

Sectorplan 4

Afval van onderhoud van openbare ruimten

1 Achtergrondgegevens

1. Belangrijkste afvalfracties	Veegafval, marktafval, drijfafval, zwerfafval en slib
2. Belangrijkste bronnen	diversen
3. Aanbod in 2000 (in Nederland)	1.050 kton
4. % nuttige toepassing in 2000	68%
5. % verwijdering in 2000	32%
6. Verwacht aanbod in 2006	1.080 kton
7. Verwacht aanbod in 2012	1.110 kton
8. Bijzondere kenmerken	Euralcodes 20.03.02, 20.03.03, 20.03.04, 20.03.06 en 20.03.99

2 Afbakening sectorplan

In dit sectorplan is het beleid uitgewerkt voor afval van onderhoud van openbare (buiten)ruimten. Dit wordt ook wel reinigingsdienstenaafval genoemd. Afval van onderhoud van openbare ruimten wordt beschouwd als met huishoudelijk restafval vergelijkbaar bedrijfsafval.

Deze afvalstroom is onderverdeeld in vier categorieën:

- veegafval dat vrijkomt bij het vegen van openbare straten, terreinen, stranden en het legen van openbare afvalbakken;
- marktafval dat vrijkomt bij het opruimen van afval van markten en evenementen. Het betreft met name het afval dat niet door marktkeopliden of exploitanten van evenementen zelf wordt ingezameld en afgegeven als bedrijfsafval;
- drijfafval dat vrijkomt bij het reinigen van havens, kanalen, sloten, grachten en vijvers;
- slib dat vrijkomt bij het reinigen van riolen kolken en gemalen (RKG-slib).

De afvalstromen die onder deze noemer vallen zijn divers van samenstelling. RKG-slib bestaat overwegend uit inert materiaal zoals zand. Veegafval bestaat deels ook uit zand maar ook uit zwerfafval waarbij verpakkingen qua volume een belangrijke component vormt. Marktafval bevat naast organisch afval, een grote fractie karton.

Voor de uitwerking van het beleid voor plantaardig afval dat vrijkomt bij onderhoud aan openbaar groen, zoals plantsoenen, groenstroken, bermen, oevers e.d. wordt verwezen naar sectorplan 9 'Organisch afval'. Voor havenslib is in het LAP geen specifiek beleid geformuleerd. Baggerspecie valt buiten de reikwijdte van het LAP.

3 Beleid

Het beleid voor afval van onderhoud van openbare ruimten is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving door het zoveel mogelijk voorkomen van zwerfafval, en op het minimaliseren van de hoeveelheid die voor verwijdering wordt aangeboden. Hiertoe wordt preventie, afvalscheiding en nuttige toepassing van deelstromen bevorderd.

3.1 Preventiemogelijkheden

In het huidige milieubeleid wordt een groot belang toegekend aan een schone leefomgeving voor burgers. Hoe burgers hun directe leefomgeving beleven wordt mede bepaald door het aanwezige zwerfafval.

Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en draagt bij aan een negatieve beleving van de woon-, werk- en recreatieomgeving. Daarom is het van belang zwerfafval te beperken. Overheid en bedrijfsleven zetten zich in om, voor wat verpakkingen betreft, de hoeveelheid zwerfafval terug te dringen (zie sectorplan 14 'Verpakkingsafval'). In het deelconvenant zwerfafval, onderdeel van het Convenant Verpakkingen III, zijn concrete afspraken opgenomen over het voorkomen en bestrijden van zwerfafval en de verantwoordelijkheden van de diverse partijen daarbij.

Behalve door het voorkomen dat zwerfafval ontstaat, wordt de hoeveelheid zwerfafval die wordt aangetroffen bepaald door het beheer van de ruimte (de frequentie van opruimen). Hierbij geldt: 'waar het schoner is, blijft het langer schoon'. Hier ligt een actieve rol voor beheerders van openbare ruimten. Op grond van de Wet milieubeheer kan de gemeente in de plaatselijke verordening regels stellen aan het voorkomen, beperken en opruimen zwerfafval. Tevens kunnen zij op basis van wijkgerichte analyses zorg dragen voor een actief beleid ter bestrijding van zwerfafval.

3.2 Inzamelen

Gemeenten kunnen door het optimaliseren van de inzamelstructuur (voldoende afvalbakken op straat en tijdig ledigen) bijdragen aan het voorkomen van het ontstaan van zwerfafval. Voor marktafval kan het aanbieden van een laagdrempelig inzamelsysteem voor de verschillende fracties bijdragen aan het nuttig toepassen ervan en dus aan de beperking van de hoeveelheid die verwijderd moet worden.

3.3 Be- en verwerken

Het storten van afval van onderhoud van openbare ruimten is door de relatief hoge storttarieven financieel onaantrekkelijk. Dit geeft een prikkel om alternatieven te realiseren gericht op preventie en nuttige toepassing. Door mechanische nascheiding kunnen deelstromen uit afval van onderhoud van openbare ruimten worden gehaald, die geschikt zijn voor nuttige toepassing.

Het storten van marktafval en drijfafval is verboden op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (categorieën 27 en 29). Voor veegafval en RKG-slib zijn stortverboden in voorbereiding.

4 Aspecten van vergunningverlening

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

4.1 Inzamelen en opslaan

De inzameling van afval van onderhoud van openbare ruimten is de verantwoordelijkheid van de beheerders van openbare terreinen en (water)wegen, zoals gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat. De uitvoering van de inzameling kan door eigen (reinigings)diensten worden verricht of worden uitbesteed aan andere organisaties.

4.2 Be- en verwerken

Het verwerken van afval van onderhoud van openbare ruimten richt zich, voor zover dit niet reeds gescheiden wordt ingezameld, op het zoveel mogelijk scheiden van de verschillende afvalcomponenten tot nuttig toepasbare deelstromen.

De invoering van stortverboden voor veegafval en RKG-slib bevorderen de afscheiding van de inerte fractie voorafgaand aan verdere verwerking door verbranding of nuttige toepassing. Zowel uit oogpunt van kosten als uit technisch oogpunt is het verbranden van inerte materialen immers niet aantrekkelijk. Na afscheiding van de inerte fractie resteert een restfractie bestaande uit metaal, grof vuil, slib en organische delen. RKG-slib kan ook worden verwerkt bij een rioolzuiveringsinstallatie, wanneer de Wvo-vergunning van deze installatie dit toelaat.

Minimumstandaard

- De minimumstandaard voor het be- en verwerken van veegafval en RKG-slib is het scheiden in een inerte fractie en een restfractie, waarna de inerte fractie, al dan niet na reiniging, nuttig wordt toegepast.
- De minimumstandaard voor het verwerken van de restfractie (exclusief het inerte deel) van veegafval en RKG-slib, alsmede voor markt- en drijfafval, is verwijderen door verbranden, waarbij aan reststoffen minder dan 5% van de ingangshoeveelheid restfractie (op gewichtsbasis) wordt gestort.

Overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard

- De minimumstandaard voor het verwerken van de restfractie van veegafval, RKG-slib en van markt- en drijfafval sluit aan op een bestaande wijze van verwerking, en is daarmee uitvoerbaar en bedrijfszeker. Verwijderen door verbranden van deze stromen wordt algemeen aanvaard als kosteneffectief.
- De grens van 5% te storten reststoffen is afgeleid van de hoeveelheid die resteert bij het verbranden van heterogeen, relatief laagcalorisch afval in AVI's. De overige reststoffen van verbranding worden nuttig toegepast. Tevens wordt bij het verbranden afval in een AVI energie gewonnen. Dit, tezamen met het gegeven dat een hoogwaardiger wijze van verwerking voor alle restafval van onderhoud van openbare ruimten niet haalbaar is vanwege de heterogeniteit van het afval en de wisselende samenstelling gedurende de seizoenen en per activiteit, maakt de minimumstandaard milieueffectief.
- Hoogwaardiger verwerking van afval van openbare ruimten wordt nagestreefd door afvalscheiding gevolgd door nuttige toepassing van deelstromen, zoals de inerte fractie van het veegafval en het RKG-slib, te bevorderen.
- 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.

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 voor afval van onderhoud van openbare ruimten is hierna gegeven.

5.1 Verwijderen

Invoer van afval van openbare ruimten 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 afval van openbare ruimten en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor storten wordt op basis van nationale zelfverzorging in beginsel niet toegestaan.

Tegen invoer van afval van openbare ruimten en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt wanneer de beoogde verwerking in strijd is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig niet kan worden vergund aan een verwerker in Nederland. Voor (fracties van) afval van openbare ruimten waarvoor verbranden als vorm van verwijderen in lijn is met de minimumstandaard wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt tegen invoer wanneer de verwerking als zodanig is vergund aan de beoogde verwerker.

Tegen uitvoer van afval van openbare ruimten 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

Afval van openbare ruimten wordt beschouwd als van gemeentewege ingezameld en daarmee vergelijkbaar stedelijk afval. Deze afvalstof staat op de oranje lijst van de EVOA. Wanneer afval van onderhoud van openbare ruimten is bewerkt (bijvoorbeeld door nascheiden) kan dit er toe 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 afval van openbare ruimten 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 afval van openbare ruimten 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 afval van openbare ruimten en/of fracties die zijn ontstaan uit bewerking daarvan voor voorlopige verwijdering waarbij de vervolghandeling geheel bestaat uit verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt wanneer dit in strijd is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig niet kan worden vergund aan een verwerker in Nederland. Het gestelde in de vorige zin geldt niet voor (fracties van) afval van openbare ruimten waarvoor verbranden als vorm van verwijderen in lijn is met de minimumstandaard en als zodanig is vergund aan de beoogde verwerker.

Tegen uitvoer voor voorlopige verwijdering waarbij de vervolghandeling geheel bestaat uit verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

Tegen invoer van afval van openbare ruimten 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 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

Via de enquête 'Van gemeentewege ingezameld afval' inventariseert het CBS de hoeveelheid door gemeenten ingezameld afval van onderhoud van openbare ruimten. Monitoring van de hoeveelheid die wordt verwijderd vindt plaats door de Werkgroep Afvalregistratie (WAR).

Het informatiedocument 'Richtlijn voor sorteeranalyses' (AOO/2001c) bevat een leidraad voor de registratie van componenten van afval van onderhoud van openbare ruimten.