

Lessen uit LAP1 en wensen voor LAP2

Evaluatierapport van het eerste
Landelijk afvalbeheerplan

Colofon Dit rapport is opgesteld door
Marco Kraakman

Datum

Kenmerk

Status Eindrapport

Inhoudsopgave

Voorwoord en leeswijzer	3
Conclusies / aanbevelingen / samenvatting	4
1 Inleiding	6
2 Gevolgde aanpak	7
3 Algemene impressie en doelen in/van het LAP	8
3.1 Algemene impressie	8
3.2 Inhoudelijke doelen (en bijbehorende instrumenten)	9
3.3 Uniformering uitvoering afvalbeleid	11
4 Opbouw/inhoud van het LAP	13
4.1 Opbouw van het LAP	13
4.2 Inhoud van het LAP	14
5 Vorm van het LAP	15
6 Suggesties voor specifieke verbeteringen	16
bijlage 1: Basis vragenlijst evaluatie	21
bijlage 2: Verslagen bijeenkomsten provincies	23
bijlage 3: Verslagen bijeenkomsten afvalverwerkers	34
bijlage 4: Inbreng afvalontdoenend bedrijfsleven	40
bijlage 5: Schriftelijk ingebrachte bijdragen	41
bijlage 6: Inbreng VNG	54
bijlage 7: Inbreng VROM-Inspectie	56
bijlage 8: Verslag bijeenkomst SenterNovem	59
bijlage 9: Checklist punten medewerkers VROM/SAS	61

Voorwoord en leeswijzer

Voor u ligt het rapport van de evaluatie van het huidige Landelijk afvalbeheerplan (LAP1) dat is opgesteld als eerste stap in de richting van een tweede Landelijk afvalbeheerplan (LAP2). In dit rapport worden de ervaringen met LAP1 samengevat, maar wordt ook gekeken naar ideeën voor LAP2 zoals die door gebruikers of belanghebbenden naar voren zijn gebracht.

Het rapport begint, na een samenvatting met de belangrijkste conclusies, met een inleiding (hst. 1) en een verantwoording van de aanpak (hst. 2). Vervolgens wordt in een drietal hoofdstukken de hoofdlijn van de evaluatie beschreven (hst. 3 t/m 5) waarbij iedere paragraaf wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen. In hoofdstuk 6 is een groslijst opgenomen van zaken die, veelal omdat ze heel specifiek betrekking hebben op bepaalde afvalstromen of concrete LAP-onderdelen, niet direct bij de conclusies van de evaluatie zijn betrokken, maar wel worden meegenomen bij het opstellen van LAP2. Het rapport kent tot slot een flink aantal bijlagen met daarin de gebruikte vragenlijst (bijlage 1) en een aantal verslagen of teksten van ingekomen reacties (bijlage 2 t/m 9).

Conclusies / aanbevelingen / samenvatting

Het algemene beeld is dat LAP1 werkbaar is voor vergunningverlening, een goed overzicht geeft van en groot deel van het afvalveld en een bijdrage heeft geleverd aan doelen als realisatie van een Europees gelijk speelveld en uniformering van de uitvoering van afvalbeleid. Op gebied van dit laatste lijkt echter nog wel verdere verbetering mogelijk. Van andere doelen van het LAP komt naar voren dat ondersteuning met een goed instrumentarium te wensen over laat, met name voor doelen op het gebied van energie uit afval en preventie.

De aanbevelingen die voor LAP2 uit deze evaluatie voortvloeien zijn:

1. Het streven om een compleet beeld van het afvalveld te geven overeind houden en zo mogelijk nog versterken door opname van nu nog buiten het LAP vallende gegevensbronnen of afvalstromen. Dit laatste betekent niet automatisch dat voor toegevoegde afvalstromen ook apart detailbeleid moet worden uitgewerkt.
2. Het gebruik van sectorplannen per afvalstroom en zeker het instrument minimumstandaard in LAP2 op één of andere wijze laten terugkomen. Dit betekent niet automatisch dat meer dan in LAP1 het geval is voor afvalstromen ook apart detailbeleid moet worden uitgewerkt.
3. De problematiek afval / niet-afval en de problemen die samenhangen met het kwalificeren van iets als afval aanpakken. Hierbij enerzijds aansluiting zoeken bij Europese kaders en discussies in Europa stimuleren, maar anderzijds nagaan waar aanpassen van nationale regels de problemen die horen bij het “kwantificeren als afval” kan verminderen.
4. LAP2 zo opstellen, inrichten en bijhouden dat minder dan met het eerste LAP het geval is het beleid op punten steeds achterloopt op maatschappelijke ontwikkelingen, jurisprudentie en/of nieuwe regelgeving.
5. Bij het formuleren van LAP2, beter dan in LAP1, de ambitie formuleren waaruit de doelen vervolgens worden afgeleid. Tevens overwegen om een prioritering in de doelen aan te brengen zodat helder is hoe te handelen wanneer doelen in een concreet geval op gespannen voet staan.
6. Bij het formuleren van de doelen voor LAP2 goed kijken naar het realiteitsgehalte (niet te ambitieus) en naar een concrete ondersteuning met instrumenten/beleidsmaatregelen. Heel sterk geldt dit voor preventie; dat hoort zeker in LAP2 thuis, maar de behoefte aan concretisering en invulling met instrumenten hier groot, teneinde van LAP2 meer te maken dan mooie intenties.
7. Er op inzetten dat de invulling en uitvoering van belangrijke instrumenten die de realisatie van het afvalbeleid moeten ondersteunen ook vanuit het eigen departement zijn te beïnvloeden.
8. In het kader van LAP2 op bepaalde punten een fundamentele keuze maken tussen ingrijpen in de markt om LAP-doelen te steunen enerzijds en de vrije markt en daarmee het niet halen van doelen anderzijds. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het actief stimuleren van secundair materiaal boven primaire grondstoffen of het van overheidswege actief stimuleren van van alternatieven voor het storten van brandbaar afval die door de markt zelf niet zou worden gerealiseerd.
9. Bij het opstellen van het nieuwe LAP herbezinnen op doelen op het gebied van gescheiden inzameling en restafval van huishoudens; waar wordt nog op gestuurd en wat betekenen nieuwe ontwikkelingen voor deze doelen?
10. Om de uniforme uitvoering van het afvalbeleid verder te stimuleren de interpretatie / essentie van relevante andere kaders in het LAP opnemen. Dit geldt zeker voor zaken als “de verwerking verantwoord” en de IPPC.
11. Intensiever communiceren over LAP en de aanverwante afvalregelgeving in de richting van gebruikers om zo een verdere bijdrage te leveren aan een uniforme uitvoering. Zonodig kunnen nog verdergaande opties worden overwogen om een uniforme uitvoering nog verder te stimuleren zoals het verschuiven van bevoegdheden of het verminderen van de beleidsvrijheid van lagere overheden.
12. In het kader van LAP2 een grondige analyse maken van stromen en onderwerpen waarvoor specifiek beleid wenselijk is, alsmede de inhoud van dit specifieke beleid (opbouw sectorplannen) grondig tegen het licht houden en overbodige zaken schrappen. Voor onderwerp waarvoor ook op Europees niveau beleid bestaat is het goed om na te gaan of we daar nationaal echt iets aan moeten toevoegen.

13. Veel aandacht besteden aan een eenduidige afbakening van sectorplannen en de relatie met de Euralcodes waarop een sectorplan betrekking heeft.
14. Capaciteitsplannen schrappen en relevante beleidsonderdelen in LAP2 onderbrengen in het beleidskader.
15. In het kader van de bruikbaarheid en heldere positionering van het LAP uitgebreid aandacht besteden aan de relatie met andere kaders (wet- en regelgeving) en de essentie van deze andere kaders in het LAP opnemen (vergelijk aanbeveling 10).
16. Bij opstellen LAP2 (meer) aandacht besteden aan handhaafbaarheid van het afvalbeleid.
17. In het LAP (meer) aandacht besteden aan proefnemingen, incidenten en calamiteitensituaties.
18. LAP2 moet meer aandacht schenken aan ketenbeleid en de rol van afvalbeheer daarin.
19. Het LAP toegankelijk maken door dit bijvoorbeeld elektronisch te ontsluiten.
20. Bij elektronische ontsluiting van het LAP veel aandacht besteden aan een herkenbaar onderscheid tussen de feitelijke LAP-tekst enerzijds en achtergrond/toelichting anderzijds.

1 Inleiding

Aanleiding

In 2007 wordt gestart met het opstellen van het tweede Landelijk afvalbeheerplan (LAP2). De werkingsduur van het huidige Landelijk afvalbeheerplan (LAP1) is bij ministerieel besluit inmiddels verlengd tot 3 maart 2009. Dat is de uiterste datum dat LAP2 in werking moet treden. De bedoeling is dat LAP2 in de loop van 2008 gereed komt, de inspraak doorloopt en wordt vastgesteld zodat er nog voldoende tijd is voor notificatie in Brussel en het voorbereiden van de feitelijke inwerkingtreding.

Als één van de eerste stappen in het proces om te komen tot LAP2 wordt nagegaan in hoeverre LAP1 in praktijk heeft voldaan aan de verwachtingen en als instrument heeft gewerkt.

Hoofdlijn(en) evaluatie

Het eerste doel van de evaluatie is na te gaan hoe het werken met LAP1 in praktijk wordt ervaren. De bedoeling hierbij is om na te gaan of het LAP als beleidsinstrument heeft gebracht wat de bedoeling was (dus uniformeren van uitvoering, stimuleren van marktwerking, etc.). Daarnaast is het ook nadrukkelijke de bedoeling om heel expliciet de wensen voor LAP2 te peilen.

De evaluatie is dus nadrukkelijk bedoeld om naast het terugkijken op de afgelopen periode (evaluatie) ook wensen voor LAP2 in kaart te brengen. Dat kan er toe leiden dat er suggesties en aanbevelingen voorkomen die eigenlijk niet zozeer te maken hebben met ervaringen uit het werken met LAP1, maar meer zijn gebaseerd op gesignaleerde ontwikkelingen die in het nieuwe LAP een plaats moeten krijgen. De titel van het document “Lessen uit LAP1 en wensen voor LAP2” poogt deze combinatie van invalshoeken ook beide tot uitdrukking te brengen. Ondanks deze combinatie van invalshoeken is het evaluatie-aspect een belangrijk onderdeel. De ervaringen die in het veld met het eerste LAP zijn opgedaan komen dan ook uitgebreid aan bod.

Positionering

Naast de LAP-evaluatie evalueert VROM zelf het instrument inzamelvergunningen, evalueert SenterNovem de bruikbaarheid en meerwaarde van LCA als instrument voor de onderbouwing van het afvalbeleid. Verder is binnen SenterNovem reeds begonnen met voorbereiding om nieuwe afvalprognoses op te stellen. Ook wordt op dit moment een evaluatie van het rapport “de verwerking verantwoord” voorbereid. Al deze zaken moeten bouwstenen aanleveren voor het nieuwe LAP. Dit rapport is dus één van de bouwstenen.

2 Gevolgde aanpak

Vooraf is een plan van aanpak opgesteld dat in concept in de vergadering van 12 januari 2007 van de begeleidingscommissie-LAP is gebracht. Kort samengevat komt de gevolgde aanpak er op neer dat in totaal 8 doelgroepen zijn onderscheiden met ieder een eigen aanpak.

- Groep 1; (Provinciale) vergunningverleners, handhavers en afvalbeleidsmedewerkers
 - In drie regionale bijeenkomsten waarbij telkens de vertegenwoordiger vanuit 4 provincies aanwezig waren is de vragenlijst van bijlage 1 besproken. Van ieder van deze bijeenkomsten is een verslag gemaakt dat is afgestemd met de aanwezigen. Deze verslagen zijn opgenomen in bijlage 2.
- Groep 2; Afvalinzamelend en -verwerkend bedrijfsleven
 - De bedoeling was één bijeenkomst te houden met VA, BRBS, BVOR, NVRD en BMR. Om agendatechnische redenen is met BMR uiteindelijk apart gesproken. In bijlage 3 zijn de twee verslagen van deze gesprekken integraal opgenomen.
- Groep 3; Ontdoeners
 - In het kader van deze evaluatie is contact opgenomen met VNO/NCW en MKB. De eerste heeft namens beide partijen aangegeven dat zij hun visie op afvalbeleid en afvalregelgeving met name inbrengen in de discussies die op Europees niveau spelen rond de nieuwe kaderrichtlijn. De belangrijkste wensen vanuit deze organisaties lenen zich meer voor een inbreng op Europees dan op nationaal niveau. Er is er op dit moment dan ook geen behoefte aan een inbreng in de evaluatie van het LAP vanuit hun rol als ontdoener van afval.
- Groep 4; Overige organisaties
 - In het kader van de LAP-evaluatie zijn 63 organisaties uitgenodigd om hun ervaringen met LAP1 en wensen voor LAP2 kenbaar te maken. Als uitgangspunt is hiervoor de vragenlijst van bijlage 1 toegezonden. Van de geboden gelegenheid hebben uiteindelijk 12 organisaties gebruik gemaakt. De ingekomen reacties zijn opgenomen in bijlage 5.
- Groep 5; Gemeenten (VNG)
 - De VNG heeft een schriftelijke bijdrage aan de evaluatie geleverd. Deze bijdrage is opgenomen in bijlage 6.
- Groep 6; VROM-Inspectie
 - Er is contact opgenomen met medewerkers van de VI om te komen tot een evaluatiebijeenkomst, maar op moment van schrijven van het concept-rapport moet deze bijeenkomst nog plaatsvinden. De conclusies van deze bijeenkomst worden nog verwerkt en een verslag van de nog te houden bijeenkomst wordt ingevoegd als bijlage 7.
- Groep 7: SenterNovem
 - Gelet op haar ervaringen op uitvoerdesniveau met het LAP (in- en uitvoerbeschikkingen, inzamelvergunningen, verklaringen vollast, uitvoeringsbesluiten) is een aparte bijeenkomst met de betreffende medewerkers van SenterNovem gehouden. Een verslag van deze bijeenkomst is integraal opgenomen als bijlage 8.
- Groep 8: VROM
 - Binnen het ministerie zijn de meest betrokken medewerkers binnen de directie SAS gevraagd om hun visie. Het resultaat is niet zozeer terugkijken naar LAP1 maar een groslijst van zaken die van belang zijn om mee te nemen bij LAP2. Bijlage 9 bevat deze groslijst.

Een concept van het evaluatierapport is in twee versies voorgelegd aan de begeleidingscommissie LAP (vergaderingen 3 mei 2007 en 1 november 2007) en vervolgens, na aanpassing en completering, aan het bestuurlijk overleg dat in het kader van het opstellen van LAP2 in werking is.

3 Algemene impressie en doelen in/van het LAP

3.1 Algemene impressie

Aanleiding

In alle evaluatiebijeenkomsten is gevraagd naar een algemene opinie over het LAP en het geven van de belangrijkste positieve en negatieve aspecten van LAP1 respectievelijk belangrijkste wensen voor LAP2.

Kernpunten van de ingebrachte reacties

In veel gevallen bleken hier gemaakte opmerkingen sterk te overlappen met de beantwoording van andere vragen uit de evaluatie (zie daarvoor elders in dit rapport). Opvallende zaken die daarnaast naar voren werden gebracht zijn:

- Breed gewaardeerd wordt het feit dat met de komst van het LAP alle afvalbeleid is samengebracht in één document, waarmee samenhang en overzicht is ontstaan wat met een juist detailniveau in LAP1 is opgenomen. In het verlengde hiervan werd regelmatig gesuggereerd om nu nog ontbrekende afvalstromen (in ieder geval baggerspecie en licht verontreinigde grond) of aparte informatiebronnen (handreiking voor vergunningverleners, interne handboeken, etc.) aan het LAP toe te voegen. Wel is de omvang van het document soms een nadeel waar het gaat om overzicht en samenhang.
- Verder werd vrij algemeen aangegeven dat het LAP een goede leidraad is voor vergunningverlening; de sectorplannen en vooral het instrument minimumstandaard zijn voor de praktijk van vergunningverlening erg waardevol gebleken.
- Veel gehoorde kanttekening is dat bij uitvoering van het LAP het begrip “afval” een strak harnas vormt, en diverse problemen die samenhangen met het etiket afval zijn genoemd (melden, overgang bevoegd gezag, monitoring emissies, RO-indeling). In één bijdrage wordt zelfs gesteld dat de manier waarop nu in Nederland met het begrip “afval” wordt omgegaan haaks staat op ongeveer alle belangrijke LAP-doelen als stimuleren van preventie, stimuleren van nuttige toepassing, stimuleren van energie uit afval en het stimuleren van een gelijkwaardig speelveld. Bovendien sluit het LAP met het uitgangspunt dat uit één grondstof slecht één hoofdproduct wordt geproduceerd volgens deze branche niet aan op de markt.

Ten aanzien van een oplossing is het overheersende idee dat beter ingezet kan worden op aanpassen van de regelgeving die deze problemen veroorzaakt, dan op een fundamentele discussie over het onderscheid afval / niet-afval. Waar het toch wordt gezocht in de afbakening zelf moet worden ingezet op het reguleren van productkwaliteiten en het vervallen van het etiket afval wanneer aan die gestelde eisen wordt voldaan. In dit kader wordt wel het belang van Europese harmonisatie (aansluiten bij de discussie i.h.k.v. de kaderrichtlijn over de "end of waste criteria") benadrukt en wordt gevraagd om aandacht voor imago-problemen in gevallen waarin het etiket afval aan de orde is/blijft.

- Andere kanttekening is het statische karakter waardoor het in het LAP opgenomen beleid eigenlijk voortdurend achter loopt op de realiteit. In dit kader wordt ondermeer gewezen op het niet snel inspelen op nieuwe jurisprudentie en of bepaalde nieuwe marktontwikkelingen.

Aanbevelingen

1. Het streven om een compleet beeld van het afvalveld te geven overeind houden en zo mogelijk nog versterken door opname van nu nog buiten het LAP vallende gegevensbronnen of afvalstromen. Dit laatste betekent niet automatisch dat voor toegevoegde afvalstromen ook apart detailbeleid moet worden uitgewerkt.
2. Het gebruik van sectorplannen per afvalstroom en zeker het instrument minimumstandaard in LAP2 op één of andere wijze laten terugkomen. Dit betekent niet automatisch dat meer dan in LAP1 het geval is voor afvalstromen ook apart detailbeleid moet worden uitgewerkt.
3. De problematiek afval / niet-afval en de problemen die samenhangen met het kwalificeren van iets als afval aanpakken. Hierbij enerzijds aansluiting zoeken bij Europese kaders en discussies in Europa

stimuleren, maar anderzijds nagaan waar aanpassen van nationale regels de problemen die horen bij het “kwantificeren als afval” kan verminderen.

4. LAP2 zo opstellen, inrichten en bijhouden dat minder dan met het eerste LAP het geval is het beleid op punten steeds achterloopt op maatschappelijke ontwikkelingen, jurisprudentie en/of nieuwe regelgeving.

3.2 Inhoudelijke doelen (en bijbehorende instrumenten)

De doelen in LAP1

De hoofddoelen van LAP zijn (kort samengevat):

- *Stimuleren van preventie, vooral bij consumenten en in de handel/diensten/overheid-(HDO)sector.*
- *Stimuleren van de nuttige toepassing, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron.*
- *Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt.*
- *Het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval en vooral het beëindigen van het storten van het overschot aan brandbaar afval zoals nu gebeurt.*
- *Realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.*

Bij de verschillende bijeenkomsten is gesproken over de vraag of dit de doelen die ook in LAP2 moeten terugkomen, of de uitwerking van de doelen voldoende specifiek is, of er extra doelen moeten worden toegevoegd, etc.

Hoofdlijn van gemaakte opmerkingen

Een terugkomende opmerking was de behoefte aan een soort algemene doelstelling (ambitie, kapstok) waaruit de overige doelen worden afgeleid. In het verlengde hiervan is ook de suggestie gedaan om een prioritering in de doelen aan te brengen zodat in voorkomende gevallen een keuze gemaakt kon worden welk doel de doorslag zou moeten geven, bijvoorbeeld bij spanning tussen realisatie van een gelijkwaardig Europees speelveld enerzijds en het verminderen van de hoeveelheid te storten afval anderzijds.

In het algemeen worden de doelen zoals ze in LAP1 zijn opgenomen wel als helder en zinvol ervaren, maar ook vrij algemeen is het gevoel dat een concrete uitwerking en ondersteuning met specifieke beleidsmaatregelen tekort schiet. Ook bestaat de indruk dat een meer realistisch ambitieniveau bij het formuleren van de doelen voor LAP2 (in combinatie met genoemde concrete onderbouwing met beleidsmaatregelen) beter zou zijn. Waar het gaat om realiseerbaarheid van doelen moet voor LAP2 ook het gegeven dat de grenzen open zijn voor brandbaar afval worden betrokken.

Daarnaast wordt opgemerkt dat enkele opgenomen instrumenten (MEP en Wbm) in essentie weliswaar goed zijn, maar in praktijk soms een ongelukkige uitwerking hebben gekregen. De rigide uitvoering van de Wbm door de belastingdienst speelt hierbij bijvoorbeeld een rol.

Het meest evident speelt het ontbreken van een concrete onderbouwing met instrumenten bij het eerste doel (stimulering van preventie). Vergunningverlening aan afvalbedrijven leent zich in het algemeen slecht voor opname van effectieve preventiemaatregelen. Verder wordt algemeen betwijfeld of de consument een belangrijke doelgroep moet zijn. Vanzelfsprekend is blijvende aandacht voor bewustwording bij consumenten belangrijk, maar aandacht voor de producenten (meer gebruik maken van het instrument producentverantwoordelijkheid) wordt als veel kansrijker gezien. Daarnaast wordt tariefsturing als krachtig instrument gezien.

Wel rijst de vraag waarom we, hoewel er al jaren zoveel aandacht voor is, er maar niet in slagen preventie bij afval van consumenten en afval uit de HDO-sector daadwerkelijk te realiseren. Geopperd wordt daar een speciaal onderzoek naar te doen.

Los van gemaakte kanttekeningen is het oordeel overigens wel dat ook in LAP2 aandacht voor preventie in de doelen moet terugkomen. Verder zegt de nieuwe Kaderrichtlijn ook iets over preventieprogramma's; het LAP moet daar rekening mee houden en eventueel op anticiperen.

Ten aanzien van het tweede doel (stimuleren nuttige toepassing) wordt ondermeer gewezen op het probleem dat primair materiaal soms goedkoper is dan secundair materiaal. Instrumenten in LAP2 zouden zich daar op kunnen richten. De gemeenten achten een herbezinning op doelstellingen op het gebied van gescheiden ingezamelde stromen en restafval van huishoudens wenselijk. Hierbij is het goed fundamenteel de vraag te stellen waar op gestuurd moet worden en waarvoor dus wel en waarvoor dus geen doelen moeten worden geformuleerd. In dit kader wijzen gemeenten er ook op dat het demotiverend werkt voor burgers wanneer door onduidelijke communicatie twijfels over het nut van gescheiden inzameling ontstaan.

Een ander voorbeeld van een doel dat in de periode van LAP1 te weinig van concrete maatregelen is voorzien is het derde doel (stimuleren van energie uit afval). In dit kader wordt voor LAP2 ondermeer aangeraden om:

- decentrale energieopwekking meer te stimuleren en niet alleen kijken naar AVI-rendementen (een andere reactie geeft aan dat er wel een gedegen afweging over de milieuprestatie van deze decentrale energieopwekking in vergelijking tot bestaande grootschalige centrale verwerking),
- instrumenten zo in te zetten dat in bijvoorbeeld E-centrales energie uit afval meer wordt gestimuleerd dan inzet van schone biomassa in dezelfde installatie, en om
- meer aandacht voor (duurzame) warmteafzet, en het ontwikkelen van concrete instrumenten om dat te stimuleren.

Van belang is dat in te zetten instrumenten ook daadwerkelijk kunnen worden beïnvloed vanuit het eigen departement.

Er zijn twijfels omtrent het realiteitsgehalte van het vierde doel (stoppen met storten brandbaar afval), zeker omdat dit conflicteert met het vijfde doel (marktwerking). Vanwege de omvang van de benodigde investeringen zal de markt terughoudend zijn met realisatie van verbrandingscapaciteit zodat altijd een zeker mate van storten (door fluctuatie van het aanbod) aan de orde zal zijn en derhalve door de overheid moet worden geaccepteerd.

Naast dit capaciteitsaspect wordt er op gewezen dat niet kan worden afgedwongen dat “ontheffingsafval” wordt voorbehandeld. Een suggestie uit het afvalverwerkende bedrijfsleven om het vierde doel te ondersteunen is daarom introductie van een verplichte aanbieding van dit afval aan een sorteerinstallatie vóórafgaand aan aanbieding aan een stortplaats. Wel past hier de kanttekening dat een ander deel van het afvalverwerkend bedrijfsleven meent dat de Nederlandse sorteerbedrijven qua sorteerprestatie lang niet zo goed presteren als mogelijk is (en wat Duitse bedrijven wel realiseren).

Een andere suggestie om de realisatie van het vierde doel te ondersteunen is verhoging van de Wbm. Het huidige niveau is mogelijk voldoende sturend bij de keuze storten of verbranden, maar kennelijk onvoldoende om bij gebrek aan verbrandingscapaciteit ook binnen de keuze storten of voorbehandelen als effectief sturingsinstrument te fungeren.

Binnen de VROM-Inspectie bestaat de indruk dat marktwerking - eigenlijk slechts een onderdeel van één van de vijf doelen - in praktijk een allesbepalende rol speelt en dat aspecten als “innovatie in verwerking van afval” en “aandacht voor milieuhygiënische aspecten” daardoor ondersneeuwen.

Er worden diverse suggesties gedaan voor aspecten die, aanvullend op de doelen uit LAP1, (meer expliciet) in de doelen voor LAP2 zouden kunnen terugkomen, namelijk:

- een uniforme uitvoering van het afvalbeleid en realisatie van een gelijk speelveld op nationaal niveau
- vermindering van administratieve lasten
- het wegnemen van problemen met het etiket afval bij de inzet van nevenproducten (zie ook par. 3.1) en op die manier (materiaalhergebruik) het besparen van primaire grondstoffen stimuleren.
- duurzaamheid, ketenbeleid en klimaatbeleid
- een lekvrij afvalbeheer; in dit kader wordt gesuggereerd het Wbm-tarief voor afval dat herbruikbaar noch verbrandbaar is naar nul terug te brengen; voor dergelijk afval is storten als achtervang immers noodzakelijk en gewenst.

Aanbevelingen

5. Bij het formuleren van LAP2, beter dan in LAP1, de ambitie formuleren waaruit de doelen vervolgens worden afgeleid. Tevens overwegen om een prioritering in de doelen aan te brengen zodat helder is hoe te handelen wanneer doelen in een concreet geval op gespannen voet staan.
6. Bij het formuleren van de doelen voor LAP2 goed kijken naar het realiteitsgehalte (niet te ambitieus) en naar een concrete ondersteuning met instrumenten/beleidsmaatregelen. Heel sterk geldt dit voor preventie; dat hoort zeker in LAP2 thuis, maar de behoefte aan concretisering en invulling met instrumenten hier groot, teneinde van LAP2 meer te maken dan mooie intenties.
7. Er op inzetten dat de invulling en uitvoering van belangrijke instrumenten die de realisatie van het afvalbeleid moeten ondersteunen ook vanuit het eigen departement zijn te beïnvloeden.
8. In het kader van LAP2 op bepaalde punten een fundamentele keuze maken tussen ingrijpen in de markt om LAP-doelen te steunen enerzijds en de vrije markt en daarmee het niet halen van doelen anderzijds. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het actief stimuleren van secundair materiaal boven primaire grondstoffen of het van overheidswege actief stimuleren van alternatieven voor het storten van brandbaar afval die door de markt zelf niet zou worden gerealiseerd.
9. Bij het opstellen van het nieuwe LAP herbezinnen op doelen op het gebied van gescheiden inzameling en restafval van huishoudens; waar wordt nog op gestuurd en wat betekenen nieuwe ontwikkelingen voor deze doelen?

3.3 Uniformering uitvoering afvalbeleid

Uniforme uitvoering gewenst

Naast de vijf in paragraaf 3.2 genoemde doelen geeft het LAP ook invulling aan de door de Commissie Epema geadviseerde verschuiving van het afvalbeleid van provinciaal naar landelijk niveau. Dit zou beter aansluiten bij de schaal van de afvalmarkt en zou een stimulans moeten zijn voor een meer uniforme uitvoering, omdat alle bevoegde gezagen bij het besluiten “rekening moeten houden met het LAP”. Bij de evaluatie is daarom expliciet aandacht besteed aan de ervaringen op dit punt en is gevraagd in hoeverre het LAP hier aan heeft bijgedragen.

Hoofdpijn van gemaakte opmerkingen

Vrij algemeen is de conclusie dat het LAP heeft bijgedragen aan een uniformere uitvoering, maar tevens dat het nog beter zou kunnen. In een enkel geval is ook aangegeven dat de uitvoering kwalitatief is verbeterd sinds de komst van het LAP.

Over hoe groot de bijdrage van het LAP aan de uniformering van de uitvoering is geweest en hoeveel beter het nog zou kunnen verschillen de meningen.

Het meest positief zijn de vertegenwoordigers van de provincies die menen dat de uitvoering al behoorlijk uniform is geworden. Het LAP heeft hierbij een positieve rol gespeeld omdat bij veel overleggen nu hetzelfde kader als vertrekpunt wordt genomen. Wel zien zij nog enkele gebieden waar de verschillen nog (te) groot zijn zoals:

- het hanteren van “de verwerking verantwoord” geschiedt niet uniform, en dat kan ook eigenlijk niet gelet op de wijze waarop de samenhang met het LAP vorm heeft gekregen (verwijzing naar extern rapport); in LAP2 zou - in plaats van een verwijzing - de kern van het rapport moeten worden opgenomen (bij voorkeur voorzien van een heldere instructie).
- provincies gaan niet allemaal op dezelfde wijze om met de IPPC; essentieel is dat met het opstellen van LAP2 terdege rekening met de IPPC wordt gehouden en dat duidelijk is (in het LAP zelf danwel anderszins) op welke punten het LAP feitelijk een invulling is van de IPPC.
- de mate waarin provincies gebruik maken van het besluit financiële zekerheid verschilt sterk. Ook hier zou het kunnen helpen wanneer het LAP op dit punt richting geeft.

Er wordt ook op gewezen dat bepaalde verschillen onvermijdelijk zijn omdat zij samenhangen met verschillende lokale of regionale omstandigheden (volgens een ander moeten we het milieurendement van detaillering op lokaal niveau relativeren) en dat bovendien een zekere mate van verschil inherent is

aan delegatie van uitvoerde taken en bevoegdheden. Ook kan het zo zijn dat verschillen cosmetisch groter zijn (andere wijze van motiveren) dan zij inhoudelijk zijn (beslissing is niet anders).

De reacties uit het bedrijfsleven, zowel de afvalverwerkers als de ontdoeners, zijn gereserveerder en menen dat ten aanzien van uniforme uitvoering nog veel te winnen is. Voorbeelden die worden genoemd liggen voor een groot deel op het vlak van vergunningvoorschriften (waar de één kiest voor een vloeistofdichte vloer wenst de ander slechts een vloeistofkerende vloer, in iedere provincie een eigen branchedocument voor dezelfde soort bedrijven, etc.).

Wat volgens de sector zeker geen verbetering is op dit punt is het feit dat ook gemeenten nu ook vergunningen voor afvalverwerking verlenen (nog grotere verschillen dan tussen provincies), en zeker niet wanneer zij in dit kader zichzelf vergunnen (pettenproblematiek). Ook het feit dat met de overdracht van het gezag naar de gemeente de meldingsplicht vervalt wordt gezien als een bron van ongelijkheid (dit ligt echter buiten het optreden van het vergunningverlenend gezag zelf maar volgt direct uit regelgeving).

Er zijn verschillende suggesties gedaan om de uitvoering nog verder te uniformeren

- Daar waar provincies al constateerden dat een zekere mate van verschil inherent is aan delegatie van uitvoerde taken en bevoegdheden (zie hiervoor), suggereert een partij uit het afvalverwerkende bedrijfsleven om te overwegen vergunningverlening en handhaving op nationaal niveau te brengen (en zomogelijk te combineren met gebruik van algemene regels). Kijkend naar verschillen tussen provincies in interpretatie van andere kaders (Wm, IPPC) is het een illusie te denken dat middels een beleidsplan als het LAP een echt uniforme uitvoering (lees: vergunningverlening) gerealiseerd kan worden.
- Vanuit een ander deel van het afvalverwerkende bedrijfsleven wordt, onder verwijzing naar België, de suggestie gedaan met nationaal werkende vergunningvoorschriften te werken. Aan de zijde van de vergunningverleners ziet men hier echter niet veel in.
- Een andere suggestie om te komen toe verdere uniformering van de uitvoering is door een aanpassing van de wettelijke status van het LAP de bindende werking versterken; de huidige verplichting om “rekening te houden met het LAP” zou de bevoegde gezagen nog te veel beleidsvrijheid laten.

Een enkele keer wordt overigens gesuggereerd dat het nog steeds bestaan van verschillen niet zozeer komt door het LAP zelf maar meer een communicatieprobleem is; vergunningverleners en handhavers zouden beter moeten worden geïnformeerd over zowel het LAP als aanverwante regelgeving. Iets vergelijkbaars is een opmerking dat verschillen nog verder zouden kunnen verminderen wanneer de teksten van het LAP zelf eenvoudiger en duidelijker zouden zijn.

Aanbevelingen

10. Om de uniforme uitvoering van het afvalbeleid verder te stimuleren de interpretatie / essentie van relevante andere kaders in het LAP opnemen. Dit geldt zeker voor zaken als “de verwerking verantwoord” en de IPPC.
11. Intensiever communiceren over LAP en de aanverwante afvalregelgeving in de richting van gebruikers om zo een verdere bijdrage te leveren aan een uniforme uitvoering. Zonodig kunnen nog verdergaande opties worden overwogen om een uniforme uitvoering nog verder te stimuleren zoals het verschuiven van bevoegdheden of het verminderen van de beleidsvrijheid van lagere overheden.

4 Opbouw/inhoud van het LAP

4.1 Opbouw van het LAP

Bevindingen

In zijn algemeenheid wordt de opbouw van het huidige LAP, en de relatie tussen de verschillende onderdelen, als helder ervaren. Kanttekeningen die wel gemaakt worden zijn:

- Het noemen van Euralcodes per sectorplan werkt goed, maar een probleem is wel dat lang niet alle Euralcodes worden genoemd. Ook is soms onvoldoende duidelijk dat de genoemde Euralcodes indicatief zijn; wordt een Euralcode niet in een sectorplan genoemd, dan kan het lastig zijn om een bedrijf er van te overtuigen dat zijn initiatief toch aan dat sectorplan moet worden getoetst. In het verlengde hiervan zou het goed zijn om na te gaan of alle verwijzingen van het ene sectorplan naar het andere wel voldoende eenduidig zijn; in sommige gevallen is de afbakening nog niet helder.
- Op dit moment zijn er sectorplannen voor zeer kleine stromen, terwijl voor andere zaken een specifiek beleid ontbreekt. Ook is de indeling gebaseerd op verschillende uitgangspunten (herkomst afval, soort afval, gevaarseigenschap afval, etc.). Het zou goed zijn om in het kader van LAP2 een integrale heroverweging van onderwerpen die specifieke uitwerking behoeven uit te voeren. In dit kader kan ook worden overwogen om sectorplannen voor bepaalde onderwerpen op te nemen in plaats van alleen sectorplannen gekoppeld aan een afvalstroom.

In het verlengde hiervan is van belang dat we voor diverse onderwerpen in Nederland een nationale kop op Europees beleid hebben gezet, zoals voor fotografisch afval en PCB's en in het BOHB. Het zou goed zijn om na te gaan of dergelijke koppen echt wel nodig zijn en zo ja, dat dan goed te onderbouwen.

- De huidige passages in de sectorplannen omtrent preventie en omtrent bewaren als zelfstandige activiteit voegen - voor de vergunningverlener - niet veel toe. Betwijfeld wordt of dit in de sectorplannen moet terug blijven komen; mogelijk volstaat een uitwerking in het beleidskader, voor preventie zonodig in relatie met "duurzaamheid" en het "productenbeleid". Ook voor passages over in- en uitvoer is het de vraag of uitwerking per sectorplan overeind moet blijven.
- Hoewel met name voor storten wel aandacht voor capaciteitsregulering in LAP2 moet terugkeren is er niet echt behoefte aan een apart capaciteitsplan; overhevelen van de relevante delen uit de huidige capaciteitsplannen naar het beleidskader is een prima alternatief.
- Het is voor de bruikbaarheid van het LAP wenselijk om, daar waar andere besluiten of regelgeving al een groot deel van het kader vormen voor de uitvoeringspraktijk, in het LAP (beleidskader) een korte weergave van de essentie daarvan voor Nederland op te nemen, zo mogelijk in combinatie van een link naar deze regelgeving zelf. Op die wijze wordt mogelijk ook de relatie tussen LAP en deze andere regelgeving duidelijker.

Aanbevelingen

12. In het kader van LAP2 een grondige analyse maken van stromen en onderwerpen waarvoor specifiek beleid wenselijk is, alsmede de inhoud van dit specifieke beleid (opbouw sectorplannen) grondig tegen het licht houden en overbodige zaken schrappen. Voor onderwerp waarvoor ook op Europees niveau beleid bestaat is het goed om na te gaan of we daar nationaal echt iets aan moeten toevoegen.
13. Veel aandacht besteden aan een eenduidige afbakening van sectorplannen en de relatie met de Euralcodes waarop een sectorplan betrekking heeft.
14. Capaciteitsplannen schrappen en relevante beleidsonderdelen in LAP2 onderbrengen in het beleidskader.
15. In het kader van de bruikbaarheid en heldere positionering van het LAP uitgebreid aandacht besteden aan de relatie met andere kaders (wet- en regelgeving) en de essentie van deze andere kaders in het LAP opnemen (vergelijk aanbeveling 10).

4.2 Inhoud van het LAP

Vooraf

In deze paragraaf zijn die zaken samengevat die een meer algemeen of fundamenteel karakter hebben. In de evaluatiegesprekken zijn veel suggesties gedaan voor specifieke verbeteringen van bepaalde onderdelen of specifieke afvalstromen. Deze zijn niet direct betrokken in de aanbevelingen van deze evaluatie maar samengevat in de groslijst die is opgenomen in hoofdstuk 7. Bij het formuleren van specifieke beleidsonderdelen waar zij betrekking op hebben in het kader van LAP2 worden zij vanzelfsprekend wel betrokken. Verder komt het voor dat opmerkingen die in de bijgevoegde verslagen soms onder inhoud LAP1 of wensen voor LAP2 staan genoemd hier al in hoofdstuk 3 zijn beschreven. Dergelijke zaken worden in deze paragraaf dan niet herhaald.

Bevindingen

Relevante inhoudelijke zaken die zijn genoemd als kanttekening bij LAP1 danwel als wens voor LAP2 zijn de volgende:

- Bij het opstellen van een nieuw LAP zou de handhaafbaarheid van afvalbeleid en -regelgeving meer aandacht moeten krijgen dan in het huidige LAP het geval is. Bij de bespreking van een concept-rapport is in dit kader nog eens expliciet aandacht gevraagd voor mobiele installaties.
- In LAP2 moet meer expliciet aandacht komen voor proefnemingen (wat zijn de criteria om deze toe te staan, wat is de relatie met toetsen met een LCA aan de minimumstandaard, etc.). Nu is dit vaak onduidelijk terwijl het toestaan van proefnemingen voor innovatie van groot belang is.
- Het nieuwe LAP zou meer dan het huidige LAP aandacht moeten besteden aan incidenten en calamiteitsituaties; waar mag wel en niet van worden afgeweken, onder welke condities en hoe lang. Expliciet wordt aangegeven dat LAP2 meer dan LAP1 moet sturen op welke stromen in het geval van een calamiteit wel of niet mogen worden gestort. Hiervoor zouden in het kader van LAP2 criteria ontwikkeld kunnen worden. Ten aanzien van dit onderwerp wordt een aantal aspecten genoemd die aan de orde kunnen komen:
 - tussenopslag zoals deze in Duitsland plaatsvindt overwegen,
 - per sectorplan opnemen welke stromen absoluut niet mogen worden gestort, ook niet bij calamiteiten en met ontheffingen, en
 - verdringing van Nederlands afval uit AVI's door invoer voorkomen; wanneer Nederlandse verbrandingscapaciteit voor buitenlands afval wordt benut, achten sommigen het niet wenselijk dat dan tegelijkertijd Nederlands afval met ontheffing kan worden gestort omdat er daarvoor geen verbrandingscapaciteit beschikbaar zou zijn.
- LAP2 moet meer aandacht schenken aan ketenbeleid en de rol van afvalbeheer daarin. Maak eventueel keuzes in het afvalbeheer, die niet alleen op het afvalbeheer zijn gebaseerd, maar ook op schakels eerder in de keten.

Aanbevelingen

16. Bij opstellen LAP2 (meer) aandacht besteden aan handhaafbaarheid van het afvalbeleid.
17. In het LAP (meer) aandacht besteden aan proefnemingen, incidenten en calamiteitsituaties.
18. LAP2 moet meer aandacht schenken aan ketenbeleid en de rol van afvalbeheer daarin.

5 Vorm van het LAP

Vooraf

In de evaluatie is op tafel gelegd dat met de gedachte wordt gespeeld om over te gaan naar een vorm van een elektronisch LAP. Dit zou de mogelijkheid bieden om tegelijkertijd te komen tot een dunner LAP dat als gedrukte vorm beschikbaar komt (niet meer de twee redelijk dikke boeken van LAP1), en tegelijkertijd de noodzakelijke achtergronden voor vergunningverlening overeind te houden of desgewenst zelfs nog verder uit te breiden (monitoringgegevens, wet- en regelgeving, jurisprudentie) niet opgenomen. Gevraagd is hier op te reageren en desgewenst specifieke wensen kenbaar te maken.

Bevindingen

De intentie om te komen tot een elektronische ontsluiting van het LAP met daarbij ook veel ondersteuning, toelichting en achtergrond spreekt aan. Een betere scheiding tussen feitelijk beleid en aanwijzingen voor vergunningverlening enerzijds en beschrijvingen en toelichtingen anderzijds zal de bruikbaarheid verbeteren en tevens leiden tot een formeel plan met een kleinere omvang. Ook het feit dat het toelichtende deel makkelijker up-to-date gehouden kan worden spreekt aan.

Het geheel ontbreken van een papieren LAP wordt voor de praktijk van vergunningverlening wel als een probleem ervaren. De suggestie wordt gedaan om te komen tot een losbladig systeem met daarbij een service om dit met aanpassingen up-to-date te houden.

Expliciet aandacht wordt gevraagd voor een goed onderscheid tussen het feitelijk LAP en achtergrondinformatie; het moet op ieder moment duidelijk zijn wat het formele toetsingskader is en wat slechts de status van toelichting heeft. Ook moet helder zijn dat het feitelijke LAP alleen conform de daarvoor geldende wettelijke procedure kan worden aangepast.

Suggesties voor de opzet van een e-LAP zijn:

- opnemen van trefwoorden om eenvoudig elektronisch te kunnen zoeken
- opnemen van links naar achtergronden (EU-richtlijnen, AMvB's, regelingen, BREF's, etc.)
- in de achtergronden aandacht besteden aan onderliggende LCA-informatie
- ruimte reserveren voor het melden van ontwikkelingen per regio
- opnemen van marktontwikkelingen, bij voorkeur op EU-schaal
- ruimte maken voor een platform voor kennisuitwisseling en/of het delen van ervaringen
- een FAQ-rubriek opnemen

Hoewel niet direct opgemerkt als een suggestie voor een elektronisch ontsloten LAP past in het voornemen om iets dergelijks tot stand te brengen ook de geuite wens dat LAP2 wat toegankelijker zou moeten zijn dan LAP1 en dat het goed zou zijn om in het LAP succesverhalen en illustratieve voorbeelden van afvalscheiding en nuttige toepassing op te nemen.

Aanbevelingen

19. Het LAP toegankelijk maken door dit bijvoorbeeld elektronisch te ontsluiten.
20. Bij een elektronische ontsluiting van het LAP veel aandacht besteden aan een herkenbaar onderscheid tussen de feitelijke LAP-tekst enerzijds en achtergrond/toelichting anderzijds.

6 Suggesties voor specifieke verbeteringen

In dit hoofdstuk zijn suggesties opgenomen met een meer gedetailleerd karakter. In veel gevallen gaat het om suggesties die betrekking hebben op een specifieke afvalstroom of een specifiek onderwerp. Deze suggesties zijn in dit stadium niet direct betrokken bij het formuleren van de conclusies aan en aanbevelingen, maar worden wel meegenomen wanneer het herformuleren van de betreffende teksten in het kader van LAP2 aan de orde komt.

De onderwerpen zijn hieronder in tabel 1 weergegeven als korte opsomming zonder (of met weinig) aanvullende toelichting. Wel is gepoogd ze, i.v.m. de toegankelijkheid, in te delen conform het huidige LAP. Dit is overigens op geen enkele manier bedoeld nu al aan te geven dat het tweede LAP een vergelijkbare indeling zal hebben. Ook wordt verwezen naar de bijlagen van dit rapport waaraan ze zijn ontleend. Het kan ook voorkomen dat opmerkingen / suggesties met elkaar in tegenspraak zijn.

Voor de volledigheid is ook een tweede tabel opgenomen. Deze tabel betreft suggesties die naar voren zijn gebracht in het kader van de inspraak op de derde wijziging van het LAP en waar in de beantwoording is aangegeven dat deze suggestie bij de opstelling van LAP2 zal worden betrokken. In deze tweede tabel wordt in de laatste kolom niet verwezen naar een bijlage in dit rapport maar staat het nummer van de overeenkomstige reactie zoals dat voorkomt in de nota van aanpassing. In die nota is van de betreffende suggesties in het algemeen meer informatie te vinden (zoals een uitgebreidere samenvatting en de inspreker die de suggestie heeft gedaan).

Tabel 1; specifieke zaken die in de evaluatie naar voren zijn gebracht		
positie LAPI	opmerking / suggestie / wens	bijlage
alg	Aandacht besteden aan de juridische status van het LAP en de relatie van het LAP met andere zaken (IPPC, EVOA, etc.)	2.3
alg	Afvalscheiding aan de bron moet geen dogma worden	3.1 + 5.5
alg	De status van <u>kringloopwinkels</u> , wat in feite inrichtingen voor bewerken van afval zijn, moet worden verduidelijkt.	7
alg	Bij de implementatie van IPPC/BREF geen "nationale koppen" introduceren	3.1 + 9
alg	Breed gebruik maken van methoden als ECO-indicator, duurzaamheidsberekeningen, etc. bij het opstellen van het LAP	3.2
alg	De IPO-reactie op de derde wijziging van LAPI bevat veel specifieke opmerkingen	2.1 (zie tabel 2)
alg	Het LAP zou meer dwingend moeten zijn; afwijken moet eigenlijk worden uitgesloten	5.8
alg	Het vervallen van capaciteitsregulering impliceert loskoppelen van de nutsfunctie	5.10
alg	In LAP uitwerken bij hoeveel verontreiniging we nog spreken van een monostroom	2.2
alg	In LAP2 aandacht besteden aan Nimby-effecten daar deze vaak een groot probleem zijn om tot feitelijke realisatie van beleidsdoelen te komen.	3.1
alg	Meer aandacht voor mengstromen en voor "scheiden en gescheiden houden"	2.2
alg	Niet altijd is het onderscheid van de verschillende vormen van nuttige toepassing helder	2.1
alg	Niet overal is het onderscheid "nuttige toepassing" en "energie uit afval" helder	2.2
alg	Op afvalbrengrstations wordt onnodig veel afval gemengd; LAP2 moet hier expliciet aandacht aan geven omdat hierdoor hergebruikskansen worden gemist	2.3 + 3.2
alg	Nagaan of bij het vaststellen van de minimumstandaarden <ul style="list-style-type: none"> - energie niet een te zware doorwerking heeft gehad, en of - het gebruik van "nuttige toepassing" in een aantal gevallen kan worden omgezet in één van de daarbij behorende treden. 	7
alg / ctv	Kwaliteitsborging secundaire brandstoffen beter regelen	2.2
blk	Probleem is dat het op sommige punten een gemeente meer kost om het goed te doen (meer Kca inzamelen bijvoorbeeld) waardoor gemeenten niet worden gestimuleerd	3.1
blk	Status en inhoud van de afwijkingsprocedure beter neerzetten	2.3
blk + cs	Onderscheid C1/C2/C3 gaat vervallen	2.2 + 3.1
blk-02	Het als achtergrondinfo goed vastleggen van de historie van afvalverwerking en afvalbeleid (afvalgeheugen vastleggen) is belangrijk in deze tijd van krimpende overheden	9
blk-04	definities in het LAP moeten in overeenstemming worden gebracht met de Wm en met internationale regelgeving als de kaderrichtlijn	9
blk-04	duidelijkheid brengen in wat bepalend is om iets als "nuttige toepassing" te kwalificeren	5.8
blk-04	het effect van water op het onderscheid nuttige toepassing - verwijdering heroverwegen	5.8

Tabel 1; specifieke zaken die in de evaluatie naar voren zijn gebracht		
positie LAPI	opmerking / suggestie / wens	bijlage
blk-04	Het is de vraag of de rigide indeling van alle AVI's als D10 wel echt de juiste uitleg van de Hofjurisprudentie is; onze moderne AVI's zijn niet te vergelijken met de installatie uit 1974 waar de betreffende uitspraak betrekking op had	5.9
blk-04	Het onderscheid tussen directe inzet in en proces (verwijdering) en terugwinnen gevolgd door latere inzet (nuttige toepassing) wegnemen	5.8
blk-04	Onduidelijk is of de hoogwaardigheid van een verwerking in het buitenland (bij uitvoer) van invloed is op de classificatie (nuttige toepassing of verwijdering)	5.8
blk-09	Aandacht schenken aan kwaliteitsborging en certificering bij bedrijven	9
blk-09	Meer aandacht voor Diftar, maar huidige standpunt (niet actief promoten, invoeren blijft een lokale keus) niet wijzigen	9
blk-10	In het kader van LAP2 nagaan of het instrument sturingsvoorschriften (bij minimumstandaard die in meerdere inrichtingen wordt uitgevoerd) niet gemist kan worden.	2.1 + 2.2 + 2.3
blk-11	- Opnemen dat bij afvalverbranding de warmteafzet moet worden gestimuleerd. Omdat warmteafzet niet op elke locatie mogelijk is, overwegen om in het LAP een uitspraak of aanbeveling te doen op ruimtelijk vlak. - Aandacht voor en stimuleren van hoog rendement AVI's.	9
blk-12	Bij classificatie als verwijderen moet de mate van verwijderen in Nederland resp. het buitenland de doorslag geven bij een besluit over in- of uitvoer	5.8
blk-12	Nagaan of in plaats van de geschrapte 50%-regel niet iets als een 10%-regel kan worden opgenomen	8
bk-12	De nieuwe EVOA verwerken en bezien wat deze aan mogelijkheden biedt om milieuhygiënische aspecten en nationale beleidspunten mee te laten wegen bij de (in- en) uitvoer van afvalstoffen	7 + 9
bk-12	De relatie tussen verontreinigingen in een afvalstroom en indeling op de groene lijst moet worden uitgewerkt. Een rapport van Tauw bevat een aantal goede aanknopingspunten.	7
blk 13-14	Rekening houden met het afbouwen van STAP	9
blk 14.3	Aandacht voor de doelstellingen voor gescheiden inzameling van huishoudelijk afval; aanpassen, differentiëren naar stedelijkheidsklasse, enz?	9
blk-15	Het systeem van inzamelvergunningen laten vervallen	5.12
blk-16	De afbakening van 'mengen' i.r.t. in- en uitvoer [wanneer wat vragen, eisen monsternamen en analyse] verduidelijken	8
blk-16	Onderdeel mengen is voor bouwstoffen te veel geschreven vanuit vrees voor het mengen van afvalstoffen	5.2
blk-16	Veel van dit hoofdstuk is terug te vinden in IPPC/bref's; dat moet duidelijk zijn	9
blk-16	Het komt nogal eens voor dat in het inzamelstadium stromen worden gemengd (hoewel dat op basis van de inzamelvergunning niet mag) met als argument dat het bij de verwerker toch samengevoegd wordt en als één partij verwerkt.	7
blk-16	De scheiding van A-, B- en C-hout is in het LAP goed opgenomen, maar omdat in uitvoerbeschikkingen het gescheiden houden van deze houtsoorten niet wordt verplicht gooien bedrijven partijen die voor uitvoer bestemd zijn meteen al bij elkaar.	7
blk-16	Er is behoefte aan meer helderheid over het functioneel samenvoegen van afvalstoffen – niet zijnde het wegmengen van verontreinigingen.	6
blk-20	Ketenhandhaving op een goede manier zijn beslag laten krijgen in het nieuwe LAP	7
bk-22	De relatie van concrete acties uit het plan en de uitwerking ervan in specifiek beleid zou duidelijker moeten zijn	5.3
buiten LAP	Besluit bodemkwaliteit lijkt te gaan leiden tot een sterke versplintering van bevoegdheden en vormt daarmee een bedreiging voor nuttige toepassing	5.2
buiten LAP	Bij agrarische bedrijven covergisten van eigen afval samen met afval van buurbedrijven mogelijk maken (Ivb)	2.2
buiten LAP	De maximale vergunningstermijn van 10 jaar voor afvalverwerkers kan vervallen	2.1 + 2.3 + 3.1
buiten LAP	De maximale vergunningstermijn van 5 jaar voor afvalverwerkers kan vervallen, maar die voor 10 jaar zeker niet (hooguit voor specifieke categorieën)	2.2 + 7
buiten LAP	De regulering van tijdelijke opslag (opbulken) bij een werk in afwachting totdat de menger / breker arriveert een status/basis geven	2.2
buiten LAP	Enkele verbeteringen aanbrengen in op zichzelf goed werkende AMvB mobiel breken	3.2
buiten LAP	In de Wm een afstemmingsbepaling met de diervoederwetgeving opnemen	5.5
buiten LAP	Nagaan of invoer van "vergunningverlening van rechtswege bij uitvoer van reactie van het bevoegd gezag" ook voor afvalverwerking mogelijk is	3.1
buiten LAP	Status "bedrijfsafval" en "gevaarlijk afval" beter regelen	5.5
buiten LAP	Zo min mogelijk uitzonderingen mogelijk maken op verplichte asbest-inventarisatie	3.2
buiten LAP	Duidelijkheid geven over de regeling scheiden en gescheiden houden en aangeven of/hoe	9

Tabel 1; specifieke zaken die in de evaluatie naar voren zijn gebracht		
positie LAP1	opmerking / suggestie / wens	bijlage
	die wordt uitgebreid.	
cs / blk 18.3	Aandacht besteden aan oude stortplaatsen zonder nazorg (niet-NAVOS)	2.2
cs / blk 18.3	Annex-II in nationaal beleid verwerken	2.3
cs / blk 18.3	Beleid opnemen t.a.v. het saneren van stortplaatsen (welke regels gelden, wat te regelen inzake de bestemming van het vrijkomende materiaal, relatie met capaciteitsplanning, te hanteren Euralcodes, etc.)	2.3
cs / blk 18.3	Duurzaam storten beter uitwerken	2.2 + 3.1 + 5.2 + 9
cs / blk 18.3	Inmeten restcapaciteit beter uitwerken	2.2 + 3.1
cs / blk 18.3	Nagaan of het mogelijk is de maximale exploitatietermijn voor stortplaatsen (30 jaar) te laten vervallen (inbrengen in Europa voor dit punt vermoedelijk noodzakelijk)	2.2
cs / blk 18.3	Positievare benadering van nuttige toepassing van bouwstoffen op stortplaatsen	5.2
cs / blk 18.3	Uitwerken van een bouwmaterialenbalans i.r.t. het reguleren van de stortcapaciteit	2.1
cs / blk 18.3	Uitwerking van "de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid i.r.t. marktwerking", "hoe uitrust in praktijk vorm te geven" en "wat meetelt bij inmeten van stortcapaciteit"	3.1
cs / sp-13	Voor asbest monostort echt verplichten om op termijn het vernietigen mogelijk te maken	3.2
sp-01	In een sectorplan over restafval niet ingaan op gescheiden inzameling	5.9
sp-01	onvoldoende duidelijk is onder welk sectorplan grof huishoudelijk afval valt	5.5
sp-02	De afbakening met andere plannen laat te wensen over (voorbeeld genoemd)	5.9
sp-02	De verwijzing naar schroot en oliehoudende zaden schrappen omdat het hier niet (meer) om afval zou gaan	5.4
sp-09	Betere uitwerking van de minimumstandaard voor organische reststromen (onderscheid in stromen, onderscheid composteren/vergisten - opwerken tot biomassa) is gewenst	2.2
sp-09	Betere uitwerking van enkele aspecten van de verwerking van organisch afval zoals de beperkte eisen die het BOOM kent en het gewenste beleid voor luiers	2.3
sp-10	Anders dan voor enkele andere stromen binnen specifiek ziekenhuisafval lijkt voor lichaamsvloeistoffen en afval van onderzoek de risicobenadering niet goed toegepast. Dit ondergraaft een eenduidige uitvoering en leidt tot hogere kosten	5.11
sp-12	Sectorplan scheepsafval vraagt om verduidelijking en verwerken nieuwe ontwikkelingen (indirecte financiering en Verdrag van Straatsburg, relatie met inzamelvergunning)	2.2 + 9
sp-13	Afgeven van certificatiegegevens aan bevoegd gezag (paragraaf 4.1.2) schrappen	3.2
sp-13	Asbestgelijkende platen zijn op de werkplek slecht van asbesthoudend materiaal te onderscheiden. Dit probleem zal de komende tijd verder toenemen	3.2
sp-13	Brekerzeefzand ontstaat ook bij niet-gecertificeerde brekers (sectorplan 13, par. 4.3.2)	3.2
sp-13	Gips/cellenbeton is goed her te gebruiken maar kan niet concurreren met primair materiaal	3.2
sp-13	In LAP2 is voor zeefzand ook immobilisatie meenemen als verwerkingsoptie	3.2
sp-13	Indelen van straalgrit in het sectorplan bouw- en sloopafval is verre van logisch	5.9
sp-13	Minimumstandaard dakafval verduidelijken (wat is "reinen van dakgrind") en aandacht voor composieten	2.2 + 9
sp-13	Nuttige toepassing in verhardingslagen opnemen in paragraaf 4.1.2	3.2
sp-13	Minimumstandaard voor teerhoudend asfalt (thermisch reinigen) beter onderbouwen	7
sp-13	Paragraaf 5.2 van sectorplan 13 wekt de indruk dat B-hout op de groene lijst staat	3.2
sp-13	prognoses van bsa niet onderschatten en in beleid rekening houden met sterk toenemend aanbod (voldoende verwerkingscapaciteit realiseren) in combinatie met afnemende afzet in huidige routes (nieuwe afzetmogelijkheden stimuleren)	3.2
sp-13	Uitzonderingen mogelijk maken op mengverbod van paragraaf 3.3	3.2
sp-13	Voor asbest het afgeven financieel stimuleren en het zo uit de markt zuigen (mogelijk iets wat zich alleen voor Europese aanpak leent)	3.2
sp-13	Voor straalgrit wordt getwijfeld aan het realiteitsgehalte van de minimumstandaard	3.2
sp-13 / sp-22	Aandacht voor bewerken van "grond met asbest" i.r.t. de toepassingsnorm uit de NER	2.2
sp-14	Raamovereenkomst verwerken	9
sp-15	Sectorplan is sterk verouderd	7
sp-17	Inzamelvergunning afschaffen?	9
	De indruk bestaat dat de KCA inzameling geleden heeft onder het LAP1	6
sp-22	Verhouding met beleidsbrief van 2 jaar geleden verwerken	9
sp-23	Sectorplan oliehoudend afval vraagt om verduidelijking	2.2
sp-23	Afgewerkte olie actualiseren (aanpassen minimumstandaard, relatie met inzamelvergunning)	9
sp-24	Nagaan of LAP wel in lijn is met PCB-regelgeving	2.3
sp-28	Dierlijk afval / destructie-afval vraagt veel aandacht	2.1
sp-28	Dit hele plan is overbodig en kan worden geschrapt	5.4 + 5.6
sp-alg	De milieuhygiënische onderbouwing van minimumstandaarden (relatie LCA) kan beter	2.2

Tabel 1; specifieke zaken die in de evaluatie naar voren zijn gebracht		
positie LAP1	opmerking / suggestie / wens	bijlage
sp-toel	Tabel 1 kan beter in activiteiten-AMvB's worden opgenomen (zonder grenswaarde)	2.2
	Op dit moment is doel/status van deze tabel onduidelijk	3.1
toev	Specifiek beleid (sectorplan) of aparte aandacht (beleidskader) voor zwerfafval; raamovereenkomst, impulsprogramma, ..	3.1 + 9
toev	Specifiek beleid overwegen voor afval van tankautoreiniging	2.2
toev	Specifiek beleid overwegen voor ballastgrind	2.2 + 7 + 9
toev	Specifiek beleid overwegen voor metaalslakken	7
toev	Aandacht voor winningsafval (door implementatie EG-richtlijn)	9
toev	Specifiek beleid overwegen voor bielzen	2.2
toev	Specifiek beleid overwegen voor biomassa (nu door heel LAP heen te vinden) en tevens aangeven voor welke stromen inzet als biomassa niet gewenst is, eventueel een relatie leggen met de witte lijst en aandacht voor de afbakening (i.r.t. Europa)	2.2 + 2.3
toev	Specifiek beleid overwegen voor caravans	2.3
toev	Specifiek beleid overwegen voor immobilisatie (nu door heel LAP heen te vinden)	2.2 + 5.2 + 5.9
toev	Specifiek beleid overwegen voor kunststof pleziervaartuigen	2.3
toev	Specifiek beleid overwegen voor procesgerelateerd gevaarlijk afval	2.2
toev	Specifiek beleid overwegen voor sloopschepen (nieuw beleid, EU groenboek, sloopfonds, enz.)	2.2 + 9
toev	Specifiek beleid uitwerken voor waterige stromen (water, slibben, sludges; nu door heel LAP heen te vinden)	2.2
toev	Voor baggerspecie (zou in LAP2 moeten komen) ook aandacht voor capaciteitsregulering	2.2
toev / blk	Beleid (verder) uitwerken voor ondergrondse opslag	2.2 + 2.3 + 7 + 9
toev / blk	Specifiek aandacht voor "ernstige zorgstoffen" opnemen (vergelijk wat we vroeger hadden als "circulaire prioritaire stoffen")	2.2
toev / blk	Consequenties van de dienstenrichtlijn aangeven	9
toev / blk-12	Voor de uitvoering van in- en uitvoerbesluit zijn een aantal zaken te bedenken die zich niet lenen voor opname in het formele LAP, maar wel als achtergrondinfo beschikbaar gesteld zouden kunnen worden "wanneer is sprake van halogeenhoudend / PCB-houdend / kwikhoudend afval", "bepaalde afbakeningen van groen / niet-groen"	8
toev / blk-12	Voor opname in het LAP worden voor in- en uitvoer genoemd "het uitgangspunt dat huishoudelijk afval altijd wordt getoetst als "verwijderen", "hoe om te gaan met R12 en de eisen uit de nieuwe EVOA m.b.t. vervolginrichtingen" en "iets over de opbouw van de EVOA en de geldende procedures"	8
toev / blk-18.3	Het LAP2 moet aandacht besteden aan de toekomst van de stortsector en de rol die de overheid daar in heeft.	9
toev / blk-18.3	Storten buiten inrichtingen en verbranden buiten inrichtingen een plaats geven in LAP2?	9
toev / cs	Een uitspraak over het storten van afvalstoffen in IBC's (big bags) wordt wenselijk geacht	5.9
toev / ctv	Duidelijkheid geven of verbranden van RDF moet worden gezien als verbranden van (componenten van) huisvuil of als inzet van biomassa	5.9
toev / ctv	Een uitspraak over de beleidsmatige positie van biologisch drogen in combinatie met hoogcalorische verbranding	5.9
toev / ctv	Een uitspraak over het optimaliseren van de doorzet bij AVI's door middel van het uitruilen van laag- en hoogcalorische afvalstromen wordt wenselijk geacht	5.9
toev / sp-13	Beleid voor gemengd bouw- en sloofafval opnemen (naast beleid voor deelstromen)	2.2
toev / sp-13	Specifieke aandacht voor afval van rookgaskanalen en afval van brandschade	3.2
toev / sp-22	Reikwijdte LAP uitbreiden met (licht) verontreinigde grond	2.2 + 2.3

Tabel 2; specifieke zaken die naar voren zijn gebracht bij de derde wijziging van LAP1		
positie LAP1	opmerking / suggestie / wens	nr. reactie in nota van aanpassing
blk-04	Aanpassen van de criteria ter beoordeling of sprake is van een afvalstof aan criteria die voortvloeien uit recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.	6
blk-04	Beoordelen van het LAP, en met name het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing vanuit het oogpunt van de IPPC-richtlijn.	10
BK 7.2.3 BK 10.5	De tekst in het LAP m.b.t. definities, onderlinge relatie en (aanpassing) minimumstandaarden in lijn brengen met Bref Waste-treatment.	46
sp-toel (+ blk-16)	Evaluatie van "De Verwerking Verantwoord" in relatie tot het streven naar vermindering van administratieve lasten	74
sp-06	De minimumstandaard voor actief kool van een SVI afstemmen op Bref/BAT.	79
sp-06	De minimumstandaard voor actief kool wijzigen in storten in plaats van verbranden.	80
sp-13	De minimumstandaard voor bitumineus afval gelijk stellen aan die voor teermastiek.	139
SP 34.4	De beperking van de vergunningtermijn tot maximaal vijf jaar laten vervallen.	177

bijlage 1: Basis vragenlijst evaluatie

Deze bijlage bevat de vragenlijst die de basis vormde voor de verschillende evaluatiebijeenkomsten en voor de schriftelijke ronde onder andere partijen. Zij is niet bedoeld geweest als verplicht stramien maar meer om de evaluatie enige richting te geven en de onderwerpen die naar voren werden gebracht enigszins af te stemmen op doel en abstractieniveau van de evaluatie. Met name in de verslagen van de verschillende bijeenkomsten zijn niet alle vragen meer los te herkennen, maar wel vaak de hoofdlijnen (kopjes).

Algemeen

1. Wat ervaart u als meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP?
2. Wat moet sowieso anders in LAP2 ten opzichte van LAP1 en waarom?

Doelen van het LAP

De hoofddoelen van het LAP zijn (kort samengevat):

- *Stimuleren van preventie, vooral bij consumenten en in de handel/diensten/overheid-(HDO)sector.*
 - *Stimuleren van de nuttige toepassing, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron.*
 - *Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt.*
 - *Het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval en vooral het beëindigen van het storten van het overschot aan brandbaar afval zoals nu gebeurt.*
 - *Realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.*
3. Bevat het LAP1 voldoende beleidsmaatregelen om aan de realisatie van deze vijf doelen bij te dragen?
 - Zo ja, wat zijn bij uitstek beleidsmaatregelen die aan deze doelen bijdragen en moeten deze maatregelen – wanneer de doelen overeind blijven - ook in een volgend LAP terugkomen?
 - Zo nee, voor welke doelen schiet het LAP op dit punt tekort en is nader beleid nodig om de realisatie van de doelen te ondersteunen (beperk uw antwoord tot de hoofdlijn; concreet uitgewerkte (detail) beleidsvoorstellen komen pas in een later stadium aan de orde)?
 4. Zijn deze vijf nog steeds de doelen die de kern van het beleid zouden moeten vormen en moeten deze dan ook in LAP2 terugkomen?
 5. Zijn er beleidsuitgangspunten die niet in deze doelen terugkomen maar die wel in de kern van LAP2 terug moeten komen?

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Naast de vijf hiervoor uit het LAP1 overgenomen doelen geeft het LAP ook invulling aan de door de Commissie Epema geadviseerde verschuiving van het afvalbeleid van provinciaal naar landelijk niveau. Dit zou beter aansluiten bij de schaal van de afvalmarkt en zou een stimulans moeten zijn voor een meer uniforme uitvoering, omdat alle bevoegde gezagen bij het besluiten “rekening moeten houden met het LAP”.

6. Heeft u de indruk dat de uitvoering van het afvalbeleid (denk aan vergunningverlening en handhaving) nu meer uniform verloopt dan in de tijd vóór het LAP?
 - Zo ja, heeft het LAP daar aan bijgedragen?
 - Zo nee, wat ontbreekt er in het LAP om dat tot stand te brengen?
7. Op welke punten kan een uniforme uitvoering nog beter en op welke wijze kan een landelijk afvalbeheerplan daar aan bijdragen?

Opbouw/inhoud van het LAP

Het huidige LAP (LAP1) bestaat uit een beleidskader waarin de algemene aspecten van het afvalbeleid zijn uitgewerkt, 34 sectorplannen die voor een bepaalde afvalstroom een nadere invulling geven aan dit algemene beleid en 2 capaciteitsplannen voor respectievelijk thermisch verwerken en storten. Voor enkele aspecten gaat het beleidskader vóór de sector- en capaciteitsplannen, maar voor andere, specifiek genoemde onderwerpen, gaat juist het in de sectorplannen opgenomen beleid voor.

8. Is de relatie tussen de verschillende onderdelen van het LAP voldoende duidelijk?
 - Zo nee, wat is de grootste onduidelijkheid?
9. Is voldoende duidelijk welke stroom onder welk sectorplan valt?
 - Zo nee, kunt u voorbeelden geven van onduidelijkheden en hoe die zouden kunnen worden opgelost?
10. Bent u wel eens geconfronteerd met de situatie waarbij afval niet onder een sectorplan kan worden gebracht en waar dus het beleid uit het beleidskader op van toepassing is?

- Zo ja, heeft dit tot problemen geleid en welke?
- 11. Zijn er onderwerpen die nu ontbreken in het beleidskader en waar in LAP2 wel aandacht aan moet worden besteed?
 - Zo ja, welke?
- 12. Zijn er afvalstromen waarvoor nu geen specifiek beleid is geformuleerd, terwijl daar wel behoefte aan is?
 - Zo ja, welke stromen en waarom (geen beleidsplan uitschrijven maar alleen aangeven wat er zo specifiek is aan een stroom dat daarvoor specifiek beleid moet worden geformuleerd)?
- 13. Voor welke sectorplannen is volgens u een beleidswijziging gewenst of noodzakelijke en waarom?
 - Bij de beantwoording gaat het hierbij (nog) niet om het inbrengen van inhoudelijke suggesties voor het nieuwe beleid, maar om reacties als “het beleid voor afvalstroom X omdat het niet meer past in EU-regeling Y”, “het beleid voor afvalstroom Q omdat dit is achterhaald door ontwikkeling P”, etc.

Voor de bijeenkomsten met de provincies zijn op deze plaats nog een aantal extra vragen ingevoegd, namelijk

Specifieke inhoudelijke vragen i.h.k.v. vergunningverlening/handhaving

- 14. Bevat het LAP voldoende (achtergrond)informatie t.b.v. vergunningverlening?
 - Zo nee, wat voor soort informatie ontbreekt?
- 15. Is het beleid voldoende helder en concreet voor vergunningverlening?
 - Zo nee, op welk punt blijft het LAP te abstract voor vergunningverlening?
- 16. Is de minimumstandaard een bruikbaar instrument en ook te vertalen naar vergunningen?
 - Zo nee, waarom niet?
- 17. In hoeverre vindt handhaving plaats direct op het LAP en is het LAP daartoe geschikt?
- 18. Zijn afvalvergunningen in het algemeen handhaafbaar en zo nee, komt dat dan door het LAP of door andere oorzaken?

Capaciteitsplannen

Gelet op de gewijzigde omstandigheden (zoals open grenzen voor verbranden als vorm van verwijderen sinds 1-1-1007) wordt gespeeld met de gedachte om geen aparte capaciteitsplannen meer in LAP2 op te nemen, maar de relevante aspecten uit de huidige capaciteitsplannen over te brengen naar het beleidskader.

- 14. Hebben de capaciteitsplannen in LAP1 goed gewerkt?
 - Zo nee, wat was het grootste probleem?
- 15. Wat is uw reactie op het voornemen om in LAP2 geen capaciteitsplannen meer op te nemen?

Vorm van het LAP

LAP1 bevat, met name in de sectorplannen, op een vrij gedetailleerd niveau het afvalbeleid per specifieke afvalstroom. Al met al betreft het twee redelijk dikke boeken. Anderzijds zijn veel achtergronden (milieuhygiënische onderbouwingen, monitoringsgegevens, wet- en regelgeving, jurisprudentie) niet opgenomen. Er wordt op dit moment gespeeld met de gedachte om het nieuwe LAP in gedrukte vorm veel dunner te laten zijn dan het huidige LAP en een door iedereen te raadplegen elektronische versie te realiseren met meer achtergronden (zoals nationale en internationale wet- en regelgeving, monitoringsrapporten, jurisprudentie).

- 16. Heeft u het huidige LAP als te uitgebreid of te gedetailleerd ervaren, of is dat niet in het algemeen te zeggen omdat dat verschilt van geval tot geval?
- 17. Wat vindt u van de gedachte om het nieuwe LAP in gedrukte vorm meer te beperken tot hoofdlijnen en elektronisch een meer gedetailleerde variant te realiseren?
- 18. Welke onderdelen zouden wel in gedrukte vorm beschikbaar moeten komen en wat kan naar uw mening elektronisch worden verspreid?
- 19. Heeft u suggesties voor achtergrondinfo die onderdeel zouden moeten worden van een eventuele elektronische versie van het LAP?

bijlage 2: Verslagen bijeenkomsten provincies

Er is een drietal bijeenkomsten gehouden met telkens 4 provincies. Van ieder van deze bijeenkomsten is een verslag gemaakt. In deze bijlage zijn de drie verslagen integraal opgenomen.

LAP-evaluatie



Kenmerk	LAP-EVAL 01-003e
Van	Marco Kraakman
Datum	14 maart 2007
Onderwerp	Verslag evaluatiebijeenkomst LAP, provincies N-B, Z, L en Gld, d.d. 13-3-2007

Aanwezig: J. Vroemen (L)
J. Ditters, D. v/d Kroef, K. Giesen, S. Jochems, M. Reijers (N-B)
L. Hemelaar, A. Peters, T. Achterkamp (Gld)
H. Welten, M. van Erven, P. Machielsen (Z)
L. Bergman (VROM)
M. Kraakman (SenterNovem)

Vooraf

Dit verslag bevat de zaken die tijdens de feitelijke bijeenkomst naar voren zijn gebracht. Daarnaast zijn ook enkele schriftelijke bijdragen vanuit de provincies ingebracht, grotendeels betrekking hebben op specifieke passages in de sectorplannen. Deze reacties zijn, gelet op hun specifieke karakter, niet expliciet meegenomen bij deze evaluatie maar worden wel gebruikt wanneer er gewerkt wordt aan het (her)formuleren van de betreffende beleid in het kader van LAP2.

1. Meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP

- positief: * Het LAP is een goede leidraad voor vergunningverlening; de sectorplannen en vooral het instrument minimumstandaard zijn voor de praktijk van vergunningverlening erg waardevol gebleken. Al met is het LAP in de vergunningenpraktijk goed uitvoerbaar gebleken.
- negatief: * Preventie is onvoldoende uitgewerkt (zie verder onder "3/5. Doelen en ondersteunende instrumenten in LAP1").
- * Bij uitvoering van het LAP vormt het begrip "afval" een strak harnas.

2. Wat moet anders in LAP2 ten opzichte van LAP1?

Zie voor dit deel van de bijeenkomst onder punt "11/13. wensen voor de inhoud van LAP2".

3/5. Doelen en ondersteunende instrumenten in LAP1

- * De doelen in LAP1 zijn op zich helder, maar moeten in LAP2 beter dan in LAP1 het geval is worden voorzien van concrete instrumenten.
- * Het zou goed zijn om naast doelen zoals die nu in het LAP staan een soort centraal doel of algemene kapstok in het LAP op te nemen.
 - Voorgesteld wordt om hiervoor aan te sluiten bij de Europese Afvalstrategie (is minder discussie over dan de kaderrichtlijn). Het voorstel is om "life-cycle thinking" en het streven naar zoveel mogelijk hergebruik bij de formulering van een centraal doel te betrekken.
 - Het prioriteren van doelen in het LAP zou de duidelijkheid te goede komen.
- * - Hoewel preventie bij huishoudelijk afval ondanks alle inspanningen van de afgelopen decennia niet echt wil lukken is de algemene opinie dat dit deel moet blijven uitmaken van de LAP-doelen.
 - o vereist is wel een nadere concretisering van de in te zetten instrumenten.
 - o veel aandacht voor de consument lijkt niet de weg; die zit al aan het eind van de keten en heeft vaak niet veel keus; aandacht voor producentverantwoordelijkheid lijkt veel kansrijker.
 - De vraag is of wel goed bekend is waarom het de afgelopen jaren zo slecht is gelukt; eigenlijk moet dat eerst helder worden voor er echt nieuw beleid geformuleerd kan worden. In ieder geval is voor een goed preventiebeleid een gezamenlijke inzet van de verschillende overheden vereist.
- * In het algemeen is preventie iets dat zich slecht naar vergunningen laat vertalen. omdat de sectorplannen voor een groot deel voor vergunningverlening zijn bedoeld is het de vraag of aandacht voor preventie daar op zijn plaats is. De huidige preventieteksten in de sectorplannen hebben weinig meerwaarde. Preventie moet in LAP2 een onderwerp zijn voor het beleidskader en daar nadrukkelijk in verband gebracht worden met "duurzaamheid" en met het "productenbeleid".
- * Het stimuleren van innovatie (onderdeel doel 5) is op zichzelf prima

- maar wordt in praktijk door de verplichte inzet van LCA's bemoeilijkt. Hoewel niet concreet kan worden gemaakt hoe vaak initiatieven alleen vanwege noodzaak om een LCA uit te voeren al sneuvelen bestaat het gevoel dat dit wel gebeurt. Wel wordt onderkend dat het loslaten van een strakke systematiek als nu wordt gehanteerd zou leiden tot meer verschillen tussen de provincies onderling. Het zomaar schrappen van de rol van de LCA binnen het afvalbeleid wordt dan ook niet als reële optie gezien.
- en moet in LAP2 nog nadrukkelijker terugkomen gekoppeld aan het begrip "duurzaamheid".
- * Realisatie van het doel "minder storten" is moeilijk omdat voor "ontheffingsafval" niet kan worden afgedwongen dat het eerst wordt voorbehandeld. Voor LAP2 is wenselijk om een kader te scheppen als basis voor een herbeoordeling van dergelijke stromen.
Desgevraagd wordt het instellen van sorteren als verplicht voorportaal vóór storten als mogelijke optie gezien. Gesuggereerd wordt ook een verdere verhoging van de stortbelasting; in vergelijking tot integraal storten / integraal verbranden is de heffing mogelijk hoog genoeg maar kennelijk niet om te stimuleren dat (ontheffings)afval nader wordt behandeld om zo het te storten residu nog met enkele tientallen procenten te reduceren.
- * Het stimuleren van een gelijkwaardig speelveld in Europa kan tot gevolg hebben dat we op bepaalde punten dalen op de voorkeursvolgorde (ons committeren aan een laagwaardiger verwerking in het buitenland). Een gelijkwaardig speelveld in Europa kan voor VROM wel een kerndoel zijn, maar de indruk bestaat dat we als Nederland wel erg voorop lopen. Bij het al genoemde prioriteren van doelen zou dan ook kunnen worden overwogen om de voorkeursvolgorde hogere prioriteit te geven dan een gelijkwaardig speelveld.

6/7. Uitvoering afvalbeleid uniformer?

- * Het LAP heeft zeker bijgedragen aan een meer uniforme uitvoering. Er vindt tussen provincies veel afstemming plaats. De indruk bestaat dan ook dat de door het bedrijfsleven nogal eens geuite kritiek dat de uitvoering zo sterk verschilt in het algemeen nogal overtrokken is. Wel onderkent men
 - dat "de verwerking verantwoord" niet even uniform wordt gehanteerd,
 - de provincies niet allemaal op eenzelfde wijze omgaan met de IPPC, en
 - het motiveren van beschikkingen verschilt (waardoor vergunningen voor het oog sterk variëren).De algemene opinie is echter dat waar het gaat om de essentie (iets wel of niet vergunbaar) er geen noemenswaardige verschillen bestaan.
- * Van belang is dat de provincies bij vergunningen ook lokale en regionale aspecten meewegen waardoor automatisch verschillen optreden. Daarnaast horen verschillen bij de eigen bevoegdheden van de provincies en – hoewel het belang van afstemming wordt onderschreven – moet over verschillen uitwerking van details ook weer niet te krampachtig worden gedaan.

8/10. Opbouw/inhoud van LAP1

- * Het werken met sturingsvoorschriften (wanneer minimumstandaard slechts voor een deel wordt uitgevoerd) is lastig, zeker wanneer het gaat over controle/handhaving.
- * Het noemen van Euralcodes in sectorplannen werkt vaak goed, maar geeft soms juist problemen; hoewel ze indicatief bedoeld zijn komen discussies met bedrijven voor wanneer een stroom wordt getoetst aan een sectorplan waar de betreffende Euralcode niet staat genoemd.
- * Het onderscheid tussen materiaalhergebruik en nuttige toepassing als brandstof is in sommige minimumstandaarden niet duidelijk (voorbeeld: sectorplan groenafval).
- * In bepaalde sectorplannen wordt gedetailleerd aandacht besteed aan "bewaren" (tot het voorschrijven van CPR-richtlijnen toe) en in veel andere sectorplannen staan slechts algemene zaken. Betwijfeld wordt of bewaren ook in LAP2 moet terugkomen in de sectorplannen.

11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2

- * Als onderwerpen voor LAP2 worden genoemd
 - nader uitwerken van de problematiek afval / geen-afval.
 - het verwerken van de IPPC en verschillende BREF's.
 - de kaderrichtlijn moet bij LAP2 worden betrokken en zonodig nader uitgewerkt. Vooral het moment waarop het etiket afval vervalt bij compost, granulaten, veevoer, etc. zou – in lijn met de discussie in de kaderrichtlijn – in LAP2 handen en voeten moeten krijgen.
 - dierlijk afval / destructieafval (blijft een onderwerp dat veel aandacht vraagt).
- * De maximale vergunningstermijn van 10 jaar (ligt meer in wet dan in LAP overigens) kan wel vervallen; het periodiek actualiseren van vergunningen is een prima alternatief.

- * Niet voor alle afvalstromen/onderwerpen is de huidige gedetailleerde uitwerking ook in LAP2 nog noodzakelijk. De beperkte omvang van een afvalstroom zou een reden kunnen zijn om af te zien van een uitwerking in een apart sectorplan.
- * De insteek in LAP1 is erg sectoraal; een betere relatie met duurzaamheid in het algemeen en een beter gebruik van het instrument producentverantwoordelijkheid is een uitdaging voor LAP2.
- * De essentie van “de verwerking verantwoord” moet in het LAP worden opgenomen. Het – zoals nu gebeurt – alleen verwijzen is een bron van problemen, discussies en uitvoeringsverschillen. Wel is noodzakelijk om de kern centraal (in LAP2 dus) vast te leggen, zeker ook voor de bedrijven die werken op het gebied van niet-gevaarlijk afval. Men is er tot slot voorstander van de uitwerking van “de verwerking verantwoord” zo snel mogelijk moet worden geëvalueerd zodat de conclusies bij het opstellen van LAP2 kunnen worden betrokken.
- * Baggerspecie (en de andere nu buiten het LAP vallende stromen) zou aan LAP2 moeten worden toegevoegd.

14/15. Capaciteitsplannen

- * Er is nog wel aandacht nodig voor capaciteitsregulering bij storten, maar het is echter niet nodig dat in een apart capaciteitsplan te verwerken
- * Specifieke aandacht wordt gevraagd voor het uitwerken van de bouwmaterialenbalans i.r.t. het reguleren van de capaciteit van storten.

16/19. Vorm van het LAP

- * De intentie om te komen tot een elektronisch LAP met daarbij ook veel ondersteuning, toelichting en achtergrond spreekt aan. Expliciet aandacht wordt gevraagd voor een goed onderscheid tussen het formele LAP en het niet-formele deel en provincies willen daar nadrukkelijk over meedenken.
- * Het geheel ontbreken van een papieren LAP wordt voor de praktijk van vergunningverlening wel als een probleem ervaren. De suggestie wordt gedaan om te komen tot een losbladig systeem met daarbij een service om dit met aanpassingen up-to-date te houden.
- * Overige suggesties zijn
 - het opnemen van trefwoorden om eenvoudig elektronisch te kunnen zoeken,
 - opnemen van links naar achtergronden (richtlijnen, AMvB's, etc.), en
 - ruimte reserveren voor het melden van ontwikkelingen per regio.

Overige wensen

- * Verwezen wordt naar de IPO-brief in het kader van de derde wijziging; van een aantal onderdelen van die brief is toegezegd dan deze bij het opstellen van LAP2 worden betrokken.

LAP-evaluatie



Kenmerk	LAP-EVAL 01-003e
Van	Marco Kraakman
Datum	14 maart 2007
Onderwerp	Verslag evaluatiebijeenkomst LAP, provincies Z-H (+dcmr), N-H (+Amsterdam), Flev en Utr, d.d. 15-3-2007

Aanwezig: R. de Waaij, N. Priems, H. Hagen, I. Romijn, G. Elferink, K. Alblas (Z-H)
I. Ensink, I. Damhuis, M. Heil, A. Agterberg, R. Schoo (Utr)
M. Van der Putte (N-H)
M. Van Schaick (Flev)
F. Smekens (dcmr), R. Heijnsman (dcmr)
M. Smit (Amsterdam)
Loek Bergman (VROM)
Marco Kraakman (SenterNovem)

1. Meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP

- positief: *
- Het LAP heeft goed bijgedragen aan een uniforme uitvoering van het afvalbeleid.
 - De (juiste) diepgang en detailniveau van het document.
 - Het LAP is goed hanteerbaar in de praktijk van vergunningverlening en vooral het instrument minimumstandaard is waardevol gebleken. Het hele vergunningverleningsproces gaat met de komst van het LAP zelfs efficiënter.
- negatief: *
- Dat het LAP zo beperkt sturing geeft aan het begrip “afval” en de verschillen tussen provincies die dat met zich meebrengt. De onduidelijke afvaldefinitie is een knelpunt in de uitvoering. Ook is niet duidelijk wanneer een afvalstof ophoudt een afvalstof te zijn.
 - De wijze waarop “de verwerking verantwoord” in het afvalbeleid is verankerd.
 - Door het statische karakter loopt het op bepaalde punten altijd achter op de praktijk.
 - Het LAP draagt slechts beperkt bij aan de reductie van administratieve lasten.
 - Sturingsvoorschriften zijn moeilijk op te leggen en zo mogelijk nog moeilijker te handhaven. Als vergunningen worden verleend overeenkomstig het LAP zijn sturingsvoorschriften niet nodig (zie ook onder 8/10)
 - Niet altijd duidelijk is de inhoud van het begrip “nuttige toepassing”, vooral in relatie tot “energie uit afval”.

2. Wat moet anders in LAP2 ten opzichte van LAP1?

Zie voor dit deel van de bijeenkomst onder punt “11/13. wensen voor de inhoud van LAP2”.

3/5. Doelen en ondersteunende instrumenten in LAP1

- Voor veel zaken op het gebied van preventie zijn de gemeenten het bevoegde gezag; voor de provinciale vergunningverlener van afvalverwijderende bedrijven is het een onderwerp dat moeilijk te concretiseren is.
- Hoewel onderkend wordt dat de doelen voor HA en HDO ondanks de inspanningen van de laatste jaren slechts beperkt dichterbij komen, wordt het loslaten van deze doelen niet gesteund. Er zou echter meer bij de bron moeten worden begonnen, bijvoorbeeld:
 - door de tabel met stromen die gescheiden gehouden moeten worden in de diverse activiteiten-AMvB's te zetten, en dan het liefst zonder de huidige grenswaarden; dat wordt dan een ideaal lijstje voor handhavers. Overigens wordt onderkend dat het hier al niet meer over preventie gaat.
 - door te kijken naar instrumenten als producentverantwoordelijkheid en tariefsturing. De opinie is dat aanspreken van de consument niet veel kans maakt omdat die al aan het eind van de keten zit.
 - eens fundamenteel te onderzoeken waarom het, ondanks alle inspanningen van de laatste jaren, tot op heden zo moeizaam gaat.
- Het zou goed zijn om naast doelen zoals die nu in het LAP staan een soort centraal doel of algemene kapstok in het LAP op te nemen. Voor meer specifieke doelen word voorgesteld:

- “uniformiteit in de uitvoering van het afvalbeleid” in de doelen voor LAP2 op te nemen. Desgevraagd wordt echter met klem afgeraden dit door te voeren in de vorm van standaardvoorschriften. Er wordt meer gedacht aan het in het LAP opnemen van een uitgewerkte handreiking omtrent hoe om te gaan met AO/IC (verwerking verantwoord), besluit financiële zekerheid, etc. zodat een (nog) uniform optreden van provincies wordt gestimuleerd. Opgemerkt wordt dat een uniform gedetailleerd afvalbeleid nog niet betekent dat de vergunningverlening uniform door de verschillende provincies kan worden uitgevoerd. Er moet rekening worden gehouden met de directe omgeving van de afvalinrichting en er moet maatwerk geleverd worden.
- “vermindering van administratieve lasten” expliciet toe te voegen aan de doelen. Naast de lasten voor het bedrijfsleven wordt daarbij ook gedacht aan een efficiënte vergunningverlening.
- in LAP2 veel uitgebreider aandacht te besteden aan het onderwerp handhaving en die zomogelijk zelfs in de doelen van het LAP te verwerken.

6/7. Uitvoering afvalbeleid uniformer?

- * Het LAP heeft zeker bijgedragen aan een meer uniforme uitvoering en er is op dat punt zondermeer een enorme stap voorwaarts gezet. Onderkend wordt dat het op punten nog beter kan, maar het is maar de vraag of dat moet; het gaat niet om hoofdlijnen, situaties zijn niet altijd gelijk en het systeem van eigen bevoegdheden van provincies is inherent aan bepaalde verschillen.
- * Naast het LAP zou uniformiteit in de uitvoering nog verder kunnen worden bevorderd wanneer VROM voor bepaalde onderwerpen (weer) landelijke circulaires zou uitbrengen.

8/10. Opbouw/inhoud van LAP1

- * Lastig aspect betreffende afbakening is het over en weer naar elkaar verwijzen van sectorplannen.
- * Het werken met sturingsvoorschriften (wanneer minimumstandaard slechts deels wordt uitgevoerd) is lastig, zeker wanneer het gaat over controle/handhaving. Het moet meer worden gezocht in het goed definiëren van welke minimumstandaard voor welke afvalstromen geschikt is en dan moet de wettelijke plicht dat moet worden afgegeven aan een vergunninghouder genoeg zijn. Verder is niet helder of voor niet-inrichtingen en voor inzet van eigen afval ook gestuurd kan/moet worden of dat het hier alleen gaat om een mentaliteitsverandering.

11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2

- * Bij het opstellen van LAP2 is het zaak expliciet af te wegen voor welke stromen het echt noodzakelijk is een sectorplan op te stellen. Het wordt wenselijk geacht dit ook voor immobilisatie, verontreinigde grond en biomassa in overweging te nemen (zie toelichting aan eind van dit verslag).
- * Het noemen van Euralcodes moet limitatief worden om de afbakening van de verschillende sectorplannen eenduidig te krijgen en discussies te vermijden. Wanneer dat niet kan in ieder geval alle codes opnemen die om welke reden dan ook gescheiden moeten worden gehouden.
- * Baggerspecie (en de andere nu buiten het LAP vallende stromen) zouden daar in LAP2 aan moeten worden toegevoegd. Voor bagger wordt hierbij tevens opgemerkt dat capaciteitsregulering hier een relevant onderwerp is om in het LAP uit te werken.
- * Duidelijker aangeven wat de achtergrond van een gekozen minimumstandaard is en vooral een betere link leggen met de onderliggende LCA's zou de vergunningpraktijk vergemakkelijken.
- * Bouw- en sloopafval gaat alleen over deelstromen waardoor beleid voor gemengde stromen nu wordt gemist in de praktijk van vergunningverlening. In zijn algemeenheid wordt gevraagd om meer aandacht voor mengstromen (en zeker voor gemengd bouw- en sloopafval in het bijzonder).
- * Meer aandacht voor scheiden en gescheiden houden is wenselijk.
- * Bij storten moet LAP2 rekening houden met het vervallen van het onderscheid C1/C2/C3.
- * Regelmatig is er discussie over “wat een monostroom is” en het zou erg helpen wanneer in LAP2 criteria zouden komen over de mate waarin verontreinigingen aanwezig mogen zijn.
- * Een lastig probleem is “grond met asbest”. De in de NER opgenomen normering is gebaseerd op de toepassing ervan (tot betreffende norm is toepassing mogelijk), maar in praktijk wordt zijn ook gebruikt voor bewerking (tot de betreffende norm wordt de grond gereinigd). Het is de vraag of dat verstandig is (verspreiding van vezels); een uitspraak in LAP2 daarover is wenselijk.
- * Lastig voor de praktijk van nuttige toepassing is het regelen van (tijdelijke) opslag nabij een werk tot dat de verwerkingsinstallatie (breker, menger) komt. Opbulken is vaak wenselijk, maar hoe een dergelijke opslag te regelen en op basis waarvan is niet altijd duidelijk.
- * Uitwerking kwaliteitsborging productie secundaire brandstoffen.
- * De maximale vergunningstermijn van 5 jaar kan wel vervallen. Desgevraagd wordt met algemene stemmen ontraden om dat ook voor de 10-jaar termijn te doen. Overgaan naar vergunningen zonder

eindtermijn betekent dat het zeer moeilijk zal worden om nog tot een revisieaanvraag te komen. De in de wet opgenomen periodieke actualisatie zal in veel gevallen niet werken omdat informatie van het bedrijf onontbeerlijk is. Ook wordt het actualiseren van een vergunning als zeer problematisch gezien wanneer daarmee de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag zou worden verlaten. Noord-Holland is van mening dat de maximale geldigheidsduur van 10 jaar voor bepaalde type afvalinrichtingen (waar weinig ontwikkeling in is) zou kunnen vervallen (bijv. autodemontagebedrijven). De extra administratieve lasten voor die bedrijven en het bevoegd gezag wegen niet op tegen de milieuwinst.

- * MER niet achteraf opstellen.

Meer gedetailleerde wensen die ter tafel zijn gekomen zijn (kort opgesomd).

- * (Beter) uitwerken van het beleid voor,
 - waterige afvalstromen (water, slibben en sludges),
 - verontreinigde grond (ook reinigbaar), de afweging is lastig bij een verzoek om calorierijke anorganische sterk verontreinigde afvalstromen te mogen inzetten als secundaire brandstof; dit kan leiden tot opvullen van de emissienormen en de normen voor hergebruik van nuttig toe te passen materialen.
 - procesgerelateerde gevaarlijke afvalstromen,
 - bielzen en ballastgrind, en
 - sloopschepen.
- * Onderwerpen die (meer) aandacht moeten krijgen in LAP2 zijn
 - organisch afval en met het onderscheid composteren/vergisten versus energiegebruik (zie toelichting aan eind van dit verslag),
 - (afval van) tankautoreiniging,
 - bepaalde aspecten rond stortplaatsen (o.a. inmeten capaciteit) en duurzaam storten,
 - het vergunnen van proefnemingen (wanneer wel/niet toestaan, relatie LCA/minimumstandaard),
 - covergisten van eigen afval (agrarische bedrijven) en daarbij het al dan niet mogen meeverwerken van vergelijkbaar afval van de burens (betreft naast LAP ook regelgeving [Ivb]),
 - oude stortplaatsen zonder nazorg (niet-NAVOS), en
 - reinigen van dakgrind (is ziften voldoende of gaat het om wassen)
 - zeer ernstige zorg stoffen (in relatie tot circulaire prioritaire stoffen)
 - ondergrondse opslag van afvalstoffen (waaronder opslag van CO₂).

14/15. Capaciteitsplannen

- * Er is nog wel aandacht nodig voor capaciteitsregulering bij storten, maar het is echter niet nodig dat in een apart capaciteitsplan te verwerken. Tegen overhevelen naar het beleidskader ziet men geen grote bezwaren.
- * Specifieke aandacht wordt gevraagd voor het bepalen van de restcapaciteit van stortplaatsen.
- * Hoewel de 30 jaar (maximale exploitatieduur) is gebaseerd op Europese regels wordt toch gevraagd na te gaan of dit overeind moet blijven. Nu we succes hebben met het terugdringen van de te storten hoeveelheden is het nadenken over langere exploitatieperioden een logische consequentie.

16/19. Vorm van het LAP

- * De idee om te komen tot een elektronisch LAP met daarbij ook veel ondersteuning, toelichting en achtergrond wordt gesteund. Wel is van belang dat zorgvuldig wordt nagegaan welke delen in het formele deel moeten komen/blijven en welke niet.
- * Voor de vulling van het niet-formele deel worden genoemd
 - jurisprudentie,
 - LCA-informatie, en
 - een platform voor uitwisselen van ervaringen en kennis.
- * Op de vraag of met de komst van LAP2 ook de wettelijke procedure om aanpassing van het (formele) LAP moet worden vereenvoudigd, wordt overwegend afwijzend gereageerd.

Overige wensen

- Duidelijkheid gewenst om afval (niet) als brandstof te gebruiken bijv. biomassa, C-hout, A-cokes afkomstig van rookgasreiniging.
- Ingaan op de minimumstandaard versus BBT.
- Realisatie van een instrument dat bijdraagt aan het verkrijgen van een Europees gelijk speelveld.
- Sectorplan scheepsafval en oliehoudend afval duidelijker maken.

Toelichting bij “11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2”, eerste aandachtspunt

Het thema koude immobilisatie in het LAP1 kent enkele problemen:

- de intentie is om immobilisatie van reinigbare grond gelijkwaardig te stellen aan het reinigen van reinigbare grond; immobilisatie van niet reinigbare grond is op grond van het LAP reeds toegestaan. In de praktijk kan dit leiden tot het wegmengen van hoge minerale olie en PAK gehalten in vooral reinigbare grond tot onder de bouwstoffen normen. Het bevoegd gezag stelt nu in de vergunning nadere eisen ten aanzien van de (halogeenhoudende) organische verbindingen in de te immobiliseren partijen verontreinigde grond; dit leidt tot ongelijkheid in de provincies. Aansturing is gewenst.
- vormgegeven immobilisaten in een fundering kennen op den duur een tweede afvalleven. In de praktijk kan dit materiaal worden verwijderd en naar een breker worden overgebracht. Als korrelvormig materiaal wordt dit via opbulking weer in de economische kringloop gebracht. Hier is sprake van opvulling van normen. Immers het immobilisaat is in eerste instantie slechts als vormgegeven bouwstof goedgekeurd voor nuttige toepassing in de economische kringloop. Wij bepleiten dat in het LAP een verplichting wordt opgenomen om vormgegeven immobilisaten voor een volgende levenscyclus her te immobiliseren tot vormgegeven bouwstoffen. In België is deze verplichting als beleid reeds geformuleerd.
- in de praktijk blijkt het te moeilijk te zijn sturing te geven aan (anorganische) deelstromen van bouw- en sloopafval; zo kan een deelstroom sorteerzeefzand met relatief hoge organische stofgehalten (met name door de houtfractie tot wel 20%) in aanmerking komen voor immobilisatie; deze deelstroom zou als best beschikbare techniek goed bewerkt kunnen worden onder afscheiding van de houtfractie. Dit is nu niet af te dwingen. Wij stellen voor om in het LAP een maximale gehalte aan bijvoorbeeld 0,1 gew. % aan organisch stof gehalten in de te immobiliseren (deelstromen uit) bouw en sloopafval op te nemen.

Toelichting bij “11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2”, laatste sterretje, eerste streepje

In het nieuwe LAP moet meer aandacht komen voor de minimumstandaard voor het verwerken van organische reststromen. Beschreven moet worden wat voor de te onderscheiden afvalstromen de minimumverwerkingstechniek is, bv. composteren, vergisten of het produceren van biobrandstoffen e.d.. Daarnaast zie je een toename van aanbod bij composteringen van ongedefinieerde organische afvalstromen afkomstig uit de (voedings)industrie. Je kan je twijfels hebben of bv. composteren een nuttige manier van bewerken is en welke risico's daaraan kleven. Een beoordelingssystematiek hiervoor ontbreekt in het LAP.

LAP-evaluatie



Kenmerk	LAP-EVAL 01-002c
Van	Marco Kraakman
Datum	4 april 2007
Onderwerp	Verslag evaluatiebijeenkomst LAP, provincies Fr, Ov, Gr en Dr, d.d. 22-3-2007

Aanwezig: A. Robertus, H. Bakker, J. de Lange, N. de Jong, F. Scholtens (Gr)
A. Hahn, J. Zantinge, W. Koolstra, D. Dijkstra (Fr)
R. Dingemans (Dr)
W. Gerritsen, K. Doldersum, A. Pap-Swieger, E. Lipholt
L. Bergman (VROM)
M. Kraakman (SenterNovem)

1. Meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP

positief: * Het LAP en vooral de sectorplannen zijn goed bruikbaar voor vergunningverlening.

negatief: * De status van het LAP zelf is onvoldoende helder (is verwijzen naar LAP voldoende of moet iedere beschikking apart worden gemotiveerd?) alsmede de relatie tussen LAP en nieuwe ontwikkelingen (denk aan IPPC/BREF) of andere kaders (EVOA).

* Het LAP is te dik (dit wordt niet door alle aanwezigen onderschreven) en het ontbreken van digitale zoekmogelijkheden op trefwoorden is een gemis.

* De handhaafbaarheid is lastig.

* De wijze waarop “de verwerking verantwoord” is opgenomen (verwijzing) werkt slecht.

2. Wat moet anders in LAP2 ten opzichte van LAP1?

Zie voor dit deel van de bijeenkomst onder punt “11/13. wensen voor de inhoud van LAP2”.

3/5. Doelen en ondersteunende instrumenten in LAP1

* In de doelen voor LAP2 moeten aspecten als ketenbeleid en klimaatbeleid veel explicieter terugkomen dan in LAP1 het geval is.

* De plaats van storten op de ladder zou expliciet moeten worden (her)overwogen. Op suggesties dat modern storten milieuhygiënisch mogelijk niet zo slecht is wordt door anderen echter gewezen op de relatie met RO en het ruimtebeslag dat gepaard gaat met storten.

* Preventie is meer iets voor gemeenten dan voor provincies, zeker wanneer het gaat om huishoudelijk afval. In het algemeen is het oordeel wel dat aandacht voor preventie bij huishoudelijk afval zich niet zozeer moet richten op de consument maar op spelers eerder in de keten. Toch is aandacht voor de consument niet geheel weg te denken; bewustwording en bewust blijven zijn belangrijk.

* Wanneer bij provinciale bedrijven onderzoeken naar preventiepotentieel worden gedaan doet de provincie zelf in het algemeen niet veel met de resultaten. De gedachte is dat het bij de betreffende onderzoeken vooral gaat om de bedrijven zelf de ogen te openen. Dwang werkt bij preventie niet. Speciaal voor afvalbedrijven wordt nog opgemerkt dat preventiemogelijkheden daar in het algemeen nihil zijn.

* Regelmatig staat de inhoud van afvalregelgeving op gespannen voet met de realisatie van de doelen van het LAP. Als meest sprekend voorbeeld wordt de problematiek afval / niet-afval genoemd.

- Problemen die het etiket afval meebrengt zijn ondermeer

[1] het Besluit melden,

[2] het Bva, en nog meer bijbehorende monitoringsverplichtingen dan de emissie-eisen zelf,

[3] verschuiven van het bevoegd gezag voor een inrichting, en

[4] het vallen in een andere klasse i.h.k.v. de ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen.

- De algemene opinie is dat eerder ingezet zou moeten worden op de aanpassing van de hiervoor verantwoordelijke regelgeving dan op een fundamentele discussie over afval / niet-afval.

- Daar waar het gaat om de daadwerkelijke afbakening zelf zou moeten worden ingezet op het reguleren van productkwaliteiten en het vervallen van het etiket afval wanneer aan die gestelde eisen wordt voldaan. Stromen waarvoor dit een optie is zijn bijvoorbeeld dierlijke vetten, biomassa en oogstresten.

6/7. Uitvoering afvalbeleid uniformer?

- * Het LAP heeft zeker bijgedragen aan een meer uniforme uitvoering. Er vindt tussen provincies veel afstemming plaats, die ook meer zin heeft nu wordt uitgegaan van één gezamenlijk plan. Wel onderkent men dat er nog belangrijke verschillen tussen provincies zijn bij het werken met
 - [1] “de verwerking verantwoord” en
 - [2] het besluit financiële zekerheid (sommige provincies doen er bijna niets mee)Opgemerkt wordt nog dat specifiek binnen de noordelijke provincies de afstemming op het gebied van afval (zowel ambtelijk als bestuurlijk) tegenwoordig wat intensief is; diverse overlegstructuren zijn/worden afgebouwd.

8/10. Opbouw/inhoud van LAP1

- * Sturingsvoorschriften zoals die nu in het LAP staan, staan nog wel eens op gespannen voet met in- en uitvoer van afval. Gewezen wordt op een casus met C-hout waar de eis voor aparte verwerking ter voorkoming van vervuiling van de assen niet bij uitvoer kan worden afgedwongen.

11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2

- * LAP2 zou meer moeten sturen op welke stromen in het geval van een calamiteit wel of niet mogen worden gestort. Hiervoor zouden in het kader van LAP2 criteria ontwikkeld kunnen worden. Ten aanzien van dit onderwerp wordt een aantal aspecten genoemd die aan de orde kunnen komen
 - tussenopslag zoals deze in Duitsland plaatsvindt overwegen,
 - per sectorplan opnemen welke stromen absoluut niet mogen worden gestort, ook niet bij calamiteiten en met ontheffingen, en
 - verdringing van Nederlands afval uit AVI's door invoer voorkomen.Desgevraagd wordt het verder verhogen van de Wbm als instrument niet gesteund. Er zou eerder gedacht moeten worden aan de introductie van transportheffingen of grondstoffenheffingen.
- * Het gebruik van Euralcodes vraagt extra aandacht. Hierbij dient met name ook aandacht te worden besteed aan afval dat materieel gezien vergelijkbaar is met een Euralcode uit een bepaald sectorplan, maar een andere (niet genoemde) Euralcode krijgt op basis van de herkomst
- * In LAP2 moeten de IPPC en verschillende BREF's worden opgenomen
- * LAP2 moet expliciet aandacht besteden aan proefnemingen. Wat zijn de criteria om deze toe te staan, in hoeverre is toetsen met een LCA aan de minimumstandaard aan de orde, etc. Het toestaan van proefnemingen is van groot belang voor het stimuleren van innovatie.
- * Voor biomassa zou een apart sectorplan moeten worden opgenomen. Hier zou ook een link moeten worden gelegd met de witte lijst. Tevens wordt er op gewezen dat de Europese regelgeving op dit punt ook dierlijk afval omvat terwijl het Bva zich beperkt tot plantaardige stromen.
- * De wijze waarop “de verwerking verantwoord” is opgenomen in LAP1 (slechts een verwijzing) is slecht werkbaar; voor LAP2 de suggestie om de kern expliciet in het LAP zelf op te nemen. In dit kader wordt tevens de suggestie gedaan om de op stapel staande evaluatie van “de verwerking verantwoord” met spoed uit te voeren de resultaten in LAP2 te verwerken.
- * Baggerspecie zou aan LAP2 aan moeten worden toegevoegd.
- * Er wordt aandacht gevraagd voor een aantal aspecten van verwerking van organisch afval
 - Dat het BOOM slechts een beperkt aantal parameters kent wordt als een gemis ervaren, temeer daar de BRL die meer eisen stelt t.a.v. compostkwaliteit niet verplicht gesteld kan worden.
 - Het LAP2 moet een standpunt t.a.v. de verwerking van luiers bevatten. Hierbij zou niet alleen naar de uitgang (product) maar ook naar de ingang (gezondheid medewerkers inzameling en verwerking) gekeken moeten worden
- * Het LAP2 moet beleid bevatten voor alle verontreinigde grond. Hierbij is wel relevant dat er voor grond veel andere geldende regelgeving geldt. Specifiek wordt aandacht gevraagd voor reiniging van asbesthoudende grond en de vraag bij welke concentratie asbesthoudende grond zou moeten worden gestort in aparte stortvakken.
- * Het LAP2 moet beleid gaan bevatten t.a.v. het saneren van stortplaatsen. Genoemd worden in dit kader
 - [1] relevante regels gelden (herstort i.r.t. Bssa),
 - [2] wat is van belang inzake de bestemming van vrijkomend afval,
 - [3] wat is de relatie met capaciteitsplannen (moratorium),
 - [4] wat zijn de te hanteren Euralcodes,
 - etc.
- * Overige specifieke onderwerpen die worden genoemd voor LAP2 zijn

- specifiek beleid voor sloopschepen, kunststof schepen en caravans opnemen
- op afvalbrengstations wordt onnodig veel afval gemengd; aandacht aan geven in LAP2.
- PCB-houdend afval; op dit moment lijkt er strijdigheid tussen LAP en andere regels.
- bergen in de diepe ondergrond; hierbij speelt ondermeer ook de bevoegdhedenvraag (rijk – provincie), maar ook de vraag naar welk ministerie (VROM – EZ) het voortouw heeft.
- het verwerken van Annex II.

14/15. Capaciteitsplannen

- * De huidige capaciteitsplannen bevallen op zichzelf prima. Kanttekening is wel de beperkte flexibiliteit en dan met name het ontbreken van de meest recente inzichten t.a.v. beschikbare stortcapaciteit.

16/19. Vorm van het LAP

- * De intentie om te komen tot een elektronisch LAP met daarbij ook veel ondersteuning, toelichting en achtergrond spreekt aan. Expliciet aandacht wordt gevraagd voor een goed onderscheid tussen het formele LAP en het niet-formele deel

Overige zaken

- * Desgevraagd is de opinie dat de maximale vergunningtermijn van 10 jaar kan wel vervallen.
- * De status en inhoud van de afwijkingsprocedure kan in LAP2 duidelijker worden neergezet dan in LAP1.

bijlage 3: Verslagen bijeenkomsten afvalverwerkers

De bedoeling was één bijeenkomst te houden met VA, BRBS, BVOR, NVRD en BMR. Om agendatechnische redenen is met BMR uiteindelijk apart gesproken. In deze bijlage zijn de twee verslagen van deze gesprekken integraal opgenomen.

LAP-evaluatie



Kenmerk LAP-EVAL 02-002
Van Marco Kraakman
Datum 2 maart 2007
Onderwerp Verslag evaluatiebijeenkomst LAP, doelgroep verwerkers/inzamelaars, d.d. 28-2-2007

Aanwezig: Jeanne Kok (VA)
Edwin Zoontjes (VA)
Max de Vries (BRBS)
Paul Sessink (BVOR)
Gijs van Bezooijen (NVRD)
Loek Bergman (VROM)
Titia van Leeuwen (VROM, voorzitter)
Marco Kraakman (SenterNovem)

1. Meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP

- positief: *
- * Met het LAP is – conform advies Cie-Epema – alle relevante afvalbeleid nu centraal samengebracht (allen).
 - * Middels het LAP is een goed onderscheid tussen het feitelijke beleid en achtergronden gerealiseerd (NVRD).
 - * Sectorplan 9 heeft geleid tot veel aandacht voor gescheiden inzameling (BVOR).
 - * Sectorplan 9 straalt veel aandacht voor nuttige toepassing uit (BVOR).
 - * Het LAP heeft in positieve zin bijgedragen aan realisatie van een gelijkwaardig speelveld met de omringende landen voor brandbaar afval én een gelijkjer speelveld binnen Nederland (VA).
 - * Het instrument minimumstandaard is zeer handig (BRBS).
- negatief: *
- * De opgenomen doelen/ambities kunnen slechts breed en ambitieus zijn voorzover daar de instrumenten voor worden aangereikt in het LAP (NVRD).
 - * Er worden in praktijk veel uitzonderingen op het beleid toegestaan, ofwel het streven van het LAP naar uniformiteit werkt onvoldoende door in praktijk (BVOR). De dwingendheid naar beneden toe is in praktijk onvoldoende waardoor er nationaal nog veel divergentie is en geen gelijkwaardig speelveld (BRBS).
 - * De LCA voor organisch afval heeft veel negatieve discussie doen ontstaan (BVOR).
 - * De beperkte handhaafbaarheid van wat inhoudelijk zo mooi is opgeschreven (BVOR)
 - * Het streven naar een goede onderlinge samenhang (die er op zich wel is) heeft wel geleid tot veel doublures (VA).
 - * Het beleid met het bijbehorende instrumentarium heeft nog niet geleid tot een gelijkwaardig speelveld voor onbrandbaar afval.(VA)
 - * Sturingsinstrumenten als MEP en WBM waren qua intentie goed maar hebben op een aantal punten een ongelukkige uitwerking gekregen (VA)

2. Wat moet sowieso anders in LAP2 ten opzichte van LAP1?

- BRBS: *
- * Meer stimuleren van decentrale energieopwekking (kleine installaties i.p.v. alleen aandacht voor AVI's en AVI-rendementen).
 - * Energie uit afval stimuleren boven energie uit schone biomassa.
- NVRD: *
- * Instrumentarium veel beter en concreter uitwerken. Voorbeelden waar dat beter kan zijn zwerfafval en verpakkingen.
- BVOR *
- * De voorkeursvolgorde als uitgangspunt in het algemeen een veel prominentere uitwerking geven en specifiek meer aandacht geven aan warmtebenutting en inzetten op beperking van AVI- en stortcapaciteit.
- VA *
- * Meer aandacht voor een lekvrij beheer, bijvoorbeeld door voorkomen van illegaal lozen en van wegmengen van verontreinigingen. Bij realisatie van een lekvrij afvalbeheer hoort een hoog tarief voor alle afval dat herbruikbaar verbrandbaar is en een laag WBM-tarief van nul voor het afval dat noch herbruikbaar noch verbrandbaar is (de stortplaats kan in dezen

effectief fungeren als achtervang voor die afvalstromen waarvoor storten noodzakelijk en gewenst is).

- * Het streven naar energie uit afval inpassen in het klimaatbeleid en de energiepolitiek en zorgen dat in te zetten instrumenten (vgl. MEP) ook echt kunnen worden beïnvloed vanuit het eigen departement.
- * Meer aandacht voor (duurzame) warmteafzet als gevolg van afvalverwerking.

3. Doelen en ondersteunende instrumenten in LAP1

- NVRD: * Veel doelen zijn ambitieus geformuleerd zonder concreet instrumentarium, en het meest expliciet geldt dit voor preventie. Voorkeur gaat uit naar meetbare ambities die passen bij concrete instrumenten om de doelen te bereiken.
- VA * Opvallend is dat voor bepaalde stromen (BSA en BA) de realisatie van doelen goed gaat, maar voor andere stromen (HA, HDO) verre van dat zonder dat dit beleidsmatige consequenties heeft.
- * De ontkoppeling tussen het afvalaanbod en de economische groei is sinds enkele jaren gerealiseerd. Vanuit die optiek is het preventiebeleid geslaagd te noemen. Meer aanscherping voor preventie lijkt niet effectief.
- BRBS: * Wanneer het gaat om het halen van preventiedoelen is het herdefiniëren van bepaalde stromen (BSA geen afval meer; geluiden als deze horen we in andere lidstaten) geen goede weg. Dat het nu goed gaat kan snel wegzakken wanneer het bij afval horende toezicht weg zou vallen. Het blijft nu eenmaal en gebied met tegengestelde geldstromen.

4/5. Doelen in LAP2

- BRBS: * In vergelijking tot LAP1 zou de directe relatie tussen stimuleren van nuttige toepassing en scheiden aan de bron kunnen vervallen. Andere aanwezigen benadrukken echter dat dit voor andere stromen dan BSA niet zondermeer geldt.
- * Een goed instrument om te realiseren dat uitsluitend die stromen worden gestort waarvoor geen nuttige toepassing mogelijk is, is een verplichting om aanvoer naar stortplaatsen te laten lopen via sorteerinrichtingen.
- NVRD: * Op zichzelf voldoen de vijf doelen uit LAP1, maar deze zouden wel moeten worden heroverwogen tegen het licht van de open grenzen. Zo wordt streven naar energie uit afval moeilijker wanneer uitvoer naar buitenlandse ovens (met laag rendement) optreedt.
- VA: * - Doelen 1 t/m 3 uit LAP handhaven en zelfs nog verder benadrukken.
- Doel 4 uit LAP1 moet relateren aan de achtervangfunctie van verwijdering/storten.
- Bij doel 5 moet meer aandacht komen voor onbrandbaar afval.
- * Een extra doel zou realisatie van een nationaal gelijk speelveld kunnen zijn.
- * Voor de daadwerkelijk realisatie van doelen is optreden van Nimby-effecten vaak een probleem; daar zou in LAP2 iets mee gedaan moeten worden.
- * In LAP2 moet meer aandacht komen voor calamiteitsituaties i.r.t. het beleid voor reguliere situaties (waar mag wel en waar mag niet van worden afgeweken en hoe lang)
- * Onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving goed maken.

6/7. Uitvoering afvalbeleid uniformer?

- NVRD: * Het LAP heeft zeker geleid tot een uniformere uitvoering, maar de verschillen tussen provinciale vergunningverleners zijn nog steeds groot. De 15.000 ton grens uit Ivb heeft de verschillen in uitvoering LAP vergroot omdat nu ook gemeenten een rol spelen (verschillen gemeenten – provincies nog groter dan tussen provincies onderling).
- * In enkele gevallen (inzamelen kca) kost het gemeenten juist meer geld om het goed te doen en dit leidt er toe dat niet alle gemeenten even hard willen lopen.
- BVOR: * De pettenproblematiek is relevant; met name gemeenten vergunnen ook zichzelf en treden dan anders op dan bij het vergunnen van derden (voorbeeld: kosten van vloeistofkerende vloer heel anders dan van een vloeistofdichte vloer) én anders dan wanneer de provincie de vergunning zou hebben afgegeven.
- * Indruk bestaat dat veel provincies zaken wel afstemmen maar bij feitelijke uitvoering dan toch weer eigen weg gaan. Tekenend voorbeeld is dat ene provincie weigert om met de sector afgestemd branchedocument (met aanbevelingen voor vergunningverlening) als basis te nemen voor een eigen document voor dezelfde branche maar geheel opnieuw begint.

- BRBS: * Kent ook voorbeeld van provincies die persé zelf een branchedocument willen opstellen en afgestemd voorbeeld uit andere provincie niet willen hanteren; mogelijk zou hier toch wat meer centrale sturing moeten komen (circulaire o.i.d.).
- * De handhaving zou in LAP2 meer op illegale zalen dan op futiliteiten bij legale zaken gericht moeten zijn.
- VA * Let behalve op het niveau van het Bevoegd Gezag (i.c. 15.000 ton problematiek) en het wel/niet melden ook op de ongelijkheden binnen het nationale speelveld die in het bijzonder het Besluit Financiële Zekerheid met zich brengt.

8/10. Opbouw/inhoud van LAP1

- allen: * De opbouw en samenhang is voldoende duidelijk; wat extra interne verwijzingen zouden dit nog verder kunnen verbeteren
- NVRD: * De indeling in sectorplannen is niet erg consequent; soms op herkomst, soms op stofsoort, soms op eigenschap (gevaarlijk/niet-gevaarlijk), etc.
- VA: * De opzet met sectorplannen is in beginsel goed. Voor de indeling wordt geadviseerd om ook naar Europese ontwikkelingen te kijken (denk aan gebruik van een begrip als MSW en op de BREF's) en daadwerkelijk aansluiting te zoeken. Dit vanwege de vigerende herziening van de Kaderrichtlijn Afval.

11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2

- * Als onderwerpen voor LAP2 worden genoemd
 - zwerfafval,
 - lekvrij afvalbeheer,
 - verdere realisatie van een gelijkwaardig speelveld, met name ook nationaal en voor onbrandbaar, en
 - duurzaam storten.
- * Een onderdeel waarvan de functie onduidelijk is, is de tabel met gescheiden te houden afvalstromen binnen het eigen bedrijf (ondermeer opgenomen in de Toelichting bij de sectorplannen)
- * Relevante ontwikkelingen om rekening mee te houden zijn
 - IPPC/BREF (geen nationale koppen), en
 - het gaan vervallen van het onderscheid C2/C3.

14/15. Capaciteitsplannen

- * Voor verbranden is capaciteitsregulering niet meer aan de orde al is het wel belangrijk dat de Bevoegd Gezagen zoveel mogelijk maatregelen treffen om het Nimby-effect zo beperkt mogelijk te laten zijn opdat doelen gerealiseerd kunnen worden. Voor storten is regulering wel nodig. Het is echter maar de vraag of dat een apart capaciteitsplan moet zijn; wanneer het inhoudelijk goed wordt verwerkt in het beleidskader is daar geen bezwaar tegen.
- * Geconstateerd wordt dat het moratorium op stortcapaciteit goed heeft gewerkt en er op dit moment geen aanleiding lijkt om dat in LAP2 los te laten.
- * Specifieke aandacht wordt gevraagd voor het uitwerken van
 - de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid, met name in relatie tot de marktwerking,
 - hoe uitruil is vorm te geven, en
 - wat wel en niet meetelt bij het bepalen van aanbod en beschikbare capaciteit.

16/19. Vorm van het LAP

De gedachte om te komen tot een elektronisch LAP met daarbij ook veel ondersteuning, toelichting en achtergrond wordt goed ontvangen. Kanttekening is wel dat op ieder moment duidelijk moet zijn wat behoort tot het formele LAP en wat is bedoeld ter toelichting of als achtergrond. Het formele LAP dient ook als hardcopy beschikbaar te zijn. Vanzelfsprekend kan de formele LAP-tekst alleen worden aangepast volgens de daarvoor geldende wettelijke procedure.

Overige wensen

- * Het verlenen van vergunningen voor onbepaalde termijn zou breder mogelijk moeten worden.
- * In het kader van lastenverlichting kan worden overwogen door de huidige totstandkoming van vergunningen te vervangen door een systeem waarbij de vergunning van rechtswege wordt verleend wanneer het bevoegd gezag niet binnen een bepaalde termijn reageert.
- * Goede betrokkenheid en werkelijke dialoog bij de totstandkoming van LAP2.

LAP-evaluatie



Kenmerk LAP-EVAL 02-003
Van Marco Kraakman
Datum 21 maart 2007
Onderwerp Verslag evaluatiebijeenkomst LAP, BMR, d.d. 14-3-2007

Aanwezig: J. Put (BMR)
L. Bergman (VROM)
M. Kraakman (SenterNovem)

1. Meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP

- positief: * Met het LAP is de uniforme uitvoering van het afvalbeleid sterk verbeterd. Hoewel er nog wel (te grote) verschillen zijn is onmiskenbaar een forse stap in de goede richting gezet.
- negatief: * Met het opstellen van het LAP is een aantal zaken blijven liggen, vooral op het gebied van het proces. Binnen de hoofddoelen van het LAP is er nog te veel ruimte voor provincies om op middelniveau een eigen koers te varen. Dit leidt tot flinke verschillen op bijvoorbeeld het gebied van voorgeschreven voorzieningen of bij een vergunningaanvraag te leveren informatie. Gewezen wordt op de Belgische Vlarem I en II waarin nationaal geldende voorschriften zijn opgenomen.

2. Hoofdzaken die in LAP2 anders/beter zouden moeten dan in LAP1?

- * Met LAP2 moet (meer) producentverantwoordelijkheid voor stoffen worden geïntroduceerd.
 - gips/cellenbeton; is op zichzelf heel goed te reinigen en her te gebruiken, maar het gebeurt niet omdat producenten te makkelijk/goedkoop kunnen beschikken over primair materiaal. Zo komt jaarlijks veel afval op de stortplaatsen terecht zonder dat dit nodig is.
 - asbestgelijkend; veel platen worden nog op dezelfde productiebanden gemaakt als de vroegere asbestgebaseerde platen en zijn in de praktijk slecht van echt asbesthoudende platen te onderscheiden. Dit leidt tot nodeloos veel lab-analyses (tijd/geld) of zelfs tot het voor de zekerheid maar als asbest afvoeren van niet-asbesthoudende platen. Dit probleem zal in de toekomst alleen maar toenemen en vereist daarom het aanpassen van het productieproces of anderszins herkenbaar maken van asbestgelijkende materialen als zijnde asbestvrij (chip meegieten in de platen?). In LAP1 is het probleem wel benoemd, maar niet aangepakt.
- * Door het gevoerde beleid rond in- en uitvoer doen veel Nederlandse sorteerbedrijven het minder goed (qua sorteerniveau) dan hun Duitse branchegenoten. Op zichzelf is het prima om zo min mogelijk barrières voor in- en uitvoer op te werpen, maar neveneffect is wel dan in Nederland te veel afval via sorteerbedrijven op de stort beland. In LAP2 zou daar aanvullend beleid voor moeten komen.
- * Waren de prognoses in LAP1 al te voorzichtig, in de beleidsperiode van LAP2 zal nog meer rekening moeten worden gehouden met een groei van het aanbod (tot ongeveer 30 Mton).
 - Dit betekent ten eerste dat het LAP2 aandacht moet hebben voor de daarvoor benodigde verwerkingscapaciteit en dat bedrijven moeten kunnen uitbreiden. Deze aandacht moet zich in ieder geval richten op de relatie met RO-problemen, vereenvoudiging van vergunningprocedures, en het aanpakken van nimby-problemen. Het moet tot de lagere overheden doordringen dat er in zekere mate sprake is van een nutsfunctie en dat iedere overheid juist de verantwoordelijkheid heeft om realisatie van afvalverwerkingscapaciteit te faciliteren.
 - Ten tweede moet de afzet worden gesimuleerd, ook al omdat tegenover het groeiende aanbod de afzet naar de op dit moment meest belangrijke toepassingen juist zal afnemen. Concreet zou toepassing in waterbouw, utiliteitsbouw en betonproductie sterk moeten verbeteren. De overheid en de sector moeten dit samen aanpakken.
Ook hier is de beschikbaarheid van relatief goedkoop primair materiaal een (mede-)oorzaak van de problemen om nieuwe afzetmarkten open te breken.
- * Hoewel de sector i.h.a. erg tevreden is over het besluit mobiel breken zijn er toch wel wat verbeteringen mogelijk (hoewel dat grotendeels buiten het LAP zelf ligt).
 - Ondanks dat het besluit dat niet toelaat zijn er toch diverse gemeenten die blijven aansturen op het gebruik van eigen formulieren.

- De kennisgevingstermijn van 15 dagen wordt wat aan de lange kant ervaren.
- Breken op zaterdagen zou mogelijk moeten zijn (kan bij vaste brekers ook).
- Er is behoefte aan een eenduidige definiëring van “feestdagen”.
- * In het algemeen moet LAP2 zo breed mogelijk gebruik gemaakt worden van instrumenten als ECO-indicator, duurzaamheidsberekeningen, LCA-achtige vergelijkingen en combinaties van ECO-aspecten en kosten. Als instrument om hoogwaardige afvalverwerking te bevorderen kan worden gedacht aan een verplichte duurzaamheidsberekening vóór de sloop begint.
- * Bij gemeentelijke inzamelstations wordt nog te veel samengevoegd zonder voldoende kennis/aandacht voor stoffen. Naast verbetering van kennis moet ook de aandacht voor handhaving (door de provincie) omhoog.
- * Het is wenselijk het etiket afval te laten vervallen zodra de kwaliteit van een materiaal vergelijkbaar is met die van primair materiaal. Het LAP zou hier het handvat voor moeten bieden.

3. Specifieke problemen die in LAP2 maar aandacht verdienen (kort weergegeven)

- * Afval van rookkanalen, afval van brandschade en dakmateriaal; om in te spelen op de PAK-problematiek moet nog meer dan nu worden ingezet op selectief slopen. Daarnaast moet ingezet worden op verbranden van PAK-houdend afval (in plaats van storten; sectorplan 13, par. 3.3 alsmede de minimumstandaard in par. 4.4.2) en moet het smelten van dakafval een kans krijgen.
- * Asbest-inventarisatie; op de bestaande verplichting moeten zo min mogelijk uitzonderingen mogelijk zijn, ook niet voor particulieren. Hoewel Nederland op gebied van asbest ver voorloopt is met name op dit punt eenvoudig nog een forse verbeteringslag te maken.
- * Op het mengverbod van paragraaf 3.3 (sectorplan 13) moet op basis van civieltechnische gronden een uitzondering gemaakt kunnen worden.
- * Afgeven van certificatiegegevens aan bevoegde gezagen (sectorplan 13, par. 4.1.2) is zinloos (veel te specifiek; overlaten aan certificerende instelling) en is alleen maar een extra administratieve last.
- * Nuttige toepassing in verhardingslagen is veelvoorkomend (ontbreekt in sectorplan 13, par. 4.1.2)
- * Brekerzeefzand ontstaat ook bij niet-gecertificeerde brekers (sectorplan 13, par. 4.3.2).
- * In LAP2 is voor zeefzand ook immobilisatie een mee te nemen verwerkingsoptie.
- * Voor straalgrit wordt getwijfeld aan het realiteitsgehalte van de minimumstandaard.
- * Voor asbest moet het beleid veel meer worden aangezet. Voor het probleem met asbestgelijkend materiaal zie onder kop 2 van dit verslag. Verder wordt gesuggereerd om het afgeven van asbest financieel te stimuleren en het zo uit de markt te zuigen. Dit is mogelijk wel iets wat zich alleen voor Europese aanpak leent. Ten derde wordt aangegeven dat voor asbest een monostort veel algemener moet worden (verplichten) om op termijn het vernietigen van asbest mogelijk te maken.
- * Paragraaf 5.2 van sectorplan 13 wekt de indruk dat B-hout op de groene lijst staat.

bijlage 4: Inbreng afvalontdoenend bedrijfsleven

In het kader van deze evaluatie is contact opgenomen met VNO/NCW en MKB. Deerste heeft namens beide partijen aangegeven dat zij hun visie op afvalbeleid en afvalregelgeving met name inbrengen in de discussies die op Europees niveau spelen rond de nieuwe kaderrichtlijn. De belangrijkste wensen vanuit deze organisaties lenen zich meer voor een inbreng op Europees dan op nationaal niveau. Er was er op dit moment dan ook geen behoefte aan een inbreng in de evaluatie van het LAP vanuit hun rol als ontdoener van afval.

bijlage 5: Schriftelijk ingebrachte bijdragen

In het kader van de LAP-evaluatie zijn 63 organisaties uitgenodigd om hun ervaringen met LAP1 en wensen voor LAP2 kenbaar te maken. Als uitgangspunt is hiervoor de vragenlijst van bijlage 1 toegezonden.

Van de geboden gelegenheid is door de volgende 12 organisaties gebruik gemaakt

1. BAG bv
2. Branche Organisatie Grondbanken (BOG)
3. Ministerie van Defensie/DMO/LBB/Defensie Munitiebedrijf
4. Productschap Margarine, Vetten en Oliën
5. Verduurzaamd hout Nederland
6. Productschap Diervoeder
7. PWN waterleidingbedrijf noord-holland
8. Stichting Doelmatig Verzinken
9. Afval Regio Nijmegen b.v.
10. Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra
11. Sanquin
12. Auto Recycling Nederland b.v.

In het vervolg van deze bijlage worden de reacties van deze organisaties gegeven, waarbij de volgorde wordt aangehouden zoals zij hiervoor staan opgesomd. Voor zover er niets anders bij staat verwijzen de nummers van de reacties naar de vragen van bijlage 1.

Sectie 1: inbreng BAG by

1. Positief: duidelijkheid en uniformiteit binnen Nederland.
Negatief: geen oplossing voor unlevelled playing field met buitenland
2. Baggerspecie als stroom toevoegen. Nu geeft de overheid zichzelf de kans om voor haar eigen afvalstroom baggerspecie een volledig afwijkende koers van het LAP te varen. Als het beleid voor baggerspecie zou worden toegepast op de andere afvalstromen dan zou er een volledig ander beleid uit komen.
3. De WBM en MVS dragen goed bij aan het behalen van de doelen. Voor het bereiken van een levelled playing field worden geen maatregelen benoemd en benut.
4. Ja
5. Voor grond en baggerspecie zijn in het nieuwe Besluit Bodemkwaliteit afwegingskaders gemaakt die eigenlijk zouden thuishoren in het LAP.
6. Ja
7. Op het punt van de financiële garantstelling voor afvalverwerkingsbedrijven loopt het beleid per provincie veel te sterk uit een en is er sprake van een belasting voor het bedrijfsleven die contraproductief is voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfstak.
8. Ja
9. Ja
10. Nee
11. Ja, zoals gezegd: baggerspecie.
12. Nee
13. Nee
14. Geen mening
15. Geen mening
16. Nee
17. Prima
18. -
19. -

=0=

Sectie 2: inbreng Branche Organisatie Grondbanken (BOG)

1. Positief: (algemeen) eenduidigheid en uniformiteit; (specifiek) niet ernstig verontreinigde grond maakt geen deel uit van het LAP (maar is daarmee helaas niet ontdaan van het begrip afvalstof).
Negatief:(1) het onderdeel ‘mengen’ is voor bouwstoffen te veel geschreven vanuit de vrees voor het mengen van afvalstoffen;
(2) het nuttig toepassen van bouwstoffen (incl. licht verontreinigde grond en baggerspecie) op stortplaatsen verdient een positievere beschrijving
2. Zie: hierboven onder ‘negatief’; verbeteren van de toegankelijkheid van het LAP
3. Op het onderdeel ‘stimuleren van nuttige toepassingen’, met name voor bouwstoffen (incl. grond) die om redenen van EU beleid - als afvalstof (moeten) worden aangemerkt, kan LAP 2 duidelijker richting geven.
4. Ja
5. Ja, (1) beperken CO2 emissies en energiegebruik bij toepassing en verwijdering;
(2) duurzaam storten
6. Ja, waar het gaat om verwijdering en ja, het LAP heeft daaraan duidelijk bijgedragen.
Nee, op het punt van nuttige toepassing van bouwstoffen en grond dreigt via het Besluit bodemkwaliteit versplintering door (te) ver doorgevoerde decentralisatie van bevoegdheden.
7. Door meer nadruk te leggen op “nuchter omgaan met risico’s “ en het (milieu)rendement van detaillering op lokaal niveau te relativeren.
8. -
9. Ja, met uitzondering van immobilisaten c.q. stabilisaties van grond, baggerspecie en bouwstoffen.
10. Immobilisatie van grond, baggerspecie en bouwstoffen. Stagnatie in verdere ontwikkeling en toepassingen n de markt.
11. Nee
12. Nee

13. Geen voorbeelden
14. Geen mening
15. Overbrengen van relevante beleidsaspecten naar beleidskader lijkt nuttig.
16. Kan meer op hoofdlijnen worden geformuleerd.
17. Prima gedachte. Verhoogt de bruikbaarheid.
18. gedrukt: Alleen hoofdlijnen.
electr.: Achtergronden, links, jurisprudentie (actueel houden), rapporten e.d.
19. EU ontwikkelingen, marktveranderingen (op EU schaal)

=0=

Sectie 3: inbreng Ministerie van Defensie/DMO/LBB/Defensie Munitiebedrijf

1. Positief: duidelijk geschreven Plan wat betreft welk beleid, wet en regels er allemaal gelden op het gebied van afvalbeheersing.
Negatief: ik mis soms wat achtergrondinformatie (naslagwerk) en een duidelijkere opsomming van de beleidsmaatregelen bij de sectorplannen.
2. De mogelijkheid om achtergrondinformatie te kunnen raadplegen.
3. In hoofdstuk 22 van het LAP zijn een aantal concrete beleidsmaatregelen (actiepunten) opgenomen, in de voor ons van toepassing zijnde sectorplannen kan ik de beleidsmaatregelen moeilijk terugvinden.
4. Ja
5. Nee
6. Ik kan hierover geen mening geven, aangezien ik enkel bekend ben met het LAP.
7. -
8. Ja
9. Ja
10. Nee
11. Nee
12. Nee
13. Voor geen van de sectorplannen.
14. De capaciteitsplannen zijn niet voor ons van toepassing.
15. -
16. Nee
17. Goed idee
18. gedrukt: Het beleidskader.
electr.: De sectorplannen en de bijbehorende achtergrondinformatie.
19. De achtergrondinformatie zoals in de inleiding bij deze vragen is genoemd.

=0=

Sectie 4: Productschap Margarine, Vetten en Oliën

1. Positief: Het LAP biedt een interessant overzicht van de brede toepassing van afvalstoffenwetgeving in Nederland.
Negatief: Het LAP sluit te weinig aan bij wat in de markt gebruikelijk en is directief van toon. Het zou beter zijn om goede voorbeelden en succesverhalen van afvalscheiding en nuttige toepassing te melden. Bovendien moet het LAP flexibeler worden en aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Stoffen die eerst als afval werden gezien kunnen een gewild product worden. Bovendien valt ook in de uitspraken van het Europese Hof van Justitie een duidelijke lijn te ontdekken. Zonder al te diep in te gaan op de exacte juridische bewoordingen stelt het Hof dat bijproducten die voldoen aan bepaalde criteria en met zekerheid door een ander bedrijf als grondstof worden gebruikt niet als afval kunnen worden geclassificeerd. Dit komt te weinig naar voren in de huidige versie.
2. Stakeholders moeten bij de voorbereiding van LAP2 intensief en vroegtijdig worden betrokken, zodat de interpretatie van de wetgeving beter aansluit bij de praktijk en de maatschappelijke ontwikkelingen. Bepaalde teksten met beschrijvingen van sectoren en processen geven een vertekend beeld van de werkelijkheid.

3. Nee, ten aanzien van het eerste hoofddoel schiet het LAP tekort. Nevenproducten met economische waarde worden in de praktijk ten onrechte als afvalstof geïnclassificeerd. Op basis van het LAP zou de conclusie getrokken kunnen worden dat uit gewassen slechts één product kan worden geproduceerd en dan nog met name voedingsmiddelen. De technische en economische realiteit is dat gewassen uit meerdere bruikbare componenten bestaan die op basis van hun functionele eigenschappen als grondstof of halffabrikaat worden ingezet voor zowel voedingsmiddelen als in diervoeders en voor uiteenlopende technische toepassingen. Het LAP gaat geheel voorbij aan het feit dat juist gewassen een bron zijn van grondstoffen voor een biobased economy. De productie van deze stoffen is dus gewenst en in tegenspraak met het beleid dat is gericht op het bevorderen van preventie.

Waar het gaat om het toepassen van hernieuwbare grondstoffen, het tegengaan van klimaatverandering, het vergroten van de voorzieningszekerheid van de energievoorziening, in alle gevallen zal men een beroep moeten doen op organische grondstoffen. Het stimuleringsbeleid van de overheid in het kader van het Kyoto-protocol heeft een vraag naar producten met een agrarische herkomst doen ontstaan. Wat vroeger wellicht als afval werd bestempeld wordt nu bewust op specificatie geproduceerd. Indien er beleid nodig is om tegemoet te komen aan specifieke product/toepassing gerelateerde issues, zoals eventuele ongewenste emissies naar de lucht, dan dienen die bij voorkeur in de betreffende toepassingsgerichte wetgeving te worden opgelost; in het geval van het voorbeeld de emissiewetgeving.

Doordat juridische onzekerheid blijft bestaan over het begrip afvalstof, wordt bij de verwerking van gewassen soms onnodig gebruik gemaakt van andere grondstoffen dan van nevenproducten uit bijvoorbeeld de levensmiddelenindustrie.

Ook ten aanzien van het vijfde hoofddoel schiet het LAP tekort. In de inleiding van Mededeling (2007) 59 van 21 februari 2007 van de Europese Commissie over afval en nevenproducten wordt onderkend dat er interpretatieverschillen bestaan tussen de verschillende lidstaten over het begrip afvalstof. Bovendien leidt vasthouden aan de strikte toepassing van het cascaderingsbeginsel tot verstoring van de markt. Grondstoffen zijn vaak bruikbaar voor meerdere toepassingen. Energieopwekking is er daar één van. Indien door financiële stimulering of verplichting de energiesector meer biedt voor een grondstof die als brandstof wordt ingezet dan mag het niet zo zijn dat dit door de overheid wordt geblokkeerd omdat inzet als brandstof als laagwaardig wordt gezien. Een dergelijke blokkade raakt direct aan het financiële beleid van het bedrijf en zal onherroepelijk leiden tot faillissement.
4. Door de interpretatie van Europese wetgeving vast te leggen in een nationaal beleidsplan bestaat het gevaar dat het ideaal van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer juist teniet wordt gedaan met alle gevolgen van dien voor marktwerking en preventie. Een gelijk speelveld wordt alleen bereikt indien het nationale beleidsplan volledig in lijn is met het Europese beleid.
5. Als zesde hoofddoel zou moeten worden toegevoegd: "Verduidelijken dat nevenproducten als grondstof kunnen worden ingezet zonder als afval te worden geïnclassificeerd."

Als onderdeel van uitgangspunt 5 zou Europese harmonisatie van de interpretatie van het begrip "afval" met als uitgangspunt de uitspraken het Europese Hof van Justitie moeten worden nagestreefd.
6. Er blijken in de praktijk nog steeds interpretatieverschillen te bestaan tussen de verschillende provincies. Het LAP verschaft vergunningverleners en handhavers te weinig inzicht in de voor sommige sectoren geldende aanverwante wetgeving. Er blijkt in de praktijk soms te weinig ruimte voor nuances.
7. Het LAP moet gecommuniceerd worden met alle relevante partijen van beleidsmakers en vergunningverleners en handhavers. Met name bij die laatste dienst ontbreekt vaak essentiële informatie. Bij controles door politie en douane ontbreekt het vaak aan kennis over de materie. Wellicht dat een centrale helpdesk bij bijvoorbeeld InfoMil daar een oplossing voor kan bieden.
8. -
9. Zie antwoord 3.
10. -
11. In LAP 2 moet aandacht worden besteed aan gewassen als bron van grondstoffen voor voedingsmiddelen, diervoeders en technische producten. Bovendien moet nadrukkelijk aandacht worden besteed aan het feit dat gewassen hernieuwbare grondstoffen leveren voor biobrandstoffen en andere producten buiten de voedselketen, zoals afbreekbare kunststoffen, weekmakers, schoonmaakmiddelen en oplosmiddelen, die ten opzichte van hun petrochemische tegenhangers niet toxisch en beter biologisch afbreekbaar zijn.

Bovendien is het goed om aandacht te besteden aan de herziening van de EU Kaderrichtlijn Afvalstoffen die momenteel gaande is. Afhankelijk van het stadium waarin het proces verkeert op het

moment dat publicatie van de LAP 2 aan de orde is, kan in meer of minder vergaande mate worden aangegeven wat de impact van de herziening zal zijn. Bovendien moeten de tekst en de voorbeelden beter aansluiten bij de praktijk waarin uit een grondstof meerdere producten en halffabrikaten worden geproduceerd. Het idee dat uit één grondstof één hoofdproduct en één of meerdere bijproducten wordt geproduceerd is tamelijk theoretisch en doet geen recht aan de technologische ontwikkelingen en innovaties die plaatsvinden

12. -

13. Voor Sectorplan 2: Het beleid voor resten van oliehoudende zaden past niet bij uitspraken van het Europese Hof van Justitie over de toepassing van bijproducten. Resten van oliehoudende zaden, plantaardig afval, hoogovenslakken, en grondtarra worden in sectorplan 2 in één adem genoemd als belangrijkste voorbeelden van procesafhankelijk industrieel afval. Wellicht heeft de opsteller bij de term “schroot” de associatie met metalen die als afval kunnen worden geclassificeerd, maar de term is jargon voor eiwitrijk meel van oliezaden. Olieschroot wordt op industriële schaal lokaal geproduceerd om te kunnen voorzien in een behoefte van de in Nederland gevestigde diervoederindustrie. Daartoe worden de sojabonen gescheiden in circa 80% sojameel en 20% sojaolie. Het sojameel voorziet daarmee in de eiwitbehoefte van de omvangrijke veestapel in zowel Nederland als de ons omringende landen. Het is dus onjuist om “schroot” en “resten van oliehoudende zaden” als belangrijkste bron van procesafhankelijk industrieel afval aan te merken. MVO nodigt opstellers van LAP 2 van harte uit om een bezoek te brengen aan een sojaverwerker.

Voor Sectorplan 28. Door de invoering van de Dierlijke Bijproductenverordening (EG) Nr. 1774/2002 zijn de categorieën 1, 2 en 3 geïntroduceerd waar voorheen van HRM en LRM werd gesproken. Op grond van het arrest (C-176/05) van het Hof van Justitie van 1 maart 2007 hoeft categorie 3 diermeel niet te worden aangemerkt als afvalstof omdat verwijdering slechts een facultatieve optie is en nuttige toepassing gezien de economische realiteit juist zeer aannemelijk is. Het overgrote deel van het diermeel krijgt in de praktijk reeds een nuttige toepassing in diervoeder. De door het Hof gebezigde redenering kan met rechte worden doorgetrokken naar categorie 2 en 3 dierlijke vetten en categorie 2 diermeel omdat ook deze verwerkte producten, die bovendien nog eens bewust worden geproduceerd, een erkende nuttige toepassing hebben. Voor (communautair en internationaal) transport van deze producten is verder de Dierlijke Bijproductenverordening (EG) Nr. 1774/2002 en niet de EVOA leidend. Genoemde verordening bevat een sluitend systeem van kennisgevingen en voorgeschreven handelsdocumenten en gezondheidscertificaten voor de hele keten van dierlijke bijproducten.

Voorstel is om in Sectorplan 2 de verwijzing naar “schroot” en “resten van oliehoudende zaden” te schrappen en om Sectorplan 28 te schrappen.

14. -

15. -

16. Afhankelijk van de specifieke situatie is het LAP meer of minder informatie. In voorkomende gevallen biedt het te weinig aanknopingspunten of zet het de lezer op het verkeerde been (zie reactie op onderdeel 13). Wellicht is het een goed idee om het LAP te digitaliseren in de vorm van een checklist waar de lezer via vraag en antwoord doorheen wordt geloodst om tot het antwoord te komen. Via help- en infoknoppen kan de lezer desgewenst aanvullende informatie over voorbeelden en achtergronden opvragen.

17. Ter voorkoming van papierafval dienen alle documenten elektronisch beschikbaar te zijn. Desgewenst kunnen geïnteresseerden zelf het printen verzorgen.

18. Zie antwoord onderdeel 17

19. Relevante Jurisprudentie van het Europese Hof en aanverwante Europese en Nederlandse wet- en regelgeving.

=0=

Sectie 5: Verduurzaamd hout Nederland

1. Nvt

2. Meer flexibiliteit naar de toekomst: er zullen steeds nieuwe marktontwikkelingen zijn en nieuwe jurisprudentie. Daarop moet het plan snel kunnen worden aangepast.

3. Nee

Er kan meer worden gedaan om de energie-inhoud van afval – voorzover niet meer te hergebruiken, na evt scheiding en sortering, als grondstof – te benutten.

Verbeteren van het imago van verwerkers die grondstoffen herwinnen danwel de energie-inhoud

benutten: door deze bedrijven te bezien als “normale”bedrijven en aan “normale”vergunningseisen te laten voldoen en niet op te zadelen met een specifiek afvalverwerkersregiem. Bedrijven die potentieel in staat zijn om afval te benutten als deel van hun grondstofstroom worden door extra eisen en negatief avalimago afgehouden om een bijdrage te leveren aan de verwerking.

Afvalscheiding aan de bron moet geen dogma worden: de efficiency van het traject naar verbranding en/of hergebruik is niet bij voorbaat gediend met scheiding. De mate van scheiding kan vrijer aan de markt worden overgelaten.

4. Stimuleren van preventie is geen echt LAP doel. Kan er uit
5. Herbruikbaarheid breder definiëren: kan zijn als grondstof in een productieproces maar ook als energiebron (= grondstof voor energie). De markt zal bepalen wat de efficiëntste route is.
6. ??
7. Sterkere oriëntatie op Europese regelgeving en marktontwikkelingen. Niet in NL iets bestempelen tot afval dat in andere EU landen als bouw materiaal wordt benut (voorbeeld:gebruikte spoorbielzen).
8. De opbouw zelf is niet makkelijk te vertalen naar de praktijk.
9. Gemengde stromen bouw en sloopafval, grof huishoudelijk afval.
Beide stromen bevatten een grote diversiteit aan stoffen/materialen die aan de bron- het sloopobject, het huisadres – niet efficiënt zijn te scheiden ivm kosten/logistiek van de inzameling.
10. -
11. Status “bedrijfsafval” en “gevaarlijk afval” is niet eenduidig geregeld.
12. -
13. Algemeen: knip voor afvalscheiding leggen bij herbruikbaar (als brandstof/grondstof) waarvoor een stortverbod geldt/zou moeten gelden en afval voor stort.
14. -
15. Goed idee: werken vanuit Europees marktperspectief. Dat is de realiteit.
16. Dat de onderbouwing niet is opgenomen is, is van ondergeschikt belang. Als het er maar wel is en vindbaar voor wie er mee wil/moet werken. Het plan zelf moet duidelijk zijn in de doelgroep(en) en afvalstromen waar het zich op richt.
17. Eén duidelijke tekst geeft minder misverstanden. Die kan compact zijn als alle onderbouwing en verantwoording er wordt uitgelaten en separaat (elektronisch)kan worden geraadpleegd.
18. Zie 17.
19. Zie 17.

=o=

Sectie 6: Productschap Diervoeder

1. Het meest positieve aspect is dat het LAP een interessant overzicht biedt van de brede toepassing van afvalstoffenwetgeving in Nederland. Het meest negatieve aspect is dat dit overzicht onvoldoende heeft geleid tot eenduidige interpretatie en een logische prioriteitenstelling op het gebied van handhaving.
2. Stakeholders moeten bij de voorbereiding van LAP2 intensief en vroegtijdig worden betrokken.
3. Nee, ten aanzien van het eerste hoofddoel schiet het LAP tekort. Nevenproducten met economische waarde worden in de praktijk ten onrechte als afvalstof geclassificeerd. Doordat juridische onzekerheid blijft bestaan over het begrip afvalstof, wordt bij de productie van diervoeder soms onnodig gebruik gemaakt van andere grondstoffen dan van nevenproducten uit bijvoorbeeld de levensmiddelenindustrie.
Ook ten aanzien van het vijfde hoofddoel schiet het LAP tekort. In de inleiding van het interpretatiedocument van de Europese Commissie over afval en nevenproducten (Mededeling (2007) 59 van 21 februari 2007) wordt onderkend dat er verschillen bestaan tussen de lidstaten van de EU met betrekking tot de interpretatie van de afvalstoffenwetgeving.
4. -
5. Als zesde hoofddoel zou moeten worden toegevoegd: “Stimuleren dat naast schaarser wordende primaire grondstoffen, waardevolle nevenproducten en secundaire grondstoffen als grondstof kunnen worden ingezet.” Deze doelstelling draagt ook bij aan vermindering van de uitstoot van CO2 en stimuleert de Nederlandse economie.
6. Er blijken in de praktijk interpretatieverschillen te bestaan tussen de verschillende provincies. Het LAP verschaft vergunningverleners en handhavers te weinig inzicht in de voor sommige sectoren aanverwante wetgeving. Regievoering en afstemming zijn cruciaal om rechtsongelijkheid en verwarring te voorkomen. Centralisatie kan hierbij helpen.

4. Ja. Met name het stimuleren van nuttige toepassing en het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van de marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.
5. Zie vraag 3. Beleidsuitgangspunten in het LAP2 dienen zodanig opgesteld te worden dat “dwingend” aan de hoofdoelen van het LAP zal worden voldaan. Niet of onjuist toepassen van het LAP door bevoegd gezag moet middels beleidsuitgangspunten uitgesloten worden.
6. -
7. -
8. Voor wat betreft de voor de thermische verzinkerij relevante vrijkomende zure vloeibare afvalstromen wel. Overige kunnen we niet beoordelen.
9. Als 8
10. We hebben een indicatie, dat dit het geval zou kunnen zijn.
11. Zie eerdere antwoorden (bijv. 1, 3 en 5).
12. Zou kunnen.
13. Sectorplan 33
14. -
15. -
16. In onze beleving is het een goede zaak om de genoemde achtergronden in het LAP op te nemen. Het LAP is inderdaad erg omvangrijk, desondanks kan een ieder de voor hem relevante zaken (bijvoorbeeld de sectorplannen) uitdraaien vanuit de elektronische versie (zoals ook i.g.v. de ong. 600 pagina's tellende BREF's vanuit de IPPC-richtlijn). Indien er een dunnere versie op papier wordt uitgebracht zou het gevaar erin kunnen sluipen dat “men” denkt volledig geïnformeerd te zijn, waardoor onjuiste beslissingen genomen kunnen gaan worden
17. Zie 16
18. Zie 16
19. • Nationale en internationale (Europese) wet- en regelgeving. Met name afwijkingen van het Nederlandse beleid t.o.v. het beleid van omliggende landen.
 - Verband met EVOA.
 - Jurisprudentie.
 - Milieuhygiënische onderbouwing.

=o=

Sectie 9: Afval Regio Nijmegen b.v.

1. Het meest positieve betreft dat (anders dan eerder in provinciale afvalstoffenplannen en voorgaande meerjarenplannen) het beleid per afvalcategorie zo consistent gerubriceerd is (sectorplannen) en per sectorplan volgens een vaste format is beschreven. Dit vergroot de herkenbaarheid en logica. Die consistentie is gelijk ook het meest negatieve in die zin dat wanneer je zoekt naar informatie die niet in dat raamwerk past, je dat ook niet in het LAP zult vinden. Evenzo bevat het ook overbodige informatie.
 - Voorbeeld 1: het immobiliseren (zo u wilt: conditioneren) van rookgasreinigingsresiduen van AVI's en storten in big bags overschrijdt meerdere sectorplannen en is daardoor in LAP1 'tussen het wal en het schip terechtgekomen'.
 - Voorbeeld 2: sectorplan 1 handelt over Huishoudelijk restafval. Het strakke stramien impliceert dat (ook) iets gezegd wordt over gescheiden inzameling (hoewel dat voor het restafval geen enkele meerwaarde heeft), wat ertoe leidt dat hier een verhandeling wordt gegeven over al voorafgaande aan deze inzameling gescheiden te houden en gescheiden te verwijderen componenten. Dergelijke informatie hoort in andere plannen thuis (het zegt immers niets over het restafval als zodanig; alleen iets over beleidsvoornemens die ertoe kunnen leiden dat hoeveelheid en/of samenstelling van deze afvalstroom verandert).
2. In het beleidskader dient (nog) explicieter te worden gemotiveerd of (en zo ja, waarom) er beleidsmatig onderscheid wordt gemaakt tussen biomassacentrales, bij- en meestookinstallaties en AVI's. Evenzo geldt dat wanneer branches zoals de BRBS de bouw van thermische verwerkingsinstallaties (TRI's) overwegen (wat dat in concreto ook mogen zijn), daaraan wel een gedegen afweging inzake de rangorde van TRI's ten opzichte van de genoemde biomassacentrales, bij- en meestookinstallaties en AVI's aan ten grondslag dient te liggen.

Allereerst is er dringend behoefte aan een eenduidige definitie van het begrip 'biomassa'. Voorts rijst de vraag wat heden ten dage de rechtvaardiging is voor een beleidsmatig onderscheid tussen een centrale voor bijvoorbeeld afvalhout of sorteerresidu en een AVI. Het is te kort door de bocht geformuleerd wanneer eerdere jurisprudentie van het Europese Hof generaliserend wordt uitgelegd ten behoeve van al hetgeen wat momenteel als een AVI wordt geduid. In casu betrof het een AVI in Straatsburg die dateert van 1974, waarbij eerst vanaf 1996 een (bescheiden) energierugwinning plaatsvindt. Logisch dat het Hof *in die specifieke situatie* de conclusie trok, dat deze installatie gebouwd werd omwille van afvalverbranding en niet omwille van energieopwekking. Een dergelijke situatie kennen we in Nederland evenwel niet: bij alle nu in bedrijf zijnde of geplande AVI's is energieopwekking met een hoog rendement een welbewuste keuze en die keuze dateert al van het moment dat de investeringsbeslissing genomen werd/wordt. Kortom; situaties die zich op generlei wijze laten vergelijken met die in Straatsburg. Dit pleit voor een specifieke beoordeling over de plaats in de rangorde van (Nederlandse) AVI's.

3. In algemene zin geldt dat geen doel gerealiseerd zal worden wanneer daarvoor niet de benodigde maatregelen worden voorgesteld en getroffen. Maatregelen dienen (al dan niet in aangepaste zin) derhalve ook in LAP2 terug te komen.

Ons moet van het hart dat er grote twijfel bestaat aangaande de realiteitswaarde van de vierde doelstelling (beëindigen van het storten van het overschot aan brandbaar afval). Natuurlijk moet er een incentive zijn om dergelijk afval primair te hergebruiken al dan niet door het daarvoor eerst geschikt te maken (te bewerken). Maar dat is nu ook al zo. Desondanks is er meer te verbranden afval dan er capaciteit is. Feitelijk is er sprake van een *contradictio in terminis* wanneer enerzijds als doel 4 het beëindigen van het storten van brandbaar afval wordt nagestreefd en anderzijds als doel 5 het bevorderen van marktwerking.

Nu ervoor gekozen is om afvalverbranding volledig te onderwerpen aan het marktmechanisme is het naar onze bescheiden mening een illusie om te veronderstellen dat er vanuit het bedrijfsleven zoveel verbrandingscapaciteit gerealiseerd wordt als er nodig is om het theoretisch maximaal aan ter verbranding aan te bieden afval te verwerken.

Hetgeen maximaal van het bedrijfsleven verwacht mag worden, is het realiseren van een capaciteit die net toereikend is om de minimaal ter verbranding aangeboden hoeveelheden te kunnen verwerken.

Daarbij speelt een rol er sprake is van seizoensinvloeden op de afvalaanlevering. Uit kostenoverwegingen wordt de verbrandingscapaciteit gedimensioneerd op de aanlevering zoals die verwacht mag worden tijdens het seizoen met de laagste afvalproductie. Bovendien wordt de verbrandingscapaciteit negatief beïnvloed door calamiteiten en andere onvoorziene storingen. Samenvattend: de realiteit is dat het bedrijfsleven zal niet investeren in een overcapaciteit, die door onvoorziene omstandigheden in de praktijk ook nog eens lager kan uitvallen. Voor het (wisselende) capaciteittekort zal de overheid risicodragers dienen te zijn óf dienen te accepteren dat dit deel toch gestort blijft worden.

Het zou getuigen van realiteitszin wanneer de variatie in afvalaanbod bij AVI's door de seizoenen heen inzichtelijk wordt gemaakt en het verbrandingsbeleid wordt afgestemd op de minimale hoeveelheden die zo'n inventarisatie oplevert (tenzij gekozen wordt voor de eerdere suggestie van de overheid als 'sluitpost' bij verbranding). Evenzo dient het besef er te zijn dat bepaalde stormen op papier weliswaar brandbaar zijn, maar uit technisch oogpunt niet te verbranden zijn. Ook deze dienen gekwantificeerd in het beeld te worden betrokken. Bovendien dient de scope overall (voor wat betreft aanbod én capaciteit) niet langer op sec Nederland gericht te zijn, maar op heel West-Europa.

Wat pertinent tekortschiet, is het hanteren van de (verguisde) fiscale maatregel (afvalstoffenbelasting) teneinde het storten duurder te doen zijn dan het verbranden. Met het principe als zodanig is niets mis, maar wél met de uitwerking ervan. De fiscus hanteert de vuistregels dermate rigide dat een buitenproportionele (administratieve) lastendruk en financieel risico bij de exploitanten van de stortplaatsen wordt neergelegd. Voor zover onze kennis strekt, zijn er in Nederland nog zo'n 30 stortplaatsen operationeel. En blijkt er overall discussie te zijn over de verschuldigde afvalstoffenbelasting. Dat dient geen enkel milieudruk; verhoogt slechts de administratieve lastendruk voor de stortplaatsexploitanten.

Als de stortplaatsen (zoals tot nu toe te doen gebruikelijk) als de achtervang van het hele afvalverwijderingssysteem worden beschouwd, ware het wellicht beter en meer praktisch om min of meer permanent een overheidstoezichthouder (opzichter) op iedere stortplaats te stationeren dan de exploitant met de bewijslast van het voldoen aan volumieke massa-criteria respectievelijk in- en uitmethoden of verhoudingsgetallen op te zadelen.

- Om daarbij nog maar te zwijgen van onduidelijkheden over hetgeen met recht en rede als ‘nuttig toepassen’ van daartoe geschikte afvalstoffen op een stortplaats mag worden beschouwd. Hier valt nog een wereld te winnen.
4. Ja. Het storten dient de sluitpost van de rangorde te blijven, zeker gezien het feit dat de (hogere) gradaties in rangorde eerst nu in Europese kaders vervat lijken te gaan worden.
Bijdragen van afvalverwerking aan energieproductie en emissiereductie van broeikasgassen komen daarbij heden ten dage evenwel meer actualiteitswaarde toe.
 5. Allereerst verzoeken wij rekening te houden met onder 3. en 4. geplaatste kanttekeningen.
Uit een oogpunt van emissies van broeikasgassen (CO₂, CH₄) dienen de posities van zowel de AVI's als stortplaatsen nader onderzocht en gewogen te worden. Zowel op het vlak van het leveren van feitelijke bijdragen als op het vlak van effectiviteit van reducerende maatregelen. Eventuele beleidsmaatregelen dienen op deze bevindingen te worden afgestemd.
 6. Het antwoord luidt: helaas niet.
Het is voor ons ook de vraag of het LAP het gremium is om dat te (willen) bewerkstelligen.
Voorbeeld 1: wanneer bevoegde gezagen er nog altijd in slagen om niet binnen de wettelijk voorgeschreven periode van 6 maanden beschikkingen op vergunningaanvragen te nemen, mag je je afvragen wat een (lichter) regiem als dat van beleidsdocumenten dan kan bewerkstelligen.
Voorbeeld 2: de BREF's zijn voor iedere provincie identiek. De IPPC-richtlijn idem dito.
Opmerkelijk zijn de verschillen waarmee de diverse provincies en waterschappen met de toetsing omgaan....
 7. Wij zien de haalbaarheid van die uniformering meer in de uitvoerings sfeer dan in de beleidsvoorbereidende. Wellicht is te overwegen om een oude gedachte van stal te halen, namelijk om vergunningverlening (maar daarbij ook de ontheffingen van het stortverbod betreffend) en handhaving inzake de afvalverwijdering, een activiteit met een dermate (inter)nationaal karakter, in handen te leggen van een nationale autoriteit. Eventueel kan daarvoor aansluiting gezocht worden bij de systematiek van Algemene regels, zodat de normstelling op landelijk niveau geschiedt en de (provinciale?) overheid de voorschriften stelt die betrekking hebben op locatiespecifieke zaken.
 8. Ja, alleen is deze via de site van SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer niet altijd even logisch benaderbaar.
Voorbeeld: om via de rubriek “Beleidskader” (ook) de sectorplannen te bereiken en via de rubriek “Sectorplannen” alleen sectorplan 34, is moeilijk te begrijpen. Evenzo is het lastig zoeken op aanduidingen als “LAP Hoofdstuk 1-4” etc. of “LAP; Bijlagen” (dan moet je eerst weten wát in die desbetreffende hoofdstukken of die bijlagen wordt belicht). Maar dat zijn alle niet meer dan uitvoeringsdetails.
 9. Wij hebben daar in de praktijk geen grote problemen bij ondervonden.
 10. Nee; zie overigens wel de opmerking 11. en 12.
 11. Nee, wel hebben we aandacht voor bepaalde afvalstoffen op soms heel vreemde plaatsen aangetroffen.
Voorbeeld: waarom straalgrit beschreven wordt als ware het een vorm van bouw- en sloopafval ontgaat ons volledig. Het is een categorie die veel meer bij schoonmaakwerkzaamheden dan bij het bouwen (laat staan bij het slopen) vrijkomt.
 12. Het sectorplan 2 Procesafhankelijk industrieel afval is wel heel summier en verre van compleet, in die zin dat er nog veel meer afvalstromen in een procesomgeving vrijkomen waarover beleidsmatig wat valt te zeggen.
Voorbeeld: tijdens stops voor groot onderhoud komen bij vele productieprocessen “stopresiduen” vrij. Dit betreft vaak een cocktail van proceseigen afvalstromen, straalgrit (zie opmerking bij 11.) en stoffige en waterige afvalstromen die met veeg- en zuigwagens zijn vergaard. In onze specifieke situatie ware wenselijk te weten of op dergelijke mixen nu sectorplan 6 Reststoffen van afvalverbranding; sectorplan 2 Procesafhankelijk industrieel afval of sectorplan 13 Bouw- en sloopafval en daarmee vergelijkbare afvalstoffen of wellicht geen van de drie genoemde plannen van toepassing is. Overigens heeft deze onduidelijkheid geen vergunningcomplicaties tot gevolg. Alleen is het referentiekader (meest milieuvriendelijke verwijdering) onduidelijk.
 13. - Zie eerdere opmerkingen.

- Een uitspraak - of en zo ja, waarom het verbranden van RDF (een geselecteerde c.q. geprepareerde brandstof) moet worden beschouwd als een vorm van het verbranden van huisvuil of van het verbranden van biomassa - wordt wenselijk geacht.
 - Een uitspraak over de beleidsmatige positie van biologisch drogen in combinatie met hoogcalorische verbranding wordt wenselijk geacht.
 - Een uitspraak over het optimaliseren van de doorzet bij AVI's door middel van het uitruilen van laag- en hoogcalorische afvalstromen wordt wenselijk geacht.
 - Een uitspraak over het storten van afvalstoffen in IBC's (big bags) wordt wenselijk geacht.
14. Het enige waar wij in ons dagelijks werk iets van gemerkt hebben aangaande de capaciteitsplannen, betreft het moratorium op de uitbreiding van stortruimte.
 15. Daar kunnen wij mee leven, mits gelijktijdig ook maar de openstelling van de landsgrenzen voor te verbranden afvalstoffen (in de tijd) ongelimiteerd wordt geregeld.
 16. Het document is behoorlijk omvangrijk; maar er wordt dan ook wel het nodige in vastgelegd. Het segmentarisch weergeven van het LAP via de site van SenterNovem/UitvoeringAfvalbeheer maakt het wel lastig om via de site in het gehele LAP te zoeken op trefwoord.
 17. In onze dagelijkse praktijk gebruiken wij alleen nog maar de digitale versie.
 18. Zie ons antwoord op vraag 17.
 19. Nee.

=0=

Sectie 10: Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra

1. Nvt.
2. Het feit, dat het landelijk afvalbeheerplan (LAP) uit drie delen bestaat, namelijk een beleidskader, sectorplannen en capaciteitsplannen. Per sectorplan is het handiger beleid en capaciteitsplannen integraal op te nemen. Daarnaast is harmonisatie met wet & regelgeving op het gebied van opslag en vervoer van afvalstoffen gewenst. (bv. ADR)
3. Ja.
4. Ja. Bij uitstek het stimuleren van nuttige toepassingen, benutten van de energie-inhoud en realiseren van een gelijk Europees speelveld.
5. Nee.
6. Ja.
7. Creëren van een (Europees) gelijk speelveld. Hierdoor ontstaat op de Nederlandse afvalmarkt een gezonde marktwerking.
8. Ja.
9. Ja.
10. Ja: Het beleidskader bevat de hoofdlijnen van het afvalbeleid. Het betreft landelijke doelstellingen voor gescheiden inzameling en algemene uitgangspunten voor instrumenten als vergunningverlening en handhaving. In het geval dat afval niet in een sectorplan is onder te brengen kan bij verwijzing naar het algemeen beleidskader onnodige discussies ontstaan. Het LAP bevat het beleid voor alle afvalstromen waarop de wet milieubeheer van toepassing is. Bepaalde stromen zijn niet in sectorplannen ondergebracht. Bijvoorbeeld destructieafval, radioactief afval en rioolwater. Voor dit afval geldt specifieke wetgeving en beleid. Dit is voor een zorginstelling niet handig. Vraagt extra overleg met handhavers en beleidsmakers.
11. Ja. Harmonisatie van wet en regelgeving zoals hierboven vermeld. Danwel nauwere samenwerking tussen de diverse ministeries.
12. Nee.
13. N.v.t.
14. Nee. Niet volledig. In de capaciteitsplannen staat de capaciteitsplanning voor verbranden en voor storten van afval. Gezien de discussie omtrent het wel of niet opnemen van de capaciteitsplannen is het wenselijk om in geval van wel op te nemen capaciteitsplannen ook plannen voor hergebruik en nuttige toepassing te formuleren.
15. Indien er geen capaciteitsplannen meer worden opgenomen draagt dit enerzijds bij tot een gezonde marktwerking. Anderzijds kan dit betekenen, dat prijzen per jaar sterk zullen gaan fluctueren. In dit geval zullen ontdoeners van afval de ruimte moeten krijgen om zich op de afvalmarkt te kunnen bewegen en niet gebonden te zijn aan de nu op markt opererende concerns. Gezien de tegenstrijdige belangen en de verantwoordelijkheid van de overheid voor het beschikbaar zijn van voldoende

verwijderingscapaciteit zal het overall plannen van de capaciteit voor verbranden, storten, maar ook van hergebruik en nuttige toepassing losgekoppeld moeten worden van de nutsfunctie.

16. Dit verschilt van geval tot geval.
17. Een goed initiatief.
18. Algemeen beleid in gedrukte vorm beschikbaar stellen en de sectorplannen elektronisch.
19. Koppelingen en links met de diverse ministeries zoals VROM en de Europese commissie in het kader van Europese regelgeving en handhaving bv. naar de Europese afvalstoffenlijst. Koppelingen met innovatie platforms.

=0=

Sectie 11: Sanquin

Noot: de teksten van de bijdragen zijn letterlijk van Sanquin, maar de toedeling ervan aan de verschillende vragen is mede gedaan door de opstellers van deze rapportage.

Vragen 1 en 2

Wij ervaren net als positief dat het LAP in heldere delen is gesplitst in een beleidsdeel en sectorplannen voor de verschillende afvalsoorten. Het huidige LAP is in dat opzicht voor ons een goed en werkbaar document. Wij stellen voor een dergelijke indeling te handhaven.

Vragen 3 t/m 5

-

Vragen 6 en 7

Tijdens de voorbereiding van de laatste wijziging van het huidige LAP heeft Sanquin overleg gevoerd met de beleidsmakers alsmede met de Inspectie van VROM. Het resultaat is een heldere afspraak over de wijze van ontdoen van afval en het toezicht dat daarop plaats dient te vinden. De opzet van het LAP heeft bijgedragen aan de mogelijkheden daartoe omdat sectorplan 10 voorziet in de specifieke kaders voor ziekenhuisafval. In genoemd overleg is dit verder in overeenstemming gebracht met de werkelijke risico's van een deel van ons afval.

Vraag 8 (en vragen 16 t/m 19)

De opbouw van het LAP ervaren wij als logisch en compleet, maar is door de opbouw wel een zeer lijvig document. Om deze laatste reden geven wij de voorkeur aan een elektronische versie die door middel van een efficiënt zoekstelsel goed toegankelijk is. Wel stellen wij" voor om een dynamisch deel aan het geheel toe te voegen, mogelijk als periodiek te actualiseren bijlage, waarin actuele ontwikkelingen zoals jurisprudentie worden opgenomen.

De inhoud van het beleidsdeel van het LAP1 is helder en overzichtelijk en biedt voldoende kaders voor de uitwerking in de sectorplannen. Wat betreft de sectorplannen gaan de definities en detaillering soms heel ver, terwijl op een aantal delen deze niet ver genoeg gaan en dus ruimte laten voor discussie.

Vragen 9 t/m 12

-

Vraag 13

In sectorplan 10 van het LAP1 wordt beschreven hoe het afval dat vrijkomt bij de gezondheidszorg verwerkt moet worden met als doel onnodige blootstelling aan ziektenverwekkers te voorkomen. Voor het afval afkomstig van patiënten met een infectieziekte en het afval van laboratoria waar met ziekmakende infectieuze agentia wordt gewerkt is dat zeer zinvol en goed uitvoerbaar. Voor lichaamsvloeistoffen wordt echter, wat afkomst betreft en zolang zij nog vloeibaar zijn, geen onderscheid gemaakt tussen bekend of vermoedelijk besmette individuen en onverdachte individuen. Het idee hierachter is dat nooit uit te sluiten valt dat de lichaamsvloeistoffen, met name bloed, ziektenverwekkers kan bevatten. De risico benadering is hier schijnbaar niet consequent toegepast, terwijl dat wel het beleidsuitgangspunt is. Het zelfde geldt voor materiaal dat tijdens onderzoek gebruikt wordt en in het afvalstadium terecht komt.

Het gevolg van de onduidelijkheid is dat ontdoeners, inzamelaars en verwerkers de risico's op een andere wijze (kunnen) inschatten of beoordelen en omdat de inzamelaars en verwerkers geen acceptatieplicht hebben de ontdoener kunnen "dwingen" tot hun zienswijze. Met gevolg is naar ons oordeel een andere (zwaardere) categorie afval en onnodig hogere kosten voor inzameling en verwerking.

Wij pleiten graag voor een procesgerichte benadering in het ontstaan van het afval. Ons voorstel zou dan ook zijn om afval, op basis van risico benadering, aan de bron te identificeren en te scheiden naar soort en risico en het te formuleren beleid en uitwerking daarop te baseren. Uit verpakkingwijze,

etikettering en documentatie moet blijken om welk soort afval met specifieke risico's het gaat hetgeen het voor inzamelaar en verwerker eenvoudig te herkennen maakt. Het spreekt voor zich dat de bewijslast bij de ontdoener ligt en inspecties kunnen/moeten zich mede daarop richten.

Voor het afval dat vrijkomt bij het inzamelen en bewerken van bloed is een dergelijke benadering reeds toegepast (zie laatste wijziging LAP1), maar wij zouden graag deze benadering ook voor andere afvalstromen, bijvoorbeeld al dan niet infectueus materiaal dat ontstaat tijdens onderzoek, willen hanteren.

Wij realiseren ons dat dergelijke details nu nog niet aan de orde zijn. Bij de behandeling van de wijzigingen op sectorplan 10 willen we graag onze bijdrage aan de discussie leveren.

Vragen 14 en 15

-

Vragen 16 t/m 19

zie onder vraag 8

=0=

Sectie 12; Auto Recycling Nederland b.v.

Zoals telefonisch aan u doorgegeven verzoeken wij u om in het nieuwe LAP de inzamelvergunningen los te laten zoals verwoord in onze brief van 28 juni 2006:

- Een reden voor de instandhouding van de beperking van het aantal inzamelvergunningen was de oprichting van een CBE. Zoals u zelf al aangeeft wordt hierover al 20 jaar gesproken.
- De afgewerkte olie inzamelaars zijn al jaren bezig met het opzetten van een CBE die afgewerkte olie categorie I en II tot basis olie gaat verwerken. Tot op heden hebben zij dit nog niet gerealiseerd. Weliswaar is North Refinery opgericht en bewerkt de afgewerkte olie tot een stookolie kwaliteit (MDO), maar tot op de dag van vandaag wordt hier nog geen (basis) smeerolie geproduceerd.
- Omdat het nabijheidsbeginsel niet meer van toepassing is, is een zelfvoorziening in Nederland niet nodig. In het buitenland (m.n. in Duitsland) zijn voldoende verwerkingsmogelijkheden voor de opwerking van afgewerkte olie tot (basis) smeerolie. ARN laat de meeste van haar olie in het buitenland verwerken. Overigens exporteren de 6 olie inzamelaars ook veel van hun olie naar het buitenland;
- ARN heeft in 1994 een marktonderzoek uitgevoerd en toen geconstateerd dat de 6 olie-inzamelaars in veel plichtsgebieden een monopolie positie hadden. Recentelijk onderzoek bij garagebedrijven laat helaas nog steeds geen ander beeld zien. De garagisten krijgen het niet voor elkaar om een andere inzamelaar in te schakelen indien zij deze benaderen.
- Bij garagisten worden te hoge tarieven door de inzamelaars van afgewerkte olie in rekening gebracht. Omdat de olieprijs hoog zijn levert de verwerking op dit moment veel geld op en deze opbrengsten komen niet ten goede aan de garagisten. Deze branche ondervindt hiervan schade. De tarieven van ARN liggen significant lager dan de tarieven van de afgewerkte olie inzamelaars. In het buitenland (Duitsland en België) wordt olie om niet opgehaald of wordt zelfs betaald.
- Gerenommeerde inzamelaars, zoals van Ganswinkel en Shanks, die alle gevaarlijke afvalstoffen mogen inzamelen, willen graag ook afgewerkte olie in bulk inzamelen. Nu mogen zij alleen per 200 liter inzamelen, wat de efficiency niet ten goede komt en zijn zij verplicht om dit af te geven aan de afgewerkte olie inzamelaars. Er is dus geen enkele sprake van enige vorm van marktwerking.
- Het in stand houden van een beperking van het aantal inzamelvergunningen en waarbij dus ook buitenlandse partijen in Nederland niet kunnen toetreden is volgens onze jurist in strijd met het EG verdrag (artikel 28).

Ondertussen heeft een buitenlandse inzamelaar/verwerker verzocht tot het verkrijgen van een inzamelvergunning. Dit is in 1e instantie door Senter Novem afgewezen maar deze afwijzing is door de Raad van State verworpen. Zie bijgaande uitspraak.

bijlage 6: Inbreng VNG

Onderstaande bijdrage is schriftelijk door VNG geleverd:

1. Meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP

- positief: *
- De duidelijkheid van het LAP die heeft geleid tot een samenhangend afvalbeleid.
 - De toepassing van de minimumstandaard is een nuttig handvat gebleken.
- negatief: *
- Door de grote hoeveelheid tekst is de samenhang tussen de verschillende onderdelen soms moeilijk te volgen.
 - Preventie van afval is onderbelicht.

2. Wat moet sowieso anders in LAP2 ten opzichte van LAP1?

LAP-2 zou vereenvoudigd moeten zijn ten opzichte van LAP-1. In de zin van minder gedetailleerd en meer op hoofdlijnen (kaders). Daarnaast zou het LAP-2 nog meer moeten aansluiten bij het Europese afvalbeleid en dan met name de Kaderrichtlijn Afval die op dit moment herzien wordt.

3/5. Doelen en ondersteunende instrumenten in LAP1 en LAP2

- * Het LAP heeft bijgedragen aan realisatie van de gestelde doelen. Nuttige toepassing staat op een hoog niveau en de relatie tussen afval en klimaatbeleid heeft geleid tot een betere focus op energiebenutting. De ontwikkeling van de markt voor secundaire brandstoffen blijft echter achter bij de verwachtingen.
- * De vijf doelen uit LAP1 zijn nog steeds de doelen die de kern van het beleid zouden moeten vormen en moeten deze dan ook in LAP-2 terugkomen. Wel daarbij de kanttekening dat de afvalhiërarchie leidend zou moeten zijn en niet de doelen van gelijk speelveld en de marktwerking. Voorkomen moet dus worden dat door het gelijke speelveld leidt tot het niet kunnen handelen volgens de ladder van Lansink.
- * Er zijn twee beleidsuitgangspunten die in de kern van het LAP2 terug moeten komen, namelijk duurzaamheid (samenhang afvalbeheer met grondstoffenbeleid) en de bijdrage aan het klimaatdossier.
- * De uitwerking van de producentenverantwoordelijkheid moet in LAP2 sterker. Preventie is namelijk nauwelijks verbeterd de afgelopen jaren. Producentenverantwoordelijkheid lijkt nu in de praktijk alleen te leiden tot een efficiënter geregelde afvalverwijdering en niet tot preventie.
- * De vraag die de VNG stelt ten aanzien van huishoudelijk afval is welke doelen je moet stellen om goed te kunnen sturen, wil je sturen op een doel van kg GFT of juist op kg restafval of op mate van scheiding/verontreiniging in restafval of een combinatie daarvan. Gemeenten met gedifferentieerde afvaltarieven konden bijv. de doelen ten aanzien van kg GFT niet of moeilijk realiseren omdat hun inwoners aan thuiscompostering zijn gaan doen.

6/7. Uitvoering afvalbeleid uniformer?

- * De uitvoering van het afvalbeleid is met de komst van het LAP uniformer geworden, voor zover het de vergunningverlening door de provincies betreft. De indruk bestaat dat er door provincies (vergunningverlener voor afvalverwerking) meer uniform wordt opgetreden als gevolg van de aanwijzingen uit het LAP.
- * Wel bestaat het idee dat er richting milieustraten van particulieren anders handhavend wordt opgetreden dan richting milieustraten van gemeenten. Meer duidelijkheid hierover is gewenst.
- * Economische en juridische instrumenten om preventie verder vorm te geven.
- * Verbeteringen zijn zeker mogelijk waar het gaat om vergunningvoorwaarden (technisch, administratief [bijv. besluit financiële zekerheid]). Een bijdrage vanuit LAP2 kan hieraan geleverd worden door vereenvoudigde en beter toegankelijke teksten.
- * LAP2 kan bovendien meer sturen op een grotere inzet op het terrein van productontwikkeling (eco-design, life cycle thinking).
- * Onduidelijkheden over nut en noodzaak van gescheiden inzameling van stromen werken demotiverend richting burgers. Een goede vertaling en communicatie van het LAP naar de lokale bestuurders en burgers is daarom belangrijk.
- * Vertaling van het LAP naar wet- en regelgeving laat soms lang op zich wachten.

8/13. Opbouw/inhoud van het LAP

- * De opbouw van het LAP is duidelijk en in het algemeen ook welk sectorplan van toepassing is.

- * Er is behoefte aan meer helderheid over het functioneel samenvoegen van afvalstoffen – niet zijnde het wegmengen van verontreinigingen.
- * De indruk bestaat dat de KCA inzameling geleden heeft onder het LAP1.

14/15. Capaciteitsplannen

De capaciteitsplannen hebben in het algemeen goed gewerkt. Gezien de ontwikkelingen in de stortsector is een capaciteitsplan Storten zeker te overwegen.

16/19. Vorm van het LAP

- * Er is niet in het algemeen te zeggen of het LAP te gedetailleerd is; dit verschilt van onderdeel tot onderdeel.
- * Het idee om te komen tot een elektronische ontsluiting van het LAP is een goede gedachte; logische en overzichtelijke verwijzingen zijn dan wel noodzakelijk (toegankelijkheid). Het is wenselijk de juridisch en bestuurlijk relevante onderdelen wel in gedrukte vorm beschikbaar te krijgen, maar voor de technische informatie volstaat elektronische verspreiding.
- * Op dit moment is nog niet te zeggen welke achtergrondinfo onderdeel zouden moeten worden van een eventuele elektronische versie van het LAP (tijdens de herziening vaststellen), maar in ieder geval alle relevante informatie die tussentijds beschikbaar komt.

bijlage 7: Inbreng VROM-Inspectie

LAP-evaluatie



Kenmerk LAP-EVAL 06-002
Van Marco Kraakman
Datum 11 september 2007 (bijgewerkt 24 oktober 2007)
Onderwerp Verslag evaluatiebijeenkomst LAP, doelgroep 6 (VROM-inspectie), d.d. 05-09-2007

Aanwezig: Enno Christan
Jolanda Roelofs
Francien van Bart
Hans Colijn
Kees Huizinga
Carl Huijbrechts
Loek Bergman (VROM)
Marco Kraakman (SenterNovem)

1. Meest positieve respectievelijk meest negatieve aspecten van het huidige LAP

- positief: *
- Met het LAP is de bulk van het afvalbeleid centraal samengebracht.
 - Dat er ook veel achtergronden zijn opgenomen is heel goed en verhoogd de bruikbaarheid van het document.
- negatief: *
- Nog steeds niet alles m.b.t. afval is in het LAP opgenomen. Dat is wel wenselijk.
 - Lastig is dat bepaalde relevante informatie in andere documenten staat, zoals het MER en de handreiking voor vergunningverleners. Over de handreiking wordt nog opgemerkt dat het mogelijk is gebleken voor bevoegde gezagen om zich daar achter te verschuilen om zo de tekst van het LAP op te rekken. Dit komt een uniforme uitvoering niet ten goede, terwijl de handreiking toch primair als doel had om via toelichting de uniformiteit van de uitvoering te verhogen in plaats van te verlagen.
 - In het algemeen is de indruk bij de Inspectie dat provincies mogelijk niet direct afwijken, maar in veel gevallen wel veel ruimte hebben/zien voor een eigen invulling waarmee een uniforme uitvoering wordt ondergraven en het voorkomt dat initiatieven die niet passen binnen de minimumstandaard zonder goede onderbouwing toch worden vergund. Het LAP geeft een goede richting, maar de overblijvende beleidsvrijheid voor provincies zou wel wat kleiner kunnen. Mede omdat bevoegde gezagen slechts “rekening moeten houden met” is directe handhaving van het LAP moeilijk.
 - Met name bij het onderdeel EVOA binnen SenterNovem is nogal eens sprake van beleidskeuzes (afval/geen-afval, wel/niet groen, nuttige toepassing/verwijdering, etc.) die alleen intern bekend zijn. Het elektronisch ontsluiten van het LAP kan hier veel aan verbeteren (zie onder punt “16/19. Vorm van het LAP” elders in dit verslag).

2. Wat moet sowieso anders in LAP2 ten opzichte van LAP1?

De hierbij gemaakte opmerkingen zijn in dit verslag ondergebracht onder “11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2”.

3/5. Doelen en ondersteunende instrumenten in LAP1 en LAP2

- De indruk bestaat dat marktwerking, hetgeen slechts onderdeel is van één van de doelen, in praktijk een allesbepalende rol speelt. Alles is nu gericht op geld verdienen door via eenvoudige bewerking fracties af te scheiden die als deelproduct kunnen worden afgezet in Azië of Zuid-Europa. Echte innovatie en aandacht voor milieuhygiënische aspecten is helemaal ondergesneeuwd. Dit is lastig omdat wat er in de genoemde gebieden met het afval gebeurt nauwelijks valt te controleren. Kort samengevat zou men graag zien dat in de doelen voor LAP2 marktwerking enerzijds en milieuhygiënische aspecten anderzijds beter in balans komen.

- * De indruk bestaat dat energie een te zware doorwerking heeft gehad bij het vaststellen van de minimumstandaarden in LAP1, en vaak nog gevoelsmatig ook. Zo wordt gewezen op de LCA voor gft-afval waar het makkelijk kwantificeerbare energie veel nadrukkelijker doorwerkt dan moeilijk te kwantificeren effecten op de bodemstructuur. Is wetenschappelijk aangetoond dat energieproductie uit een stroom eventuele nadelen compenseert, dan is er niets aan de hand. Er is echter grote twijfel of dit bij verslepen van kokosschillen of olijfpitten over de halve wereld om ze dan te verbranden met energierugwinning nu echt wel het geval is c.q. dat dit ooit goed is onderzocht. Samengevat heeft met begrip voor de aandacht voor energie uit afval, maar zou de invulling van een dergelijk doel niet moeten leiden tot een houding “verbranden met energierugwinning” maakt uiteindelijk alles weer goed.
In het verlengde hiervan wordt het wenselijk geacht om voor biomassa in het algemeen de nodige LCA-studies te doen om een beter idee te krijgen welke stromen gecombineerd met welke wijzen van energierugwinning nu echt wenselijke routes zijn.
Verder wordt er op gewezen dat - ook wanneer duidelijk is dat een bepaalde route voor een specifieke afvalstroom positief is - er altijd gewaakt moet worden voor malafide handelingen zoals wegmengen. In dit kader wijst de Inspectie op een eigen risicoanalyse van de stromen voor LAP1; die mogelijk interessante aanknopingspunten biedt voor opstellen van de sectorplannen in LAP2.
- * De uitwerking van preventie in LAP1 is onvoldoende concreet met als gevolg dat er in de uitvoeringspraktijk nauwelijks aandacht voor dit onderwerp is.

6/7. Uitvoering afvalbeleid uniformer?

De uitvoering van het afvalbeleid is met de komst van het LAP zeker uniformer geworden. Daarnaast ziet de Inspectie een duidelijke verbetering van de kwaliteit t.o.v. de uitvoering vóór het LAP.

De Inspectie loopt wel eens aan tegen “afwijkingen”, maar constateert dat veel bevoegde gezagen dit zelf vaak niet zien als afwijken maar als vallend binnen vrijheden die het LAP hen biedt (zie verder onder “1. negatieve aspecten”). Ook zien ze bij concern-onderzoeken wel eens dat bedrijven voor de verschillende vestigingen te maken hebben met verschillende eisen.

11/13. Wensen voor de inhoud van LAP2

- * Wenselijk is om beter in te gaan op de relatie tussen LAP en internationale regelgeving (zie ter illustratie voorbeeld A-, B- en C-hout onder “specifieke zaken” aan het einde van dit verslag). In het verlengde hiervan wordt er op gewezen dat de nieuwe EVOA meer dan de oude mogelijkheden biedt om milieuhygiënische aspecten en nationale beleidspunten mee te laten wegen bij de (in- en) uitvoer van afvalstoffen. Het zou goed zijn om in het LAP uit te werken hoe hier in de praktijk mee om wordt gegaan. Voor de Inspectie staat voorop dat de exporteur meer dan nu zelf moet aantonen dat de verwerking in het buitenland milieuhygiënisch verantwoord gebeurt en daar ook op moet kunnen worden aangesproken.
- * Opgemerkt wordt dat met name sectorplan 15 (WEB) sterk is verouderd.
- * Het gebruik van “nuttige toepassing” in het algemeen is veel te ruim en in een aantal gevallen zou in LAP2 onderscheid moeten worden gemaakt in de daarbij behorende treden.
- * De overheid zou in de komende beleidsperiode veel meer het voortouw moeten nemen en milieuaspecten veel zwaarder moeten laten meewegen bij aanbestedingen. Met name op het gebied van bouwstoffen zou de overheid (in de vorm van Rijkswaterstaat) een veel betere voorbeeldfunctie kunnen vervullen dan nu het geval is. Inkoop van milieuvriendelijke producten is een speerpunt van de Minister en hier zou dus verbinding gelegd moeten worden met het afvalbeleid.
- * Er wordt gesuggereerd om voor metaalslakken specifiek beleid te overwegen.
- * Specifiek beleid voor ballastgrind wordt als een zinvolle aanvulling gezien.
- * De relatie LAP - De Verwerking Verantwoord moet veel eenduidiger worden om zo tot een uniformere uitvoering van dit onderdeel te komen. Er zijn al concrete discussies geweest tussen de VI en een provincie die direct waren terug te voeren op uitleg van provincie van aspecten van De Verwerking Verantwoord (steekproefomvang, noodzakelijke meetpunten).
- * De relatie tussen verontreinigingen in een afvalstroom en indeling op de groene lijst moet worden uitgewerkt. Een rapport van Tauw bevat volgens de Inspectie een aantal goede aanknopingspunten.
- * De huidige tekst over bergen in de diepe ondergrond - ook van belang voor bergen van CO₂ wat vaak wordt gezien als afval - is niet erg helder en in LAP2 moet dit onderwerp verder worden uitgewerkt.

16/19.Vorm van het LAP

De gedachte om te komen tot een elektronisch LAP met daarbij ook veel ondersteuning, toelichting en achtergrondinformatie wordt goed ontvangen. Dit geeft ook de mogelijkheid om keuzes binnen en uitleg van het beleid breder kenbaar te maken. In dit kader wordt expliciet aangegeven dat het meerwaarde heeft wanneer grote delen van het handboek-EVOA (intern document SenterNovem) in een dergelijke elektronische versie worden opgenomen. Het is prettig dat de Inspectie regelmatig een versie van het handboek ontvangt maar nog beter zou het zijn wanneer ook bedrijven van de inhoud hiervan kennis kunnen nemen en er bij het opstellen van kennisgevingen rekening mee zouden kunnen houden.

Specifieke zaken / opmerkingen

- * Voor scheepsafval komt het nogal eens voor dat in het inzamelstadium stromen worden gemengd hoewel dat op basis van de inzamelvergunning niet mag. Argument om toch te mengen is dan dat het bij de verwerker toch samengevoegd wordt en als één partij verwerkt. In de vergunning van de betreffende verwerker blijkt dat inderdaad toegestaan. Dit maakt handhaven op het mengen door de inzamelaar moeilijk, maar leidt ook tot de vraag of dit mengen door de verwerker wel in lijn is met het LAP.
- * De scheiding van A-, B- en C-hout is in het LAP goed opgenomen en werkt in het algemeen ook goed door naar vergunningen. Probleem is echter dat in uitvoerbeschikkingen het gescheiden houden van deze houtsoorten niet wordt verplicht en dat bedrijven partijen die voor uitvoer bestemd zijn meteen al bij elkaar gooien. Dit bemoeilijkt het handhaven van de nationale plicht tot gescheiden houden.
- * De status van kringloopwinkels, wat in feite inrichtingen voor bewerken van afval zijn, moet worden verduidelijkt. Voor de Inspectie staat vast dat nogal wat materiaal uit (sommige van) deze winkels van dermate slechte kwaliteit is dat hergebruik gewoon geen optie is en er feitelijk sprake is van uitvoer t.b.v. dumpen. De Inspectie wijst op de criteria van de Europese instelling "Re-use" om te bepalen of stromen nog herbruikbaar zijn en op het systeem van certificeren van kringloopbedrijven zoals dat in België gebeurt. Met dergelijke regulering zou het mogelijk moeten zijn om binnen deze sector kaf en koren te onderscheiden.
- * Ten aanzien van de beperkte vergunningstermijn voor afvalverwerkende inrichtingen is de algemene opinie dat een termijn van vijf jaar wel erg kort is. Over het laten vervallen van de termijn van 10 jaar is men overwegend sceptisch. Er wordt sterk aan getwijfeld of de verplichting vergunningen te actualiseren echt leidt tot het up-to-date houden van vergunningen wanneer de termijn van 10 jaar komt te vervallen. Ook voor de omwonenden is de 10-jaarlijkse revisie een goede manier om voor hun belangen op te komen.
- * Gelet op lopende jurisprudentie is het zaak om in LAP2 de minimumstandaard voor teerhoudend asfalt (thermisch reinigen) beter te onderbouwen.
- * In de afgelopen jaren heeft de VI fors geïnvesteerd in ketenhandhaving, veelal in LOM-verband voor concrete stromen TAG, AVI-bodemas, grond, asbest, BSA, hout enz., maar ook risico-analysebenadering via ketens gekoppeld aan LAP-stromen. Ook in het EVOA-werk is de ketenbenadering in gewicht toegenomen. Vanuit beleid komt ook in toenemende mate ketengerichte regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan het nieuwe Besluit bodemkwaliteit, waarin de VI in diverse schakels in de keten bevoegdheden verkrijgt. Het is belangrijke dat die op een goede manier zijn beslag krijgt in het nieuwe LAP.

bijlage 8: Verslag bijeenkomst SenterNovem



Kenmerk LAP-EVAL 07-002
Van Marco Kraakman (i.s.m. Loek Bergman)
Datum 21 februari 2007
Onderwerp Verslag evaluatiebijeenkomst LAP1, doelgroep 7 (SenterNovem), d.d. 20-2-2007

Sectorplannen

- Voor in- en uitvoer is er in het algemeen geen behoefte aan uitwerking per sectorplan. Ook nu al voegen deze onderdelen niet heel veel toe. Een wat uitgebreider algemeen hoofdstuk over in- en uitvoer in het beleidskader heeft de voorkeur.
- Voor zover er al sectorplannen blijven zou het goed zijn nog eens te bezien voor welke stromen dit echt meerwaarde heeft en wat de afbakening moet zijn. In het huidige LAP is dit deels afvalstroomspecifiek en deels op herkomst gebaseerd wat wel eens tot afbakeningsdiscussies leidt (zonder dat het consequenties heeft voor in- en uitvoer). Ook het noemen van Euralcodes in meerdere sectorplannen en het niet limitatief zijn van genoemde Euralcodes in de sectorplannen leidt nogal eens (voor in- en uitvoer inhoudelijk vaak onbelangrijke) afbakeningsdiscussies. Daarnaast verschillen de sectorplannen in detailniveau, en de vraag is of dat nodig is.

Detailniveau en opbouw algemeen

- De wens wordt geuit om daar waar reeds bestaande regelgeving kaders voor beoordeling biedt (PCB, batterij, WEB, etc.), in het beleidskader te volstaan met een korte weergave van de essentie van deze regelgeving en de consequenties danwel invulling daarvan in het beleid. Voor veel van dergelijke stromen volstaat dat en is uitwerking in een nationaal plan verder niet nodig (en al helemaal niet in een apart sectorplan of voor in- en uitvoer).
- Het idee om te komen tot een relatief kort formeel LAP (met daarvoor een formele wijzigingsprocedure) en daarnaast bij het LAP horende info (met als status beleidsregel) spreekt aan. In dat laatste kunnen dan details worden opgenomen die meer uitleg/interpretatie zijn van het formele beleidskader, dan formeel beleid. Het voordeel hiervan is dat alles bij elkaar komt, wat nu verdeeld is over LAP, FAQ-rubrieken, brochures, e.d.

In- en uitvoer in het LAP

- Daar waar uitleg/interpretatie van beleid relevant is (bepaalde aspecten uit handboek EVOA, verstuurde (nieuws)brieven, FAQ's en dergelijke) is het zinvol om dat ter toelichting op te nemen zodat alles centraal staat en voor iedereen kenbaar is. Voor kennisgevers is het wel van belang hiervan kennis van te nemen maar liever is dit geen onderdeel van het formele LAP om zo de nodige flexibiliteit te houden. Dergelijke zaken zouden relatief eenvoudig aangepast moeten kunnen worden.
 - enkele voorbeelden uit de EVOA-praktijk die meer als toelichting of beleidsregel moeten worden opgenomen dan in het formele LAP zijn zaken als “wanneer is sprake van halogeenhoudend / PCB-houdend / kwikhoudend afval”, “bepaalde afbakeningen van groen / niet-groen”, etc.
 - beleid m.b.t. in- en uitvoer die zich wel zouden lenen voor opname in het formele beleidsplan zijn bijvoorbeeld het uitgangspunt dat huishoudelijk afval altijd wordt getoetst als “verwijderen”, de afbakening van ‘mengen’ [wanneer wat vragen, eisen aan monstername en analyse, tevens kijken naar tekst nieuwe EVOA], hoe om te gaan met R12 [nieuwe EVOA en eisen m.b.t. vervolginrichtingen] en iets over de opbouw van de EVOA en de geldende procedures.
 - twijfel is er over de uitwerking van “fysische en chemische eigenschappen” en “algemene kennisgeving bij sorteren” (paragraaf 12.3.1 in LAP1). Los van de vraag of en hoe dit in de volgende beleidsperiode weer nationaal wordt uitgewerkt, wordt gearzeld over het onderbrengen ervan in het formele LAP.

Overig

- Aandacht wordt gevraagd voor sloopschepen; in huidige LAP1 ontbreekt hiervoor specifiek beleid.

- Als gevolg van de nieuwe EVOA en de komende (derde) LAP-wijziging wordt de komende maanden begonnen met de uitvoering van eventuele nieuwe aspecten in beleid (zoals met “de mate van nuttige toepassing”). Voorgesteld wordt over een half jaar nog eens bijeen te komen om deze ervaringen mee te kunnen nemen.
- Er wordt geopperd om, nu de 50%-regel wordt geschrapt, na te gaan of een lager percentage wel kan (dus bijvoorbeeld een 10%-regel o.i.d.); terugwinnen van minimale hoeveelheden zou toch niet de totale handeling tot handeling van nuttige toepassing moeten leiden.

bijlage 9: Checklist punten medewerkers VROM/SAS

VROM/SAS

Het is voor medewerkers van VROM/SAS moeilijk om een oordeel te geven over het gebruik van het LAP, omdat zij als opstellers van het LAP het plan op een andere manier 'gebruiken' dan andere overheden en bedrijven dat doen. VROM/SAS houdt zich bijvoorbeeld niet direct bezig met vergunningverlening en handhaving en men kan dan ook niet een oordeel geven over het gebruik van het LAP daarbij op basis van eigen waarnemingen.

Wel krijgen de afzonderlijke medewerkers van hun gesprekspartners (andere overheden, inspecties, branche verenigingen, bedrijven, enz.) meningen over het LAP en het gebruik in de praktijk te horen. Diverse van de hieronder opgenomen reacties zijn mede gebaseerd op de reacties van de gesprekspartners van de VROM/SAS-ers.

Opbouw en status

- Het LAP bevat nu beleid én uitwerking én aanwijzingen voor vergunningverlening én informatie die als voorlichting kan worden beschouwd. Het is niet goed om dat in één document te combineren, dus probeer dat in LAP2 duidelijk te splitsen. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om een beleidsdocument en een soort van achtergrond/uitwerking document op te stellen. Dat leidt er tevens toe dat het echte LAP, het beleidsstuk dus, een stuk minder omvangrijk wordt. En dat is iets waar we als Rijksoverheid ook naar moeten streven.
- Overweeg om het LAP een wettelijke status te geven die sterker is dan "rekening houden met". Dat laatste zorgt namelijk binnen Nederland toch nog voor ongelijkheden bij vergunningverlening.

Historie

- Laat de historie een duidelijke plaats in het LAP of in een eventueel achtergrond document krijgen, want het is belangrijk dat het hoe en waarom van het beleid steeds kan worden terug gevonden. Zeker met een krimpende overheid is het goed om een voor iedereen toegankelijk afvalgeheugen te hebben.

Reikwijdte, definities en uitgangspunten

- LAP2 moet meer aandacht schenken aan ketenbeleid en de rol van afvalbeheer daarin. Maak eventueel keuzes in het afvalbeheer, die niet alleen op het afvalbeheer zijn gebaseerd, maar ook op schakels eerder in de keten.
- Definities aanpassen. Het LAP bevat enkele "eigen" definities, die niet overeenkomen met definities uit de Wet milieubeheer of de huidige Kaderrichtlijn afvalstoffen.
- Aandacht geven aan de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, met name wat de herziening betekent voor definities en afbakeningen. Hou daarbij wel rekening met de mogelijk verschillende tijdstrajecten van LAP2 en herziening Kaderrichtlijn.
- De nieuwe Kaderrichtlijn zegt ook iets over preventieprogramma's. Daar moeten we in LAP2 rekening mee houden en eventueel op anticiperen.
- Bezien of de reikwijdte moet worden uitgebreid. Het is bijvoorbeeld jammer dat baggerspecie niet in het huidige LAP zit, dus zorg dat het er nu wel inkomt.

Relatie met vergunningverlening

- Hou rekening met de evaluatie van 'De verwerking verantwoord' en verwerk de resultaten van die evaluatie (of misschien wel het hele DVV-rapport) in het LAP. Dat zal veel duidelijkheid scheppen voor de vergunningverlening.
Als opnemen DVV in LAP niet mogelijk is, geef dan aan wat de status van DVV is.
- Zorg dat de IPPC en de BREF's een plaats krijgen in het LAP en dat duidelijk wordt hoe de BREF's zich verhouden tot de minimumstandaarden in de sectorplannen.
- Het hoofdstuk mengen is voor 95% terug te vinden in de IPPC en de BREF's. Zorg dat dat duidelijk is.
- Aandacht schenken aan kwaliteitsborging en certificering bij bedrijven.
- Voor diverse onderwerpen hebben we in Nederland een nationale kop op Europees beleid gezet, zoals voor fotografisch afval en PCB's en in het BOHB. Bezie of dat nodig is en blijft en onderbouw zo'n kop goed.

Toegankelijkheid en up to date houden van het LAP

- Beleidskader en sectorplannen updaten, dus alle ontwikkelingen die er de afgelopen jaren zijn opgetreden en voor een belangrijk deel in de voortgangsrapportages LAP zijn opgenomen, in LAP2 verwerken. Dat betekent bijvoorbeeld het aanpassen van de sectorplannen wit- en bruingoed, accu's, verpakkingen enz.
- Bezien hoe informatie in het LAP sneller een eenvoudiger kan worden bijgewerkt, zonder gebruik te moeten maken van de tijdrovende wijzigingsprocedure. Het gaat dan met name over feitelijke informatie, het van kracht worden van wetgeving en dergelijke, die niet direct leidt tot aanpassing van beleid, maar wel tot het volledig informeren van gebruikers van het LAP.

Diversen

- In het LAP opnemen dat bij afvalverbranding de warmteafzet moet worden gestimuleerd. Omdat warmteafzet niet op elke locatie mogelijk is, vanwege het ontbreken van bedrijven of woningen, overwegen om in het LAP een uitspraak of aanbeveling te doen op ruimtelijk vlak.
- Aandacht voor en stimuleren van hoog rendement AVI's.
- Het LAP2 moet aandacht besteden aan de toekomst van de stortsector en de rol die de overheid daar in heeft.
- Duidelijkheid geven over het gebruik van de diepe ondergrond voor afvalbeheer. Leg daarbij een relatie met onder meer CO₂ opslag.
- Aandacht besteden aan Duurzaam storten. Leg een relatie tussen duurzaam storten, de huidige stortsituatie in Nederland en het mogelijk belang van duurzaam storten voor toekomstig storten in Nederland.
- Meer aandacht voor Diftar, maar huidige standpunt (niet actief promoten, invoeren blijft een lokale keus) niet wijzigen.
- Rekening houden met het afbouwen van STAP.
- Aandacht voor de doelstellingen voor gescheiden inzameling van huishoudelijk afval: aanpassen, differentiëren naar stedelijkheidsklasse, enz?
- Duidelijkheid geven over de regeling scheiden en gescheiden houden en aangeven of/hoe die wordt uitgebreid.
- Hoofdstuk handhaving aanpassen.
- In het hoofdstuk "Toetsingskader in- en uitvoer" de nieuwe EVOA verwerken.
- Storten buiten inrichtingen en verbranden buiten inrichtingen een plaats geven in LAP2?
- Consequenties van de dienstenrichtlijn aangeven.
- Beleid aanpassen of nieuw beleid opnemen voor:
 - Verpakkingen (raamovereenkomst verwerken enz.)
 - Zwerfafval (raamovereenkomst, impulsprogramma)
 - Sloopschepen (nieuw beleid, EU groenboek, sloopfonds, enz.)
 - Hoe om te gaan met incidenten (zoals Probo Koala)
 - Dakafval (composieten)
 - Grond (verhouding met beleidsbrief van 2 jaar geleden)
 - Dakgrind
 - Winningsafval (door implementatie EG-richtlijn)
 - Ballastgrind
 - Afgewerkte olie (aanpassen minimumstandaard, relatie met inzamelvergunning)
 - Scheepsafvalstoffen (indirecte financiering en Verdrag van Straatsburg, relatie met inzamelvergunning)
 - Kga (inzamelvergunning afschaffen?)