



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

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 645

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

Voortgangsrapportage Landelijk afvalbeheerplan (LAP)

Mei 2004



Voorwoord

Op 3 maart 2003 is het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) in werking getreden. In het LAP is als actie opgenomen dat jaarlijks een voortgangsrapportage wordt opgesteld over de uitvoering ervan. De eerste voortgangsrapportage ligt hier voor.

In de rapportage worden zowel kwalitatieve (voortgang, actiepunten, enz.) als kwantitatieve gegevens (afvalhoeveelheden) gepresenteerd.

De rapportage bevat een overzicht van de uitvoering van het LAP in 2003 en de actuele stand van zaken ten opzichte van de in het LAP opgenomen beleidsdoelen.

De kwalitatieve gegevens in deze rapportage hebben betrekking op 2003. Kwantitatieve gegevens over het jaar 2003 zijn veelal nog niet beschikbaar. Daarom is (enkele uitzonderingen daargelaten) in de meeste gevallen de ontwikkeling geschetst op basis van gegevens over 2002. Daarnaast zijn op verschillende plaatsen ook getallen van eerdere jaren gepresenteerd om de getallen over 2002 in een perspectief te kunnen plaatsen. De gegevens over afvalaanbod en beheer in deze voortgangsrapportage zijn over het algemeen geaggregeerd op hoofdlijnen. Detaillering en uitgebreide onderbouwing is opgenomen in een aparte monitoringsrapportage 'Nederlands afval in cijfers' die door het AOO is uitgebracht.

De Tweede Kamer kreeg vanaf 2000 jaarlijks een apart rapport over de structuur van de Nederlandse afvalmarkt en ontwikkelingen daarin. De kernzaken uit die rapportage zijn, mede om de ontwikkeling van de marktwerking (één van de doelstellingen van het LAP) ook in het totaal van de beleidsontwikkeling mee te nemen, nu geïntegreerd in deze voortgangsrapportage. Een beschrijving van de Nederlandse afvalmarkt en ontwikkelingen daarin wordt daarom niet meer als separate rapportage aan de Kamer aangeboden. Het is nog wel als separate rapportage beschikbaar via www.aoo.nl.

De voortgangsrapportage is op 18 februari en 15 april 2004 besproken in de begeleidingscommissie LAP en op 11 maart 2004 in het AOO.



Bestuurlijke samenvatting	5
Opbouw en leeswijzer	8
A1 Afvalaanbod en economische groei	9
A2 Nuttige toepassing van afvalstoffen	14
A3 Energie uit afval	16
A4 Verwijdering van afvalstoffen	21
A5 Gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en stimulering marktwerking en innovatie	26
B1 Handhaving	31
B2 Wet- en regelgeving	33
B3 Herijking VROM-regelgeving	34
B4 Reikwijdte LAP	35
B5 Afvalstof / niet-afvalstof	36
B6 Producentenverantwoordelijkheid	37
B7 Afwijkingen van het LAP	38
C Sectorplan specifieke activiteiten	39
Bijlage 1 Programma- en actiepunten LAP	47
Bijlage 2 Referentielijst	50



inhoudsopgave



Bestuurlijke samenvatting

Op 3 maart 2003 werd het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) van kracht. In het plan staan 5 doelstellingen centraal (zie kader). Deze eerste voortgangsrapportage schetst een beeld van de ontwikkelingen in het eerste jaar dat het LAP van kracht is, met daarbij de vraag in hoeverre deze ook daadwerkelijk in de richting gaan van het realiseren van de doelstellingen.

De doelstellingen van het LAP zijn:

1. Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ont koppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en het totale afvalaanbod wordt versterkt.
2. Het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. De mate van nuttige toepassing van afvalstoffen moet hierdoor stijgen van 77% in 2000 naar ruim 83% in 2012.
3. Het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt. Hiertoe wordt gestreefd naar meer inzet van afval als brandstof in installaties met een hoog energierendement en naar het verbeteren van de energieprestatie van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).
4. Het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval in 2012 tot maximaal (afgerond) 9,5 Mton. Aan het storten van het overschot aan brandbaar afval zoals nu gebeurt, moet in een periode van vijf jaar een einde komen.
5. Het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.

De eerste belangrijke ontwikkeling is de sterke afname van het met ontheffing gestort brandbaar afval. In vergelijking tot 2001 is in 2002 ongeveer 27% minder brandbaar afval gestort. Ook voor brandbaar en onbrandbaar afval samen is een daling van de hoeveelheid gestort afval zichtbaar, in dit geval van ongeveer 18%. Deze beide percentages hebben betrekking op de hoeveelheden afval in Nederland gestort. Van al het afval dat in Nederland is ontstaan, zowel brandbaar als onbrandbaar, is in 2002 uiteindelijk ongeveer 6,9% op een stortplaats (binnen Nederland dan wel erbuiten) terecht gekomen. In 2001 was dit nog 8,3%.

Deze afname van het storten van afval gaat sneller dan volgens de prognoses van het LAP werd verwacht. Gekoppeld aan de komende uitbreiding van de verbrandingscapaciteit is op dit moment de verwachting dat de doelstelling van het LAP om het storten van brandbaar afval in 2006 tot nul te reduceren, waarschijnlijk al eerder gerealiseerd is.

Hoewel dit een mooi resultaat is voor een eerste jaar is er discussie over de wijze waarop dit resultaat bereikt wordt. Zo is de export van de reststoffen van sorteren van bouw- en sloopafval naar Duitsland (met het oog op nog verdere uitsortering gericht op nuttige toepassing) één van de aspecten die met de afname van de stort samenhangen. De politieke belangstelling voor het afvalbeleid richtte zich in 2003 met name op deze export. In diverse brieven aan en debatten met de Tweede Kamer is het beleid inzake de uitvoer aan de orde gesteld. De beleidslijn is dat meer nuttige toepassing in een open Europese markt centraal staat en dat mede daarom de uitvoer van de genoemde afvalstoffen naar Duitsland niet tegenhouden kan en moet worden. Verder is door de Nederlandse overheid, binnen de juridische mogelijkheden die er zijn, al het mogelijke gedaan om te bevorderen dat de export en verwerking van het afval in Duitsland plaatsvindt conform het gestelde in de exportbeschikkingen. Naast een al ingezette intensivering van de handhaving en gelet op de komende ontwikkelingen in het Duitse afvalbeheer, ziet het kabinet voor de inzet van extra regels en maatregelen geen noodzaak.



Wel loopt nog met de Tweede Kamer een discussie over uitvoerbaarheid van een door de Kamer geamبيةerde verbreding van de afvalstoffenheffing (WBM-grondslag) op te storten afval in het buitenland.

Een andere doelstelling is het versterken van de relatieve ont koppeling tussen Bruto Binnenlands Product (BBP) en het afvalaanbod. Het totale afvalaanbod is in de periode 2000-2002 nagenoeg constant gebleven, terwijl het BBP in die twee jaar met 1,8% is gegroeid. Voor het totale afvalaanbod is dus een relatieve ont koppeling zichtbaar. De beoogde ont koppeling voor het afval van consumenten en voor afval uit de handel, diensten en overheid is echter nog niet gerealiseerd.

Wat betreft de doelstelling van het verder stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen is in het eerste jaar nog geen trend waarneembaar. Procentueel is de totale nuttige toepassing tussen 2000 en 2002 nagenoeg constant gebleven (rond de 78%). Er zijn wel wat verschuivingen bij afzonderlijke doelgroepen zichtbaar. Zo is de nuttige toepassing bij de industrie teruggelopen van 85% naar 83%. Deze terugval is met name het gevolg van het in omvang kleiner worden van een industriële afvalstroom die al vele jaren volledig nuttig wordt toegepast (oliehoudend schroot) en het niet meer nuttig toepassen maar verwijderen van diermeel en ander destructiemateriaal. Bij de doelgroep consumenten is de nuttige toepassing toegenomen, van 45% in 2000 tot 47% in 2002.

Een punt van aandacht bij het onderdeel nuttige toepassing is de verandering in definitie van het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij het verbranden van afvalstoffen. Waar het verbranden van hoogcalorisch afval in een AVI en het verbranden in specifieke afvalverbrandingsinstallaties met een hoog energierendement in het LAP nuttige toepassing werden genoemd, moeten deze vormen van verbranden als gevolg van uitspraken van het Europees Hof in het vervolg als verwijderen worden opgenomen. Deze definitieverandering heeft in 2003 tot een eerste tussentijdse wijziging van het LAP geleid, die op 18 mei 2004 van kracht is geworden.

Een ander belangrijk doel van het LAP is het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval. In 2003 is gestart met de bouw van twee uitbreidingen van AVI's voor de verbranding met hoog energierendement. Een aantal andere uitbreidingen is in voorbereiding. In het LAP is evenwel van een langere lijst met nieuwe verbrandingsinitiatieven uitgegaan. Het blijkt dat verschillende oorspronkelijke initiatiefnemers hun plannen nog op de plank laten liggen. Als reden daarvoor verwijzen zij naar de hiervoor genoemde export van afvalstromen naar scheidings- en verbrandingsinstallaties in Duitsland, waardoor in Nederland minder te scheiden en minder brandbaar restafval op de markt beschikbaar is en er dus minder nieuwe verwerkingscapaciteit wordt gebouwd. De betreffende stromen worden in Duitsland voor het grootste deel nuttig toegepast. De verwachting is echter dat als in 2005 in Duitsland het stortverbod voor organisch afval van kracht wordt, de Nederlandse afvalstromen niet meer zo makkelijk in Duitse verbrandingsovens terecht kunnen. In die situatie neemt het belang van verwerking in eigen land ter voorkoming van storten van brandbaar afval weer toe.

Verder zijn het realiseren van een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer en het bevorderen van marktwerking en innovatie belangrijke doelen van het LAP. Het streven naar een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer heeft in 2003 de discussies sterk beheerst. In de discussies hierover stonden met name de export van Nederlands afval naar Duitsland en het achterblijven van de realisatie van verwerkingsinitiatieven in Nederland centraal. Verschillen in fiscale zin en op het gebied van regelgeving (m.n. stortverboden) worden genoemd als tekortkomingen van een gelijkwaardig speelveld in Europa. Een aantal maatregelen is in 2003 geëffectueerd met als doel het investeringsklimaat gunstig te beïnvloeden, zoals een aanpassing van de normen van het Bouwstoffenbesluit en de stimuleringsregeling MEP. De effectiviteit van de MEP wordt in de loop van 2004 geëvalueerd. Verder heeft alle discussie eind 2003 geleid tot een gezamenlijk initiatief van overheid, bedrijfsleven en milieubeweging om in een Platform gelijkwaardig speelveld de krachten te bundelen. Doel van het Platform is kennisuitwisseling over internationale ontwikkelingen die relevant zijn voor het realiseren van een gelijkwaardig speelveld, het identificeren van gemeenschappelijke belangen en standpunten over internationale ontwikkelingen en het ondersteunen van een effectieve Nederlandse lobby van overheid en bedrijfsleven binnen de EU.

In 2003 heeft de schaalvergroting en integratie in de keten die de Nederlandse afvalmarkt in voorgaande jaren kenmerkte zich niet verder doorgezet. Het afvalbedrijfsleven was in dit jaar veelal bezig met een herbezinning op de kerntaken. Het voornemen uit het LAP om per 1 juli 2003 het moratorium op de uitbreiding van de AVI-capaciteit op te heffen en de daadwerkelijke opheffing hebben een duidelijke versterking van de marktwerking tot gevolg gehad.



Een volgende stap is het, eveneens in het LAP aangekondigde, per 1 januari 2006 open stellen van de landsgrenzen voor te verwijderen brandbaar afval als sprake is van een gelijkwaardig speelveld met de aangrenzende landen.

Naast de ontwikkelingen in het kader van de concrete doelstellingen van het LAP wordt in deze voortgangsrapportage ook aandacht besteed aan ontwikkelingen die in het verlengde daarvan liggen, zoals rond de regelgeving en de handhaving. In het kader van de regelgeving was in 2003 de herijking van belang, waarbij alle bestaande en voorgenomen VROM regelgeving opnieuw tegen het licht gehouden werd en werd bezien op mogelijkheden voor vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten.

Het voornemen in het LAP om tot een strategisch handhavingsplan te komen heeft in 2003 geleid tot een onderzoek naar de naleving van de afvalregelgeving, mede op basis waarvan in 2004 het bedoelde plan aan de kamer zal worden aangeboden.



Opbouw en leeswijzer

De voortgangsrapportage is onderverdeeld in drie delen (A, B en C).

In deel A is ingegaan op de voortgang van realisatie van de algemene doelstellingen van het LAP voor 2012. Paragraaf 6.7 van het beleidskader LAP bevat als algemene uitgangspunten afvalpreventie en verlaging van de milieudruk. Deze uitgangspunten zijn in het LAP uitgewerkt in vijf concrete doelstellingen voor de groei van het afvalaanbod, nuttige toepassing, energie uit afval, verwijdering van afval, een Europees gelijkwaardig speelveld en stimulering van marktwerking en innovatie.

De doelstellingen van het LAP zijn:

1. Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en het totale afvalaanbod wordt versterkt.
2. Het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. De mate van nuttige toepassing van afvalstoffen moet hierdoor stijgen van 77% in 2000 naar ruim 83% in 2012.
3. Het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt. Hiertoe wordt gestreefd naar meer inzet van afval als brandstof in installaties met een hoog energierendement en naar het verbeteren van de energieprestatie van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).
4. Het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval in 2012 tot maximaal (afgerond) 9,5 Mton. Aan het storten van het overschot aan brandbaar afval zoals nu gebeurt, moet in een periode van vijf jaar een einde komen.
5. Het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.

In deel B is een overzicht gegeven van de relevante ontwikkelingen in 2003 op de onderwerpen handhaving, wet- en regelgeving, reikwijdte van het LAP, afvalstof / niet-afvalstof, producentenverantwoordelijkheid en afwijkingen van het LAP.

In deel C van deze voortgangsrapportage zijn per sectorplan de relevante stroomspecifieke activiteiten en ontwikkelingen aangegeven.

Bijlage 1 bevat een overzicht van stand van zaken bij de programma- en actiepunten uit het LAP (hoofdstuk 22, Uitvoering en mogelijke aanvullende maatregelen). Bijlage 2 bevat een referentielijst.



A1 Afvalaanbod en economische groei

Kern / samenvatting

In het LAP is als doelstelling geformuleerd:

Versterken van de, in de periode 1985-2000 bereikte, relatieve ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en het totale afvalaanbod. Het gaat daarbij vooral om een intensivering van preventie bij consumenten en in de HDO-sector.

Het aanbod van afval in 2002 is niet gegroeid ten opzichte van 2001. Omdat het BBP in 2002 heel weinig is gegroeid, is er voor 2002 sprake van een zeer beperkte ontkoppeling. In 2001 was de ontkoppeling nog aanmerkelijk groter. Voor het afval van consumenten en afval uit de handel, diensten en overheid is nog geen sprake van een ontkoppeling.

Ontwikkeling van het afvalaanbod

In het LAP zijn drie scenario's opgenomen, met verschillende prognoses voor de ontwikkeling van het afvalaanbod tussen 2000 en 2012. Het beleidsscenario van het LAP gaat uit van een stijging van het totale afvalaanbod van 57 Mton in 2000 naar 66 Mton in 2012.

De wijze waarop het afvalaanbod zich t/m 2002 heeft ontwikkeld, is weergegeven in tabel A1.1. Hierbij is een onderscheid gemaakt in doelgroepen die in Nederland afval aanbieden. Uit de tabel blijkt dat de werkelijke hoeveelheid afval in 2002 ruim 1 Mton lager is dan op basis van het beleidsscenario was ingeschat.

Tabel A1.1 Afvalaanbod per doelgroep van 2000 tot en met 2002

Doelgroep	Afvalaanbod (Mton)		
	2000	2001	2002
Consumenten	8,7	8,6	8,7
Verkeer en vervoer	0,9	0,8	0,8
Landbouw	1,7	1,8	1,7
Industrie	19,4	18,9	18,1
HDO (handel, diensten, overheid) ¹	4,9	5,0	5,2
Bouw ²	19,1	19,6	20,0
Energie	1,7	1,6	1,7
RWZI's	1,4	1,5	1,5
Drinkwatervoorziening	0,1	0,2	0,2
Totaal	57,8³	57,9	57,9
Inschatting prognosedocument LAP	57,4	58,3	59,1

Bron: AOO

¹ Afval van kantoren, winkels en diensten (KWD-afval), afval van onderhoud van openbare ruimten en veilingafval.

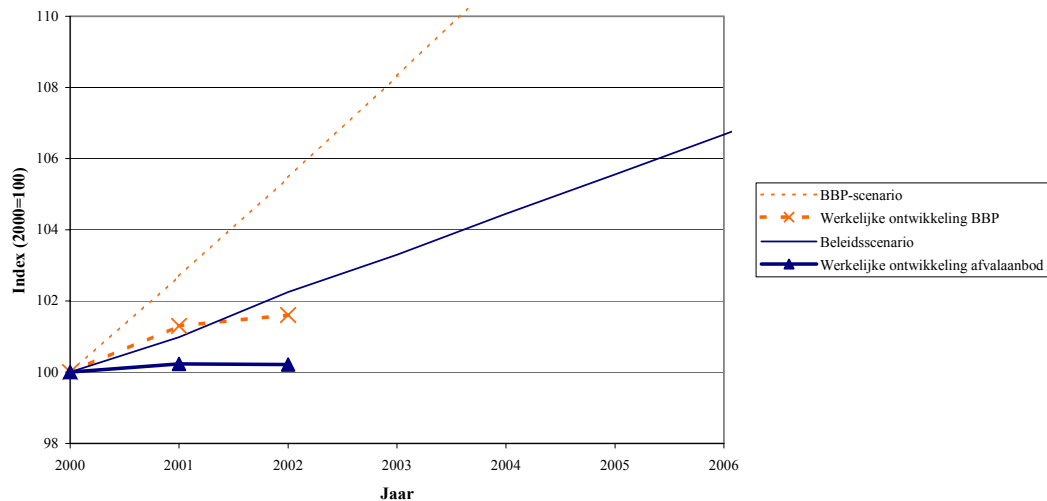
² Er is onduidelijkheid over de 'werkelijke' hoeveelheid bouw- en sloopafval. Afhankelijk van de afbakening geven verschillende bronnen hoeveelheden tussen 20 en 24 Mton in 2002. Wanneer wordt uitgegaan van een hoger aanbod voor 2002 leidt dit ook tot grotere hoeveelheden in 2000 en 2001. Dit heeft voor de ontwikkeling in het totale aanbod geen effect. In de loop van 2004 wordt aanvullend onderzoek verricht naar de omvang van deze afvalstroom.

³ Het verschil van 0,4 Mton met de getallen uit het prognosedocument wordt geheel veroorzaakt doordat in het prognosedocument de stroom fosforzuurgips geheel buiten beschouwing is gelaten en deze in de 57,8 wel is meegenomen.



In A1.1 zijn de ontwikkeling van het afvalaanbod en de ontwikkeling van het BBP weergegeven. In de figuur staan ook de inschattingen uit het LAP voor zowel BBP als het beleidsscenario. Uit deze figuur blijkt, net als uit tabel A1.1, dat de ontwikkeling van het afvalaanbod zich heeft gestabiliseerd. Het BBP is in 2002 gegroeid met circa 0,3%, zodat in 2002 nog wel sprake is van een minimale ont koppeling. Deze ont koppeling is echter kleiner dan in voorgaande jaren. Vanwege de optredende economische recessie is de verwachting dat de ontwikkeling van het BBP ook na 2002 minder sterk zal zijn dan de geprognosticeerde 2,7%.

Figuur A1.1 Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod afgezet tegen BBP-scenario en beleidsscenario

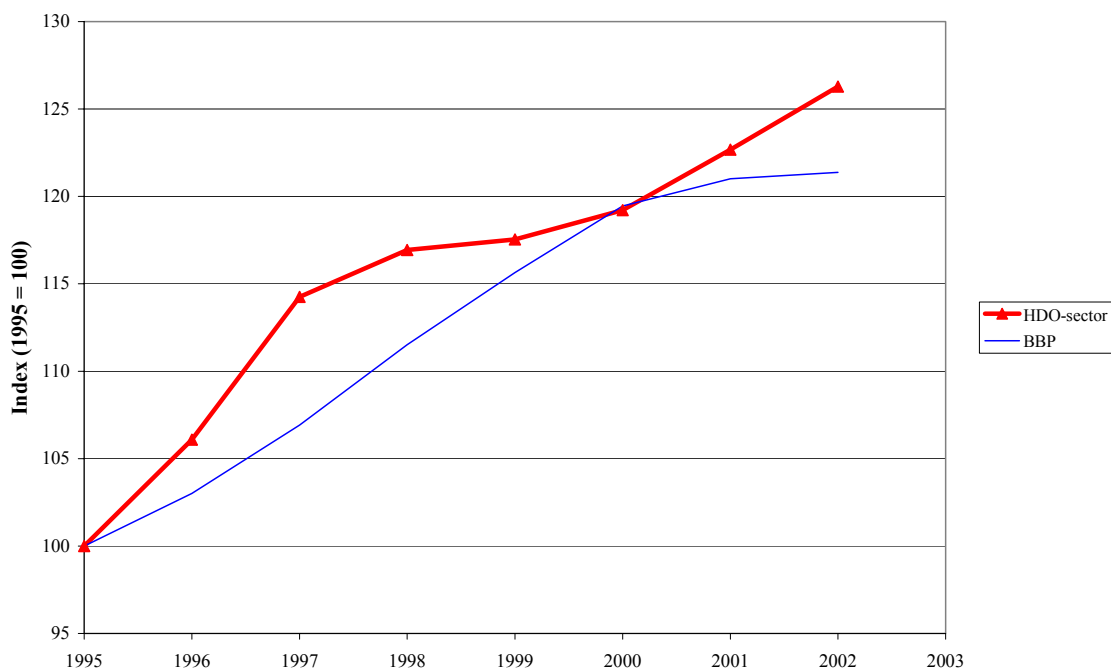


Bron: AOO

HDO-afval

In het LAP is aangegeven dat de ontwikkeling van HDO-afval aandacht verdient. In figuur A1.2 is deze ontwikkeling aangegeven in relatie tot de ontwikkeling van het BBP. De hoeveelheid HDO-afval is in 2001 en 2002 sneller gegroeid dan de ontwikkeling van het BBP, zodat van de beoogde ont koppeling nog geen sprake is.

Figuur A1.2 Ontwikkeling HDO-afval en BBP



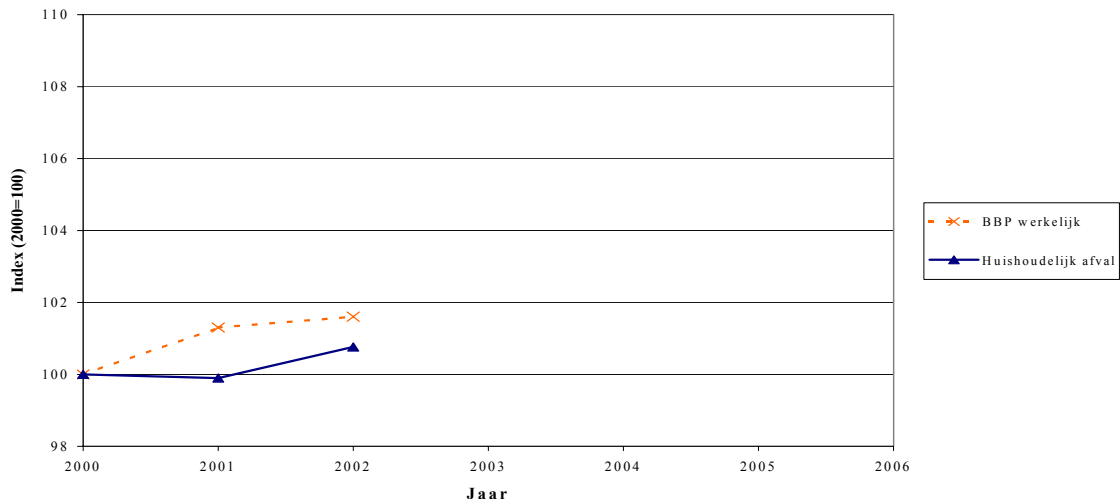
Bron: AOO



Huishoudelijk afval

In het LAP staat dat de ontwikkeling van het afval uit huishoudens aandacht verdient. In figuur A1.3 is de ontwikkeling van huishoudelijk afval afgezet tegen de ontwikkeling van het BBP.

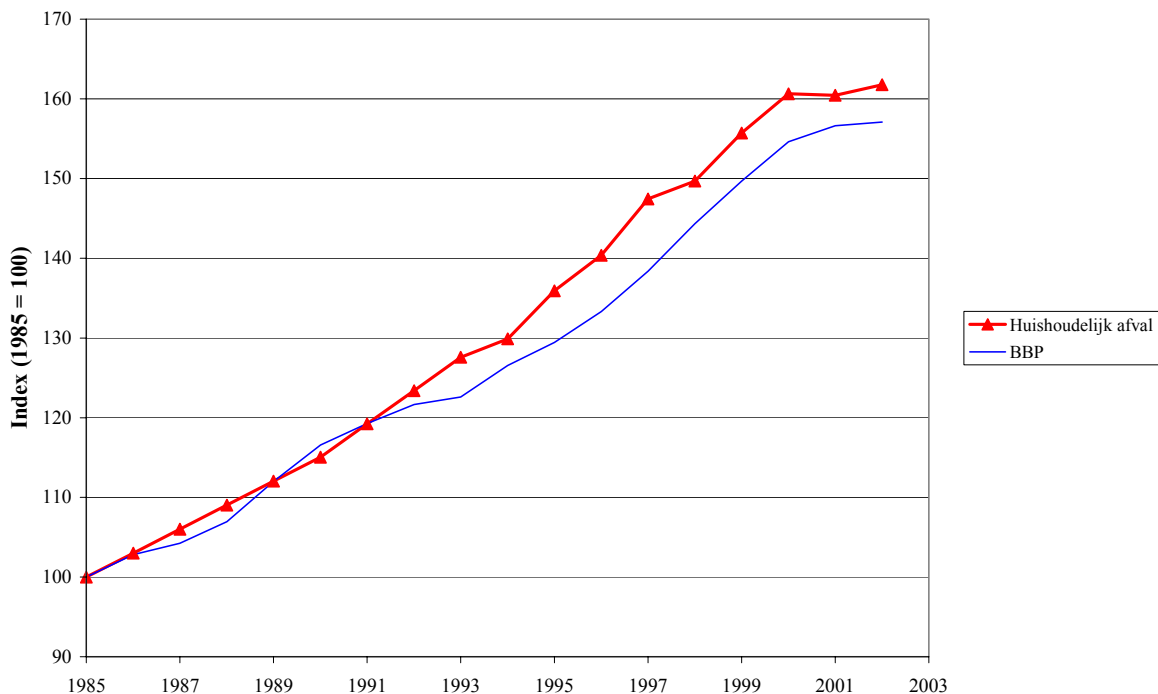
Figuur A1.3 Ontwikkeling afval van huishoudens en BBP



Bron: AOO

Uit de figuur blijkt dat in 2001 het afval wel minder hard is gegroeid dan het BBP, maar in 2002 juist weer harder. In figuur A1.4 is voor huishoudelijk afval ook de trend over een wat langere periode (1985 = 100) gegeven.

Figuur A1.4 Ontwikkeling huishoudelijk afval in vergelijking met het BBP vanaf 1985



Bron: AOO



Preventie en duurzaam ondernemen (Predo)

Binnen het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen (Predo)' zijn in 2002 en 2003 diverse acties ondernomen om gemeenten en provincies te stimuleren om preventie op een adequate wijze in de vergunningen op te nemen en te handhaven. Deze acties vloeien voort uit een integrale aanpak waarin afvalpreventie en -scheiding, energiebesparing, waterbesparing en vervoersmanagement aandacht krijgen. Belangrijke resultaten zijn:

1. Circa driekwart van de gemeenten heeft gebruik gemaakt van de Subsidieregeling Aanpak Milieudrukvermindering (SAM). Er is in de periode 2001-2003 circa € 9 miljoen aan subsidiemiddelen ingezet om energiebesparing, afvalpreventie en afvalscheiding te bevorderen. Gemeenten hebben een vergelijkbaar bedrag uit eigen middelen ingezet. Een groot deel van deze gemeenten heeft daarmee beleidsplannen opgesteld en kennis- en uitvoeringsprojecten uitgevoerd.
2. Er zijn 14 kennistrjecten door InfoMil georganiseerd, waarin uitvoerende ambtenaren een basisopleiding krijgen om met preventie in vergunningen en algemene regels om te gaan.
3. Het 'Praktijkblad R1 en R2' is ontwikkeld, waarin voor provincies en gemeenten duidelijk is gemaakt wat van hen verwacht wordt als het gaat om preventiebeleid en uitvoering.
4. Er is een benchmark 'Interne milieuzorgsystemen bij overheden' ontwikkeld, die beschikbaar is gekomen op het internet (www.benchmarkbim.novem.nl).
5. Er zijn presentaties verzorgd voor bestuurders om hen te overtuigen van het nut en de noodzaak van interne milieuzorgsystemen.
6. In het kader van 'Duurzaam inkopen' zijn deelnameverklaringen van grotere gemeenten verkregen, milieuspecificaties voor diensten en producten uitgebreid en voorbeeldparagrafen uit aanbestedingen geselecteerd. Ook zijn een landelijke en meerdere regionale netwerkdagen georganiseerd. Verder is een aparte site bij Novem opgezet, waarbij de werkzaamheden en de site van het voormalige Bureau duurzaam inkopen zijn overgenomen.
7. Er is kennis over 'Product- en Ketenaspecten (PKA)' verzameld en in de vorm van een training overgedragen aan het netwerk van overheden. Ook is de informatie toegankelijk gemaakt op de internetsite. Daarnaast is een PKA-starterskit ontwikkeld, waarmee aarzelende PKA-starters onder de overheden over de streep kunnen worden getrokken.

Draagvlak duurzaam ondernemen

Het vergroten van het draagvlak voor Duurzaam Ondernemen (DO) of Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) bij bedrijven komt alleen geloofwaardig over als de overheden zelf ook activiteiten op dit vlak ontplooiën. Daarom is ingezet op het vergroten van het interne draagvlak voor MVO binnen overheden. Bij twee provincies is gestart met ontwikkeling van de P4 scan: de Provinciale People Planet Profit scan. Doel van deze scan is te bewerkstelligen dat de provincie zelf het goede voorbeeld geeft op het gebied van MVO. Daarnaast zijn verschillende mogelijkheden geïdentificeerd voor het stimuleren van MVO bij bedrijven. Een daarvan is het stimuleren van overheden dat zij MVO scans bij bedrijven gaan toepassen. Daarvoor is basisinformatie van de vigerende MVO-scans verzameld.

Duurzaamheid in MBO

In 2003 is onderzoek naar de stand van zaken van de duurzaamheid in het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) uitgevoerd. Gedachte hierachter is dat milieubewustzijn en duurzaam ondernemen onderdeel van de opleiding van toekomstige ondernemers zou moeten zijn. Gebleken is dat in het algemeen duurzaamheid in het MBO nog niet echt leeft, maar dat er uitzonderingen zijn die inspirerend kunnen werken. Daaruit zijn conclusies getrokken over de te ondernemen acties. Voor veel van deze acties geldt dat vooral medewerkers van MBO-instellingen van buiten de begeleidingsgroep het werk moeten doen. Het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen' fungeert daarbij als aanjager.

Programma afvalscheiding en preventie (STAP)

Het in 2001 gestarte Stimuleringsprogramma afvalscheiding en preventie van huishoudelijk afval (STAP) van de gezamenlijke overheden onder regie van het AOO, is ook in 2003 voortgezet. Het doel van het programma is gemeenten te ondersteunen bij het voorkomen van afval, het verbeteren van de gescheiden inzameling en het tegengaan van zwerfafval. Het stimuleringsspoor is gericht op het aanreiken van kennis en informatie, onder andere door een intensieve informatie-uitwisseling tussen gemeenten tot stand te brengen. Daarnaast vindt financiële ondersteuning van gemeenten plaats via de subsidieregeling SAM.



In 2003 zijn ruim twintig projecten uitgevoerd voor en in samenwerking met gemeenten. Doel van deze projecten was gemeenten beter inzicht te laten krijgen in de verbetermogelijkheden van hun situatie. Dit betreft diverse handreikingen en activiteiten, bijvoorbeeld om inzicht te geven in de samenstelling van het afval, houden van regie bij uitbesteden van inzameltaken, kostenmodellen voor inzameling van glas en papier, inzameling van KCA, aanpak van zwerfafval, differentiatie van doelstellingen, gemeentelijke benchmark afvalscheiding, communicatie over afvalscheiding, etc. De subsidiemogelijkheden in het kader van SAM zijn in 2003 volledig uitgeput door gemeenten.

Het AOO heeft het programma voor 2004 vastgesteld. Aandachtspunten voor 2004 zijn (1) verbeteren van de inzameling van de omvangrijke en zware componenten uit het huishoudelijk afval, (2) verbeteren van de communicatie naar de burger, en (3) evaluatie van het huidige stimuleringsbeleid en het verkennen van nieuwe instrumenten die naast het stimulerende spoor ingezet kunnen worden. Het programma voor 2004 en het jaarverslag over 2003 kan worden gedownload vanaf de rubriek publicaties op de sites www.afvalscheiding.info en www.aoo.nl.

In 2004 worden het programma STAP en de subsidieregeling SAM geëvalueerd.

Regulerende spoor

Naast de hiervoor genoemde stimulering van afvalpreventie en –scheiding (Predo, STAP), zijn de afgelopen jaren ook wettelijke instrumenten ingezet, zoals productbesluiten (bijvoorbeeld wit- en bruingoed, verpakkingen en autobanden).



A2 Nuttige toepassing van afvalstoffen

Kern / samenvatting

De doelstelling uit het LAP is

Het stimuleren van nuttige toepassing, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. De mate van nuttige toepassing van afvalstoffen moet hierdoor stijgen van 77% in 2000 naar ruim 83% in 2012.

Vergelijking van het overall percentage nuttige toepassing in 2002 met de in het LAP genoemde percentages voor 2000 en 2012 laat zien dat het percentage in 2002 ongeveer op hetzelfde niveau ligt als in 2000. Het percentage nuttige toepassing bij het (grof) huishoudelijk afval bedraagt voor 2002 bijna 47%. Dit percentage ligt duidelijk hoger dan de 44,5% van 2001 en de 45% van 2000.

Nuttige toepassing; totaalbeeld en trends per sector

In 2002 is het overall percentage nuttige toepassing 77,4% (44,8 / 57,9; tabellen A1.1 en A2.1), hetgeen vergelijkbaar is met de in het LAP genoemde 77,5% voor het jaar 2000.^{4,5}

Tabel A2.1 bevat de hoeveelheid nuttig toegepast afval per doelgroep. Voor een nadere toelichting van deze cijfers wordt verwezen naar de AOO-monitoringsrapportage [AOO 2004a].

Tabel A2.1 Ontwikkeling nuttige toepassing tussen 2000 en 2002 per doelgroep

Doelgroep	Nuttige toepassing (Mton)		
	2000	2001	2002
Consumenten	3,9	3,8	4,1
Verkeer en vervoer	0,8	0,7	0,4
Landbouw	1,7	1,7	1,6
Industrie	16,5	16,3	15,1
HDO	2,7	2,6	2,7
Bouw	18,0	18,4	18,8
Energie	1,6	1,5	1,6
RWZI's	0,2	0,2	0,3
Drinkwatervoorziening	0,1	0,2	0,2
Totaal⁶	45,4	45,5	44,8

Bron: AOO

⁴ Voor het getal in 2000 is in het LAP fosforzuurgips buiten beschouwing gelaten; zie ook voetnoot bij tabel A1.1.

⁵ Exacte vergelijking is lastig omdat bij het bepalen van het percentage nuttige toepassing voor 2000 in het LAP ook verbranden van hoog calorisch gevaarlijk afval (in de DTO of in AVI's in Duitsland) meegeteld. Op basis van recente uitspraken van het Europees Hof van Justitie is het verbranden in AVI's en DTO's per definitie aangemerkt als verwijderen. Voor 2002 is uitgegaan van deze nieuwe kwalificatie waarmee de toedeling voor 2002 afwijkt van de uitgangspunten die zijn gebruikt voor het bepalen van de percentages nuttige toepassing in LAP-basisjaar 2000 (77,5%) en 2012 (83%). Hierbij geldt dat de afwijkingen voor 2000 naar verwachting relatief beperkt zijn, maar voor de inschattingen voor 2012 is dat minder zeker. In de volgende voortgangsrapportage worden de LAP-getallen voor 2000 en 2012 gepresenteerd gebruikmakend van de hiervoor genoemde nieuwe inzichten. Tevens vindt dan een correctie plaats voor industrieel afval (zie volgende voetnoot).

⁶ Afwijkingen van vermeld totaal t.o.v. de rekenkundige optelling som worden veroorzaakt door afrondingen.



De ontwikkelingen per doelgroep laten over de jaren 2000 tot en met 2002 nog geen duidelijke trend zien. Voor de meeste doelgroepen geldt dat het percentage nuttige toepassing schommelt rond de uitgangssituatie in 2000. Een uitzondering op deze regel is de ontwikkeling van de nuttige toepassing bij de doelgroep industrie. In 2001 steeg het percentage nuttige toepassing nog van 85% naar 86%. In 2002 is dit teruggevallen naar 83%. Deze teruggang wordt nagenoeg volledig veroorzaakt door de ontwikkeling bij twee afvalstromen:

- In 2002 is door een wijziging in bepaalde productieprocessen de hoeveelheid oliehoudend schroot afgenomen van 3,7 Mton naar 3,3 Mton. Omdat deze afvalstroom volledig nuttig wordt toegepast, leidt wegvallen hiervan tot een verlaging van het percentage nuttige toepassing.
- In 2002 is het beheer van diermeel en ander destructiemateriaal drastisch gewijzigd. Hierdoor is ongeveer 0,5 Mton minder van dit afval is ingezet in de veevoederproductie (hetgeen als nuttige toepassing wordt gezien) en in plaats daarvan is verbrand (als vorm als verwijdering⁷).

Hoewel er in 2002 in vergelijking tot voorgaande jaren meer afval is geëxporteerd voor nuttige toepassing (zie onder A3 van deze rapportage) en minder is verwijderd via AVI's en stortplaatsen (zie onder A4 van deze rapportage) is toch sprake van een daling van het percentage nuttige toepassing. De hiervoor geschetste ontwikkelingen binnen de doelgroep industrie zijn daarvan een belangrijke oorzaak. De ontwikkeling bij de doelgroep consumenten is positief (zie hieronder).

Gedifferentieerde doelstellingen en de LAP-doelstelling van maximaal 40% restafval

In 2002 is van het (grof) huishoudelijk afval 46,9% nuttig toegepast, waarvan ongeveer 44,4% is bereikt via bronscheiding en 2,5% via nascheiding. Deze 46,9% ligt hoger dan de 44,5% van 2001 en de 45% van 2000. Hiermee is een stap gezet richting de doelstelling uit het LAP dat maximaal 40% van het afval mag worden verwijderd (ofwel een percentage nuttige toepassing van 60%). De vooruitgang van 2002 ten opzichte van 2001 komt door betere prestaties binnen de stedelijkheidsklasse 1, 2 en 3. Dit neemt echter niet weg dat met name de stedelijkheidsklassen 1 en 2 nog het verst afzitten van de specifiek voor die klassen geformuleerde doelstellingen. Voor meer informatie en uitsplitsing naar componenten in het afval wordt verwezen naar de monitoringsrapportage huishoudelijk afval, resultaten 2002 [AOO 2004c].

Belemmeringen voor nuttige toepassing

In het LAP is de mogelijkheid aangegeven om te komen tot deregulering door het vervangen van vergunningsplicht voor specifieke inrichtingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen door algemene regels voor deze inrichtingen. Het LAP sluit hiermee aan bij art. 11 uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In dat artikel is vastgelegd dat inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen van vergunningplicht kunnen worden vrijgesteld indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd.

Over deze vorm van deregulering is al enkele jaren overleg gaande tussen VROM en het bedrijfsleven. Daarbij is afgesproken dat het bedrijfsleven voorstellen zal doen voor afvalstromen die voor een dergelijke deregulering in aanmerking komen.

De inzamelmarkt

Op de inzamelmarkt hebben zich het afgelopen jaar geen grote veranderingen voorgedaan. De tendens tot schaalvergroting en concentratie heeft zich niet sterk doorgezet. Op de afvalmarkt zijn zowel publieke als private partijen actief. Van Gansewinkel en SITA zijn de grootste inzamelaars in Nederland met een gezamenlijk marktaandeel van 25%. Het gezamenlijke marktaandeel van overheidsgedomineerde inzamelaars overtreft echter dat van private bij de inzameling van huishoudelijk afval. Private bedrijven domineren de inzameling van bedrijfsafval.

⁷ In de systematiek van het CBS, die de cijfers voor industrieel afval aanlevert, wordt bij verbranden geen onderscheid tussen verbranden in een AVI en verbranden in een E-centrale of cementoven. In de cijfers van tabel A2.1 komen vormen van thermische verwerking niet terug onder de kop nuttige toepassing maar onder verwijderen. Ook bij het formuleren van de LAP-prognoses voor 2000 en 2012 is thermische verwerking van industrieel afval allemaal als verwijderen aangemerkt.



A3 Energie uit afval

Kern / samenvatting

In het LAP is ingezet op

Een optimale benutting van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt. Daartoe wordt gestreefd naar meer inzet van afval als brandstof in installaties met een hoog energierendement en naar verbetering van de energieprestatie van de bestaande AVI's.

Afval moet een belangrijke bijdrage leveren aan de beoogde reductie van CO₂-emissie bij kolencentrales. In 2002 bedroeg de behaalde reductie ongeveer 15% van de daarvoor afgesproken doelstelling. Deze doelstelling moet in de periode 2008 - 2012 daadwerkelijk gehaald worden. Met de gerealiseerde 9,7 PJ is er in 2002 wel sprake van een forse toename ten opzichte van 2000. Op dit moment wordt uitbreiding van de bestaande AVI-capaciteit voorbereid waarvan een groot deel zich richt op het halen van een hoog energierendement.

Aanbod en verwerking in 2002

Brandbaar afval⁸ wordt op dit moment gestort, verbrand in een AVI, of nuttig toegepast als brandstof in een energiecentrale of cementoven. Door bewerking (scheiden) van afval wordt ook een deel van het brandbare afval uiteindelijk nuttig toegepast door materiaalhergebruik. In tabel A3.1 is aangegeven hoeveel brandbaar afval in Nederland is ontstaan en hoe dat is verwerkt. In deze getallen is meegenomen dat in 2002 circa 2,54 Mton aan brandbaar afval is uitgevoerd ter be-/verwerking in het buitenland. De gegevens in tabel A3.1 zijn exclusief de verwerking van slib en gevaarlijk afval. Voor gedetailleerde informatie wordt verwezen naar de AOO-monitoringsrapportage [AOO 2004a].

Tabel A3.1 Aanbod en verwerking van Nederlands brandbaar afval in 2002 (alle waarden in Mton).⁸

aspect	hoeveelheid (Mton) ⁸	waarvan in het buitenland (Mton)
aanbod	10,0	-
hergebruik	1,14	1,09
nuttige toepassing als brandstof ⁹	1,87	1,16
verbranden (D10)	5,01	0,06
storten	1,97	0,23
lozen	0,01	-

Bron: AOO

In tabel A3.2 is een vergelijking gemaakt tussen de actuele gegevens en de hoeveelheden volgens de prognose in het LAP. Ten opzichte van de prognose is ongeveer 0,8 Mton minder gestort en bijna 1,2 Mton meer ingezet voor nuttige toepassing in de vorm van brandstof.

⁸ Brandbaar afval is in dit geval het brandbare deel dat resteert na bronscheiding. Gescheiden ingezamelde stromen (zoals gescheiden ingezameld papier van huishoudens) is ook brandbaar, maar zit hier niet in de 10 Mton waar het in deze paragraaf over gaat.

⁹ Bij- en meestook in E-centrale of cementindustrie.



Tabel A3.2 Brandbaar afval in 2002 afgezet tegen de LAP-prognoses (alles in kton)

Verwerkingsvorm	LAP-prognose voor 2002	werkelijk in 2002
verbranden D10 (AVI), exclusief gevaarlijk afval	5100	5010
verbranden R1	700	1870
storten	2800	1970

Bron: AOO

Productie secundaire brandstof; stand van zaken en ontwikkelingen

Uit een door het AOO uitgevoerde enquête onder initiatiefnemers die secundaire brandstoffen willen produceren uit afval blijkt dat een deel van de bestaande plannen voor realisatie voorlopig op de plank blijven liggen in afwachting van betere economische tijden. Volgens de betreffende bedrijven is met name de huidige uitvoer van afval voor nuttige toepassing in Duitsland de reden voor hun afwachtende houding. Van de oorspronkelijke lijst van initiatieven is meer dan de helft aangehouden of geschrapt. De totale geplande capaciteit van deze aangehouden en geschrapte initiatieven is 940 kton op een oorspronkelijk totaal van ongeveer 1600 kton.¹⁰

Platform secundaire brandstoffen / BERK

In 2003 is het Actieplan Biomassa [EZ 2003] opgesteld. Doel van dit actieplan is het oplossen van de knelpunten bij de realisatie van bio-energieprojecten. In het actieplan staan concrete acties benoemd voor overheid en marktpartijen. Voor de uitvoering van het actieplan is de Bio-energie Realisatie Koepel (BERK) opgericht. Deze koepel heeft tot doel om de coherentie tussen de verschillende acties te bewaken. Er zijn immers veel partijen betrokken en er zijn veel maatschappelijke, economische, technische en bestuurlijke factoren die van invloed zijn op het welslagen van het actieplan.

Voor afval als secundaire brandstof en voor biomassa uit afval bestaat sinds 2001 al een dergelijke door VROM opgerichte koepel, namelijk het Platform secundaire brandstoffen. Mede in het kader van het Platform secundaire brandstoffen zijn door de partijen die betrokken zijn bij het produceren en het verwerken van biomassa en secundaire brandstoffen samen met de overheid een aantal zogenaamde 'Nederlandse Technische Afspraken' (NTA's) opgesteld. Hierin staan afspraken over kwaliteitsborging, monsternamen & analyse en specificatie & classificatie. De NTA's spelen een rol in de nieuwe 'garantie van oorsprong' regeling voor duurzame energie.

Eind 2003 is het Platform secundaire brandstoffen opgegaan in het BERK. Zij bestaat derhalve niet meer als aparte koepel en stimuleren van afval als secundaire brandstof en biomassa uit afval vindt voortaan in het kader van BERK plaats.

Energieproductie van AVI's; stand van zaken en ontwikkelingen

In het LAP is als doelstelling geformuleerd dat de energieproductie door AVI's in 2002 met 5,3 PJ moet zijn toegenomen ten opzichte van het niveau van 23 PJ uit 1997. De 11 Nederlandse AVI's produceren allemaal energie en voor 2002 komt de energielevering uit op 1960 GWh elektriciteit en 7,8 PJ aan warmte [CBS]. Na omrekening van de elektriciteitsproductie naar PJ vermeden fossiele energie komt de totale energieproductie (elektriciteit + warmte) uit AVI's op 24,8 PJ. De feitelijke energieproductie door AVI's ligt in 2002 nog onder de beoogde 28,3 PJ. Wel is reeds een aantal onomkeerbare beslissingen genomen voor aanvullende maatregelen. Uit een evaluatie¹¹ van de gemaakte afspraken in mei/juni 2002 is gebleken dat, wanneer rekening gehouden wordt met deze aanvullende maatregelen, de afgesproken doelstelling tegen het eind van 2003 gehaald wordt. Uit voorlopige gegevens over 2003 lijkt de doelstelling inderdaad gehaald te worden.¹²

De laatste jaren zijn er geen nieuwe AVI's bijgebouwd. De verwerkte hoeveelheid is de afgelopen jaren vrijwel constant. Er zijn inmiddels initiatieven en plannen voor het uitbreiden van de AVI-capaciteit.

¹⁰ Zie voor meer informatie 'Nederlands afval in cijfers' [AOO 2004a], hoofdstuk 4.

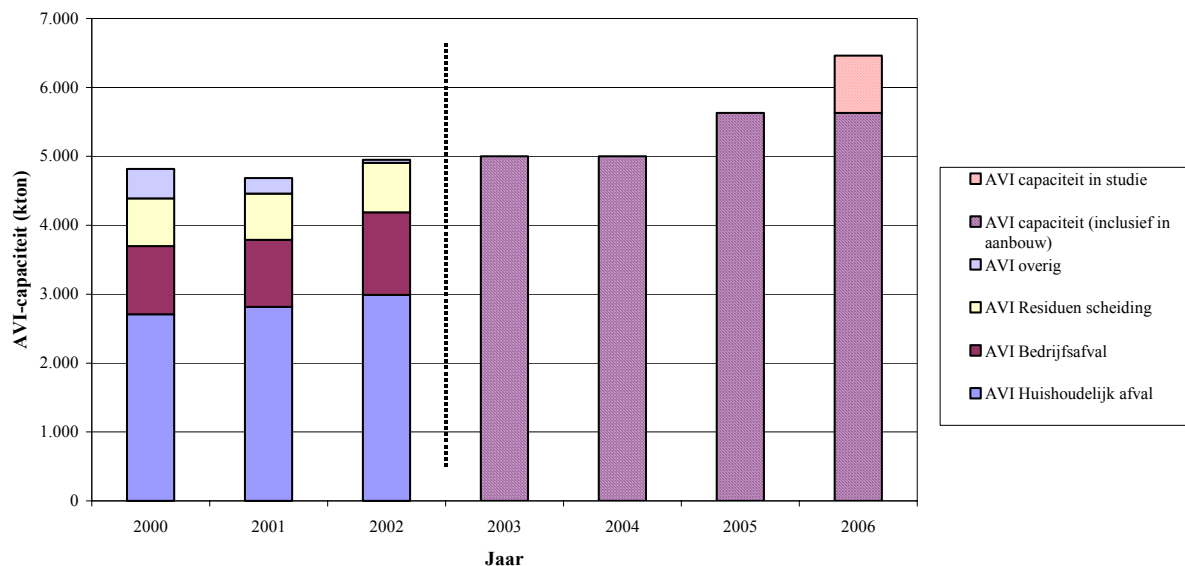
¹¹ Dit betreft de in 2002 door KEMA uitgevoerde evaluatie van het VEREBA-convenant

¹² KEMA rapporteert over 2001 een energieproductie die overeenkomt met iets meer dan 25,1 PJ aan vermeden fossiele inzet. Uit voorlopige cijfers over 2003 blijkt dat de energieproductie van AVI's in de periode 2001-2003 met 2,18 PJ is toegenomen. De totale toename komt hiermee uit op 4,25 PJ. Met de correctie van 1,85 PJ (zie evaluatie KEMA) ligt dit boven de doelstelling van 5,3 PJ. De totale energieproductie komt, na correctie, uit op 29,2 PJ.



Op dit moment wordt reeds gebouwd aan een uitbreiding met ongeveer 650 kton aan capaciteit¹³. Het betreft uitbreidingen bij de HVC in Alkmaar en het Afvalenergiebedrijf in Amsterdam. Een aantal plannen is in deze rapportage meegenomen als 'capaciteit in studie'. Het betreft allereerst de plannen voor een nieuwe installatie bij Coevorden¹⁴ en de plannen van Twence. Hetzelfde geldt voor de plannen van AZN, hoewel met name voor deze plannen geldt dat de initiatiefnemers marktontwikkelingen afwachten alvorens over realisatie te beslissen. Tenslotte heeft Essent Milieu Wijster plannen voor een installatie voor het thermisch verwerken van O(N)F uit de eigen scheidingsinstallatie. In figuur A3.1 is de situatie van de afgelopen drie jaren weergegeven en daarnaast de verwachtingen voor de komende jaren.

Figuur A3.1 Stand van zaken en verwachte ontwikkelingen in AVI-capaciteit (alles in kton)



Bron: AOO

Inzet van afval in energiecentrales in 2002 en ontwikkelingen

In het kolenconvenant is het streven om de CO₂-uitstoot bij E-centrales door de inzet van afval en biomassa met 5,8 Mton te reduceren. Deze doelstelling moet pas in de periode 2008 - 2012 bereikt worden en behoeft niet alleen met afval te worden gerealiseerd. Ook speciaal voor inzet als brandstof geteelde biomassa (geen afval) kan hier aan bijdragen.

In 2002 is in Nederlandse energiecentrales 706 kton aan afvalstoffen bij- en meegestookt waarmee 9,7 PJ aan primaire energiedragers is vervangen¹⁵. Dit komt neer op een reductie van ongeveer 884 kton CO₂, ofwel ongeveer 15% van de in het LAP genoemde doelstelling van het kolenconvenant. Hoewel de doelstelling nog een eind vooruit ligt, is er met de gerealiseerde 9,7 PJ wel sprake van een forse toename ten opzichte van 2000 (1,78 PJ) en 2001 (4,56 PJ) [Novem 2001]. Buiten deze bij- en meestook in E-centrales is in 2002 ook voor ongeveer 1 PJ aan afvalstoffen nuttig toegepast in de Nederlandse cementindustrie, verdeeld over 0,8 PJ biomassa en 0,2 PJ afval van fossiele oorsprong. Hiermee is ongeveer 68 kton aan CO₂-emissie voorkomen.

De kolencentrales hebben in het kolenconvenant afspraken gemaakt over CO₂-reductie door de bijstook van biomassa/secundaire brandstoffen. Verwacht wordt dat de markt voor biomassa en secundaire brandstoffen in Nederland de komende jaren groter wordt. De grootste onzekerheid hierbij is dat (brandstoffen uit) afvalstoffen moeten concurreren met biomassa-import.

¹³ In praktijk zal de doorzet iets lager liggen omdat installaties nooit een heel jaar door op maximale doorzet draaien.

¹⁴ Initiatief betreft ongeveer 740 kton, waarvan zo'n 240 kton aan de Nederlandse zijde van de grens. Alleen deze 240 kton is meegerekend bij capaciteit in studie.

¹⁵ Van deze 9,7 PJ komt ongeveer 0,2 PJ uit mest hetgeen niet binnen het LAP valt. Daarnaast is ongeveer 0,6 PJ van deze 9,7 bereikt met niet-biogeen afval. Zowel mest als niet-biogeen afval kunnen echter wel bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van het kolenconvenant. De bijdrage van de 0,6 PJ uit niet-biogeen afval komt neer op een CO₂-reductie van ongeveer 25 kton. Dit is het verschil tussen de CO₂-emissie bij het verbranden van de betreffende fossiele afvalstoffen en de CO₂-emissie van de vermeden fossiele brandstoffen (kolen).

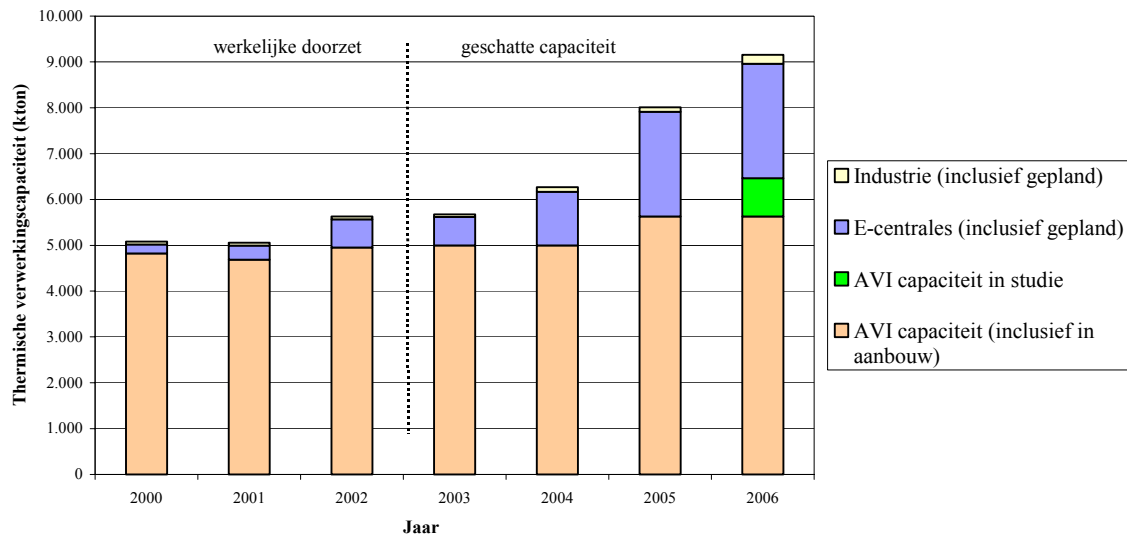


Door een afwachtende houding van marktpartijen is er in 2003 nog weinig gerealiseerd. Op basis van onderzoek dat in het kader van het actieprogramma biomassa is gedaan door KEMA, en gelet op vergunningsaanvragen voor diverse projecten bij kolencentrales, is de verwachting dat komende jaren wel een forse ontwikkeling plaatsvindt.

Ontwikkeling capaciteit thermische verwerking

In figuur A3.2 zijn de verwachtingen toever de AVI-capaciteit en capaciteit voor bij- en meestook van afval opgenomen. Onder 'industrie' wordt hier begrepen de cementindustrie en Hoogovens.

Figuur A3.2 Verwachte ontwikkelingen in AVI-capaciteit en bij- en meestook (alles in kton)



Bron: AOO

In het LAP is uitgegaan van een capaciteitstoename tot 2006 met bijna 4 Mton. Uit voorgaande figuur blijkt dat dit beeld, met een groei van ruim 5 Mton naar iets meer dan 9 Mton, niet is gewijzigd. Wel zijn drie kantekeningen op dit punt te plaatsen:

- Het LAP ging uit van uitbreidingen als nuttige toepassing omdat ook AVI-lijnen als zodanig konden worden aangemerkt wanneer hoogcalorisch afval werd verwerkt. Gelet op de recente Europese jurisprudentie moet een deel van de nu geplande uitbreidingen (AVI-lijnen) echter worden aangemerkt als verwijdering.
- Het LAP ging uit van uitbreiding met lijnen met een hoog energierendement. Van de nu geplande capaciteit wordt een groot deel inderdaad ontworpen om een relatief hoog rendement te halen, maar bestaat een klein deel uit roosterovens met een rendement dat soms zelfs lager ligt dan het gemiddelde rendement van het bestaande AVI-park. Ten minste één exploitant heeft aangegeven bewust te kiezen voor lage kosten (= verbranden met een lager rendement) in plaats van een hoog energierendement.
- Niet zeker is of de in de figuur aangegeven capaciteitstoename bij E-centrales ook werkelijk wordt gebruikt voor afval of dat zij voor speciaal voor dat doel geteelde biomassa zal worden ingezet. Voor de gevolgen van deze onzekerheid voor het storten van brandbaar afval in de toekomst wordt verwezen naar hoofdstuk A4 van deze voortgangsrapportage.

Energie uit stortgas

In 2002 is in totaal 169,3 miljoen kubieke meter aan stortgas gewonnen waarvan ongeveer 76% nuttig is toegepast en de rest is afgefakkeld. Hiermee is het percentage dat nuttig is toegepast iets hoger dan het jaar 2001 waar dit ongeveer 72% bedroeg van ongeveer 163 miljoen kubieke meter onttrokken stortgas. Van belang is overigens dat ook met het affakkelen het milieu een dienst wordt bewezen omdat methaan (de belangrijkste component van stortgas) dan wordt omgezet in het voor het milieu minder schadelijke CO₂.



Van de hoeveelheid stortgas die in 2002 nuttig is toegepast, is dat voor ongeveer 82% gebeurd door het opwekken van elektriciteit (gasmotoren). Ongeveer 172 GWh elektriciteit is afgezet. Daarnaast is ruim 4 GWh aan elektriciteit op de stortplaatsen zelf gebruikt. Ruim 21 miljoen kubieke meter stortgas is opgewerkt tot aardgas en geleverd aan het net. Het restant is direct gebruikt voor eigen verwarming. Naast de aan het net geleverde elektriciteit en aardgas is uit de verbranding van stortgas tevens 64,8 TJ aan warmte afgezet aan externe gebruikers.

Energie uit afval ten opzichte van de doelstellingen voor duurzame energie

Tabel A3.3 bevat een overzicht van de hoeveelheid duurzame energie uit afval. De gegevens zijn afkomstig van het CBS, met uitzondering van de inzet in energiecentrales. De gegevens over 2002 worden in dit hoofdstuk besproken. Bij de gegevens van eerdere jaren is er vanuit gegaan dat de volledige inzet van biomassastromen in energiecentrales is aan te merken als afval.

Tabel A3.3 Duurzame energie uit afval in Nederland 2000-2002 (in TJ en als percentage van totale duurzame energie productie en energie consumptie)

	2000	2001	2002
Afvalverbranding in AVI's	12.981	12.132	12.280
Inzet afval in energiecentrales	1.783	4.555	8.900
Stortgas	2.333	2.309	2.022
Rioolgas	2.404	2.341	2.331
Vergisting GFT-afval	84	84	84
Energie uit afval (totaal)	19.585	21.421	25.617
Bijdrage afval (%) aan duurzame energie	50%	52%	54%
Bijdrage afval (%) aan totale energieverbruik	0,6%	0,7%	0,8%

Bron: AOO, NOVEM, CBS

Uit dit overzicht blijkt dat ruim de helft van de duurzame energieproductie in Nederland afkomstig is van afval. De bijdrage aan het totale energieverbruik is nog maar 0,8%. De doelstelling hiervoor is 5% in 2010 en 10% in 2020.



A4 Verwijdering van afvalstoffen

Kern / samenvatting

Voor verwijderen is de doelstelling in het LAP als volgt geformuleerd:

Beperking van het te verwijderen afval in 2012 tot max. 9,5 Mton (afgerond). Dit is opgebouwd uit 2 Mton onbrandbaar afval (excl. niet-reinigbare grond) dat wordt gestort, 5,1 Mton niet-gevaarlijk afval dat wordt verbrand als vorm van verwijdering in AVI's, 0,1 Mton gevaarlijk afval dat wordt verbrand in DTO's en AVI's, en 2,3 Mton zuiveringsslib. Aan het storten van het overschot aan brandbaar afval zoals nu gebeurt, moet in een periode van vijf jaar een einde komen.

Er is in 2002 ruim 10% minder gestort dan volgens de LAP-prognoses werd verwacht. Dit wordt geheel veroorzaakt door een forse afname van het storten van brandbaar afval. Belangrijke redenen zijn bewerken en nuttige toepassing, die voor een aanzienlijk deel in het buitenland plaatsvinden.

De ontwikkeling van thermische verwerkingsmogelijkheden is zodanig dat het streven om aan het einde van de planperiode geheel te stoppen met storten van brandbaar afval reëel blijft. Of deze doelstelling gehaald wordt is echter afhankelijk van de vraag of de nu geplande uitbreidingen van de AVI-capaciteit doorgaan en of de diverse geplande uitbreidingen bij E-centrales inderdaad worden ingezet voor het verbranden van afval. Ook de gevolgen van het stortverbod in Duitsland in 2005 voor de in- en uitvoer van afvalstoffen spelen hierbij een rol.

Totaalbeeld verwijderen in Nederland

In tabel A4.1 is de hoeveelheid afval die in 2002 in Nederland is verwijderd, vergeleken met de prognose uit het LAP voor 2002 tot 2012. Gegevens over 2000 en 2001 zijn toegevoegd om een trend aan te geven.

Naast de hoeveelheid die in Nederland is verwijderd is tevens 60 kton aan Nederlands afval in een buitenlandse AVI verbrand en is ongeveer 230 kton aan residu van bewerking van afval in het buitenland op een buitenlandse stortplaats gebracht.¹⁶

¹⁶ Dit betreft alleen dat deel van brandbaar Nederlands afval dat na bewerking op de stort is gekomen. Het heeft dus geen betrekking op al het afval dat in het buitenland (wel of niet na een scheiding) gestort is. Zie verder 'Nederlands afval in cijfers' [AOO 2004a] voor meer gedetailleerde informatie omtrent in- en uitvoer.



Tabel A4.1 Verwijderd afval in 2002 afgezet tegen de LAP-prognoses (alles in Mton)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Verbranden niet-gevaarlijk	prognose LAP			5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
	werkelijk	4,90	4,80	5,0				
Verbranden gevaarlijk	prognose LAP			0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	werkelijk	0,1	0,1	0,1 ¹⁷				
D10-Slib (25 % ds)	prognose LAP			1,9	1,9	1,9	2	2
	werkelijk	1,1	1,1	1,2				
Totaal verbranden	prognose LAP			7,1	7,1	7,1	7,2	7,2
	werkelijk	6,1	6,0	6,3				
Storten brandbaar	prognose LAP			2,8	2,1	1,4	0,7	0
	werkelijk	2,52	2,40	1,74				
Storten onbrandbaar	prognose LAP			3	3	3	3	3
	werkelijk	4,02	4,13	3,42				
Storten totaal	prognose LAP			5,8	5,1	4,4	3,7	3
	werkelijk	6,55	6,53	5,16				
Totaal verwijderen	prognose LAP			12,9	12,2	11,5	10,9	10,2
	werkelijk	12,64	12,53	11,46				

Bron: AOO

De in de tabel weergegeven hoeveelheden 'storten onbrandbaar' zijn inclusief de gestorte hoeveelheid verontreinigde grond. De doelstelling voor storten van onbrandbaar afval uit het LAP is 2 Mton (beleidskader paragraaf 6.7), exclusief verontreinigde grond. In het LAP is ingeschat dat storten van verontreinigde grond circa 1 Mton is. In werkelijkheid bestaat van de 3,5 Mton onbrandbaar afval die is gestort voor ongeveer 850 kton uit verontreinigde grond. In de jaren 2000 en 2001 is respectievelijk circa 900 en 550 kton verontreinigde grond op stortplaatsen terecht gekomen.

In vergelijking tot 2001 is in 2002 ongeveer 27% minder brandbaar afval gestort. Ook voor brandbaar en onbrandbaar samen is een daling van de hoeveelheid gestort zichtbaar, in dit geval van ongeveer 18%.¹⁸ Van al het afval dat in Nederland is ontstaan, zowel brandbaar als onbrandbaar, is in 2002 uiteindelijk ongeveer 6,9% op een stort (binnen Nederland dan wel erbuiten) terecht gekomen. In 2001 was dit nog 8,3%.¹⁹

Trends en prognoses bij verbranden

Het overschot aan brandbaar afval in Nederland draagt bij aan een continue vollast bij de AVI's en de verwerkte hoeveelheden liggen al een aantal jaar rond de 5 Mton. Dit is conform de prognoses in het LAP. Op 1 juli 2003 is het moratorium op de bouw van roostercapaciteit vervallen. Diverse initiatieven zijn in ontwikkeling om AVI-capaciteit bij te bouwen. De uitspraken van het Europese Hof van februari 2003 over het onderscheid verwijderen / nuttige toepassing hebben als consequentie dat verbranding in een AVI per definitie een vorm van verwijderen is. Deze uitspraken van het Europees Hof en het loslaten van het moratorium op roostercapaciteit betekenen dat er de komende jaren met name uitbreiding van de capaciteit voor verwijderen zal plaatsvinden. Dit leidt tot een discrepantie met de prognoses, omdat daarin als uitgangspunt was genomen dat verbranding in de nieuw te realiseren capaciteit als nuttige toepassing beschouwd zou worden (zie ook onder hoofdstuk A3 van deze rapportage).

De verbrandingsmarkt

De verschillende overheden bezitten 99% van de verbrandingscapaciteit voor huishoudelijk en bedrijfsafval via aandeelhouderschap. Van de 11 AVI's zijn er 10 in overheidshanden. De grootste speler op de afvalverbrandingsmarkt blijft de AVR Holding met twee vestigingen in Rotterdam en één in Duiven. AVR heeft een marktaandeel van 36%.

¹⁷ Volgens exacte opgave 81274 ton [AVR 2003a].

¹⁸ Dit is zonder verontreinigde grond. De getallen in de tabel zijn inclusief en leveren een percentage van 21%.

¹⁹ Ook exclusief verontreinigde grond; zie voor data [AOO 2004c], tabel 3.24.,



Essent Milieu is tweede met een marktaandeel van 22% ²⁰, terwijl AEB (Afval Energie Bedrijf Amsterdam, voorheen Gemeentelijk Dienst Afvalverwerking) 16% van de markt bezit. Deze drie belangrijkste partijen bezitten samen bijna 75% van de markt.

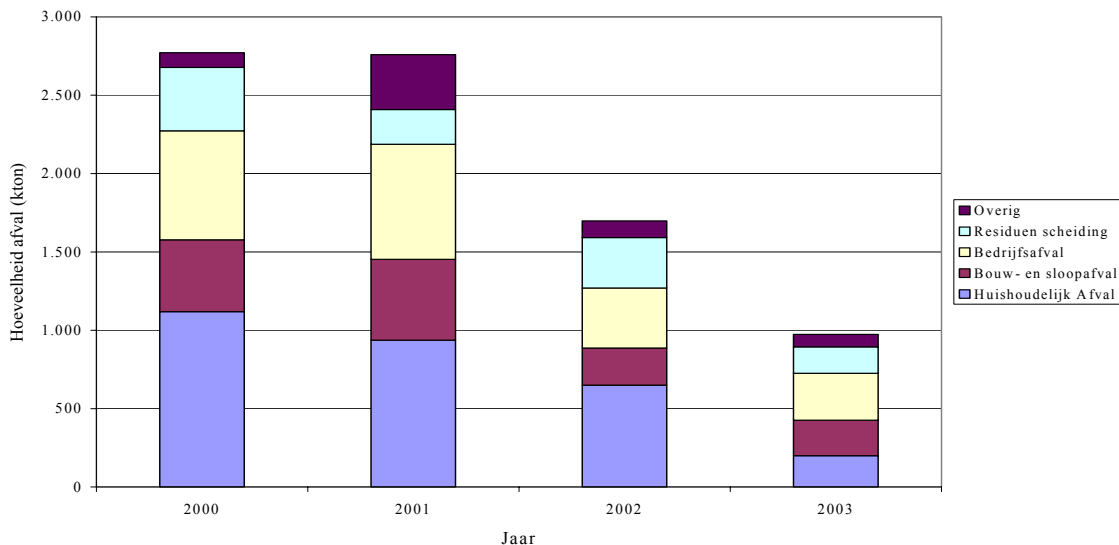
Beëindigen storten van brandbaar afval

In figuur A4.1 is de hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar afval te zien. Deze hoeveelheid ligt aanzienlijk lager dan de prognoses uit het LAP. De oorzaak hiervoor is een grotere hoeveelheid afval die is nagescheiden en hergebruikt, of nuttig is toegepast door inzet als brandstof (zie ook tabellen A3.1 en A3.2). De laatste route heeft voor een aanzienlijk deel in het buitenland plaatsgevonden.

Zoals eerder is aangegeven wordt een groei verwacht van thermische verwerkingscapaciteit. Dit biedt de mogelijkheid om binnen de planperiode van het LAP storten van brandbaar afval geheel te beëindigen. Hierbij zijn twee kanttekeningen van belang.

- Met name van de huidige capaciteit bij E-centrales en de geplande uitbreidingen is onzeker of deze ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor afval. Juist voor E-centrales is de markt sterk bepalend voor de stromen waar zij zich op richten. Dat betekent dat afval moet concurreren met zuivere biomassa.
- De praktijk wijst de laatste jaren uit dat thermische verwerking in Duitsland in toenemende mate een alternatief is. Onzeker is welk effect zal uitgaan van het stortverbod voor onbewerkte afvalstoffen dat in 2005 in Duitsland van kracht wordt. Gelet op de voor Duits afval benodigde thermische capaciteit, is onzeker of verwerking in Duitsland voor Nederlands afval (financieel) aantrekkelijk blijft. Het 'platform gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa' (zie hoofdstuk A5 van deze voortgangsrapportage) volgt de ontwikkelingen op de voet.

Figuur A4.1 Met ontheffing gestort brandbaar afval (alles in kton)



Bron: AOO

Beschikbare stortcapaciteit

In 2002 is bij 30 stortplaatsen 5,15 miljoen ton afval gestort. Dit is bijna 1,4 miljoen minder dan in 2001. De totale restcapaciteit bedraagt 62,1 miljoen m³. In tabel A4.2 is de prognose aangegeven voor de ontwikkeling van de beschikbare stortcapaciteit, samen met de werkelijke ontwikkeling in 2002. Een trend is nog niet zichtbaar, maar in 2002 is in ieder geval geen groter beslag op de beschikbare capaciteit gelegd dan ten tijde van de vaststelling van het LAP werd verwacht.

²⁰ Inclusief capaciteit AZN, exclusief capaciteit Twence. Door een wijziging in wet- en regelgeving moeten bestaande, onmiddellijk uitoefenbare optierechten op aandelen worden meegenomen in het resultaat. Voor Essent betreft dit de enkele jaren geleden verkochte aandelen in AZN aan de BOM. Inclusief de BOM-aandelen heeft Essent een meerderheidsbelang van 80% in AZN. Het aandeel van 15% van Essent in Twence is niet meegenomen, omdat dit een minderheidsbelang is.



Tabel A4.2 Beslag op stortcapaciteit in vergelijking tot de inschattingen uit het LAP (alles in Mton).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal beschikbare capaciteit aanvang jaar											
Prognose LAP	72	66,2	61,1	56,7	53	50	47	44	41	38	35
werkelijk	72	66,8 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gestort (brandbaar + onbrandbaar) ²¹											
Prognose LAP	5,8	5,1	4,4	3,7	3	3	3	3	3	3	3
werkelijk	5,16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal beschikbare capaciteit einde jaar ²²											
Prognose LAP	66,2	61,1	56,7	53	50	47	44	41	38	35	32
werkelijk	66,8 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Bron: AOO

In 2002 is in de C2-deponie ongeveer 4200 ton niet-verwerkbaar afval gestort. Dit bestond voor 76% uit niet-herwinbaar materiaal en voor 24% bestaande uit herwinbaar materiaal [AVR 2003b]. Deze 4200 ton betekent een lichte stijging ten opzichte van 2001 toen 3500 ton werd gestort [AVR 2002], maar aanzienlijk minder dan de hoeveelheid in 2000 toen sprake was van 7000 ton [AVR 2001]. De beschikbare capaciteit in de C2-deponie op 1 januari 2001 bedroeg 84000 m³ (LAP, tabel CS.2) en is nog voor een aanzienlijk aantal jaren voldoende.

De stortmarkt

Een groot deel (85%) van de stortplaatsen is in handen van overheden. De rest is in private handen (15%). Op basis van aanvoer bedraagt het aandeel van overheidsbedrijven 78%. Essent Milieu is veruit de grootste speler in dit marktsegment met een marktaandeel restcapaciteit van 33%.

Tarieven storten en verbranden

Volgens het LAP wordt op basis van de praktijkervaringen steeds bezien of de stortbelasting moet worden aangepast om de gewenste wijze van afvalbeheer te bereiken (beleidskader, paragrafen 9.4 en 18.2.1). De hiervoor aangegeven ontwikkelingen in storten en verbranden (als verwijdering) van afval geven in ieder geval geen aanleiding om het regime op dit moment te veranderen.

Het tarief voor het verbranden van brandbaar afval was in 2003 gemiddeld circa 30 Euro per ton lager dan het tarief voor het storten van dit afval. Verbranden kostte gemiddeld 100 Euro per ton tegen 131 Euro per ton voor storten. De in 1995 ingevoerde belasting op het storten van afvalstoffen is de belangrijkste reden voor dit grote tariefverschil tussen beide verwerkingswijzen.

Het verschil tussen de tarieven voor storten en verbranden kan aanleiding zijn voor een ophoging van verbrandingstarieven. De AVI's opereerden immers in een geconditioneerde markt, waarbij de tarieven voor het alternatief (storten) door belastingen hoog worden gehouden. Echter door het opheffen van de capaciteitsplanning per 1-7-2003 en de toegenomen uitvoer van brandbaar afval voor verbranding en nuttige toepassing in het buitenland zijn AVI's in een meer concurrerende markt terechtgekomen. Ook breidt een aantal verbrandingsinstallaties hun capaciteit uit, waardoor de concurrentie bij het verbranden van afval in de toekomst toeneemt, en ophoging van tarieven niet waarschijnlijk is.

²¹ Opgegeven waarden zijn inclusief grond en sluiten daarmee aan bij het capaciteitsplan storten. De in paragraaf 6.7 van het beleidskader van het LAP geformuleerde doelstelling is exclusief grond.

²² In [AOO 2004a] wordt op basis van de opgave van de exploitanten een hogere restcapaciteit genoemd. De verschillen betreffen gevallen waarin ten tijde van het LAP onduidelijkheid of discussie bestond over de exacte restcapaciteit van specifieke stortplaatsen (zie capaciteitsplan storten in het LAP). De in tabel A4.2 opgenomen restcapaciteiten corresponderen met tabel CS.1 van het capaciteitsplan in het LAP.



Inmeten stortcapaciteit

Het LAP bevat het voornemen om de bestaande stortcapaciteit 'in te meten'. Uit de verleende ontheffingen voor het storten van brandbaar afval is af te leiden dat de in tabel A4.1 gegeven trend van teruglopend aanbod van afval op stortplaatsen zich in 2003 doorzet. Door dit teruglopende aanbod is er in 2003 geen behoefte geweest aan de uitvoering van dit actiepunt. In 2003 is de bestaande stortcapaciteit dan ook niet ingemeten. In 2004 wordt opnieuw bezien of er behoefte is om de stortcapaciteit in te meten en wordt in overleg met de Vereniging Afvalbedrijven de wenselijkheid nagegaan van inmeting van stortcapaciteit.

Uitbreiding, sanering en heropening

Om ook op de langere termijn verzekerd te blijven van voldoende stortcapaciteit is in het LAP aangekondigd het moratorium tegen het licht te houden. De aandacht gaat daarbij niet uit naar het zoeken van nieuwe locaties voor stortplaatsen, maar om verkennen (1) op welke bestaande stortplaatsen uitbreiding milieuhygiënisch en politiek bestuurlijk mogelijk is, en (2) waar sanering gecombineerd met heropenen van de (gesloten) stortplaats wordt voorgestaan. Door het teruglopende afvalaanbod op stortplaatsen is de capaciteit ruim voldoende en er is op dit moment geen reden om aan te nemen dat eerder een tekort een capaciteit optreedt dan gedacht. Geen van de beide verkenningen is dan ook in 2003 uitgevoerd.

De verkenning naar uitbreidingen op bestaande stortplaatsen wordt ook in 2004 niet voorzien. Wel wordt in 2004 aandacht gegeven aan sanering en heropening van bestaande stortplaatsen. Begin 2004 wordt het NAVOS (nader onderzoek voormalige stortplaatsen) afgerond. Het DUIV (DGM, UvW, IPO en VNG) zal advies uitbrengen over de aanpak van voormalige stortplaatsen. De staatssecretaris zal dan aangeven of het saneren van voormalige stortplaatsen wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door juridische en financiële knelpunten bij de sanering te verminderen.

Het LAP signaleert als knelpunt voor het saneren van stortplaatsen dat bij herstort van afval afkomstig van voormalige stortplaatsen Wbm belasting betaald moet worden, omdat gebruik wordt gemaakt van de bestaande stortcapaciteit. Bij genoemde reactie op het NAVOS wordt ook aandacht besteed aan deze financiële kant van sanering. Met de belastingdienst is al wel overeengekomen dat bij sanering van voormalige stortplaatsen binnen eenzelfde inrichting als een operationele stortplaats geen Wbm verschuldigd is. Over andere situaties loopt nog interdepartementaal overleg.

Uitruil van stortcapaciteit

Als mogelijkheid om binnen het kader van het moratorium de stortcapaciteit af te stemmen op de regionale vraag daarnaar kent het LAP het instrument 'uitruil' (beleidskader, paragraaf 18.3.1 en capaciteitsplan storten paragraaf 5.3). In 2002 en 2003 zijn door verschillende exploitanten de mogelijkheden van uitruil verkend. Dit heeft wel geleid tot een aantal initiatieven maar niet tot een werkelijke uitruil van capaciteit.

Baggerspecie

Baggerspecie valt niet onder de reikwijdte van het LAP, maar wordt deels wel op stortplaatsen gestort en legt daarmee beslag op de stortcapaciteit. In het LAP is aangegeven dat deze stroom wordt gevolgd, om zondig tijdig uitbreiding van stortcapaciteit te realiseren of acceptatiebeleid voor specifieke stromen te ontwikkelen. In tabel A4.3 is het verloop van de hoeveelheid gestorte baggerspecie weergegeven. Na een daling van de gestorte hoeveelheid eind jaren 90 is de hoeveelheid gestorte baggerspecie in het jaar 2002 18% groter dan de gestorte hoeveelheid in 2000. In 2002 is circa 240 kiloton baggerspecie gestort²³ (waarvan 8 kiloton Bsb-bouwstof). Ondanks deze toename is de hoeveelheid in absolute zin niet zodanig dat deze een overmatig beslag op de beschikbare stortcapaciteit legt (totaal in 2000 gestort: 5,16 Mton, zie tabel A4.1).

Tabel A4.3 Verloop stort baggerspecie (alles in kton)

	Hoeveelheid op stortplaatsen gestorte baggerspecie
1998	189
1999	144
2000	206
2001	207
2002	244

Bron: AOO

²³ Bij de restcapaciteit in tabel A4.2 is hier rekening mee gehouden



A5 Gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en stimulering marktwerking en innovatie

Kern

In het LAP staat

De Nederlandse overheid zet zich in voor het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.

De weg naar het gelijk speelveld

Op 16 juli 2003 is de derde rapportage over het realiseren van een gelijk speelveld voor afvalbeheer in de EU aan de Tweede Kamer verzonden (27 664, nr.16). In deze brief komen ondermeer de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Door uitspraken van het Hof van Justitie over het begrip nuttige toepassing en over het onderscheid tussen verbranden als vorm van nuttige toepassing en als vorm van verwijderen, wordt op EU-niveau nader invulling gegeven aan bepaalde termen en definities.
2. De Europese Commissie werkt aan de aanpassing van de R- (recovery = nuttige toepassing) en D- (disposal = verwijdering) lijsten van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het doel hiervan is ondermeer om de lijsten beter af te stemmen op de praktijk.
3. Door het opstellen van een nieuwe afvalstrategie wil de Europese Commissie richting geven aan het harmoniseren van afvalverwerkingsniveaus in de EU. In de Mededeling (vooraankondiging) die de EC heeft gedaan, wordt ondermeer aandacht besteed aan de implementatie van bestaande EG-regelgeving, het harmoniseren van milieu-eisen, stortbelasting en stortverboden.

Platform gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa

In januari 2004 is het Platform gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa voor van start gegaan. In dit platform zijn vertegenwoordigd:

- de Ministeries van VROM, EZ (en NOVEM) en Financiën;
- de provincies (IPO);
- het afvalbedrijfsleven: Vereniging afvalbedrijven, NVRD, FHG en BRBS;
- VNO-NCW;
- Energiened;
- Milieubeweging;
- Wetenschap (innovatie-, economische en juridische deskundigen).

Doel van het platform is onder meer:

1. Kennisuitwisseling over internationale ontwikkelingen die relevant zijn voor het realiseren van een gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer in de EU en daarmee voor een gelijk investeringsklimaat in de lidstaten.
2. Identifieren van gemeenschappelijke belangen en standpunten over internationale ontwikkelingen.
3. Ondersteunen van een effectieve Nederlandse lobby van overheid en bedrijfsleven binnen de EU.



Om deze doelen te kunnen halen, zal het platform

- in kaart brengen welke ontwikkelingen in de Europese afvalmarkt te verwachten zijn voor de komende jaren,
- nagaan welke verschillen in regelgeving tussen lidstaten bestaan,
- inventariseren welke onderdelen van Europese regelgeving leiden tot ongelijke verhoudingen of belemmeringen op de interne markt,
- aangeven welke reparaties wenselijk en haalbaar zijn in genoemde regelgeving, en
- aandacht besteden aan de acties die de afzonderlijke partijen in internationaal verband kunnen ondernemen.

Vorbereiding opengaan landsgrenzen in 2006

In het LAP is aangekondigd dat de consequenties van het mogelijk in 2006 opengaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen in kaart worden gebracht. Het doel hiervan is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen. Dit wordt in 2004 opgepakt. Het Platform gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa fungeert als klankbordgroep.

In- en uitvoer van afvalstoffen

In tabel A5.1 is een overzicht gegeven van de in- en uitvoer van afvalstoffen in de jaren 2000 tot en met 2003.

Tabel A5.1 In- en uitvoer van afvalstoffen

	Verwijdering (kton)				Nuttige toepassing (kton)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Invoer	24	28	20	5	384	484	403	424
Uitvoer	196	178	491	552	1.249	1.964	2.938	3.310

Bron: IMA

De in- en uitvoer van afvalstoffen heeft de afgelopen twee jaar de nodige aandacht in de politiek en de media gehad vanwege de toegenomen uitvoer van de restfractie uit sortering van bouw- en sloopafval, bedrijfsafval en grof huishoudelijk afval naar Duitsland. Deze fracties worden uitgevoerd om in het buitenland nog verder te worden uitgesorteerd voor nuttige toepassing. Het gaat hierbij om circa 1 Mton/jaar, ongeveer 2% van het Nederlandse afval. In diverse brieven aan de Tweede Kamer en in Algemene Overleggen met de Vaste Commissie voor VROM is het beleid van VROM inzake de genoemde uitvoer aan de orde gesteld (zie ondermeer 27 664, nrs. 8, 10, 11, 14, 16, 18, 19 en 23). De beleidslijn is dat meer nuttige toepassing in een open Europese markt centraal staat en dat mede daarom de uitvoer van de genoemde afvalstoffen naar Duitsland niet tegenhouden kan en zal worden.

Verder is, binnen de juridische mogelijkheden, al het mogelijke gedaan om te verhinderen dat er in Duitsland met Nederlands afval niet conform de exportbeschikkingen wordt gehandeld. Uit de in augustus 2003 aan de kamer verzonden rapportages over handhavingsacties is gebleken dat er weliswaar overtredingen zijn, maar dat die weinig milieurisico tot gevolg hebben. Ook kan in het algemeen niet worden geconcludeerd dat de afvalstoffen waarop de discussie zich toespitst, in meerderheid direct worden gestort in Duitsland.

De discussie over de export wordt vooral gevoed door de constatering dat de markt voor de verwerking van de reststromen van bouw- en sloopafval in Duitsland aantrekkelijker is dan in Nederland doordat daar meer verwerkingscapaciteit beschikbaar is. Daarnaast zijn ook verschillen in regelgeving tussen beide landen een terugkerend aspect in deze discussie. Als nadeel van dit Duitse concurrentievoordeel wordt gezien dat sorteer- en verwerkingscapaciteit in Nederland minder of niet benut wordt en er geen nieuwe capaciteit bijgebouwd wordt. Mogelijke oplossingen die, zijn het stellen van extra regels of het generiek tegenhouden van uitvoerstromen, maar vooral ook maatregelen die een meer gelijkwaardig speelveld tussen Nederland en Duitsland realiseren.



In overleg tussen VROM en het bedrijfsleven zijn dergelijke extra regels en maatregelen besproken. Een aantal mogelijke maatregelen is vervolgens, vooral op basis van slechte uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid weer verlaten. Een aantal andere maatregelen dat tot doel heeft het investeringsklimaat gunstig te beïnvloeden is in 2003 geëffectueerd, zoals de instelling van het platform gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa, een aanpassing van de normen van het Bouwstoffenbesluit en de stimuleringsregeling MEP. De effectiviteit van de MEP wordt in de loop van 2004 geëvalueerd.

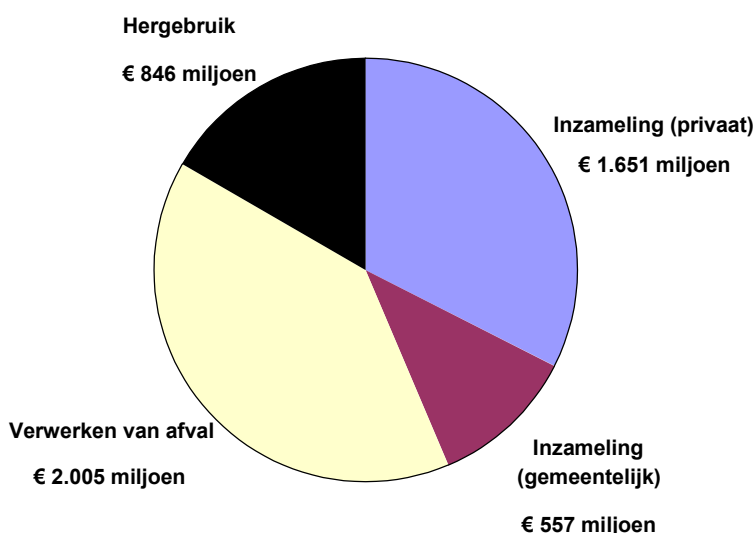
Ook zijn extra handhavingsacties ingezet en is in het kader van de begroting van 2004 extra geld vrijgemaakt voor een intensivering van de handhaving van de EVOA. Bij nog weer verdere maatregelen stelt het kabinet de vraag of in een tijd dat de regelgeving en administratieve lasten moeten worden ingeperkt en verantwoordelijkheden meer bij de maatschappelijke actoren moeten komen te liggen, extra regelgeving bovenop al ingezette maatregelen wel passend is. Bovendien kan extra regelgeving nieuwe problemen oproept, met name op het gebied van administratieve lasten en handhaving. Verder zou een maatregel als een verlaging van de stortbelasting de goede ontwikkelingen die de afgelopen jaren in het afvalbeheer hebben plaatsgevonden voor een groot deel kunnen terugdraaien. Bovendien geldt dat de export naar verwachting van tijdelijke aard is, gelet op komende veranderingen in het Duitse afvalbeheer. Immers, een belangrijke stap naar een meer gelijkwaardig speelveld vindt per 1 juli 2005 plaats, als de Duitse overheid stortverboden zal instellen. De marktcondities veranderen daardoor aanzienlijk en daarmee naar verwachting ook de transportrichting van de afvalstoffen.

Een mogelijke extra maatregel die in de discussie veel wordt genoemd, is een exportheffing. De Staatssecretarissen van VROM en van Financiën hebben de Tweede Kamer in twee brieven (27 664, nr. 23 en nr. 26) laten weten dat een exportheffing op alle te exporteren mengstromen op grond van het EG-Verdrag verboden is. Ook tegen een inzamelingsheffing, zijn in deze brieven bezwaren aangevoerd. Over een derde variant, een heffing op te storten afvalstoffen in het buitenland naar analogie van de WBM Afvalstoffenheffing in Nederland waarbij aangehaakt wordt aan informatie op basis van de exporkennisgeving, vindt nog nader overleg tussen de ministeries en de Tweede Kamer plaats.

Afvalmarkt en marktwerking

In figuur A5.1 is de omzet op de afvalmarkt in 2001 per marktsegment gegeven.

Figuur A5.1 Omzet op de afvalmarkt per marktsegment (cijfers 2001, CBS)



De totale omzet komt op 5,06 miljard Euro. Ruim 40% van deze omzet wordt behaald door vijf bedrijven (AVR, SITA Nederland, Essent Milieu, Van Gansewinkel Groep en Shanks Nederland). Deze spelen een belangrijke rol bij het inzamelen van afval en het verwijderen van afval door het te storten of te verbranden. Hergebruik van afval, zoals papier, glas, textiel en kunststoffen wordt veelal door kleinere bedrijven gedaan.



Achter de top van vijf bedrijven, komt een groep van 20 middelgrote bedrijven die voornamelijk op de regionale markt opereren. Hiertoe behoren vooral publieke bedrijven zoals Midwaste (€ 159 miljoen), Delta Milieu (€ 112 miljoen), AEB (€ 91 miljoen), HVC (€ 75 miljoen), ROVA (€ 60 miljoen) en Afvalzorg (€ 43 miljoen). Ook een enkel privaat bedrijf komt in de groep van 20 middelgrote bedrijven voor. Zij hebben over het algemeen lagere omzetten (€ 25-50 miljoen) dan de publieke bedrijven. Samen hebben de 'next twenty' achter de top-vijf een marktaandeel van 25%. Deze middelgrote bedrijven zijn actief in alle marktsegmenten en houden zich bezig met inzamelen, verwerken, bewerken, verbranden en storten.

Het overige marktaandeel van 35% is verdeeld onder een groep van ca. 500 kleine bedrijven. Hergebruik van afval, zoals papier, glas, textiel en kunststoffen, wordt vooral door kleinere bedrijven gedaan.

Na de grote groei in omvang van afvalbedrijven door schaalvergroting en ketenintegratie de afgelopen jaren, heeft 2003 vooral in het teken van herbezinning op de kerntaken gestaan. Dit heeft bij diverse afvalbedrijven tot strategiewijzigingen en reorganisaties geleid. Het gevolg daarvan is onder meer dat twee initiatieven voor installaties voor thermische verwerking in realisatie zijn en twee in voorbereiding, terwijl diverse anderen zijn vertraagd of geschrapt.

In Europa is een aantal zeer grote bedrijven actief op de afvalmarkt. Energie- en waterbedrijven hebben de afgelopen jaren grote belangen opgebouwd in de afvalmarkt. Deze multi-utilities, zoals SITA, Onyx en RWE, domineren dan ook in Europa. Cleanaway, Shanks, Biffa, Rethmann en Alba zijn, naast AVR en Van Gansewinkel, te beschouwen als echte afvalspecialisten. Ze zijn qua omzet echter wel een stuk kleiner dan de multi-utilities.

De toename van de export van afval voor nuttige toepassing als secundaire brandstof is in 2003 afgevlakt. Ten opzichte van 2002 is de export voor nuttige toepassing als secundaire brandstof met 300 kton toegenomen tot ongeveer 2,6 Mton. Deze toename is volledig toe te schrijven aan hoogcalorische afvalstromen.

Europa en het afvalbeleid

Afvalbeleid en –regelgeving wordt steeds meer op Europees niveau bepaald. De gevolgen zijn harmonisering van nationaal beleid en regelgeving tussen de Lidstaten en versterking van het internationale karakter van de afvalmarkt. Een aantal actuele ontwikkelingen illustreert dit.

- In ruim één jaar tijd heeft het Europees Hof van Justitie uitspraak gedaan in negen zaken over de interpretatie van de Europese afvalregelgeving en in het bijzonder de Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG) en de EVOA (EEG 259/93). Een belangrijke uitspraak is het ASA-arrest (27 februari 2002, C-6/00). In dit arrest wordt een algemene uitleg van de term nuttige toepassing gegeven. Het ASA-arrest vormt onder andere de basis voor het Duitsland- en het Luxemburg-arrest (13 februari 2003, C-228/00 en C-458/00), die het onderscheid tussen afvalverbranding als vorm van verwijdering en als vorm van nuttige toepassing verduidelijken. Deze arresten ronden langjarige discussies over de interpretatie van Europese termen en definities af en hebben een belangrijke harmoniserende werking.
- De Europese Commissie is gestart met de voorbereiding van de actualisering van de bijlagen IIA en IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze bijlagen beschrijven handelingen van verwijdering en nuttige toepassing. De aanpassing moet leiden tot verduidelijking, het opnemen van ontbrekende nieuwe afvalverwerkingstechnieken en het stellen van enkele kwaliteitscriteria aan afvalverwerking. Naar verwachting doet de Europese Commissie in de loop van 2004 een voorstel voor de nieuwe bijlagen.
- De Europese Commissie heeft een Mededeling uitgebracht over de contouren van een nieuwe Europese afvalstrategie. Belangrijke onderdelen zijn: 1) ondersteuning van voor Europese begrippen nieuwe instrumenten, zoals financiële instrumenten, 2) harmonisering van milieu-eisen voor afvalverwerking, onder andere door 'best available techniques' voor afvalverwerking te formuleren en 3) verduidelijking van regelgeving, zoals de afvaldefinitie. De Europese Commissie heeft het voornemen in september 2004 een voorstel voor de nieuwe Europese afvalstrategie te doen.



- Eind juni 2003 heeft de Europese Commissie een voorstel voor wijziging van de EVOA gepubliceerd. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:
 - Reductie en verduidelijking van procedures en afvallijsten;
 - Aanvullende bezwaargronden voor nuttige toepassing om een hoogwaardige afvalverwerking te bevorderen;
 - Aanvullende eisen voor voorlopige afvalverwerkingshandelingen, zoals opslag en voorbehandeling.

Naar verwachting wordt de wijziging in 2005 afgerond. De wijzigingen zullen na een implementatieperiode in 2007 in werking treden.

Op 1 mei 2004 worden tien nieuwe landen van de Europese Unie. Voor het grensoverschrijdend transport van afval uit en naar deze landen gaan dezelfde regels gelden als voor de bestaande Lidstaten. De Europese afvalmarkt wordt daardoor dus aanzienlijk groter. Voor landen die nog niet aan de Europese milieuregelgeving voldoen zijn overgangsbepalingen vastgesteld die het grensoverschrijdend transport beperken.



B1 Handhaving

In opdracht van de ministeries van Justitie en VROM is in 2003 onderzoek gedaan naar het nalevingsniveau, de capaciteitsinzet en de knelpunten in de praktijk van de handhaving van de in het Landelijk afvalbeheerplan beschreven afvalstoffenbeleid en -regelgeving [Novio 2003]. In het rapport wordt geconcludeerd dat er drie elementen zijn die specifiek gelden voor afvalstoffen : afval is een stroom die beweegt tussen inrichtingen en werken, het is een goed met een doorgaans negatieve economische waarde voor ontdoeners en het kan veranderen van afvalstof naar grondstof (en vice versa). Tenslotte geeft het rapport een aantal knelpunten op het gebied van beleid en regelgeving, organisatie en uitvoeringsproces.

In de tweede helft van 2003 heeft overleg plaatsgevonden met de Inspecties, het OM, het ministerie van Justitie, vertegenwoordigers van de wetenschap, enz. over de bevindingen van het eindrapport. Daarbij werd geconstateerd dat de in het onderzoek genoemde knelpunten bij de handhaving van het afvalstoffenbeleid veelal ook van algemene aard zijn en aansluiten bij de knelpunten bij de handhavingsontwikkelingen in het algemeen. In het LAP was daarom ook aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen bij de professionalisering van de handhaving als geheel en bestuursovereenkomsten tussen diverse overheden.

Momenteel wordt door VROM in overleg met het ministerie van Justitie en de VROM inspectie een strategisch handhavingsplan opgesteld, dat medio 2004 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. In het plan wordt ondermeer ingegaan op de verbetering van de handhaving van het afvalstoffenbeleid door verbetering van kennis- en informatie-uitwisseling, verbetering van beschikbaarheid van informatie en de inzet van meer keten- en concernhandhaving. Daarnaast wordt ingegaan op het stellen van prioriteiten op basis van risicoanalyses. Bij het opstellen van het plan wordt ondermeer bezien of een apart overleg tussen handhavingsinstanties en bedrijfsleven noodzakelijk is.

In het LAP is opgenomen dat een regulier handhavingsoverleg wordt ingesteld tussen beleidsmakers en de handhavende instanties. Dit is gebeurd. Ook was een voornemen in het LAP om een apart handhavingsoverleg met het bedrijfsleven op te zetten. De besprekingen met het bedrijfsleven daarover zijn gestart.

In 2003 zijn ketenonderzoeken uitgevoerd voor asbest, teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) en bouwstoffen. Deze projecten lopen nog door in 2004. Uit de voorlopige resultaten van het ketenonderzoek bleek voor asbest dat het noodzakelijk is direct in het begin van de sloopketen zorg te dragen voor een adequate verwijdering van het asbest. Met name bij grotere projecten verdient het interne toezicht meer aandacht. Bij het TAG project bleek dat goede en handhaafbare regels voor onderhoud van teerhoudende wegen nodig zijn. In de eerste helft van 2004 wordt een (handhavings)risicoanalyse uitgevoerd van LAP-stromen. Op basis van deze analyse worden 3 stromen voor ketenonderzoek geselecteerd. De onderzoeken worden in de tweede helft van 2004 uitgevoerd.

Medio 2003 is de HandhavingsUitvoeringsMethode (HUM) Grondstromen uitgebracht [VROM]. Deze HUM behoort tot het pakket aan maatregelen dat de overheid ontwikkelt om meer zicht en grip te krijgen op het ontgraven, transporteren, opslaan, reinigen, storten en toepassen van grondstromen. De HUM Grondstromen is één van de instrumenten die moet bijdragen aan een betere beheersing en handhaving van grondstromen.



Op 10 december 2003 heeft de Staatssecretaris van VROM een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de mogelijkheden voor aanscherping van de bestuurs- en strafrechtelijke handhavinginstrumenten, met name voor verhoging van boetes (27664, nr. 20). Daarin wordt ondermeer het volgende medegedeeld:

- Bestuursdwang en last onder dwangsom zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Die regeling wordt op dit moment aangepast en uitgebreid met de introductie van de bestuurlijke boete. Het ligt niet voor de hand om naast deze algemene regels, daarvan afwijkende regels in de milieuwetgeving op te nemen.
- Er is geen maximumbedrag aan de hoogte van de dwangsommen gegeven en verhoging is dus niet nodig. Volgens de Algemene wet bestuursrecht moet de hoogte worden vastgesteld 'in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging'. Zodra een dwangsom niet het beoogde effect heeft, en de overtreding dus voortduurt, ligt het in de rede dat een hogere dwangsom wordt vastgesteld. Voor door de Minister van VROM opgelegde dwangsommen is dit echter nog niet nodig geweest.
- Verscherping van de mogelijkheid van intrekking van de milieuvergunning of de EVOA-beschikking en de weigering op een nieuwe EVOA-aanvraag wordt niet mogelijk geacht. De effectiviteit van deze sancties wordt vooral door de toepassing in de praktijk bepaald.
- Voor de strafrechtelijke handhaving is de Minister van Justitie verantwoordelijk. Op overtredingen van de milieuregelgeving is de Wet economische delicten van toepassing. In die wet zijn de maximumgeldboetes opgenomen voor de verschillende overtredingen, waaronder milieuovertredingen. Momenteel wordt diepgaand onderzoek gedaan naar de werking en systematiek van de betreffende wet.



B2 Wet- en regelgeving

In onderstaand overzicht zijn belangrijke ontwikkelingen in 2003 en begin 2004 opgesomd.

Afgeronde regelgeving:

1. Het Besluit mobiel brekers is op 1 maart 2004 in werking getreden.
2. Het Besluit beheer autobanden is op 29-12-2003 (Staatsblad 564) gepubliceerd en is op 1 april 2004 in werking getreden. In het besluit is een oud voor nieuw regeling opgenomen door de hele keten heen, die onder meer voorziet in het kosteloos afgeven van oude banden.
3. Het Besluit verbranden afvalstoffen is op 16 april 2004 in werking getreden. Het betreft de implementatie van de Europese richtlijn Verbranden afvalstoffen. Op basis van het Besluit treedt later in 2004 ook een Ministeriële regeling meetmethoden in werking.
4. Het Besluit inzamelen afvalstoffen en de Regeling vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars zijn op 1 mei in werking getreden.
5. Het Besluit beheer elektrische apparaten, een implementatie van de EU richtlijn terzake zal in augustus 2004 in werking treden.

Regelgeving in voorbereiding:

1. Het Besluit melden en registreren is op 3-11-2003 voorgepubliceerd (staatscourant 212). Het Besluit zal op 1-1-2005 in werking treden. Ter uitwerking van het besluit wordt een ministeriële regeling opgesteld, waarin zowel het meldingsformulier als de retourlogistiek wordt geregeld. Ook deze regeling zal op 1-1-2005 in werking treden.
2. Eind 2003 is overeenstemming bereikt met de provincies en gemeenten over het aanpassen van categorie 28 van bijlage 1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb). Door deze aanpassing blijft (of wordt) de gemeente het bevoegd gezag bij bedrijven die bepaalde handelingen met afvalstoffen verrichten. Bij de wijziging wordt ook de opheffing van de vvgb-plicht, de verlenging van de vergunningduur voor stortplaatsen en afvalverbranders, de opheffing van de vergunningplicht voor afvalcontainers en de gedeeltelijke opheffing van de informatieverplichting door het bevoegd gezag meegenomen. Het gewijzigde Ivb zal op 1-1-2005 in werking treden.
3. Voor het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen zijn voor 2005 twee wijzigingen in voorbereiding. De eerste betreft een implementatie van de annex II van de Richtlijn storten en aangaande de acceptatiecriteria voor stortplaatsen. De tweede betreft de aanpassing van stortverboden en de regeling voor het gebruik van stoffen en afvalstoffen voor voorzieningen in het stortlichaam.
4. Het Besluit en de Regeling scheiden en gescheiden houden, die een aantal nu nog in PMV's vervatte regelingen op landelijk niveau brengt, zal ook in 2005 van kracht worden.
5. Inwerkingtreding van de wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit vindt naar verwachting eveneens in 2005 plaats.
6. Als gevolg van het inwerkingtreden van de POP-verordening zal het PCB Besluit versneld aangepast worden, om strijdigheid daarvan met de EU regelgeving te voorkomen.
7. De nog op te stellen AMvB slopen gaat onder de nieuwe Bouwwet vallen. Deze wet moet leiden tot een integratie van alle verschillende vergunningen die momenteel vereist zijn bij bouwen en slopen op grond van gemeentelijke verordeningen en andere wetten. Gelet op het tijdpad van de Bouwwet, is een AMvB slopen pas in 2006 mogelijk.



B3 Herijking VROM-regelgeving

In 2003 heeft een herijking van de VROM-regelgeving plaatsgevonden. Op 2 februari 2004 zijn de resultaten en voorstellen van het project Herijking VROM regelgeving met de Tweede Kamer besproken. Deze bespreking heeft niet geleid tot aanpassing van de voorstellen op het gebied van afvalstoffen. Voor afvalstoffen worden onder meer de volgende wijzigingen doorgevoerd, waarbij tussen haakjes het jaartal is opgenomen waarin volgens het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving (29 383, nr. 1) de wijziging is afgerond:

- Vier regelingen worden ingetrokken: Besluit beheer land- en tuinbouwfolies (2004), Regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolies (2004), Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel (2006) en de Regeling beheer autobanden (2004).
- De verklaring van geen bedenkingen (vvgb) wordt afgeschaft (2004).
- Twee regelingen over PCB's kunnen worden samengevoegd (P.C.B.-, P.C.T.- en chlooretheen-besluit Wet milieugevaarlijke stoffen en de Regeling verwijdering PCB's) (2008).
- Twee regelingen over logo's kunnen worden samengevoegd (Regeling nadere regels KCA-logo en de Regeling nadere regels aanduiding van batterijen en accu's die kwik, cadmium of lood bevatten.) (2008).

Tevens is in het kader van de herijking besloten om het LAP niet vierjaarlijks, maar zesjaarlijks te vernieuwen.



B4 Reikwijdte LAP

In het beleidskader (paragraaf 3.3) is aangegeven dat lopende de planperiode wordt bezien of de reikwijdte van het LAP aanpassing behoeft. Hierbij wordt met name gedacht aan het uitbreiden van deze reikwijdte met baggerspecie. Bij de start van het opstellen van een volgend LAP wordt bezien of de reikwijdte van het LAP moet worden aangepast.

Vooruitlopend op deze actie wordt op dit moment voor baggerspecie wel al bezien in hoeverre bepaalde instrumenten die veel voor afvalsturing worden toegepast ook voor deze stroom kunnen worden ingezet. Zo wordt ondermeer het functioneren van de Wbm voor baggerspecie tegen het licht gehouden, wordt nagegaan of het instrument minimumstandaard ook voor baggerspecie inzetbaar zou kunnen zijn en is een optimaal gebruik van de beschikbare depotcapaciteit onderwerp van studie.



B5 Afvalstof / niet-afvalstof

In 2002 is de werkgroep 'afvalstof / niet-afvalstof' opgericht, ondermeer om te voorkomen dat er in vergelijkbare situaties door de afzonderlijke bevoegde gezagen verschillende uitspraken worden gedaan over het karakter van een (afval)stof. Deze werkgroep bestaat momenteel uit 17 actieve leden, afkomstig van provincies, DCMR, het ministerie van VROM en bureau AOO. Regelmatig stemmen zij concrete gevallen over het (afval)karakter van bepaalde stoffen met elkaar af en voeren ze diverse discussies die met dit onderwerp te maken hebben. De afstemming heeft de vorm van een collegiale toetsing, en is niet bindend voor het bevoegd gezag. Er zijn in 2003 ruim 40 situaties besproken. De onderwerpen liepen uiteen van de bepaling van het karakter van een (afval)stof, de vraag in welke situatie wie het bevoegd gezag is.

Bij haar werk volgt de werkgroep nauwlettend de uitspraken van het Europese Hof van Justitie en de Raad van State. Uit deze uitspraken blijkt de vraag of sprake is van 'zich ontdoen' belangrijk en meestal doorslaggevend, bij het oordeel of er sprake is van een afvalstof.

Naast het laatste nieuws over het onderwerp afval/geen afval staan bijna 50 rechterlijke uitspraken en 20 uitspraken van bevoegde gezagen op de internetsite van het AOO (www.aoo.nl) in de rubriek 'Afval of geen afval?'. Via overzichten van deze uitspraken geeft deze site ook een goede indruk van de variatie aan afvalstromen en discussiepunten die met het onderwerp 'afvalstof / niet-afvalstof' samenhangen.



B6 Producentenverantwoordelijkheid

Het Besluit beheer autobanden is op 29-12-2003 (Staatsblad 564) gepubliceerd en is op 1 april 2004 in werking getreden. In het besluit is een oud voor nieuw regeling opgenomen door de hele keten heen, die onder meer voorziet in het kosteloos afgeven van oude banden. Hiermee is invulling gegeven aan de in het LAP aangekondigde producentverantwoordelijkheid voor autobanden (sectorplan 11, en beleidskader, paragraaf 15.4).

In het LAP is een afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid aangekondigd voor

- componenten uit grof huishoudelijk afval zoals tapijten en matrassen,
- tl-buizen en spaarlampen,
- gasflessen en brandblussers,
- langcyclische PVC-producten,
- gips, cellenbeton en asbestgelijkende vezelplaten,
- PVC- en glasvezelkabels, en
- accu's (indien er een ketendeficit ontstaat in het beheer).

Deze afweging heeft voor deze stromen in 2003 nog niet plaatsgevonden. Ook het opstellen van een aangekondigde wettelijke regeling voor producentverantwoordelijkheid voor fotografisch gevaarlijk afval is nog niet gebeurd.

Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering een systeem van productenverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.

In het periodiek overleg met de VROM-Inspectie wordt de handhaving van de productbesluiten besproken, met name de positie van de free-riders.



B7 Afwijkingen van het LAP

Er zijn in 2003 geen afwijkingsprocedures bij het AOO aangemeld.

Wel is in het AOO de vergunning van de ARN ter discussie geweest, waarbij het al dan niet mogen storten van de organische fractie uit de scheidingsinstallatie onderwerp was. Hierbij was echter niet aan de orde hoe te adviseren over een aangemelde afwijking. In dit geval was ter discussie of er daadwerkelijk sprake was van een afwijking van het LAP of van een overgangssituatie binnen de kaders van het LAP. Na overleg over de termijn van de toestemming om te mogen storten, zijn de AOO-partijen het eens geworden dat hier geen sprake was van een afwijking en dat er dan ook geen formeel advies van het AOO aan het bevoegd gezag gegeven behoefde te worden.



C Sectorplan specifieke activiteiten

In dit deel is per sectorplan ingegaan op specifieke acties en ontwikkelingen. Dit kan zijn het opzetten van een systeem van productenverantwoordelijkheid, opstellen van een handreiking, aanpassen van een normering of regelgeving, uitvoeren van een specifiek onderzoek, etc. Alleen de sectorplannen waarin expliciete acties zijn opgenomen of waarvoor relevante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, zijn hieronder opgenomen.

C1. sectorplan huishoudelijk restafval

Producentverantwoordelijkheid

De in het beleidskader (paragraaf 5.8) aangekondigde afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor componenten uit grof huishoudelijk afval zoals tapijten en matrassen heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering van productenverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.

C3. sectorplan afval van onderhoud van openbare ruimten

Beperken van zwerfafval

In het kader van de monitoring van de uitvoering van het deelconvenant zwerfafval zijn in opdracht van de rijksoverheid (ministerie VROM) en het bedrijfsleven (SVM-pact) twee metingen uitgevoerd, waarbij de eerste als nulmeting geldt. Verder zijn er door Stichting Nederland Schoon landelijke voorlichtingscampagnes verzorgd, zijn (in samenwerking met de VNG) gemeentepakketten uitgebracht en heeft het AOO, dat fungeert als kenniscentrum voor zwerfafval, onder meer een handreiking voor gemeenten opgesteld. Via de subsidieregeling SAM worden gemeenten gestimuleerd tot een planmatige aanpak van zwerfafval.

In het voorjaar 2004 wordt het deelconvenant zwerfafval geëvalueerd. Gekeken zal worden naar de samenwerking tussen partijen, mogelijke verbetering van afspraken en eventuele knel- of verbeterpunten.

C6. sectorplan reststoffen van afvalverbranding

AVI-vliegas

Sectorplan 6 bevat het voornemen een stortverbod voor onbehandeld AVI-vliegas in te stellen wanneer voldoende capaciteit is gerealiseerd voor geconditioneerde berging. AVI-vliegas wordt nu soms gelijk met AVI-rookgasreinigingsresidu in big-bags gestort. Als duidelijk is wat de meest geschikte beheerwijze voor rookgasreinigingsresidu is (zie hieronder), zal worden aangegeven of de aangekondigde aanpassing van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen daadwerkelijk wordt geëffectueerd.

AVI-rookgasreinigingsresidu en DTO-vliegas

Voor AVI-rookgasreinigingsresiduen is het voornemen om een verbod op berging in big-bags in te stellen wanneer voldoende alternatieven beschikbaar zijn. Dit kan mogelijk leiden tot aanpassen van de minimumstandaard. Er is inmiddels onderzoek uitgevoerd naar de immobilisatie van DTO-vliegas en AVI-rookgasreinigingsresidu. Begin 2004 wordt een rapportage verwacht. Op basis van de rapportage worden vervolgstappen genomen.



C8. sectorplan afval van verlichting

Producentverantwoordelijkheid

Afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor tl-buizen en spaarlampen (paragraaf 3.2 en beleidskader, paragraaf 5.8) heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering een systeem van productenverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.

C9. sectorplan organisch afval

Het opstellen van een handreiking groenafval

Vanwege onduidelijkheden over de regelgeving rond verschillende toepassingsvormen van groenafval (slootdemping, vervoederen, onderploegen, etc.) is een handreiking aangekondigd. De Handreiking 'relevante regelgeving bij toepassing van groenafval' is inmiddels vastgesteld en medio december 2003 verspreid. Zij geeft ontdoeners van groenafval en het bevoegd gezag informatie over de regelgeving die van toepassing is bij het onderwerken van groenafval, het dempen van sloten met groenafval, etc.

Als vervolg op deze handreiking is gestart met een project waarin wordt bezien welke alternatieve verwerkingsroutes van maaisel en ander groenafval beschikbaar en acceptabel zijn. Dit is een gezamenlijk project van VROM, LNV, IPO en UvW. De resultaten van het project kunnen leiden tot het aanpassen van de bestaande wet- en regelgeving. Hier wordt in een volgende voortgangsrapportage nader op ingegaan.

Aanpassen BOOM

Het BOOM is in 2003 nog niet aangepast. De reden daarvoor is dat er een EG-richtlijn Biowaste in voorbereiding is, die naar verwachting in het najaar van 2004 in werking zal treden. In deze richtlijn worden ondermeer eisen gesteld aan de kwaliteit van meststoffen. Hierbij speelt ook een rol de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, waarin het Nederlandse MINAS (MINeralen AangifteSysteem, dierlijke mest) als ontoereikend wordt beoordeeld om aan de EU-Nitraatrichtlijn te voldoen. Hierover is overleg gaande met de Europese Commissie.

Potentie van vergassen van GFT

De ontwikkeling van nieuwe technieken, waaronder vergassen van GFT-afval, wordt in kaart gebracht en gevolgd (paragraaf 4.1.2). In het kader van het project 'toekomst van het GFT-afvalbeheer' is gekeken naar de potentie van vergassen als verwerkingstechniek voor een stroom als GFT-afval. Realisatie van deze techniek op commerciële schaal wordt niet verwacht in een periode van vijf tot tien jaar.

Toekomst van het GFT-afvalbeheer

Het afnemen van storten van huishoudelijk afval gecombineerd met de uitkomst van MER-LAP was voor de staatssecretaris aanleiding het AOO te vragen hem te adviseren over het GFT-afvalbeheer in de toekomst. Ter voorbereiding van dit advies is, samen met enkele organisaties, een aantal onderzoeken uitgevoerd naar bijvoorbeeld de verwerkingskosten, inzamelkosten, verwerkingsalternatieven, etc. Deze onderzoeken zijn begeleid door een breed samengestelde begeleidingscommissie. Centraal in het conceptadvies van het AOO staat het geven van meer beleidsruimte aan gemeenten om op lokaal niveau de gescheiden inzamelen naar eigen inzicht in te richten en te optimaliseren. Bij de bespreking van het advies in het AOO is besloten het advies aan de Staatssecretaris op te schorten tot september 2004. Tot die tijd raadplegen het IPO en de VNG haar achterbannen en worden instrumenten bezien die eventuele stort van huishoudelijk afval moeten voorkomen.

In 2002 is bij 25 installaties 1444 kton GFT-afval uit huishoudens verwerkt via composteren of vergisten. Dit is nagenoeg evenveel als in 2001. In 2002 hebben twee installaties, Afvalzorg Recycling BV en vergistingsinstallatie Spinder van Essent Milieu, de verwerking van gft-afval beëindigd. Het overgrote deel van de installaties is in handen van overheden (82%), de rest is in private handen (18%).

Essent Milieu is veruit de grootste speler in dit marktsegment met een marktaandeel van 38%. Essent Milieu heeft in 2002 de Regionale Afvalverwerkingsmaatschappij Zuidoost-Brabant (RAZOB) overgenomen, waarmee de installaties in Acht en Deurne ook in Essent-handen zijn gekomen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit is in september 2002 akkoord gegaan met deze overname onder voorbehoud dat Essent Milieu een andere composteerinrichting voor gft-afval verkoopt.



Vervolgens heeft Essent in 2003 aangekondigd dat vanwege de reorganisatie alle composteerinstallaties verkocht gaan worden.

De omzet van composteer- en vergistingsinrichtingen bedroeg naar schatting 150-155 miljoen Euro in 2003²⁴, waarvan circa 50-60 miljoen Euro voor groencomposteren en verkleinen van groenafval (volgens BVOR). De omzet voor het composteren en vergisten van gft-afval bedraagt hiermee 95-100 miljoen Euro in 2003

C10. sectorplan specifiek ziekenhuisafval

Gewenste verwerkingsstructuur

In november 2003 is het aangekondigde onderzoek gestart naar de meest gewenste structuur voor inzameling en verwijdering van specifiek ziekenhuisafval. Tijdens de eerste fase wordt alle relevante informatie over specifiek ziekenhuisafval op een rij gezet: geldende en in voorbereiding zijnde nationale en internationale regelgeving, hoeveelheid en samenstelling van het afval, definities en beheerstructuren in het buitenland, enz. In de tweede fase worden de uitgangspunten en criteria waaraan de verwijderingsstructuur dient te voldoen (verpakking, transport, verwerkingsmethode, etc.) uitgewerkt. Op basis van de gehanteerde definities en criteria wordt een aantal mogelijke verwijderingsstructuren met elkaar vergeleken. Dit moet begin 2005 leiden tot een advies voor de meest wenselijke structuur.

C11. sectorplan autoafval

Producentverantwoordelijkheid

Het Besluit beheer autobanden is op 29-12-2003 (Staatsblad 564) gepubliceerd en is op 1 april 2004 in werking getreden. In het besluit is een oud-voor-nieuw regeling opgenomen door de hele keten heen, die onder meer voorziet in het kosteloos afgeven van oude banden. Hiermee is invulling gegeven aan de in het LAP aangekondigde producentverantwoordelijkheid voor autobanden (sectorplan 11, en beleidskader, paragraaf 15.4).

C12. sectorplan scheepsafvalstoffen

Wet- en regelgeving

Implementatie van het Scheepsafvalstoffenverdrag geschiedt door het opstellen van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart (paragraaf 3.2.3). Deze AMvB is inmiddels gereed en gepubliceerd. Inwerkingtreding van het besluit is echter afhankelijk van de ratificatie van het Scheepsafvalstoffenverdrag door alle deelnemende landen. Zwitserland, Luxemburg, Duitsland en Nederland hebben geratificeerd. Het wachten is nog op de ratificatie door België en Frankrijk.

Omwille van eenduidigheid wordt de inzamelvergunningplicht voor scheepsafvalstoffen uitgebreid tot alle gevaarlijke afvalstoffen van schepen. Het ontwerpbesluit inzamelen afvalstoffen wijst afvalstoffen die bij het in bedrijf zijn of het onderhoud van een schip aan boord ontstaan, aan als inzamelvergunningplichtig, als deze bestaan uit:

1. afgewerkte olie, bilgewater en overige olie- of vethoudende afvalstoffen,
2. gevaarlijke afvalstoffen die vrijkomen bij reinigingswerkzaamheden, en
3. andere afvalstoffen dan bedoeld onder 1. of 2., voorzover het gevaarlijke afvalstoffen betreft,

Met inwerkingtreden van het besluit inzamelen afvalstoffen wordt derhalve aan het in het LAP geformuleerde voornemen inhoud gegeven. Het ontwerpbesluit ligt sinds begin november 2003 bij de Raad van State voor advies.

In het ontwerpbesluit inzamelen afvalstoffen is ook het inzamelen van alle gevaarlijke afvalstoffen die vrijkomen bij het schoonmaken van schepen vergunningplichtig gesteld. Hiermee wordt een in de praktijk reeds langlopende discussie beëindigd en wordt uitvoering gegeven aan een expliciete aankondiging in het LAP op dit punt, zij het dat het voornemen tot uitsluiting van beide soorten vergunningen bij een rechtspersoon om uitvoeringstechnische redenen is komen te vervallen.

Indirecte financiering en afstemmen diverse systemen

Aan de betrokken intermediaire organisaties (SAB, Ravens, SFAV) wordt overgelaten om hun systemen van indirecte financiering binnen de scheepvaartsector op elkaar te laten aansluiten.

²⁴ Extrapolatie van CBS-gegevens 2001 over omzet en winst naar 2003.



In het belang van eenheid en inzichtelijkheid binnen de gehele sector wordt projectmatig onderzocht welke rol het S-formulier kan blijven spelen in de toekomst. Daarbij worden de belangen van alle betrokkenen afgewogen.

In 2003 is nog geen concrete actie gestart om tot afstemming van de financieringssystemen te komen. Duidelijkheid over de aanpak van deze actie en de betrokkenheid van partijen is niet eerder te verwachten dan eind 2004. Uitgangspunt daarbij blijft dat de uitvoering van de indirecte financiering primair de verantwoordelijkheid is van de intermediaire organisatie(s) voor zee- en binnenvaart en visserij. In het kader van de voorbereiding van de AMvB melden en registreren is als uitgangspunt gekozen dat geen wettelijk verplicht stramien voor de registratie door ontdoeners zal worden voorgeschreven. De registratie door ontdoeners is vormvrij ook voor degenen die scheepsafvalstoffen afgeven. Aan het S-formulier komt derhalve de huidige wettelijke status (vastgesteld door LMA/provincies) te vervallen. Dit laat onverlet dat hetzelfde formulier in de praktijk van de registratie gebruikt blijft worden, omdat dit formulier tevens wordt gebruikt om te voldoen aan verplichtingen o.g.v. de havenverordeningen en de douaneregelgeving. Het voornemen bestaat wel om het S-formulier via de ministeriele regeling op basis van het Besluit melden en registreren, aan te wijzen als begeleidingsformulier voor scheepsafvalstoffen. Het staat deze organisaties vrij om het gebruik van het S-formulier als referentieformulier voor de indirecte financiering te gebruiken (zie eerder genoemd project).

In het kader van de implementatie van het Scheepsafvalstoffenverdrag is voor het beheer van huisvuil, KCA/KGA (met uitzondering van olie- en vethoudend KCA/KGA) en grof huishoudelijk afval uit de scheepvaartsector een conceptstructuurplan opgezet. Vanwege het internationale karakter van de sector bevat het LAP het voornemen om met name voor de wijze van financiering na te gaan of, vooruitlopend op de ratificatie van het verdrag door alle deelnemende landen, invoering op vrijwillige basis in Nederland mogelijk is. Recent is gebleken dat andere Rijnsoeverstaten al gekozen hebben voor financiering door de havenbeheerders zonder, zoals het verdrag vereist, te hebben overlegd met Nederland. De delegatie van Nederland bij de CCR beraadt zich op haar standpunt hierover. De stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB) is momenteel bezig uitwerking te geven aan het conceptstructuurplan door contracten te sluiten met havenbeheerders (zoals Rotterdam) en sluisbeheerders (zoals de Regionale Directies van Rijkswaterstaat). De inzameling van het betreffende KGA wordt op dit moment gefinancierd door de genoemde beheerders, vooruitlopend op het definitieve internationaal afgestemde financieringssysteem conform het Scheepsafvalstoffenverdrag.

Voor de zeevisserij wordt volgens het LAP, in samenhang met implementatie van de Richtlijn Havenontvangstinstallaties (EG/2000/59), de status van het convenant tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de (zee)visserij-organisaties opnieuw bezien. Bij de wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) ter implementatie van de Richtlijn Havenontvangstinstallaties (2000/59/EG) is rekening gehouden met de bijzondere wijze van financiering van het afval van de zeevisserij. Zodra de Richtlijn geheel is geïmplementeerd, naar verwachting medio 2004, kan deze actie als voltooid worden beschouwd.

Evaluatie inzamelvergunningstelsel scheepsafval

In het LAP is een onderzoek aangekondigd naar de omstandigheden waaronder de beperking van het aantal inzamelvergunninghouders kan worden losgelaten, of onder welke omstandigheden het vergunningvereiste kan worden opgeheven. In 2003 is deze actie niet uitgevoerd. Wel zijn in 2003 een aantal concrete verzoeken gedaan aan VROM als bevoegde instantie om deze actie uit te voeren. Deze actie wordt mede bezien tegen de achtergrond van de vereisten voor inzameling van andere dan scheepsafvalstoffen. Aan het opheffen van het moratorium of de inzamelvergunningplicht is de eis verbonden dat er goed functionerende intermediaire organisaties moeten zijn, hetgeen op dit moment nog niet het geval is. Voor het zeevaartafval zal dit pas het geval zijn op een nader te bepalen moment na de implementatie van de Richtlijn Havenontvangstinstallaties. Dit wordt verwacht medio 2004.

C13. sectorplan bouw- en sloopafval en daarmee vergelijkbare afvalstoffen

In 2002 is 390 kton hout (als verpakkingsmateriaal) op de markt gebracht en 117 kton als materiaal hergebruikt. Hiernaast is 98 kton als secundaire brandstof ingezet. Het percentage nuttige toepassing voor hout ligt hiermee op 55%. Vanwege het stimuleringsbeleid van het Rijk voor hernieuwbare energiebronnen neemt het aandeel hout dat als secundaire brandstof wordt ingezet in de toekomst waarschijnlijk toe.



De verwerkersmarkt voor hout wordt gedomineerd door enkele grote bedrijven: Vierhouten (23%), PNEM/MEGA Groep (23%), EPON (12%), en voor het overige de chipindustrie in Italië, België en Duitsland. Een groot deel van het afvalhout wordt als brandstof ingezet in Zweden en Duitsland.

Scheiden van bouw- en sloopafval op de bouwplaats

De nog op te stellen AMvB slopen gaat onder de nieuwe Bouwwet vallen. Deze wet moet leiden tot een integratie van alle verschillende vergunningen die momenteel vereist zijn bij bouwen en slopen op grond van gemeentelijke verordeningen en andere wetten. Gelet op het tijdpad van de Bouwwet, is een AMvB slopen pas in 2006 mogelijk.

Scheiden bouw- en sloopafval op gemeentelijke depots

Het in de vergunning voor gemeentelijke brengstations opnemen van een verplichting om bouw- en sloopafval te scheiden is niet noodzakelijk. Redenen daarvoor:

- de NVRD leidt personeel van milieustations op tot het goed scheiden van het aanbod (grof) huishoudelijk afval, waaronder bouw- en sloopafval;
- er is al een stimulans voor milieustations om goed te scheiden, want ze raken gemengd afval moeilijker of tegen hogere prijzen kwijt voor verdere verwerking dan gescheiden afval.

Onderscheid tussen asbesthoudend en asbestgelijkend materiaal

Er is overleg gaande met de branche van producenten van asbestgelijkende materialen. Deze branche beseft dat een herkenbaar onderscheid tussen asbestgelijkende en asbesthoudende materialen juist voor hen van belang is. Momenteel wordt onder meer bezien of door het toevoegen van een kleurstof aan de vezels de asbestgelijkende materialen herkenbaar kunnen worden gemaakt.

Ontmoediging CC- en CCA-hout

Er is een EG-richtlijn inzake arseen van kracht. In juni 2004 moeten de implementatieregels van deze arseenrichtlijn in werking zijn. Om dit te bereiken is in Nederland een implementatiebesluit in voorbereiding, dat onder meer voorziet in een import- en handelsverbod van CCA-hout. Over een import- en handelsverbod voor CC-hout is nog overleg gaande.

Stortverbod voor gips

Er is op dit moment onderzoek gaande naar materiaalhergebruik van gips. Afhankelijk van de resultaten van dat onderzoek wordt bezien of een stortverbod wenselijk/noodzakelijk is. Voor cellenbeton is op dit moment nog geen actie gaande.

Stortverbod voor asbest

Er is een initiatief om een installatie voor de vernietiging van asbestvezels te bouwen in Nederland. Momenteel is overleg gaande tussen de initiatiefnemer, het bevoegd gezag en VROM, waarin onder meer de wenselijkheid/noodzaak van een stortverbod wordt bezien.

Stortverbod voor teermastiek

Er is een initiatief voor het thermisch verwerken van teermastiek (verstoken van teermastiek met slibben). Het is echter nog niet duidelijk of dit initiatief ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd: de vergunning is wel rond, maar de bouw is nog niet gestart. Teermastiek wordt nu nog gestort als gevaarlijk afval. Zolang geen alternatieve verwerkingsmogelijkheden beschikbaar zijn, is het instellen van een stortverbod niet aan de orde.

Aanpassingen Bouwstoffenbesluit ter bevordering van nuttige toepassing

Mede door de herijking VROM-regelgeving, zal een radicale wijziging van het Bouwstoffenbesluit plaatsvinden (afgerond in 2007). Vooruitlopend daarop wordt een vrijstellingregeling opgesteld, die naar verwachting in september 2004 in werking treedt. Met deze regeling worden voor een interim-periode de belangrijkste kritiekpunten opgelost en de nuttige toepassing van bepaalde materialen bevorderd.

Producentverantwoordelijkheid

Afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor deelstromen bouw en sloopafval zoals gips, cellenbeton, en asbestplaten heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering een systeem van productenverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.



C15. sectorplan wit- en bruingoed

WEEE-richtlijn

De EG-richtlijn betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (WEEE) en de EG-richtlijn betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (ROHS) zijn op 18-2-2003 vastgesteld. Implementatie vindt plaats door het opstellen van het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur en een gelijknamige Regeling. Het streven is om Besluit en Regeling op 13-8-2004 in werking te laten treden.

C16. sectorplan explosieve afvalstoffen en drukhouders

Producentverantwoordelijkheid

Afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor gasflessen en brandblussers heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering een systeem van productenverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.

C17. sectorplan KCA/KGA en chemicaliënverpakkingen

Evaluatie programma GIKCA

In 2003 heeft het AOO in het kader van de uitvoering van het STAP-programma de invoering van het Programma Gescheiden Inzamelen van KCA, geëvalueerd [AOO 2004b]. Hierbij is specifiek gekeken naar de manier waarop omgegaan is met de nieuwe KCA-lijst en of gemeenten/inzamelaars wijzigingen hebben aangebracht in de inzamelstructuur voor KCA. Uit de evaluatie blijkt dat de inzamelstructuur in diverse gemeenten is aangepast. Hieruit blijkt niet dat gemeenten massaal de chemokar hebben afgeschaft. Ook is er geen verband tussen de aangebrachte wijzigingen in de structuur en de effecten op de ingezamelde hoeveelheden.

C18. sectorplan papier en karton

In Nederland wordt jaarlijks ongeveer 2,6 miljoen ton papier ingezameld, waarvan 1,0 miljoen ton afkomstig is van huishoudens. 63% van het gescheiden ingezameld papier wordt nuttig toegepast. Grote inzamelaars van papier zijn de VAOP (350 kton), SITA (200 kton, vooral van bedrijven), AVR (70 kton) en Essent (50 kton).

De verwerkersmarkt (sorteren/persen) voor papier wordt voor 80 à 90% bepaald door 8 spelers: VAOP (350 kton), Scherpenzeel Utrecht (100 kton), SITA (200 kton), Parenco/Reparco, Huhtamaki/Reitsmaen, Nijssen/de Vries/VAOP-combinatie, Van Ganswinkel en van Puyflik. Bij veel van deze bedrijven wordt niet alleen Nederlands papier, maar ook geïmporteerd oud papier verwerkt. In papier is een levendige handel: ca. 1,3 miljoen ton wordt geïmporteerd vooral uit België en Duitsland en 1,2 miljoen ton geëxporteerd vooral naar fabrieken in België, Duitsland en in mindere mate naar Engeland, Frankrijk en Azië.

De afzetmarkt in Nederland voor papier bestaat uit vier grote papierfabrieken: 50 à 65% van de totale markt wordt afgenomen door Kappa (25%), Parenco (20%), SCA-De Hoop (20%) en Smurfit (15-20%). De overige 35 à 50% worden uit zowel financiële als strategische overwegingen steeds meer geëxporteerd naar de reeds genoemde landen.

Wettelijk reguleren van de inzamelverantwoordelijkheid (paragraaf 3.2)

Op 10-12-2003 is het advies van de Raad van State op het ontwerp Besluit beheer verpakkingen en papier en karton ontvangen. Het nader rapport is in voorbereiding. Het besluit is een achter-de-hand-AMvB. Inwerkingtreding is afhankelijk van het behalen van de doelstellingen voor zwerfafval (terugdringen hoeveelheid verpakkingen in het zwerfafval).

Nieuwe impuls gescheiden inzamelen

In het kader van het STAP-programma heeft het AOO aandacht geschonken aan de gescheiden inzameling van oud papier en karton bij huishoudens. Zo is er een startnotitie 'Optimalisatie papierinzameling in stedelijke gebieden' verschenen met een gebiedsgerichte inventarisatie van problemen, mogelijke oplossingen en kennislacunes [CREM]. Deze notitie dient als basis voor een kwaliteitscirkel waarin 15 gemeenten met elkaar kennis en tips over de inzameling van papier uitwisselen. Begin 2004 wordt deze kwaliteitscirkel afgerond met een rapportage.



C19. sectorplan kunststofafval

In 2002 is 494 kton kunststof (als verpakkingsmateriaal) op de markt gebracht en 90 kton gescheiden ingezameld en hergebruikt. Via nascheiding worden ook kunststoffen (vaak gemengd met papier) teruggewonnen. In 2002 was dat 96 kton. Het percentage nuttige toepassing voor kunststoffen bedraagt hiermee 38%.

Er zijn 29 inzamelbedrijven voor kunststofafval. De verwerkersmarkt voor kunststoffen wordt gedomineerd door Lankhorst en Kras (Volendam). Veel kunststoffen worden al dan niet gemengd met papier aan de cementindustrie en aan warmte/krachtinstallaties geleverd in Duitsland, België en Zweden. Een groot deel van de plastics gaan voor materiaalhergebruik naar Azië (Hong Kong/China, India en Pakistan) en Oost-Europa.

Producentverantwoordelijkheid

Afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor PVC-producten heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering een systeem van producentverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.

C20. sectorplan textiel

Jaarlijks wordt ca. 70 kton textiel ingezameld. Dit gebeurt vooral door ca. 24 charitatieve instellingen (met als grootste het Leger des Heils, Kici en Humana). De verwerkersmarkt voor textiel is voor 80% in handen van twee bedrijven: Boer Groep en Textrade. Een groot deel van de textiel wordt afgezet in het buitenland: producthergebruik, poetsdoeken en grondstof (cement)industrie. Het gaat dan vooral om voormalige Oostbloklanden, zoals Polen, Tsjechië, Hongarije en Roemenië, het Midden-Oosten en Afrika (Ghana). Door afgenomen afzetmogelijkheden en een verhoogd aanbod uit vooral Duitsland staat de opbrengstprijis voor textiel sterk onder druk.

Afzet

Door overaanbod staat de afzet van ingezameld textiel voor product- en materiaalhergebruik onder druk. In overleg met de Vereniging Herwinning Textiel wordt in 2004 nagegaan wat de gevolgen zijn voor de gescheiden inzameling van textiel door gemeenten en worden mogelijke oplossingen verkend.

C22. sectorplan ernstig verontreinigde grond

Handhaving specifiek gericht op de uitvoeringsmethode grond

Medio 2003 is de HandhavingsUitvoeringsMethode (HUM) Grondstromen uitgebracht [VROM]. Deze HUM behoort tot het pakket aan maatregelen dat de overheid ontwikkelt om meer zicht en grip te krijgen op het ontgraven, transporteren, opslaan, reinigen, storten en toepassen van grondstromen. De HUM Grondstromen is één van de instrumenten die moet bijdragen aan een betere beheersing en handhaving van grondstromen.

Minimumstandaard reinigen of immobiliseren

Op 18 november 2002 heeft de Tweede Kamer een motie ingediend (28600 XI, nr.22) om immobilisatie en reiniging als gelijkwaardig te beschouwen. Nadat de staatssecretaris de kamer op 3 februari 2003 schriftelijk heeft laten weten deze motie niet uit te voeren zijn hierover kamervragen gesteld (19/VROM/2003) en beantwoord (SAS2003021520).

Volgens de minimumstandaard voor verontreinigde grond is immobiliseren alleen toegestaan voor niet reinigbare grond. Na overleg met het bedrijfsleven is besloten om een volledig, objectief, onafhankelijk en deskundig LCA-onderzoek uit te laten voeren om meer duidelijkheid te krijgen over de milieuhygiënische verschillen tussen het reinigen en immobiliseren van verontreinigde grond. In opdracht van het Centrum voor Immobilisatie (CIM) is eind 2003 dit onderzoek gestart en zal naar verwachting in de eerste helft van 2004 wordt afgerond. De staatssecretaris heeft beloofd de Tweede Kamer te informeren over de resultaten van dit onderzoek.



C23. sectorplan oliehoudende afvalstoffen

Aanpassen BOHB

Momenteel wordt een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van brandstoffen. Daarin wordt bezien of het mogelijk is om de kwaliteit van primaire brandstoffen als criterium (normering) te gebruiken bij het beoordelen van secundaire scheepsbrandstoffen. Het onderzoek wordt medio 2004 afgerond. Op basis van de resultaten wordt bezien of het BOHB moet worden aangepast.

C25. sectorplan shredderafval

Alternatieven voor storten

Op dit moment is er geen reëel alternatief voor storten van shredderafval en het instellen van een stortverbod is dan ook niet aan de orde. Om te kunnen voldoen aan de eisen uit het Besluit beheer autowrakken volgt ARN de ontwikkelingen op het gebied van de verwerking van shredderafval op de voet. Een belangrijke ontwikkeling op dit vlak is de ontwikkeling van 'post shredding' technieken. Technieken waarbij het shredderafval verdere bewerkingen ondergaat om materiaalhergebruik en nuttige toepassing mogelijk te maken. In 2003 is in opdracht van ARN bij een Belgisch shredder bedrijf een grootschalig onderzoek met Nederlandse autowrakken uitgevoerd naar de effectiviteit van deze technieken. Het onderzoek is begeleid door TNO en de TU Delft. Rapportage over de resultaten van het onderzoek vindt plaats begin 2004.

C26. sectorplan kabelreststoffen

Producentverantwoordelijkheid

Afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor deelstromen PVC- en glasvezelkabels heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering een systeem van productenverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.

C28. sectorplan dierlijk afval

Verwerkingsmogelijkheden

Om de milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van risicomateriaal te allen tijde te kunnen garanderen bevat het sectorplan het voornemen om gedurende de planperiode een interdepartementale werkgroep verwerkingstechnieken voor dierlijk afval te laten inventariseren en beoordelen (paragraaf 3.3). Op dit moment loopt het programma 'alternatieve verwerking slachtafval'. Opdrachtgever is het ministerie van LNV en de uitvoerder is Novem. Het vooronderzoek is gestart in 2002 en medio 2003 is het programma echt van start gegaan. Bedoeling is om te komen tot een drietal demonstratieprojecten. Aanmelden via een EU-tender kon tot december 2003. Rond de 15 conglomeraten van bedrijven hebben zich aangemeld, 7 worden nu verder uitgewerkt. In april 2004 vindt de daadwerkelijke selectie van een drietal projecten plaats. Eén project moet gaan over alternatieve destructie van varkens, één over pluimvee, en de derde over runderen. Bedoeling is om bij de demonstratie naast technische aspecten ook milieu-effecten te meten. Deze projecten moeten bedrijven prikkelen om deze technieken toe te passen, maar ook informatie opleveren voor toekomstige vergunningverleners.

C30. sectorplan accu's

Producentverantwoordelijkheid

Afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor accu's heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. Studie naar de mogelijkheden en wenselijkheid van invoering een systeem van productenverantwoordelijkheid voor de in paragraaf 5.8 van het beleidskader genoemde afvalstromen is voorzien voor 2004.

C34. sectorplan fotografisch afval

Producentverantwoordelijkheid

Het opstellen van een aangekondigde wettelijke regeling voor producentverantwoordelijkheid voor fotografisch afval heeft in 2003 nog niet plaatsgevonden. In 2004 wordt bezien of een dergelijke regeling nodig is.



Bijlage 1 Programma- en actiepunten LAP

In deze bijlage wordt voor alle programmapunten en bijbehorende actiepunten uit het hoofdstuk uitvoering (hoofdstuk 22) van het LAP aangegeven of ze zijn uitgevoerd en waar elders in deze rapportage informatie over deze onderwerpen is te vinden.

Programmapunt 1 Zorgdragen voor een structurele uitvoering, monitoring en evaluatie van het LAP.	
<u>Actiepunt 1.1</u> Opstellen van een uitvoeringsprogramma, waarin ondermeer wordt aangegeven hoe alle belanghebbenden worden betrokken bij de uitvoering van het LAP.	Dit is uitgevoerd; zie [AOO 2003b].
<u>Actiepunt 1.2</u> In het uitvoeringsprogramma aangeven wat en hoe wordt gemonitord. In het programma wordt zowel de kwantitatieve (getalsmatige) als kwalitatieve monitoring uitgewerkt.	Dit is uitgevoerd; zie [AOO 2003b].
<u>Actiepunt 1.3</u> In het uitvoeringsprogramma aangeven hoe de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het LAP wordt opgesteld.	Dit is uitgevoerd; zie [AOO 2003b].
Programmapunt 2 Voorwaarden scheppen dat in 2012 ongeveer 3,6 miljoen ton afval kan worden ingezet als secundaire brandstof en dat in 2006 geen brandbaar restafval meer wordt gestort.	
<u>Actiepunt 2.1</u> In het Platform secundaire brandstoffen realiseren overheden en bedrijfsleven een systeem van kwaliteitsborging, dat in 2003 effectief moet zijn.	Dit is uitgevoerd; zie onder A3 van deze rapportage.
<u>Actiepunt 2.2</u> Zorgdragen door de overheid dat initiatieven voor hoogcalorisch verbranden van afvalstoffen (financieel) worden gestimuleerd.	Dit is uitgevoerd; de MEP is per 1-2003 in werking en de werking wordt in 2004 geëvalueerd
<u>Actiepunt 2.3</u> Regulier overleg realiseren tussen overheid en bedrijfsleven over de ontwikkeling van de capaciteit voor thermische verwerking van afvalstoffen. Tevens opstellen van een intentieverklaring.	Dit is uitgevoerd; zie onder B1 van deze rapportage
<u>Actiepunt 2.4</u> Afspraken maken tussen de bevoegde gezagen over de proceduretijd van vergunningverlening. Doel is om de proceduretijd geen belemmering te laten zijn bij het totstandkomen van initiatieven voor de productie en inzet van secundaire brandstoffen.	Dit komt aan de orde in BERK; zie onder A3 van deze rapportage



Programmapunt 3 Zorgdragen voor een adequate handhaving van de beleidsmaatregelen in het LAP.	
<u>Actiepunt 3.1</u> Opstellen van een strategisch handhavingplan voor het LAP op basis van in 2002 uitgevoerd onderzoek.	Dit wordt opgesteld. In juni 2004 gaat een brief met het handhavingplan LAP naar parlement
<u>Actiepunt 3.2</u> Instellen van een regulier LAP-handhavingsoverleg en identificatie van de prioriteiten bij de handhaving.	Dit functioneert in het reguliere overleg van de VROM-inspecties
<u>Actiepunt 3.3</u> Instellen van een werkgroep van handhavinginstanties en bedrijfsleven om de communicatie over vergunningverlening, handhaving en compliance te verbeteren.	Het bedrijfsleven komt in 2004 met voorstel voor invulling hiervan; zie over B1 van deze rapportage
P gelijk speelveld in Europa.	
<u>Actiepunt 4.1</u> Opstellen en uitvoeren van een strategisch plan voor het realiseren van een gelijk speelveld in Europa.	Dit komt aan de orde in het platform gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa; zie onder A5 van deze rapportage
Programmapunt 5 Zorgdragen voor waarborgen van publieke belangen en van de continuïteit van de verwijdering.	
<u>Actiepunt 5.1</u> Onderzoek uitvoeren naar de mogelijke effecten van het waarschijnlijk op 1 januari 2006 openstellen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen.	Wordt uitgevoerd in 2004; zie onder A5 van deze rapportage
<u>Actiepunt 5.2</u> Op basis van het onderzoek maatregelen voorstellen voor het waarborgen van publieke belangen en van de continuïteit van de verwijdering	Wordt uitgevoerd in 2004
Programmapunt 6 Optimaliseren van preventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval, om te voorkomen dat huishoudelijk restafval onnodig wordt gestort en verbrand.	
<u>Actiepunt 6.1</u> Het rijk, de provincies en gemeenten voeren concrete projecten uit die in het Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie (STAP) staan geprogrammeerd. Het AOO actualiseert jaarlijks dit programma en coördineert de uitvoering en de communicatie.	Zie onder A1 van deze rapportage
Programmapunt 7 Beheersen van de capaciteit voor storten en zorgdragen voor de continuïteit ervan.	
<u>Actiepunt 7.1</u> Er wordt een plan van aanpak opgesteld voor de sanering van gesloten en in exploitatie zijnde stortplaatsen. Doel is om de vrijkomende stromen in te zetten voor nuttige toepassing. Bezien of dit door aanpassing van de Wet belastingen op milieugrondslag financieel kan worden ondersteund.	Wordt uitgevoerd in 2004; zie onder A4 van deze rapportage



<u>Actiepunt 7.2</u> Er wordt verkend op welke bestaande stortplaatsen op den duur uitbreidingen vanuit milieu en ruimte mogelijk zijn en wat de omvang daarvan kan zijn.	Nog niet uitgevoerd en ook niet voorzien voor 2004; zie onder A4 van deze rapportage
Programmapunt 8a Opleggen van preventieve maatregelen bij vergunningplichtige bedrijven en handhaven van algemene regels voor preventie krachtens de 8.40 AMvB's.	
<u>Actiepunt 8.1</u> Het opstellen van een actieplan door de bevoegde gezagen (provincies en gemeenten) om afvalpreventie in de vergunningverlening en de handhaving standaard (of eventuele aanvullende) voorschriften van AMvB's te realiseren.	Dit is aan de orde in Predo; zie onder A1 van deze rapportage
Programmapunt 8b Preventieve maatregelen treffen zodat provincies, waterschappen en gemeenten uiterlijk 2005 zo	
<u>Actiepunt 8.2</u> Provincies, waterschappen en gemeenten stellen bestuurlijk vast te stellen programma's op voor interne milieuzorg en duurzaam inkopen en brengen dat tot uitvoering.	Dit is aan de orde in Predo; zie onder A1 van deze rapportage
Programmapunt 8c Stimuleren dat de bedrijven waar dit van toepassing is in 2005 aandacht besteden aan product en ketenaspecten (waar afvalpreventie een onderdeel van is) en aan meeromvattende aspecten van duurzaam ondernemen.	
<u>Actiepunt 8.3</u> Provincies en gemeenten ontwikkelen in overleg met het bedrijfsleven het duurzaam ondernemen en instrumenten daarvoor en werken dit nader uit.	Dit is aan de orde in Predo; zie onder A1 van deze rapportage



Bijlage 2 Referentielijst

AOO 2000	De afvalmarkt; structuur en ontwikkelingen, Afval Overleg Orgaan, rapportnummer AOO 2000-02, Utrecht, maart 2000
AOO 2001	Afvalmarkt; overheidsondernemingen en ontwikkelingen, Afval Overleg Orgaan, rapportnummer AOO 2001-05, Utrecht, september 2001
AOO 2003a	De afvalmarkt; Nederland en omliggende landen, Afval Overleg Orgaan, rapportnummer AOO 2003-04, Utrecht, januari 2003
AOO 2003b	Monitoring en evaluatie Landelijk afvalbeheerplan 2002 - 2012, Afval Overleg Orgaan, rapportnummer AOO 2003-06, Utrecht, maart 2003
AOO 2004a	Nederlands afval in cijfers, Afval Overleg Orgaan, rapportnummer 2004-07, Utrecht, maart 2004
AOO 2004b	Uitvoering programma Gescheiden inzameling KVA, Afval Overleg Orgaan, AOO 04v-a-0006, Utrecht, maart 2004
AOO 2004c	Monitoringsrapportage huishoudelijk afval, resultaten 2002, Afval Overleg Orgaan, rapportnummer AOO 2004-06, Utrecht, april 2004
AVR 2001	Milieujaarverslag 2000, Holding AVR-bedrijven, Rotterdam 2001, pagina 37
AVR 2002	Jaarverslag 2001; Financieel & Milieu, Holding AVR-bedrijven, Rotterdam 24 april 2002, pagina 41
AVR 2003a	Jaarverslag 2002; Milieu en Financieel, Holding AVR-bedrijven, Rotterdam 23 april 2003, pagina 28
AVR 2003b	Jaarverslag 2002; Milieu en Financieel, Holding AVR-bedrijven, Rotterdam 23 april 2003, pagina 30
CBS	Nederlandse Energie Huishouding (NEH), CBS (gegevens ook beschikbaar via Statline op www.cns.nl)
CREM	Optimalisatie papierinzameling grootstedelijke gebieden; startnotitie voor de kwaliteitscirkel, CREM, rapportnummer 631, Amsterdam, 23 april 2003
EZ 2003	Actieplan Biomassa, Ministerie van EZ, 2003, Tweede Kamer 28 241, nr. 7
Novem 2001	Duurzame energie in Nederland 2001, Novem, rapportnummer 2DEN-02.53
Novio 2003	Handhaving Afvalstoffenregelgeving, Novio Consult, Nijmegen, 22 april 2003
VROM	HandavingsUitvoeringsMethode Grondstromen, VROM, juni 2003, VROM 3305