

10 Instrumentarium

10.1 Inleiding

Het beheer van afvalstoffen zoals in dit LAP is neergelegd, komt niet vanzelf tot stand. Ketengericht afvalbeleid vergt een omslag in het denken, afvalscheiding kost moeite, nuttige toepassing is meestal duurder dan storten en het beperken van de emissies van verwerkingsinrichtingen is vaak kostbaar. Het zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk maken dat er instrumenten moeten worden ingezet om de voorkeursvolgorde bij het beheer van afvalstoffen te realiseren.

De instrumenten die kunnen worden ingezet om de milieudoelstellingen op het gebied van afvalbeheer te halen, bestrijken een breed gebied en lopen uiteen van stimulerend tot regulerend. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke overwegingen een rol spelen bij de keuze voor de inzet van instrumenten voor het behalen van een specifiek beleidsdoel en welke accenten worden gelegd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier groepen van instrumenten: communicatie, financiële instrumenten, stimulerende instrumenten en regulerende instrumenten. Een strakke scheiding tussen deze instrumenten is niet altijd mogelijk. De instrumenten overlappen elkaar namelijk vaak, zoals stimulerende en financiële instrumenten. Ook kan regulering niet plaatsvinden zonder begeleidende communicatie.

10.2 Overwegingen en uitgangspunten

Bij de keuze van de in te zetten instrumenten zijn vier punten van belang:

1. Draagvlak voor het gewenste beheer van afvalstoffen.
De eerste en misschien wel belangrijkste stap bij het bereiken van een draagvlak is het overtuigen van de betreffende doelgroepen van de noodzaak van een bepaald gedrag of wijze van werken. Het is daarbij van belang dat het bedrijfsleven waarop het afvalbeleid is gericht, zelf mede invulling kan geven aan dat beleid. Daarom zijn het bedrijfsleven, evenals andere maatschappelijke organisaties, direct bij de opstelling van dit LAP betrokken.
2. De doelgroep waarop de beleidsdoelstelling zich richt.
Het is duidelijk dat het realiseren van afvalscheiding bij burgers of midden- en kleinbedrijven een hele andere benadering vraagt dan bij een overzichtelijke en homogene doelgroep als de raffinaderijen.
3. De financiële prikkels bij het beheer van een bepaalde afvalstof.
Net als water naar het laagste punt stroomt, heeft afval de neiging terecht te komen op het punt met de laagste kosten. Het maakt voor de in te zetten instrumenten daarom veel uit of de uit milieu-oogpunt gewenste wijze van beheer goedkoper of duurder is dan een niet of minder gewenste wijze.
4. De mogelijkheid om regelgeving adequaat te handhaven.
Op papier kan alles goed zijn geregeld, maar als de middelen en capaciteit om de naleving van regels te controleren ontbreken of als de regels veel ruimte voor interpretatie laten, dan is de waarde van regels beperkt.

De hiervoor staande overwegingen leiden tot de volgende uitgangspunten bij de inzet van instrumentarium:

- 'draagvlak' is cruciaal bij het bereiken van de doelstellingen. Duidelijkheid en communicatie over nut en noodzaak van de gewenste wijze van beheer van afvalstoffen en een directe betrokkenheid van degenen die het betreft, is daarom essentieel;
- daar waar mogelijk moet het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand komen op grond van financiële prikkels dan wel worden ondersteund door financiële prikkels;
- geboden en verboden alleen toepassen als die ook goed te handhaven zijn.

10.3 Communicatie

Communicatie, ook vaak voorlichting genoemd, is en blijft een van de pijlers van het instrumentarium dat wordt ingezet om het afvalstoffenbeleid uit te kunnen voeren. Met name voor zeer grote en/of heterogene doelgroepen zoals consumenten en het midden- en kleinbedrijf (MKB) valt of staat de realisatie van het gewenste afvalbeheer met goede communicatie. De communicatie heeft tot doel om draagvlak te creëren en om te zorgen dat doelgroepen bekend zijn met en begrip krijgen voor beleid en wetgeving die op hen betrekking hebben. Het gaat zowel om communicatie bij de voorbereiding, zodat rekening kan worden gehouden met de wensen en mogelijkheden van de doelgroepen, als na vaststelling van dat beleid en de wetgeving.

Voorbeelden van communicatie zijn de gemeentelijke campagnes over gescheiden inzameling door burgers en de voorlichting die gemeenten geven aan MKB bedrijven over de verplichtingen tot afvalscheiding op grond van de vergunning of algemene regels (Activiteitenbesluit).

Bij het opzetten van voorlichtingscampagnes is belangrijk om te bezien wie de meest effectieve 'afzender' van de boodschap zou kunnen of moeten zijn. In het verleden was de overheid vaak de instantie die voorlichting gaf of opriep tot bepaald afval-gedrag. De afgelopen jaren is, onder meer als gevolg van producentenverantwoordelijkheid, een steeds grotere rol ontstaan voor de andere spelers in het veld, zoals het bedrijfsleven, branche-organisaties en belangengroeperingen. Voorbeelden daarvan zijn de campagnes over batterijen, elektr(on)ische apparatuur en zwerfafval. Een goede coördinatie tussen alle betrokken instanties en organisaties en een gemeenschappelijk vastgestelde 'boodschap' zijn belangrijke voorwaarden om deze aanpak te laten slagen.

Het is belangrijk dat gemeentelijke overheden doorgaan met hun voorlichtingsactiviteiten richting burgers. Het beheer van huishoudelijk afval heeft immers nog niet het niveau behaald dat in het eerste en dit tweede LAP als doel is gesteld, namelijk 60% nuttige toepassing. Het blijft dus noodzakelijk om burgers te blijven wijzen op het belang van het goed scheiden van het huishoudelijk afval. Het informeren over de bereikte resultaten en de mogelijke financiële consequenties daarvan is minstens zo belangrijk. De burger kan daardoor nog meer worden gestimuleerd om het gewenste gedrag te gaan uitvoeren.

10.4 Financiële instrumenten

De inzet van financiële instrumenten bij het beheer van afvalstoffen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Er kan onderscheid worden gemaakt in financiële instrumenten die gewenst gedrag belonen en instrumenten die bepaalde handelingen belasten of bepaalde doelgroepen een financiële verantwoordelijkheid geven. De eerste categorie, ook wel stimulerende instrumenten genoemd, wordt in paragraaf 10.5 behandeld. De tweede categorie, waaronder met name belastingen en heffingen vallen, komt in deze paragraaf aan de orde. Voorbeelden daarvan zijn de belasting op milieugrondslag, producentenverantwoordelijkheid en tariefdifferentiatie bij de inzameling van afval.

10.4.1 *Belasting op milieugrondslag*

De Wet belasting op milieugrondslag (Wbm) kent een belasting op de afgifte ter verwijdering van afvalstoffen aan een inrichting en de verpakkingenbelasting. Bij eerst genoemde belasting wordt een onderscheid gemaakt in het storten van afvalstoffen (verder: stortbelasting) en het verbranden van afvalstoffen (verder: verbrandingsbelasting). Verbranden met een hoofdgebruik als brandstof of een hoofdgebruik voor een andere wijze van energieopwekking zijn uitgezonderd van de belasting.

Stortbelasting

De in 1995 ingevoerde stortbelasting heeft een belangrijke sturende werking gehad. Door de belasting was er voor veel afvalstoffen namelijk geen financiële prikkel meer om deze te storten in plaats van nuttig toe te passen of te verbranden, omdat door de belasting het alternatief voor storten meestal goedkoper was dan storten. Voor het storten van afvalstoffen met een volumieke massa van meer dan 1100 kilo per m³ geldt in 2008 een laag tarief van € 14,56 en voor afvalstoffen met een lagere volumieke massa geldt in 2008 een hoog tarief van € 88,21.

Een ongewenst neveneffect van een stortbelasting kan zijn dat afvalverbrandingsinstallaties met lage verbrandingstarieven hun tarieven verhogen tot net onder het storttarief. Dit zou betekenen dat ontdoeners onnodig op hogere kosten worden gejaagd. In het eerste LAP was daarom de mogelijkheid opgenomen voor de minister van VROM om minimum en maximum tarieven vast te stellen voor het verwijderen van afvalstoffen. De afgelopen jaren is echter geen melding gemaakt van dit ongewenst neveneffect en daarom werd al tijdens de geldingsduur van het eerste LAP besloten om de mogelijkheid voor de minister van VROM om in de tarieven in te grijpen, te laten vervallen. Met het vrijgeven van de afvalverbrandingsmarkt, de toename van de verbrandingscapaciteit in Nederland en het buitenland en de daardoor toegenomen concurrentie is niet te verwachten dat het genoemde ongewenste effect in de toekomst alsnog zal optreden.

De Europese Commissie heeft in maart 2007 een Groenboek over marktconforme instrumenten uitgebracht. Daarin heeft de commissie de mogelijkheid van een zekere harmonisatie van stortbelastingen in de EU aan de orde gesteld. De Nederlandse regering heeft in haar reactie op het Groenboek gesteld dat Nederland op zich positief staat tegenover een verplichting tot introductie van een stortbelasting per land, gekoppeld aan het instellen van EU-brede 'milieu-effectieve' minimumtarieven. In beginsel staat Nederland ook positief tegenover het vastleggen van gemeenschappelijke criteria voor de nationale stortbelastingen qua vormgeving,

mits daarbij rekening wordt gehouden met de verschillende omstandigheden per lidstaat.

Verbrandingsbelasting

De verbrandingsbelasting is "nihil" (0 euro). Het verhogen van deze heffing is een mogelijkheid om deze vorm van verwijderen financieel minder aantrekkelijk te maken. Dit kan er toe leiden dat afvalstoffen die nu nog worden verbrand in de toekomst met mogelijk minder milieudruk nuttig worden toegepast. Het wordt dan bijvoorbeeld aantrekkelijker om meer bronscheiding te gaan nastreven of om gemengde afvalstromen die nu in AVI's worden verbrand, te gaan nascheiden met als doel herbruikbare materiaalstromen of brandstoffen te verkrijgen.

Een verbrandingsbelasting heeft echter ook nadelen, zoals:

- veel gemeenten zijn via langlopende contracten gebonden aan AVI's of zijn eigenaar/aandeelhouder van AVI's. Hierdoor is het voor die gemeenten maar beperkt mogelijk om hun huishoudelijk restafval te gaan sturen van AVI's naar bijvoorbeeld nascheidingsinstallaties. Een verbrandingsbelasting leidt dan alleen maar tot hogere kosten voor die gemeenten, wat mogelijk zal leiden tot hogere afvalstoffenheffing voor de burgers.
- als gevolg van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen, wordt een deel van de Nederlandse AVI's als installatie voor nuttige toepassing gekwalificeerd. Die installaties vallen dan buiten het bereik van de verbrandingsbelasting, omdat deze zich alleen op verwijderen richt. Als gevolg daarvan zou een verbrandingsbelasting zich maar richten op een deel van het afval dat in Nederland in afvalverbrandingsinstallaties wordt verbrand.
- verbranden wordt duurder dan storten. Dit zou kunnen leiden tot ontwijkgedrag, dat wil zeggen dat meer brandbare reststromen worden aangeboden aan stortplaatsen;
- als het verbranden van afvalstoffen duurder wordt, kan dat er toe leiden dat de storttarieven van brandbare afvalstoffen die vanwege een tekort aan verbrandingscapaciteit moeten worden gestort, worden verhoogd tot het nieuwe niveau van het (gemiddelde) verbrandingstarief. Ontdoeners krijgen hierdoor onnodig hogere kosten.

Los van deze mogelijke negatieve effecten, geldt dat in Nederland de afgelopen jaren nadrukkelijk is gekozen voor het vrijgeven van de verbrandingsmarkt. Het doel daarvan is om in Nederland meer verbrandingscapaciteit en meer concurrentie op die markt te krijgen. Met het instellen van een verbrandingsbelasting wordt ingegrepen in een vrij gegeven markt, want het kan leiden tot minder aanbod voor een bedrijfstak waarvan de markt de afgelopen jaren is vrijgegeven.

Gelet op het hiervoor staande, wordt de verbrandingsbelasting vooralsnog niet verhoogd.

Verpakkingenbelasting

De verpakkingenbelasting is per 1 januari 2008 van kracht geworden. De belasting heeft betrekking op verpakte producten en op 'losse' verpakkingen. Het aangrijpingspunt ligt aan het begin van de waardeketen in Nederland, dat wil zeggen dat ze moet worden betaald door de importeur of producent die als eerste het product binnen Nederland aan een ander ter beschikking stelt. Daardoor worden bijvoorbeeld statiegeld- en andere meermalig gebruikte verpakkingen slechts éénmaal belast. Ook importeurs die verpakkingen van ingevoerde producten direct na binnenkomst in Nederland verwijderen en afvoeren moeten daarover verpakkingenbelasting betalen.

Over de eerste 15.000 kilo verpakkingen die een producent of importeur jaarlijks in Nederland op de markt brengt, is geen belasting verschuldigd. Dankzij deze ondergrens blijft het aantal belastingplichtige bedrijven beperkt tot 8000 à 10.000, die tezamen ongeveer 95% van de totale hoeveelheid verpakkingsmateriaal op de markt brengen

10.4.2 *Producentenverantwoordelijkheid*

Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat producenten en importeurs een (mede)verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van hun producten in het afvalstadium, inclusief de financiering daarvan. Producentenverantwoordelijkheid is daarom ook een financieel instrument en het leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd.

De financiering vindt voor een aantal productgroepen plaats door afvalbeheersbijdragen (voorheen verwijderingsbijdragen) die door producenten/importeurs zijn ingesteld. Deze bijdragen worden bij aankoop van een product betaald. Bij andere productgroepen, zoals batterijen en ICT-apparatuur, hebben de producenten en importeurs ervoor gekozen geen (voor de consument) zichtbare afvalbeheersbijdrage aan de consument in rekening te brengen. Wel betalen zij een bijdrage aan de organisatie die voor hen het afvalbeheer verzorgt. Voor verpakkingen is geen afvalbeheersbijdrage ingesteld, maar is sinds 1-1-2008 de verpakkingen-belasting van kracht.

Producentenverantwoordelijkheid is door regelgeving opgelegd voor batterijen, elektr(on)ische apparatuur, auto's, autobanden en verpakkingen. Producenten en importeurs kunnen ook op vrijwillige basis producentenverantwoordelijkheid invoeren. In dat geval bestaat de mogelijkheid dat zij een algemeenverbindendverklaring aanvragen bij de Minister van VROM, waarmee de afvalbeheersbijdrage voor de betreffende producten voor de gehele sector kan worden ingevoerd. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij oud papier en karton, niet zijnde verpakkingen.

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 dan waarvoor het nu geldt, een functie kan vervullen.

De nieuwe Kaderrichtlijn zegt in artikel 8 onder meer het volgende:
 "Ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen kunnen de lidstaten wettelijke of andere maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product) een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt.

Die maatregelen kunnen onder andere bestaan uit het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten afkomstige afvalstoffen, alsmede het daaropvolgende beheer van de afvalstoffen, en de financiële verantwoordelijkheid voor die activiteiten. Verder kunnen deze maatregelen de verplichting omvatten openbaar beschikbare informatie te verstrekken over de mate waarin het product herbruikbaar en recycleerbaar is."

10.4.3 *Tariefdifferentiatie*

De Wet milieubeheer geeft aan gemeenten de bevoegdheid om een heffing in te stellen ter bestrijding van de kosten die voor hen zijn verbonden aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Alle Nederlandse gemeenten maken hiervan gebruik. Gemeenten hebben de mogelijkheid om te differentiëren in de heffing die zij opleggen, bijvoorbeeld op basis van het gewicht van het door de burgers aangeboden afval of het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Deze vorm van tariefstelling wordt 'diftar' genoemd (gedifferentieerde tarieven).

Diftar is dus een financiële prikkel om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen. Tegelijkertijd kan diezelfde prikkel aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van diftar moet dan ook steeds goed worden bezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Omdat lokale omstandigheden bepalend zijn voor de effectiviteit van een dergelijk systeem, de omvang van de ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden om deze te beperken, wordt ook in dit tweede LAP geen algemeen advies over de introductie van diftar gegeven. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over diftar te nemen.

10.5 **Stimulerende instrumenten**

Stimulerende instrumenten dragen op verschillende manieren bij aan het bereiken van de doelstellingen van het LAP. Stimulering van kennisontwikkeling en kennisoverdracht speelt een belangrijke rol waar er technische belemmeringen zijn voor een goed beheer van afvalstoffen of waarbij de betrokken partijen niet goed op de hoogte zijn van de technische mogelijkheden.

Stimulerende instrumenten worden ook ingezet als 'duwtje in de rug', een positieve prikkel in de vorm van een financiële bijdrage voor activiteiten die leiden tot structurele verbeteringen bij het beheer van afvalstoffen. Daarnaast zijn er stimulerende instrumenten die zich richten op 'belonen voor goed gedrag'.

Duurzaam inkopen

Jaarlijks kopen overheden voor ruim 40 miljard euro aan producten en diensten in. De overheid heeft als doelstelling om de overheidsinkopen te verduurzamen. Dit 'duurzaam inkopen' houdt in dat bij de inkoop van producten, diensten en werken milieu- en sociale criteria worden toegepast. Als overheden duurzaam gaan inkopen, krijgt de markt voor duurzame producten een stevige impuls.

De rijksoverheid wil in 2010 voor 100 procent duurzaam inkopen. De gemeenten streven naar 75 procent in 2010 en 100 procent in 2015. Provincies en waterschappen hebben minimaal 50 procent in 2010 als doel gesteld en zijn in gesprek over verhoging.

10.6 **Regulerende instrumenten**

Regulering in de vorm van geboden en verboden blijft altijd nodig. Dat komt bijvoorbeeld omdat met de inzet van andere instrumenten niet altijd het gewenste beheer van afvalstoffen kan worden bereikt, maar ook omdat E(E)G-richtlijnen verplichten tot regulering.

De afgelopen jaren is in Nederland nadrukkelijk ingezet op het terugdringen van de regeldruk en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dat heeft er onder meer toe geleid dat waar mogelijk wetgeving op het gebied van afvalstoffen is ingetrokken of vereenvoudigd. In de afzonderlijke voortgangsrapportages over de uitvoering van het LAP is daarover gerapporteerd.

De regelgeving die van toepassing is op afzonderlijke afvalstoffen en verwerkingsmethoden is opgenomen in diverse hoofdstukken van dit LAP en in de achtergrondinformatie van dit LAP.

10.7 Deregulering

Zoals in paragraaf 4.3 is aangegeven, is de definitie van het begrip 'afvalstof' in de Kaderrichtlijn afvalstoffen vastgelegd. Uit de definitie en de jurisprudentie blijkt dat het begrip afvalstof breed moet worden geïnterpreteerd.

Als een stof eenmaal als een afvalstof is aangemerkt, zijn diverse regels en procedures van toepassing op het beheer van die stof. Dat heeft tot doel om een hoogwaardig, lekvrij en handhaafbaar beheer van de afvalstof te bereiken.

De kans bestaat dat de hiervoor bedoelde regelgeving bij bepaalde afvalstoffen belemmerend kan werken bij het realiseren van nuttige toepassing, bijvoorbeeld omdat initiatiefnemers opzien tegen de regels en procedures die van toepassing zijn als zij afvalstoffen nuttig willen gaan toepassen.

Bij het opstellen van dit tweede LAP zijn uit het veld de volgende voorbeelden naar voren gebracht waar regelgeving belemmerend kan werken: het toepassen van biobrandstoffen voor energiebenutting (bijvoorbeeld in WKK-installatie), het gebruik van afvalstromen voor de veevoerindustrie, het toepassen van afvalstoffen bij co-vergisting, de ontwikkeling van groen gas uit afval, het toepassen van agrarische afvalproducten (bijvoorbeeld stro), het hergebruik van onderdelen van samengestelde producten die gedemonteerd (gaan) worden (auto's, tonercartridges, enz.), en het gebruiken van éénmalig reinigbare poetsdoeken, emballage, bestratingmateriaal, enz.

Het huidige beleid is er op gericht om de nuttige toepassing van afvalstoffen te stimuleren. Dat gebeurt onder meer door het nastreven van deregulering, met name voor afvalstoffen die rechtstreeks nuttig kunnen worden toegepast in aangewezen processen en waarvan de nuttige toepassing nauwelijks milieurisico's oplevert. Een belangrijke vorm van deregulering is het vervangen van specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing door algemene regels. Dit gebeurt met name door diverse activiteiten onder het Activiteitenbesluit te brengen, wat voor het bedrijfsleven onder meer leidt tot minder administratieve lasten en minder regelgeving.

Na het van kracht worden van dit LAP zal worden gezien of er nog meer mogelijkheden zijn voor deregulering.