

5 Uitgangspunten

5.1 Inleiding

Het ongecontroleerd verspreiden van afvalstoffen kan leiden tot schadelijke gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid. Het is om die reden dat de overheid het als haar taak ziet zorg te dragen voor een milieuhygiënisch verantwoord afvalbeheer en voor de continuïteit daarvan. In dit hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten beschreven die de overheid hanteert bij het vorm geven en uitvoeren van die taak. Bij diverse uitgangspunten wordt verwezen naar andere hoofdstukken van het LAP, omdat daar de nadere uitwerking plaatsvindt.

5.2 Voorkeursvolgorde voor afvalbeheer

In artikel 10.4 van de Wet milieubeheer is de volgende voorkeursvolgorde voor afvalbeheer opgenomen:

- a. het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen of beperkt (preventie);
- b. bij het vervaardigen van stoffen, preparaten of andere producten wordt gebruik gemaakt van stoffen en materialen die na gebruik van het product geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken (ontwerp voor preventie en ontwerp voor nuttige toepassing);
- c. stoffen, preparaten of andere producten worden na gebruik als zodanig opnieuw gebruikt (nuttig toepassen door producthergebruik);
- d. stoffen en materialen waaruit een product bestaat, worden na gebruik van het product opnieuw gebruikt (nuttige toepassing door materiaalhergebruik);
- e. afvalstoffen worden toegepast met een hoofdgebruik als brandstof of voor een andere wijze van energieopwekking (nuttig toepassen als brandstof);
- f. afvalstoffen worden verwijderd door deze te verbranden op land (verbranden als vorm van verwijderen);
- g. afvalstoffen worden gestort (verwijderen: storten).

Deze voorkeursvolgorde is leidend voor het afvalbeheerbeleid zoals dat in dit LAP is beschreven. De volgorde is echter geen dogma en er kan van worden afgeweken. Een dergelijke afwijking moet echter wel worden onderbouwd. Mede daarom is in het milieueffectrapport (MER-LAP) dat voor het eerste LAP is opgesteld (VROM, 2002) voor diverse afvalstoffen in kaart gebracht wat de milieudruk van verschillende be-/verwerkingsmethoden is.

Het MER-LAP is gebruikt om minimumstandaarden voor afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen vast te stellen. Deze standaarden geven aan wat de minimale hoogwaardigheid is voor de be-/verwerking. De minimumstandaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen. De standaard wordt gebruikt als referentiepunt bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Hoofdstuk 11 van het LAP is gewijd aan de minimumstandaard.

In de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen is de volgende afvalhiërarchie opgenomen:

- a. preventie
- b. voorbereiding voor hergebruik
- c. recycling
- d. andere nuttige toepassing, bijvoorbeeld energierecuperatie;
- e. verwijdering.

Verder zegt de nieuwe Kaderrichtlijn dat voor bepaalde specifieke afvalstromen van de hiërarchie mag worden afgeweken indien dat op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is.

De aanpak die Nederland op dit punt hanteert, sluit aan bij de nieuwe Kaderrichtlijn.

5.3 Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid en duurzame energie

Het streven van de Nederlandse overheid is om van Nederland een van de schoonste en zuinigste energielanden in Europa te maken. In het werkprogramma 'Schoon en Zuinig: nieuwe energie voor het klimaat' beschrijft het kabinet Balkenende IV de ambities voor onder meer energiebesparing, duurzame energie en opslag van CO₂ in de grond. De minister van VROM coördineert het project 'Schoon en Zuinig', dat wordt uitgevoerd door zeven ministeries.

Het doel van 'Schoon en Zuinig' is om de uitstoot van broeikasgassen, met name CO₂, tot 2020 met 30% te verminderen ten opzichte van 1990. Het aandeel duurzame energie in het totale energiegebruik moet worden verhoogd van ongeveer 2% nu naar 20% in 2020. Daarnaast moet het tempo van energiebesparing de komende jaren verdubbelen van 1% per jaar nu naar 2%.

Afvalbeheer draagt bij aan het behalen van deze doelstellingen, met name vanuit de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer. In zijn algemeenheid geldt immers dat hoe hoger op de voorkeursvolgorde, des te lager zal het energieverbruik zijn. Zo zal het voorkomen van afval (preventie) door bijvoorbeeld levensduurverlenging, kunnen leiden tot minder grondstofverbruik en de daarmee samenhangende milieubelasting.

Voor afval dat ondanks preventie wel ontstaat, levert hergebruik het meeste op. Voor bijvoorbeeld papier- en kunststofhergebruik geldt dat materiaalhergebruik leidt tot ongeveer 2 ton minder CO₂-emissie per ton hergebruikt papier of kunststof op de hele keten ten opzichte van verbranden van de genoemde materialen met het restafval.

Een verdere bijdrage aan het klimaatbeleid wordt bereikt door zoveel mogelijk energie te winnen uit de afvalstoffen die niet worden hergebruikt. Het gaat daarbij niet alleen om het produceren van elektriciteit, maar ook om het zoveel mogelijk benutten van de warmte die ontstaat bij de verbranding van afvalstoffen. Dat vergroot de energieprestatie van installaties die afval verbranden.

Bij energiecentrales wordt in zeer beperkte mate brandbaar afval bijgestookt. Het is niet te verwachten dat dit sterk zal toenemen, aangezien de huidige energiecentrales minder geschikt zijn om afvalstoffen te verwerken. Het blijft echter nog steeds een gewenst verwerkingsroute van afval dat niet wordt hergebruikt, gelet op het rendement van energiecentrales.

De inzet van brandstoffen uit afval in speciale installaties ten behoeve van industriële stoom of warmteproductie kan bij de huidige energieprijzen nog wel groeien. Voor de energieopbrengst verschilt dit weinig met AVI's die direct stoom leveren aan de industrie.

Met de energieproductie uit afval in AVI's wordt de inzet van fossiele brandstoffen voor de productie van elektriciteit en warmte verminderd. De emissie van de AVI's aan fossiele CO₂ is ongeveer gelijk aan de emissie die door de energieproductie wordt vermeden. Deze prestatie wordt geleverd bij een gemiddeld netto elektriciteitsrendement van 13,7% en een netto warmterendement van 14,5%. Scenario's met rendementsverbetering laten een extra reductie van maximaal 0,6 miljoen ton CO₂ zien. Indien het effect van de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit de komende jaren wordt meegenomen, dan levert dit naar verwachting een reductie van circa 2,6 miljoen ton CO₂ op.

Zoals al aangegeven, kan een belangrijke verbetering van het rendement van een afvalverbrandingsinstallatie worden bereikt door meer afzet van warmte. Hier zal de komende planperiode van het LAP in het kader van het warmtebeleid veel aandacht aan worden besteed.

De bio-energiecentrales die in 2008 operationeel zijn of komen, leveren gezamenlijk een bijdrage van ongeveer 0,3 Mton aan vermeden CO₂ emissies.

Een andere belangrijke bijdrage van het afvalbeheer aan het klimaatbeleid wordt geleverd door het tegengaan van de uitstoot van methaan bij stortplaatsen. Het stortgas methaan is namelijk een broeikasgas dat ongeveer 20 keer zo schadelijk is dan CO₂. Door de sterke terugloop in het storten van biodegradeerbaar afval in de afgelopen jaren en het treffen van maatregelen op stortplaatsen om de emissies van stortgas te beperken, is ook de stortgasemissie terug gelopen. Tussen 1990 en 2006 is de jaarlijkse emissie van stortgas al met meer dan 300 kton methaan afgenomen, van 572 kton methaan in 1990 naar 257,6 kton in 2006. Dit komt overeen met zo'n 6 Mton CO₂-equivalent. Voor de reductie van emissies in Nederland is niets zo succesvol geweest als het beleid voor het terugdringen van het storten van organische afvalstoffen.

Duurzame energie

De met het verbranden van afvalstoffen opgewekte energie is voor een deel duurzame energie. Voor AVI's is dit gerelateerd aan het gedeelte van het afval dat kortcyclisch is, wat ongeveer 50% van de input is.

De productie van duurzame energie met afval vermeerde in 2006 de inzet van 12,4 PJ fossiele brandstoffen

Vergisten van GFT-afval en andere organische afvalstromen levert ook een bijdrage aan de duurzame energie productie. Deze bijdrage kan bij een gelijkblijvende hoeveelheid gescheiden ingezameld GFT-afval worden vergroot door meer GFT-afval te vergisten, het gas als (bio)brandstof te gebruiken en het digestaat in te zetten als veenvervanger. De bijdrage kan dan oplopen van 0,15 Mton CO₂ nu tot 0,7 Mton CO₂ op jaarbasis.

Biomassa en afvalstoffen die uit biomassa bestaan: kortcyclisch en duurzaam

Onder biomassa vallen stoffen met een organisch karakter, van plantaardige of dierlijke oorsprong. Bij het verbranden van biomassa ontstaat een hoeveelheid CO₂ die gelijk is aan de hoeveelheid CO₂ die tijdens de groeiperiode van de biomassa uit de atmosfeer is opgenomen. De productie van energie uit biomassa is daarom over een periode van circa 25 jaar gezien CO₂-neutraal. De CO₂-emissie bij de verbranding van biomassa wordt daarom kortcyclisch genoemd en levert geen bijdrage aan het ontstaan van het broeikaseffect. De op deze wijze geproduceerde energie heeft een duurzaam karakter.

Veel afvalstoffen bestaan geheel of gedeeltelijk uit biomassa, zoals GFT-afval, snoeiafval, organisch bedrijfsafval en papier/karton. Door de inzet van de biomassa-fractie uit afvalstoffen bij de energieproductie wordt duurzame energie geproduceerd.

Huishoudelijk restafval in Nederland bestaat voor ongeveer 50% uit biomassa (GFT-afval, papier, karton, enz.). De bij verbranding met dit restafval opgewekte energie geldt dan ook voor de helft als duurzame energie.

Fossiele brandstoffen en afvalstoffen die daarvan zijn gemaakt: langcyclisch en niet duurzaam

Bij de productie van energie uit fossiele brandstoffen als kolen, olie en gas komt ook CO₂ vrij. Opname van deze CO₂ uit de atmosfeer heeft miljoenen jaren geleden plaatsgevonden. De CO₂ die bij het verbranden van fossiele brandstoffen vrijkomt, wordt daarom langcyclisch genoemd. Deze vorm van CO₂ levert de grootste bijdrage aan het ontstaan van het broeikaseffect: er wordt immers CO₂ geëmitteerd, terwijl er geen recente opname tegenover staat.

Afvalstoffen bestaan voor een deel uit producten die zijn gemaakt van fossiele brandstoffen. Bekendste voorbeeld daarvan is kunststof. Bij de productie van energie uit deze afvalstoffen is dan ook geen sprake van duurzame energie. Wel betekent de inzet van de afvalstoffen voor verbranden dat het verbranden van fossiele brandstoffen kan worden verminderd.

Aangezien in veel Europese landen nog veel afval wordt gestort, zijn Europese programma's vooral gericht op het terugdringen van dat storten, omdat daar de grootste winst te behalen is. Een volgende stap is vaak pas het opzetten van een infrastructuur voor de energie-afzet. Voorbeelden uit Zweden en Denemarken laten echter zien dat als er vooraf al actief nagedacht wordt over energielevering er gemakkelijker hoge rendementen uit het afval kunnen worden gehaald.

5.4 Nutsfunctie en marktactiviteiten

5.4.1 Storten en inzameling huishoudelijk afval zijn nutstaken

In de afvalbeheerketen is storten een fundamentele voorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Op elk moment moet immers het afval op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige manier kunnen worden verwijderd. Dat geldt zowel voor het restafval dat niet nuttig kan worden toegepast of kan worden verbrand als het afval dat normaliter wel nuttig wordt toegepast of wordt verbrand, maar waarvan die verwerking (al dan niet tijdelijk) stagneert. In het laatste geval wordt gesproken van storten als achtervang.

Daarnaast is het van belang dat de continuïteit voor het milieuhygiënisch verantwoorde beheer van afvalstoffen is gewaarborgd, dus dat ook in de toekomst voldoende capaciteit beschikbaar is.

Storten wordt daarom in dit LAP als nutsfunctie gekarakteriseerd en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsvoorzieningen, als maatschappelijk onmisbare voorzieningen. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 9 (Organisatie).

Een andere voorziening die maatschappelijk onmisbaar is en waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, is de inzameling van huishoudelijk afval. Ook hier geldt dat het niet goed regelen van deze activiteit kan leiden tot het op een ongewenste manier verspreiden van afval in het milieu. In de hoofdstukken 9 (Organisatie) en 15 (Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen) wordt hierop nader ingegaan.

5.4.2 *Marktactiviteiten door overheden*

Als overheden economische activiteiten verrichten op een open markt, kunnen zij voordelen genieten die particuliere ondernemingen niet hebben. Die voordelen kunnen bijvoorbeeld liggen in het gebruik van goederen en gegevens die bij de overheid aanwezig zijn vanwege het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak. Hierdoor kan ongelijke concurrentie optreden. Deze problematiek wordt 'Markt en overheid' genoemd en is al vele jaren onderwerp van discussie, onder meer in het kader van het Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

De Mededingingswet is/wordt gewijzigd, teneinde zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en (andere) particuliere ondernemingen te creëren, rekening houdend met de specifieke publieke taak van de overheid. Als overheden economische activiteiten verrichten, moet men de volgende gedragsregels in acht nemen:

- de integrale kostprijs moet worden doorberekend.
Overheidsorganisaties dienen zodanige prijzen voor economische activiteiten vast te stellen dat deze activiteiten ten minste kostendekkend zijn. Dat betekent dat alle kosten, zowel de directe kosten als de indirecte kosten, worden doorberekend in de prijs van het product.
- eigen overheidsbedrijven mogen niet worden bevoordeeld.
Dit houdt onder meer in dat de economische activiteiten van een overheidsorganisatie niet mogen worden bekostigd met geld dat van de overheid is verkregen. Ook mag de naam van de overheid niet worden gebruikt en mogen geen goederen worden gebruikt zonder dat hiervoor ten minste de kostprijs in rekening wordt gebracht.
- een verbod op exclusief gegevensgebruik.
Als een overheidsorganisatie bij het uitvoeren van een economische activiteit gegevens gebruikt die zijn verkregen in het kader van de uitvoering van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden, dan moeten die gegevens ook aan derden beschikbaar worden gesteld.
- een verbod op functievermenging.
Er moet worden voorkomen dat dezelfde personen betrokken kunnen zijn bij zowel de uitoefening van bestuurstaken als bij het verrichten van de economische activiteiten.

5.5 Capaciteitsplanning

5.5.1 *Storten*

Zoals in paragraaf 5.4.1 is aangegeven, is storten een nutstaak. De overheid heeft daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit. Belangrijk daarbij is de capaciteit die nodig is om die nutstaak te kunnen uitvoeren.

Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland voor storten zelfvoorzienend wil blijven. Afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast of niet kan worden verbrand, moet in Nederland worden gestort, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Hierbij wordt niet uitgegaan van een krappe capaciteitsplanning. Het kan immers voorkomen dat voor nuttig toepasbaar of te verbranden afval een al dan niet tijdelijke stagnatie van de nuttige toepassing of de verbranding optreedt en dat tijdelijke opslag van de betreffende afvalstoffen niet mogelijk is. Voor de opvang van die afvalstoffen, ook wel achtervang genoemd, dient voldoende stortcapaciteit beschikbaar te zijn. Als harde richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2009-2015) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht.

In hoofdstuk 21 (Storten) wordt de capaciteitsplanning verder uitgewerkt.

5.5.2 *Verbranden van specifiek ziekenhuis afval*

De ZAVIN is de enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval. Bij het van kracht worden van het eerste LAP was de beschikbare capaciteit van de ZAVIN groter dan het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval. Dit werd toen terecht gezien als een moeilijkheid om de continuïteit van de basisvoorziening te waarborgen en daarom werd capaciteitsuitbreiding voor het verbranden van deze afvalstof in Nederland niet toegestaan.

Door de derde wijziging van het eerste LAP hebben ontdoeners vanaf 2007 de mogelijkheid gekregen om hun specifiek ziekenhuisafval zodanig te bewerken dat het als gewoon bedrijfsafval kan worden afgevoerd. Dit zou kunnen leiden tot minder aanbod aan de ZAVIN. Uitbreiding van de capaciteit voor de verbranding van specifiek ziekenhuisafval zou het waarborgen van de continuïteit van de ZAVIN alleen maar moeilijker maken en zou zelfs het bestaansrecht van ZAVIN in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit werd daarom ook na de derde wijziging van het eerste LAP niet toegestaan. Er is toen wel opgenomen dat de voorkeurspositie van de ZAVIN nog maar voor een periode van 3 jaar in stand zou worden gehouden en dat in principe vanaf 1-1-2010 de verbranding van specifieke ziekenhuisafval aan de markt zou worden overgelaten en de capaciteitsregulering op dat moment zou worden beëindigd.

In de afgelopen jaren is het aanbod aan de ZAVIN echter toegenomen en in 2007 en 2008 is het aanbod groter geworden dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Het afval dat de ZAVIN zelf niet heeft kunnen verwerken, is overgebracht naar verbrandingsinstallaties in het buitenland. De verwachting is dat het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval ook na 2008 zal blijven stijgen en het aanbod dus structureel hoger wordt dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Dat betekent dat uitvoer van specifiek ziekenhuisafval naar het buitenland noodzakelijk zal blijven.

De hiervoor beschreven ontwikkelingen, in combinatie met het voornemen om vanaf 1-1-2010 de verbranding van specifieke ziekenhuisafval aan de markt over te laten, zijn geen reden om de capaciteit voor de verbranding van specifiek ziekenhuisafval te blijven reguleren. Het is dan ook na het van kracht worden van het tweede LAP toegestaan om nieuwe verbrandingscapaciteit voor specifiek ziekenhuisafval te realiseren.

5.6 Geografische begrenzingen

Voor afvalbeheer gelden binnen Nederland geen geografische grenzen. Afval mag vrij door heel Nederland worden getransporteerd zonder dat daarbij beperkingen bestaan bij het overschrijden van provincie- of regiogrenzen.

Bij afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing is al lang sprake van een internationale markt. De betreffende afvalstoffen mogen dan ook nagenoeg vrij, binnen het daarvoor vastgelegde kader (EVOA), worden overgebracht naar andere Europese landen en landen van de OESO.

Op de geografische grensaspecten van verbranden als vorm van verwijderen en storten wordt hierna kort ingegaan.

5.6.1 Verbranden als vorm van verwijderen

Op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 in- en uitvoer van al het niet-gevaarlijk restafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan, ook als dit leidt tot een bepaalde hoeveelheid verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. Met de vierde wijziging van het eerste LAP is een systeem van een flexibel invoerplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort. Uiteraard moeten bij in- en uitvoer de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.

Vanaf 1 januari 2005 beschikt Nederland niet meer over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verbranden van DTO-afvalstoffen. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat in- en uitvoer voor verbranden van gevaarlijk afval, met uitzondering van specifiek ziekenhuis afval, als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan.

Zoals in de derde wijziging van het eerste LAP is aangekondigd, zal vanaf 1-1-2010 het verbranden van specifieke ziekenhuisafval aan de markt worden overgelaten. Dat betekent dat na die datum in- en uitvoer van specifiek ziekenhuisafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat na het van kracht worden van het tweede LAP nieuwe capaciteit voor het verbranden van specifiek ziekenhuisafval mag worden gerealiseerd. Omdat het onwaarschijnlijk is dat die nieuwe capaciteit vóór 1-1-2010 zal zijn gerealiseerd, blijft de voorkeurspositie van de ZAVIN als enige verbrandingsinstallatie in Nederland tot 1-1-2010 in stand. Dat betekent dat tot 1-1-2010 alleen de ZAVIN toestemming kan krijgen voor uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen van specifiek ziekenhuisafval, bijvoorbeeld bij calamiteiten of als het aanbod aan de ZAVIN groter is dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Invoer wordt alleen toegestaan als de ZAVIN te weinig aanbod van Nederlands specifiek ziekenhuisafval heeft.

5.6.2 *Storten*

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van de zelfvoorziening. Dat betekent dat er geen Nederlandse afvalstoffen in het buitenland en geen buitenlandse afvalstoffen in Nederland mogen worden gestort. Gedurende de planperiode van het LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en zowel uitvoer als invoer voor storten wordt niet toegestaan. Dit met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn.

5.7 **Producentenverantwoordelijkheid**

Producentenverantwoordelijkheid in het afvalstoffenbeleid houdt in dat producenten of importeurs (mede) verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van de producten die door hen op de markt zijn of worden gebracht. Concreet betekent dit dat de producenten en importeurs verantwoordelijk worden gesteld om een logistiek op te zetten voor het afvalbeheer en hiervan ook de financiering te organiseren. Bij dit principe is sprake van een ketenverantwoordelijkheid, omdat ook andere schakels in de keten (zoals gemeenten en detaillisten) verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld.

Dat houdt in dat er, zolang men binnen de gestelde kaders blijft, geen of slechts een minimale rol voor de rijksoverheid is bij de invulling van de inzamel- en verwerkingssystemen.

Er worden verschillende instrumenten ingezet om aan producentenverantwoordelijkheid invulling te geven. Op grond van de artikelen 10.17 en 15.32 van de Wet milieubeheer kan producentenverantwoordelijkheid wettelijk worden ingevoerd. Momenteel is dit voor vijf afvalstromen geregeld. De betreffende regelingen worden ook wel 'productbesluiten afvalbeheer' genoemd. In tabel 5.2 is een overzicht opgenomen.

Daarnaast kan de Minister van VROM, indien een belangrijke meerderheid binnen een branche daarom verzoekt, een overeenkomst over het instellen van een afvalbeheersbijdrage (voorheen verwijderingsbijdrage) algemeen verbindend verklaren (artikel 15.36 Wet milieubeheer). Deze overeenkomst moet voldoen aan de eisen welke zijn gesteld in de Regeling verzoek afvalbeheerbijdrage en in de Leidraad Algemeen verbindend verklaring afvalbeheerbijdrage. Voor enkele afvalstromen is een algemeen verbindend verklaring (avv) verleend (zie tabel 5.2). Instrumenten ter bevordering van producentenverantwoordelijkheid worden doorgaans in combinatie met andere instrumenten ingezet, zoals het instellen van stortverboden en het heffen van stortbelasting.

Het inzetten van instrumenten om producentenverantwoordelijkheid te realiseren, blijkt met name meerwaarde te hebben als:

1. Nuttige toepassing van een product een ketendeficit met zich meebrengt dat kan worden overbrugd door de kosten voor afvalbeheer op een andere plaats in de keten te leggen.
2. Een regierol van producenten en importeurs in de keten noodzakelijk is om de (gescheiden) inzameling en/of nuttige toepassing van een product in voldoende mate van de grond te krijgen.

In vrijwel alle gevallen waar tot nu toe producentenverantwoordelijkheid is ingevoerd, zijn door producenten en importeurs collectieve systemen opgezet om te voldoen aan hun verplichtingen.

In veel gevallen financieren de producenten en importeurs het afvalbeheer door het instellen van een afvalbeheersbijdrage die in rekening wordt gebracht bij de verkoop van een nieuw product. Deze bijdrage kan, binnen de grenzen van de (mededingings)wetgeving, worden verdisconteerd in de prijs van het product (internalisatie) of voor de consument zichtbaar in rekening worden gebracht bij de verkoop van het product.

Het principe van producentenverantwoordelijkheid is ook uitgangspunt in Europees afvalstoffenbeleid. Alle Nederlandse productbesluiten afvalbeheer zijn op Europese richtlijnen gebaseerd.

Tabel 5.2
Overzicht van instrumenten die invulling geven aan
producentenverantwoordelijkheid en de afvalstoffen die het betreft

Instrument	Afvalstoffen	Uitwerking instrument
Regelgeving	Verpakkingen	Besluit beheer verpakkingen en papier en karton
	Autobanden	Besluit beheer autobanden
	Elektrische en elektronische apparatuur (inclusief spaarlampen)	Besluit beheer elektr(on)ische apparatuur Regeling beheer elektr(on)ische apparatuur
	Batterijen	Besluit beheer batterijen 2008 Regeling beheer batterijen en accu's 2008
	Autowrakken	Besluit beheer autowrakken
Algemeen verbindend verklaring	Oud-papier/karton	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor papier en karton 2006
	Vlakglas	Overeenkomst over de afvalbeheersbijdrage voor vlakglas (november 2008)

In het eerste LAP waren acht (groepen van) producten opgenomen waarvoor tijdens de planperiode zou worden gezien of de introductie van producentenverantwoordelijkheid zou kunnen bijdragen aan een beter afvalbeheer. In de voortgangsrapportage LAP van oktober 2005 (VROM, 2005) is aangegeven dat voor geen van de (groepen van) producten producentenverantwoordelijkheid in Nederland zal worden ingevoerd.

Zoals eerder in dit LAP is vermeld, gaat ketengericht afvalbeleid een belangrijke functie vervullen in de komende planperiode. Daarbij zal tevens worden gezien of de invoering van het principe van producentenverantwoordelijkheid voor andere afvalstoffen daarbij een functie kan vervullen. Vanzelfsprekend wordt hierbij rekening gehouden met de uitkomsten van de evaluatie van het instrument producentenverantwoordelijkheid (zie hierna).

Evaluatie van producentenverantwoordelijkheid

In 2007 is door het ministerie van VROM een evaluatie van het instrument producenten-verantwoordelijkheid uitgevoerd, waarbij onder meer de neveneffecten van de introductie van het instrument zijn beschouwd. Aanleiding daarvoor was de vraag of er verbeteringen mogelijk zijn van het betreffende instrument en de politieke en maatschappelijke belangstelling voor de omvang van de financiële fondsen bij een aantal collectieve producentenorganisaties.

In het onderzoek zijn 11 effecten van producentenverantwoordelijkheid naar voren gekomen, waarvan de volgende als ongewenst neveneffect zijn beoordeeld:

1. Door de invoering van producentenverantwoordelijkheid is weliswaar een hoge efficiency bereikt in de uitvoering, maar er is geen prikkel ontstaan voor design for recycling, hoewel dit wel een van de doelstellingen is geweest bij introductie van het instrument. Het ontbreken van de prikkel is vooral het gevolg van de collectieve uitvoering van de regelgeving door de producenten en importeurs. Het bereiken van dit effect wordt niet langer nagestreefd door producentenverantwoordelijkheid, omdat er inmiddels andere instrumenten zijn ingezet die hetzelfde doel nastreven, zoals de Europese richtlijn eco-design en daaruit voortvloeiende maatregelen. Daarnaast zijn er verschillende direct werkende preventievoorschriften die ook hun doorwerking hebben op de recyclebaarheid van producten, zoals een verbod op het toepassen van lood en andere gevaarlijke stoffen in elektronische producten. Verwacht wordt dat met name de nieuwe Europese wetgeving voor ecodesign de gewenste preventie effecten wél zullen ontstaan.
2. Er is geen verplichting tot openbaarmaking van jaarcijfers van uitvoeringsorganisaties en de cijfers van afzonderlijke organisaties zijn niet zonder meer vergelijkbaar vanwege ongelijke organisatorische en financiële opzet. Hierdoor is er geen of onvoldoende zicht op de bestedingen van de gelden.
In 2007 en 2008 is met de betrokken organisaties afgesproken dat ze zich voortaan vrijwillig aan de regels voor commerciële stichtingen houden (BW 2, titel 9, met name Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 640). Ook is met de collectieve organisaties afgesproken dat zij hun jaarcijfers op internet zullen plaatsen, zodat deze voor een ieder toegankelijk zijn.
3. Er zijn bij een aantal collectieve producentenorganisaties fondsen gevormd met een aanzienlijke omvang.
In het verleden waren hiervoor geen eisen gesteld, met uitzondering van de avv-systemen, waarvoor een eis is opgenomen in de Leidraad. Wel zijn in sommige productbesluiten bepalingen opgenomen die van invloed zijn op de fondsen, zoals de verantwoordelijkheid voor het beheer van de zogenoemde historische voorraad en een garantstelling voor het opruimen van de nieuwe voorraad in geval men ophoudt te bestaan als fabrikant. In de periode 2007 tot en met 2009 zijn met alle collectieve organisaties afzonderlijk op vrijwillige basis afspraken gemaakt over maximering van de fondsvorming en de eventuele afbouw van de bestaande fondsen.
4. Er zijn geen regels over de vereffening van een eventueel batig saldo bij liquidatie van de uitvoeringsorganisaties. In de praktijk bleek dat niet in alle gevallen afdoende was geregeld dat een eventueel batig saldo bij liquidatie wordt besteed aan een doel dat in lijn ligt met producentenverantwoordelijkheid. Zodoende is er een risico dat een dergelijk saldo niet wordt ingezet voor het doel waarvoor het is geïnd.
In 2007 en 2008 is met de afzonderlijke collectieve producentenorganisaties afgesproken om, voorzover het nog niet geregeld was, dit alsnog te regelen in de statuten. Daarbij wordt een bestemming vastgelegd die in lijn ligt met de doelstellingen van producentenverantwoordelijkheid.

5.8 Marktwerking

In een in 1999 door de Erasmus Universiteit uitgevoerde studie (OCFEB, 1999) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van het Nederlandse afvalbeheer goed is: het percentage hergebruik is hoog en de hoeveelheid afval die volgens de minst gewenste wijze van afvalbeheer wordt verwerkt (storten) is beperkt. Met betrekking tot de efficiëntie wordt gesteld dat al ongeveer 80% van het Nederlandse afval op marktconforme manier wordt ingezameld en verwerkt.

Bij de resterende 20%, te weten de markten rond het inzamelen van huishoudelijk afval, verbranden als vorm van verwijdering en storten, kan de efficiëntie mogelijk worden verbeterd.

Er zijn drie redenen waarom de efficiëntie mogelijk niet optimaal is:

1. Er is geen vrije toe- en uittreding. De drie overheden reguleren namelijk de capaciteit voor verbranden en storten en de gemeenten reguleren de toetreding bij het inzamelen van huishoudelijk afval.
2. Er zijn geografische begrenzingen door zowel provincie- als landsgrenzen.
3. Er is geen vrije afstemming tussen vraag en aanbod. Dit komt doordat er veel langjarige contracten bestaan tussen gemeenten en verwijderingsinrichtingen en financiële risico's van veel afvalverbrandingsinstallaties worden afgedekt door gemeenten.

Het eerste LAP heeft fors ingezet op een verdere versterking van de marktwerking om een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer te bevorderen:

- met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 zijn de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval;
- de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen is op 1 juli 2003 opgeheven;
- door het sluiten van de draaitrommelovens voor gevaarlijk afval zijn ontdoeners vanaf 1 januari 2005 niet meer verplicht om hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval. De in- en uitvoer van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen is vanaf 1 januari 2005 toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven;
- op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 in- en uitvoer van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Wel is door de vierde wijziging van het eerste LAP een systeem van een flexibel invoerplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort;
- door het sluiten van de C2-deponie eind 2005 zijn de mogelijkheden om deze afvalstoffen uit te voeren, verruimd;
- het eerste LAP heeft geleid tot een inperking van de omvang van de afvalstromen waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Dit betekent dat minder afval onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid valt en dus meer afval aan de vrije markt wordt overgelaten;
- het eerste LAP richtte zich op een verdere deregulering en het bereiken van het gewenste afvalbeheer werd met name door de inzet van marktconforme instrumenten (zoals financiële instrumenten) gestimuleerd. Daarbij speelt het aspect belonen (bijvoorbeeld VAMIL-regeling) een belangrijke rol. Uiteraard zijn

- ook instrumenten ingezet om minder gewenst afvalbeheer tegen te gaan, zoals de stortbelasting;
- tenslotte zijn door stimuleringsmaatregelen technische innovaties die de marktposities van bedrijven kunnen versterken, mogelijk gemaakt.

Het hiervoor staande geeft aan dat het eerste LAP veel van de door de Erasmus Universiteit genoemde oorzaken van een nog niet optimale efficiëntie heeft aangepakt en dat gedurende de looptijd van het eerste LAP de marktwerking in het afvalbeheer verder is toegenomen. In dit tweede LAP wordt vooralsnog de in het eerste LAP ingezette lijn voortgezet. Er worden dus geen maatregelen genomen om de eerder in gang gezette versterking van de marktwerking terug te draaien of in te perken.

Het resultaat van het eerste LAP is dat vanaf 1 januari 2007 alleen voor storten en de inzameling van huishoudelijk afval nog sprake is van inperking van de marktwerking. Voor deze twee onderwerpen worden vooralsnog geen maatregelen genomen om daar verandering in aan te brengen. Voor storten blijft dus de capaciteitsregulering en het beginsel van de zelfvoorziening in stand, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Dat betekent dat er nog geen vrije toe- en uittreding op de stortmarkt komt en dat de geografische (lands)begrenzing niet wordt opgeheven.

Bij de inzameling van huishoudelijk afval mogen gemeenten nog steeds zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen.