

Sectorplan 9

Organisch afval

1 Achtergrondgegevens

1. Belangrijkste afvalfracties	Gescheiden ingezameld GFT-afval, organisch bedrijfsafval en groenafval
2. Belangrijkste bronnen	Huishoudens; handel, diensten en overheid
3. Aanbod in 2000 (in Nederland)	3.560 kton, waarvan 1.740 kton gescheiden ingezameld ⁵
4. % nuttige toepassing in 2000	49%
5. % verwijdering in 2000	51%
6. Verwacht aanbod in 2006	4.000 kton
7. Verwacht aanbod in 2012	4.500 kton
8. Bijzondere kenmerken	Euralcodes 20.01.08 en 20.02.01

2 Afbakening sectorplan

In dit sectorplan is het beleid uitgewerkt voor gescheiden ingezameld organisch afval. Het betreft:

- gescheiden ingezameld groente-, fruit- en tuinafval van huishoudens (GFT-afval);
- gescheiden ingezameld organisch bedrijfsafval waaronder (gekookt) keukenafval en etensresten (swill) dat naar aard en samenstelling vergelijkbaar is met GFT-afval en vrijkomt bij handel, diensten en overheid (analoog GFT-afval) en veilingafval;
- gescheiden ingezameld groenafval dat vrijkomt bij aanleg en onderhoud van openbaar groen, bos- en natuurterreinen, en al het afval dat hiermee te vergelijken is, zoals onder meer grof tuinafval, berm- en slootmaaisel, afval van hoveniersbedrijven, agrarisch afval en afval dat vrijkomt bij aanleg en onderhoud van terreinen van instellingen en bedrijven.

In onderstaande tabel is aangegeven welke met organisch afval verwante afvalstromen in andere sectorplannen aan de orde komen.

Voor deze stromen zie deze sectorplannen
• ongescheiden ingezameld organisch afval van consumenten	1 huishoudelijk restafval van consumenten
• reststromen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie	2 procesafhankelijk industrieel afval
• ongescheiden ingezameld organisch afval van bedrijven	3 HDO-restafval van bedrijven
• slachtafval, kadavers, etc	28 dierlijk afval

3 Beleid

⁵ Deze hoeveelheid heeft alleen betrekking op organisch afval afkomstig van huishoudens en de HDO-sector.

Het beleid voor organisch afval is gericht op het bevorderen van gescheiden inzameling gevolgd door nuttige toepassing.

In de Europese Richtlijn storten (99/31/EG) is het voorschrift opgenomen dat in 2018 de hoeveelheid gestort organisch afval maximaal 35 gewichtsprocent mag bedragen van de hoeveelheid die in 1995 werd ingezameld. Nederland voldoet al aan deze doelstelling door onder meer het gescheiden inzamelen van GFT-afval en papier en karton. In 2000 werd circa 10% van het organisch afval dat nog in het restafval zit gestort en het overige verbrand.

Nederland hanteert het in internationaal verband vastgelegde uitgangspunt dat bodemverontreiniging voorkomen dient te worden. Dit is ook het uitgangspunt geweest bij het opstellen van het Besluit overige organische meststoffen (BOOM). In de meeste landen met een goed ontwikkeld systeem voor de gescheiden inzameling en verwerking van organisch afval zijn richtlijnen van kracht die niet veel afwijken van het Nederlandse BOOM. Voor de meest kritische kwaliteitsparameter, het metaal zink, is echter wel sprake van een duidelijk strengere norm. Over de mogelijkheden om de negatieve consequenties hiervan te beperken zal overleg met de betrokken branches worden gevoerd.

3.1 Preventiemogelijkheden

Kwantitatieve preventie wordt bereikt door te stimuleren dat organisch afval van plantaardige oorsprong direct nuttig wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld door thuiscomposteren van GFT-afval, of door gebiedseigen groenafval in te zetten als bodemverbeteraar. Een mogelijkheid om het ontstaan van groenafval te voorkomen is het aanpassen van het plantsoen- en groenbeheer.

Kwalitatieve preventie van organisch afval wordt bereikt door scheiding aan de bron, waardoor een schone grondstof ontstaat voor de productie van compost. Alleen gescheiden ingezameld organisch afval kan voldoen aan de eisen met betrekking tot zware metalen uit het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM).

3.2 Inzamelen

Voor GFT-afval uit huishoudens geldt als doelstelling dat 55% van het aanbod in 2006 gescheiden ingezameld moet worden. Deze doelstelling is ongeveer gelijk aan het percentage gescheiden inzameling dat in 2000 is gerealiseerd.

Om afvalscheiding en preventie van componenten uit het huishoudelijk afvalstof een nieuwe impuls te geven, wordt het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' (STAP) uitgevoerd door rijk, provincies en gemeenten. Communicatie op lokaal niveau is een belangrijke pijler van dit programma.

Voor procesonafhankelijk bedrijfsafval geldt voor 2006 een doelstelling van tenminste 60% scheiden aan de bron. De activiteiten die de gezamenlijke overheden uitvoeren om afvalscheiding aan de bron door bedrijven te stimuleren zijn beschreven in het programma 'Met preventie op weg naar duurzaam ondernemen'.

3.3 Be- en verwerken

Het storten van gescheiden ingezameld GFT-afval, plantaardig afval afkomstig van land of tuinbouw, veilingafval, plantsoen- of groenafval (afkomstig van openbaar groen) is op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden verboden (respectievelijke categorieën 10, 25, 26 en 28).

In de Wet milieubeheer is een verbod voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen opgenomen. Daarmee wordt afvoer van groenafval naar inrichtingen voor nuttige toepassing gestimuleerd. Gemeenten kunnen ontheffing verlenen van dit verbod, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet.

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 GFT-afval

4.1.1 Inzamelen en opslaan

Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer een wettelijke zorgplicht voor de wekelijkse gescheiden inzameling van GFT-afval uit huishoudens. Zij hebben keuzevrijheid in de wijze waarop zij dit organiseren, bijvoorbeeld via verzamelcontainers of individuele systemen (minibak of duobak). De inzameling kan door eigen reinigingsdiensten worden verricht of worden uitbesteed aan andere partijen.

De Wet milieubeheer biedt gemeenten de mogelijkheid in het belang van een doelmatige verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen een deel van haar grondgebied uit te zonderen van gescheiden inzameling van GFT-afval en de regelmaat van inzameling van GFT-afval anders te regelen (bijvoorbeeld eens in de 14 dagen).

Criteria om een deel van het grondgebied uit te zonderen van gescheiden inzameling zijn:

- Het gescheiden ingezamelde GFT-afval is structureel verontreinigd.
- Gescheiden opslaan, aanbieden en inzamelen van GFT-afval is om milieuhygiënische redenen niet wenselijk (zoals ongeschikte ruimte in en om de woning).
- Gescheiden inzameling van GFT-afval leidt tot een onevenredig hoog kostenniveau van de inzameling en verwerking van GFT-afval. Dit is het geval als deze kosten aanmerkelijk hoger liggen dan bij integrale inzameling van huishoudelijk afval en verbranding daarvan.

Een aanpassing van art. 10.26 van de wet milieubeheer zal het voor gemeenten mogelijk maken om voor het hele grondgebied bepaalde zaken naar eigen inzicht in te vullen. Dit betreft:

- Met welke frequentie ze inzamelen (bijvoorbeeld de winter overslaan)
- Welke fractie van GFT-afval ze gescheiden willen inzamelen (bijvoorbeeld alleen tuinafval)
- Of ze andere afvalstromen gecombineerd met het gft-afval willen inzamelen (bijvoorbeeld luiers).

Het geheel stoppen van gescheiden inzameling van gft-afval op het hele grondgebied blijft ook met deze wijziging uitgesloten.

4.1.2 Be- en verwerken

GFT-afval wordt momenteel verwerkt in composteer- of vergistinginstallaties. In een composteerinstallatie wordt het GFT-afval direct verwerkt tot compost van goede kwaliteit. In een vergistingsinstallatie wordt biogas en digestaat geproduceerd. Het digestaat kan door nacomposteren bewerkt worden tot compost van goede kwaliteit.

In het MER voor het LAP zijn de volgende technieken voor de be- en verwerking van GFT-afval vergeleken:

- gescheiden inzameling gevolgd door composteren, of vergisten of vergassen met bijstoken van het gas in een elektriciteitscentrale;
- geen gescheiden inzameling van GFT-afval maar integrale verbranding met huishoudelijk restafval in een AVI, of integrale verwerking met huishoudelijk restafval in een scheidings- en vergistingsinstallatie.

Uit de vergelijking van de milieueffecten van de technieken voor de verwerking van gescheiden ingezameld GFT-afval komt vergassen van het GFT-afval gevolgd door bijstoken van het gas in een elektriciteitscentrale als milieuhygiënisch beste techniek naar voren. Deze techniek is echter niet operationeel.

Uit de vergelijking van milieueffecten van technieken voor de verwerking van integraal met het overig huishoudelijk afval ingezameld GFT-afval komt scheiden-vergisten-verbranden naar voren als milieuhygiënisch beste techniek. Integraal verbranden in een AVI scoort minder goed.

Bij een vergelijking van alle technieken is vergassen van gescheiden GFT-afval significant beter dan de andere technieken, met uitzondering van een weging waarbij de mate van toepassing van een verwerkingstechniek bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelen (Distance-to-target) de doorslag geeft. In dat geval zijn de verschillen tussen de technieken niet significant. De overige technieken verschillen niet significant en hebben voor de meeste weegvormen scores die elkaar overlappen. Integraal verbranden scoort in alle weegvormen, met uitzondering van de weegvorm Distance-to-target, het slechtste. De scores voor scheiden gevolgd door composteren/vergisten zijn vooral gevoelig voor de milieueffecten van uitloging van stoffen.

De technieken die op dit moment in de praktijk worden gebruikt voor de verwerking van GFT-afval kunnen uit milieuoogpunt als gelijkwaardig worden beschouwd. Daarom zijn kostenoverwegingen en beschikbare verwerkingscapaciteit de belangrijkste criteria op basis waarvan de minimumstandaard is vastgesteld. Dit betekent dat composteren of vergisten van gescheiden ingezameld GFT-afval vooralsnog de voorkeur heeft.

Minimumstandaard

De minimumstandaard voor gescheiden ingezameld GFT-afval is composteren of vergisten met het oog op materiaalhergebruik.

Overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard

- De aangegeven minimumstandaard sluit aan op de bestaande praktijk van scheiden, bewerken en nuttig toepassen, en is daarmee uitvoerbaar en bedrijfszeker.
- Uit de resultaten van het MER blijkt dat integraal inzamelen gevolgd door verbranden en integraal inzamelen, mechanisch scheiden, vergisten en tenslotte verbranden uit milieuoogpunt vergelijkbaar zijn met de minimumstandaard. Er is echter op dit moment onvoldoende verbrandings- en nascheidings- en vergistingscapaciteit, zodat het vooralsnog uit milieuoogpunt gewenst is de gescheiden inzameling gevolgd door composteren of vergisten zoveel mogelijk voort te zetten om het storten van huishoudelijk afval bij gebrek aan verwerkingsmogelijkheden te voorkomen.
- Gescheiden inzameling van GFT-afval is nodig om vergassen als meest milieuvriendelijk alternatief op termijn mogelijk te maken. Bij de monitoring van het LAP wordt de ontwikkeling van nieuwe technieken, waaronder vergassen van gft-afval, in kaart gebracht en gevolgd. De resultaten van de monitoring worden gebruikt bij het evalueren van het beleid.
- Gescheiden inzamelen en vervolgens nuttig toepassen van GFT-afval is doorgaans goedkoper dan gemengde inzameling en verwijderen door verbranden. De kostenvoordelen zitten niet zozeer bij de inzameling, maar bij de vermeden verwijdering. Daarmee is de minimumstandaard kosteneffectief.
- De wijze van verwerking van gescheiden GFT-afval in het buitenland is in een aantal gevallen laagwaardiger dan de minimumstandaard. Op grond van het zelfverzorgingsbeginsel wordt uitvoer voor storten in beginsel niet toegestaan.

4.2 Organisch bedrijfsafval

4.2.1 Inzamelen en opslaan

Ten aanzien van inzamelen en opslaan zijn geen afvalstroomspecifieke aspecten van vergunningverlening aan de orde.

4.2.2 Be- en verwerken

Gescheiden ingezameld organisch bedrijfsafval wordt na inzameling afgevoerd naar een composteer- of vergistinginstallatie voor verwerking tot compost. Verwerking van swill tot diervoer is verboden, met uitzondering van toepassing van swill in petfoods. Swill kan samen met GFT-afval en ander organisch bedrijfsafval worden verwerkt in een composteer- of vergistinginstallatie, wanneer hierdoor het composteer- of vergistingsproces niet wordt verstoord.

Minimumstandaard

- De minimumstandaard voor gescheiden ingezameld analoog organisch bedrijfsafval, inclusief swill, is composteren of vergisten met het oog op materiaalhergebruik.
- Voor de minimumstandaard voor integraal met het overig afval ingezameld analoog organisch afval wordt verwezen naar sectorplan 3 'Restafval van handel, diensten en overheden'.

Overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard

De overwegingen komen overeen met de overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard voor GFT-afval (paragraaf 4.1).

4.3 Groenafval

4.3.1 Inzamelen en opslaan

Ten aanzien van inzamelen en opslaan zijn geen afvalstroomspecifieke aspecten van vergunningverlening aan de orde.

4.3.2 Be- en verwerken

Groenafval wordt hoofdzakelijk afgevoerd naar groencomposteerders waar het, eventueel na voorbereiding, doorgaans in de open lucht wordt gecomposteerd. Naast composteren worden andere verwerkingsopties voor groenafval toegepast. Voorbeelden zijn directe toepassing als bodemverbeteraar of gebruik als bouwstof voor het dempen van sloten in veenweidegebieden. Deze verwerkingsroutes zijn alleen wenselijk indien ze uit milieuoogpunt minimaal gelijkwaardig zijn aan composteren en niet in strijd zijn met regelgeving zoals de Meststoffenwet, het BOOM en de Wet bodembescherming. Het is aan bevoegd gezag (Gedeputeerde Staten) om de wenselijkheid van specifieke verwerkingsroutes te beoordelen. Provincies en VROM zullen een handreiking opstellen die door de betrokkenen gebruikt kan worden bij de beoordeling van individuele gevallen.

In het MER voor het LAP is een aantal technieken voor de be- en verwerking van de houtfractie uit het groenafval vergeleken. Het betreft composteren, vergassen en vervolgens het gas bijstoken in een elektriciteitscentrale, en wervelbedverbranding. Uit de resultaten van de milieuhygiënische vergelijking van verwerkingstechnieken voor de houtfractie uit het groenafval komt naar voren dat thermische verwerking in alle weegvormen significant beter is dan composteren. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de milieuvergelijking niet is meegenomen wat de betekenis zou zijn voor de verwerkingsmogelijkheden van het overige groenafval wanneer de houtfractie apart wordt verwerkt. De houtfractie wordt immers ingezet ten behoeve van een goed verloop van het composteringsproces van groenafval.

Minimumstandaard

De minimumstandaard voor gescheiden ingezameld groenafval is nuttig toepassen in de vorm van materiaalhergebruik. Nuttige toepassing van de houtfractie uit groenafval met hoofdgebruik als brandstof is eveneens toegestaan.

Overwegingen bij het vaststellen van de minimumstandaard

- De minimumstandaard sluit aan op de bestaande praktijk van be- en verwerken van groenafval, en is daarmee uitvoerbaar en bedrijfszeker.
- Uit de resultaten van de MER blijkt weliswaar dat thermisch verwerken van de houtfractie uit milieuoogpunt beter is dan composteren. Echter, het betreft een vergelijking van de zuivere houtfractie. Gelet op de noodzaak van de inzet van hout ten behoeve van een goed verloop van het composteerproces van groenafval is de voorkeur gegeven aan de gegeven minimumstandaard.
- De wijze van verwerking van groenafval in het buitenland is in een aantal gevallen laagwaardiger dan de minimumstandaard. Op grond van het zelfverzorgingsbeginsel wordt uitvoer voor storten in beginsel 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 hiervan voor organisch afval is hierna gegeven.

5.1 Verwijdering

Invoer van organisch afval 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 organisch afval voor storten wordt op basis van nationale zelfverzorging in beginsel niet toegestaan.

Tegen invoer van organisch afval voor verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt daar dit in strijd is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig niet kan worden vergund aan een verwerker in Nederland.

Tegen uitvoer van gescheiden ingezameld organisch afval voor verbranden als vorm van verwijderen wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

5.2 Nuttige toepassing

GFT-afval wordt aangemerkt als stedelijk afval en staat derhalve op de oranje lijst van de EVOA. Groenafval en organisch bedrijfsafval staan niet op een van de EVOA-lijsten. Daarom geldt bij in- en uitvoer de procedure voor rode-lijst-afvalstoffen. Uitgesorteerd snoeihout is onbehandeld hout en staat op de groene lijst.

Tegen invoer van GFT-afval, organisch bedrijfsafval (waaronder swill) en groenafval voor 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, danwel wanneer het materiaal geschikt is voor directe nuttige toepassing binnen de daarvoor geldende nationale normen.

Tegen uitvoer voor nuttige toepassing wordt in beginsel geen bezwaar gemaakt.

5.3 Voorlopige verwijdering of voorlopige nuttige toepassing

Wordt organisch afval na overbrenging verkleind, gesorteerd, gedroogd, gecomposteerd of vergist, gemengd, 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 organisch afval voor voorlopige verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt op grond van nationale zelfverzorging wanneer als vervolghandeling een deel van het overgebrachte afval wordt gestort.

Tegen invoer van organisch afval voor voorlopige verwijdering waarbij de vervolghandeling geheel bestaat uit verbranden als vorm van verwijdering wordt in beginsel bezwaar gemaakt daar dit in strijd is met de Nederlandse minimumstandaard en als zodanig niet kan worden vergund aan een verwerker in Nederland.

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

Tegen invoer van organisch afval 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 organisch afval 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. Als uitgangspunt geldt dat het storten van iedere brandbare component betekent dat de mate van storten te hoog is om de overbrenging te rechtvaardigen aangezien nuttige toepassing of verbranden als vorm van verwijdering mogelijk is.

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

De hoeveelheid gescheiden ingezameld GFT-afval, organisch bedrijfsafval en groenafval van gemeenten wordt gemonitord door het CBS.

De hoeveelheid organisch afval die bij vergistings- en composteerinstallaties wordt aangeboden en verwerkt wordt gemonitord door de Werkgroep Afvalregistratie (WAR).