gewoon bedrijfsafval kan worden afgevoerd. Dit kan leiden tot minder aanbod aan de ZAVIN. Uitbreiding van de capaciteit zal het waarborgen van de continuïteit van de ZAVIN alleen maar moeilijker maken en kan zelfs het bestaansrecht van de huidige basisvoorziening voor het verwerken van specifiek ziekenhuisafval in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit wordt daarom niet toegestaan.

Het streven is om deze voorkeurspositie van de ZAVIN voor een periode van 3 jaar in stand te houden. In principe wordt vanaf 1-1-2010 de uitvoer van specifieke ziekenhuisafval naar een buitenlandse verwerker toegestaan. Mochten echter vóór die datum in Nederland excessieve prijsstijgingen bij het verwijderen van specifiek ziekenhuisafval optreden, dan kan de Staatssecretaris van VROM besluiten om eerder uitvoer toe te staan.

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 luchtemissies 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 beleidsscenario 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 voorzieningenniveau 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 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 uitlogbare vaste anorganische gevaarlijke afvalstoffen. Ze kunnen alleen op of in de bodem worden gebracht als de beheermaatregelen en de voorzieningen zodanig zijn dat percolaatvorming 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 C2-afvalstof te vermijden. Een mogelijkheid is terugwinnen van milieubedreigende stoffen. Dit kan er toe leiden dat het uitloggedrag 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 be-/verwerkt, moeten worden gestort. Tot eind 2005 had Nederland hiervoor een aparte locatie, namelijk de C2-deponie. Eind 2005 is de concessieovereenkomst voor het verwerken van specifieke gevaarlijke afvalstoffen tussen de Staat en AVR-Nutsbedrijf Gevaarlijk Afval BV voortijdig beëindigd en is de C2-deponie gesloten. Redenen daarvoor zijn het sterk verminderd aanbod van gevaarlijk afval, de technische staat van de deponie en de bijbehorende voorzieningen en nieuwe Europese regelgeving voor storten. Met het beëindigen van de concessieovereenkomst is er voor AVR ook geen acceptatieplicht meer van C2-afval.

Door het wegvallen van de C2-deponie moeten de C2-afvalstoffen op een andere stortplaats in Nederland worden gestort. Als dat niet mogelijk is, is uitvoer van C2-afvalstoffen voor storten toegestaan.



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 stortkosten per ton (inclusief Wbm-heffing). 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 storten in Nederland
2. Nuttige toepassing als vervanger van primaire grondstof	<ul style="list-style-type: none">• Binnen de randvoorwaarden van van toepassing zijnde wet- of regelgeving, zoals het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming• Maximale kosten: 150% van het tarief van storten in Nederland
3. 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 van toepassing zijnde wet- of regelgeving, zoals het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming• Producten dienen inzetbaar te zijn• Maximale kosten: 150% van het tarief van storten in Nederland
4. Immobilisatie waardoor storten in Nederland 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 storten in Nederland
5. Storten in het buitenland	<ul style="list-style-type: none">• Juiste EVOA-procedure volgen

C3-afvalstoffen

C3-afvalstoffen zijn niet-verwerkbaar, 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 (AOO 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 milieuhygiënisch 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 milieucompartmenten wordt voorkomen.

18.3.5 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 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 monostromen 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 milieuvoorzieningen, door bijvoorbeeld minder monitoring of het later afdichten van de stortplaats;
- meer benutting van de energie in het gestorte afval.

De projecten zijn inmiddels afgerond en de resultaten zijn te vinden op www.duurzaamstorten.nl. In 2007 gaan de overheden en de Stichting Duurzaam storten in overleg over een vervolg op de projecten.

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.

Opslag van CO₂ in de (diepe) ondergrond

Zowel nationaal als internationaal wordt in het kader van het klimaatbeleid de opslag van CO₂ in de (diepe) ondergrond genoemd als een optie om de uitstoot van CO₂ te beperken. De Nederlandse overheid staat positief tegenover een dergelijke opslag, in het bijzonder in lege gasvelden. In deze velden heeft immers miljoenen jaren lang aardgas vastgezet. Naast lege gasvelden zijn meer opties beschikbaar, zoals aquifers of niet-winnbare kolenlagen.



Een aquifers is een ondergrondse waterhoudende grondlaag, die ingesloten ligt tussen ondoordringbare materialen als graniet en klei. In de niet-winbare kolenlagen hecht de CO₂ zich aan de kolen en verdringt op die manier de van nature aan de kolen gehechte methaan (CH₄), die vervolgens kan worden gewonnen.

Er is in Nederland één demonstratieproject offshore uitgevoerd, waarbij jaarlijks 20 kton CO₂ in een leeg gasveld is geïnjecteerd. De Nederlandse overheid wil meer ervaring opdoen met CO₂-opslag in ondergrondse reservoirs en daarvan leren wat in Nederland mogelijk is en onder welke voorwaarden. Daarom willen de ministeries van EZ en VROM diverse proefprojecten voor ondergrondse opslag van CO₂ financieel en inhoudelijk ondersteunen.

Als CO₂ wordt opgeslagen in de diepe ondergrond, is sprake van het opbergen van afvalstoffen. Deze opslag was echter nog niet aan de orde toen de huidige paragraaf 18.4 van het LAP werd opgesteld en de tekst van deze paragraaf is dan ook niet van toepassing op de proefprojecten.

Als duidelijk is onder welke voorwaarden CO₂ opslag in de diepe ondergrond in Nederland mogelijk is, worden de voorwaarden voor een dergelijke opslag mogelijk in deze paragraaf opgenomen. Daarbij zal rekening worden gehouden met internationale ontwikkelingen rond de verdere instrumentering en vereisten voor CO₂-opslag, met name binnen de mariene verdragen London Convention en OSPAR (Oslo and Paris Commissions: The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic), het Europese systeem voor CO₂-emissiehandel, CDM (Clean Development Mechanisme van het Kyoto protocol), IEA (International Energy Agency) en IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).



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 maken 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 gegevens-eigenaar 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:
 - a. definities zoveel mogelijk eenduidig zijn;
 - b. verzamelmethode en gegevensbewerking controleerbaar en reproduceerbaar zijn;
 - c. over het meetpunt in de keten overeenstemming bestaat;
 - d. verantwoordelijkheden met betrekking tot de aard, consistentie, beschikbaarheid en verwerking van de gegevens eenduidig beschreven zijn;
 - e. de structuur van de informatiestromen helder is.
5. Gegevens worden centraal opgeslagen, bewerkt en gerapporteerd.
6. Eénmaal 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 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 de Begeleidingscommissie LAP. Hierin zijn vertegenwoordigd het Ministerie van VROM (voorzitter), SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer (secretariaat), IPO, VNG, Stichting Natuur en Milieu, MKB Nederland, VNO-NCW, Vereniging Afvalbedrijven, NVRD, FHG, BRBS, BVOR, TLN en CBS.

De feitelijke monitoring van het LAP, te weten het daadwerkelijk verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens wordt gecoördineerd door SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer.

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 CBS, worden niet door SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer 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.

19.3.2 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 SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer. Bij het uitvoeren van deze activiteiten vindt uiteraard wel overleg met derden plaats, maar dat overleg is een integraal onderdeel van de betreffende activiteiten.

Er wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het LAP.

19.4 Gegevensopslag

Bij SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer wordt een centrale afvaldatabank gerealiseerd, waarin alle afvalgegevens worden opgeslagen.

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 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).

Na 1 januari 2007, dat wil zeggen na het open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen, zal in het bestaande monitoringprogramma van het LAP speciale aandacht worden besteed aan de in- en uitvoer van met name brandbaar afval, het storten van brandbaar afval, marktontwikkelingen, het realiseren van nieuwe verwerkingscapaciteit en de ontwikkelingen in de contracten voor de verwerking van huishoudelijk afval. Door deze monitoring wordt inzicht verkregen in de effecten van het openen van de landsgrenzen.

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 er een Europese verordening betreffende afvalstoffen statistieken.

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.



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 milieuspecties 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 geïventariseerd.

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.



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-/vergiftingsinstallatie 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 is op 1 juli 2003 opgeheven. Er zijn 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 agentschap SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer bij beoordeling en advisering van de Minister van VROM bij voorgenomen afwijkingen van het LAP. Ook staat het agentschap ten dienste van het bevoegd gezag bij het beoordelen van bepaalde vergunningaanvragen. Deze rol van het agentschap 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 agentschap SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer geplaatst. Alle uitspraken zullen tevens worden opgeslagen in een voor iedereen toegankelijk centraal databestand.
Neutraal tot positief.
- Er wordt gezien 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 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 sluikhandel 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 milieueisen, 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 landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen gehandhaafd blijven zolang er geen gelijk speelveld is met de ons omringende landen. Hoogcalorisch afval 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 milieueisen. 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. Daarom zijn op 1 januari 2007 de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen vervallen.

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 is de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen op 1 juli 2003 opgeheven. Sinds 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 specifieke verbrandingsinstallaties 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 inzamelaars 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.



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 handhavingsplan 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 handhavingsinstanties 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 duurzaam ondernemen en instrumenten daarvoor en werken dit nader uit.

22.3 Mogelijke aanvullende maatregelen

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 gezien 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 gezien 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.

22.4 '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 vollast 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.