

Sectorplan 1

Huishoudelijk restafval

1 Achtergrondgegevens

1. Belangrijkste afvalfracties	Grove en fijne materiaalstromen zoals organisch afval, papier/karton, kunststoffen, glas, metalen, keramiek, hout en steenachtig materiaal.
2. Belangrijkste bronnen	Huishoudens
3. Aanbod in 2000 (in Nederland)	4.800 kton
4. % nuttige toepassing in 2000	2%
5. % verwijdering in 2000	98%
6. Verwacht aanbod in 2006	5.200 kton
7. Verwacht aanbod in 2012	5.500 kton
8. Bijzondere kenmerken	Euralcodes 20.03.01, 20.03.07 en 20.03.99

2 Afbakening sectorplan

In dit sectorplan is het beleid uitgewerkt voor huishoudelijk restafval, inclusief grof huishoudelijk restafval. Dat is afval dat vrijkomt bij particuliere huishoudens en dat resteert na het gescheiden houden van stromen als glas, papier, GFT-afval, enz.

In onderstaande tabel is aangegeven welke aan huishoudelijk restafval verwante afvalstromen in andere sectorplannen aan de orde komen.

Voor deze stromen zie deze sectorplannen
Gescheiden ingezamelde stromen uit huishoudelijk afval	9 organisch afval 14 verpakkingsafval 15 wit- en bruingoed 17 KCA/KGA en chemicaliënverpakkingen 18 papier en karton 20 textiel

3 Beleid

Het beleid voor huishoudelijk restafval is gericht op het bevorderen van preventie, afvalscheiding en nuttige toepassing van deelstromen.

3.1 Preventiemogelijkheden

In hoofdstuk 13 'Preventie' van het beleidskader is preventie van huishoudelijk afval aangeduid als één van de prioriteiten van het afvalbeleid. Het beleid om te voorkomen dat huishoudelijk afval ontstaat is gericht op consumenten en producenten. De consument kan bijdragen aan preventie door bij de aankoop en het gebruik van producten het afvalaspect te laten meewegen. Dit kan onder meer worden bevorderd door het verstrekken van informatie over alternatieven en het belonen van het aanbieden van minder restafval (bijvoorbeeld via systemen van tariefdifferentiatie).

De activiteiten die de overheden ontplooiën om preventie te bevorderen zijn vastgelegd in het uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'. In dit programma, en in het programma STAP, wordt ook afvalpreventie door consumenten meegenomen.

De producenten kunnen bijdragen aan preventie door bij het ontwerp van een product rekening te houden met de afvalaspecten van productie, verbruik en afdanking. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld gestimuleerd via het Convenant verpakkingen (zie ook sectorplan 14 'Verpakkingsafval').

3.2 Inzamelen

Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer een wettelijke zorgplicht voor de periodieke inzameling van huishoudelijk afval bij elk binnen het gemeentelijk grondgebied gelegen perceel. In de plaatselijke verordening geven de gemeenten deze verplichting vorm, bijvoorbeeld door aan te geven welke stromen door huishoudens gescheiden moet worden gehouden.

Gemeenten hebben eveneens op grond van de Wet milieubeheer een wettelijke zorgplicht voor afvalstoffen van particuliere huishoudens die te groot of te zwaar zijn om op dezelfde wijze als huishoudelijk restafval aan de inzameldienst te worden aangeboden. Gemeenten dienen hiervoor ten minste één brengvoorziening in de vorm van een milieustation of –straat ter beschikking te stellen. Bij dit brengpunt kunnen de grove delen van het huishoudelijk afval, zoals meubilair, grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloopafval worden gescheiden om vervolgens nuttig te worden toegepast.

Het algemene beleid voor gescheiden inzameling van huishoudelijk afval is beschreven in het beleidskader, hoofdstuk 14 'Afvalscheiding'. In dit hoofdstuk is aangegeven en gemotiveerd dat gemeenten de stromen GFT-afval, papier/karton, glas, textiel, wit- en bruingoed, klein chemisch afval en componenten uit grof huishoudelijk afval gescheiden dienen in te zamelen. Daarnaast hebben gemeenten de vrijheid om ook andere stromen uit het huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen, bijvoorbeeld drankenkartons en kunststoffen. Hiervoor is echter geen landelijk beleid geformuleerd. De gescheiden inzameling en inname van huishoudelijke afvalvetten dient, voor zover dit nog gebeurt, bij gebrek aan hergebruiksmogelijkheden te worden beëindigd.

Doelstellingen huishoudelijk afval (2006)	
Preventie	Relatieve ontkoppeling van de groei van huishoudelijk afval en bruto binnenlands Product (BBP)
Gescheiden inzameling van afzonderlijke fracties in huishoudelijk afval	55% GFT afval 75% papier en karton 90% glas 50% textiel 90% wit en bruingoed 90% KCA
Verwijderen van huishoudelijk restafval dat resteert na scheiding aan de bron en mechanische nascheiding	Maximaal 40% van totaal aanbod huishoudelijk afval

Om preventie en gescheiden inzameling van componenten uit het huishoudelijk afval te stimuleren, is in 2001 het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie huishoudelijk afval' (STAP) gestart. Belangrijk onderdeel daarvan is de 'Subsidieregeling Aanpak Milieudrukvermindering'. Deze regeling ondersteunt (samenwerkende) gemeenten financieel bij de uitvoering van projecten gericht op afvalpreventie en gescheiden inzameling van componenten uit het huishoudelijk afval.

3.3 Be- en verwerken

De verbranding van huishoudelijk restafval is per definitie aangemerkt als een handeling van verwijdering. Ten behoeve van de verwerking van heterogene en relatief laagcalorische afvalstromen zoals huishoudelijk restafval, daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval en residuen van de bewerking van deze stromen, zijn afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) gebouwd.

Het storten van huishoudelijk afval, deelstromen afkomstig van het scheiden en sorteren en residuen anders dan door middel van scheiden of sorteren of verwerken van deelstromen, is niet toegestaan op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (categorie 30).

In 2000 werd een deel van het huishoudelijk restafval (circa 22%) nog gestort met een ontheffing van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. De oorzaak daarvan is een groter aanbod aan brandbaar restafval dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Storten van brandbaar huishoudelijk restafval is uit oogpunt van ruimtebeslag, uitstoot van methaan, verkwisting van grondstoffen en eeuwig risico op lekkages ongewenst. Om deze situatie te beëindigen, wordt gedurende de planperiode gestreefd naar nuttige toepassing van hoogcalorisch brandbaar restafval. Hiertoe is het storten van brandbaar afval financieel onaantrekkelijker gemaakt door de stortbelasting. Tot 1 juli 2003 worden tevens beperkingen gesteld aan de uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen. Vanaf 1 juli 2003 vervalt deze beperking. Om te bevorderen dat installaties tot stand komen voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van nuttige toepassing wordt een stimuleringskader ontwikkeld dat voorziet in financiële vergoedingen voor vermeden CO₂-emissies. Deze stimulerende maatregelen geven een extra prikkel om, naast extra inzet op preventie en gescheiden inzameling, alternatieven te realiseren gericht op nuttige toepassing. Bij dit laatste kan worden gedacht aan mechanische scheiding van huishoudelijk restafval, waarbij hoogcalorische deelstromen ontstaan die geschikt zijn voor een inzet als secundaire brandstof. De resterende stromen hebben dan een stookwaarde die een optimale benutting van de capaciteit van de bestaande AVI's mogelijk maakt.

4 Aspecten van vergunningverlening

Voor de algemeen geldende bepalingen bij vergunningverlening wordt verwezen naar 'Toelichting bij de sectorplannen'. Aanvullingen op en afwijkingen van deze algemeen geldende bepalingen zijn hierna gegeven.

4.1 Inzamelen en opslaan

Gemeenten kunnen de inzameling van huishoudelijk afval door eigen reinigingsdiensten laten uitvoeren of uitbesteden aan andere organisaties.

4.2 Be- en verwerken

Minimumstandaard

De minimumstandaard voor het verwerken van huishoudelijk restafval is verwijderen door verbranden, waarbij aan reststoffen minder dan 5% van de ingangshoeveelheid op gewichtsbasis wordt gestort.

Overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard

- De minimumstandaard sluit aan bij een bestaande wijze van verwerking en is daarmee uitvoerbaar en bedrijfszeker. Verwijderen door verbranden van huishoudelijk restafval wordt algemeen aanvaard als kosteneffectief.
- De grens van 5% te storten reststoffen is afgeleid van de hoeveelheid die resteert bij het verbranden van huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval in AVI's. De overige reststoffen van verbranding worden nuttig toegepast. Tevens wordt bij het verbranden van huishoudelijk restafval in een AVI energie gewonnen. Dit, samen met het gegeven dat een hoogwaardiger wijze van verwerking voor alle huishoudelijk restafval niet haalbaar is vanwege de heterogeniteit van het afval, maakt de minimumstandaard milieueffectief.
- Hoogwaardiger verwerking van huishoudelijk restafval wordt nagestreefd door scheiding van afval aan de bron én nascheiding gevolgd door nuttige toepassing te stimuleren.
- De wijze van verwerking in het buitenland is in een aantal gevallen laagwaardiger dan de minimumstandaard. Op grond van het zelfverzorgingsbeginsel wordt in beginsel uitvoer voor storten niet toegestaan.

Voor bewerking van huishoudelijk restafval, voorafgaand aan verdere verwerking, mag slechts vergunning worden verleend wanneer de bewerking niet leidt tot deelstromen of residuen die worden gestort, en verwerking van deelstromen en residuen conform de minimumstandaard gegarandeerd is. Dit is in lijn met het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen.

5 In- en uitvoer

Het toetsingskader, de bezwaargronden en de bijbehorende procedures voor in- en uitvoer zijn opgenomen in hoofdstuk 12 van het beleidskader. De uitwerking hiervan voor huishoudelijk restafval is hierna gegeven.

5.1 Verwijderen

Invoer van huishoudelijk restafval en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor storten wordt op basis van nationale zelfverzorging en/of omdat de overbrenging niet in overeenstemming is met nationale wettelijke bepalingen in beginsel niet toegestaan.

Uitvoer van huishoudelijk restafval en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor storten wordt op basis van nationale zelfverzorging in beginsel niet toegestaan.

Tegen invoer van huishoudelijk restafval en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt wanneer de beoogde verwerking in lijn is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig is vergund aan de beoogde verwerker.

Tegen uitvoer van huishoudelijk restafval en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor verbranden als vorm van verwijderen wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

5.2 Nuttige toepassing

Onbewerkt huishoudelijk restafval wordt aangemerkt als stedelijk afval dat voorkomt op de oranje lijst van de EVOA. Wanneer huishoudelijk restafval is bewerkt (bijvoorbeeld door nascheiden) kan dit ertoe leiden dat de bij de bewerking vrijkomende deelstromen, bijvoorbeeld papierafval of plasticafval, aangemerkt worden als groene lijst stromen. Nederland stelt geen beperkingen aan overbrenging ten behoeve van nuttige toepassing van stromen die zijn ingedeeld op de groene lijst.

5.3 Voorlopige verwijdering of voorlopige nuttige toepassing

Wordt onbewerkt huishoudelijk afval na overbrenging gemengd, gesorteerd of anderszins voorbehandeld, dan is in het algemeen sprake van voorlopige nuttige toepassing (R12/R13) of van voorlopige verwijdering (D13/D14/D15).

Tegen in- en uitvoer van huishoudelijk restafval en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor voorlopige verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt op grond van nationale zelfverzorging, wanneer als vervolghandeling 5% of meer van het overgebrachte afval wordt gestort.

Tegen invoer van huishoudelijk restafval en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor voorlopige nuttige toepassing wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt wanneer de beoogde verwerking in lijn is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig is vergund aan de beoogde verwerker.

Tegen uitvoer van huishoudelijk restafval en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor voorlopige nuttige toepassing wordt bezwaar gemaakt wanneer als vervolghandeling zoveel van het overgebrachte afval wordt gestort dat de mate van nuttige toepassing de overbrenging niet rechtvaardigt. Het toetsingskader hiervoor is paragraaf 12.4 beleidskader, waarbij 5% of meer in beginsel geldt als te hoog om de overbrenging te rechtvaardigen.

Wanneer de kennisgeving onvoldoende gegevens bevat over de vervolghandeling(en) wordt in beginsel bezwaar gemaakt, zowel bij voorlopige nuttige toepassing als bij voorlopige verwijdering.

6 Monitoring

Het CBS enquêteert jaarlijks alle gemeenten in Nederland via de enquête 'Van gemeentewege ingezameld afval'. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de hoeveelheden huishoudelijk afval die (gescheiden) zijn ingezameld en afgevoerd.

Monitoring van de hoeveelheid huishoudelijk restafval die is gestort en verbrand vindt plaats op basis van een jaarlijkse enquêtering van de exploitanten van AVI's en stortplaatsen door de Werkgroep Afvalregistratie (WAR).