

8 Doelstellingen

8.1 Inleiding

De officiële missie van het milieubeleid is: "Met het scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de instandhouding en verbetering van de milieukwaliteit een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling".

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat deze milieudoelstelling betekent voor het afvalbeleid.

Begin 2010 heeft door de eerste wijziging van het LAP een aantal (lijnen van) AVI's de status van nuttige toepassing gekregen. Dat betekent dat na die wijziging het verbranden van afval in Nederlandse AVI's voor een deel onder verwijdering en voor een deel onder nuttige toepassing valt.

De doelstellingen zijn niet op deze onderverdeling aangepast. De reden daarvoor is dat de Europese Commissie waarschijnlijk nog in 2010 een handleiding zal uitbrengen over het onderscheid R1-D10 bij AVI's

Dat betekent dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de R1-D10 verdeling van de Nederlandse AVI's ná de publicatie van de Europese handleiding hetzelfde zal zijn als met de eerste wijziging van het LAP is geregeld. Om te vermijden dat twee keer in één jaar de doelstellingen moeten worden aangepast, zullen pas in de wijziging van het LAP als gevolg van de implementatie van de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen (eind 2010) de aangepaste doelstellingen worden opgenomen.

8.2 Algemene afvaldoelstellingen

De in de vorige paragraaf opgenomen algemene milieudoelstelling wordt vertaald in de volgende algemene doelstellingen voor het afvalstoffenbeleid:

- het beperken van het ontstaan van afvalstoffen.
Dit betekent dat de groei van het totale afvalaanbod moet zijn ontkoppeld van de economische groei;
- het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer'.
Dit betekent dat in principe zoveel mogelijk afval nuttig moet worden toegepast, dat alleen afval dat niet nuttig kan worden toegepast mag worden verwijderd en dat alleen het onbrandbaar afval mag worden gestort;
- het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens (grondstofwinning, productie, gebruik en afvalbeheer, inclusief hergebruik).
Dit betekent onder meer dat voor vermindering van milieudruk in de afvalfase de gehele keten in beschouwing wordt genomen en dat de inzet op vermindering van de milieudruk in de afvalfase niet mag resulteren in afwenteling van milieudruk op andere fases in de keten.

8.3 Kwantitatieve doelstellingen

De in de vorige paragraaf opgenomen algemene afvaldoelstellingen resulteren in de volgende kwantitatieve en meetbare doelstellingen:

1. Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2006 bereikte ont koppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en de ontwikkeling van het totale afvalaanbod wordt versterkt. Dit houdt in dat het totaal afvalaanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 73 Mton.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat geen kwantitatieve doelstellingen voor afvalpreventie. Wel zegt de richtlijn dat lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten vaststellen, waarin onder meer afvalpreventiedoelstellingen worden vastgesteld. De doelstellingen moeten erop gericht zijn economische groei los te koppelen van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen. Verder is opgenomen dat de Europese Commissie tegen einde 2014 voorstellen zal doen voor loskoppelings-doelstellingen voor 2020. Met de in Nederland al bereikte ont koppeling en een Nederlandse doelstelling voor preventie wordt voldaan aan de verplichting die in de nieuwe Kaderrichtlijn op dit punt is opgenomen.

2. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 83% in 2006 naar 85% in 2015. Dit kan met name worden bereikt door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. Hierdoor wordt het eenvoudiger om producthergebruik, materiaalhergebruik en gebruik van afval als brandstof te bereiken.
3. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 60% in 2015. In diverse besluiten zijn doelstellingen opgenomen voor te bereiken percentages nuttige toepassing van afzonderlijke afvalstoffen, zoals verpakkingen, batterijen en elektr(on)ische apparatuur. Er worden aanvullend aan deze wettelijke vastgelegde doelstellingen geen andere doelstellingen voor afzonderlijke afvalstoffen vastgelegd. Dat betekent dat gemeenten een bepaalde mate van vrijheid hebben bij het invullen van het behalen van de doelstelling van 60%.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende doelstellingen voor huishoudelijk afval:
 "tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik en recycling van afvalstoffen zoals tenminste papier, metaal, kunststof en glas uit huishoudens en eventueel uit andere bronnen, voorzover deze afvalstromen vergelijkbaar zijn met die van huishoudelijk afval, verhoogd tot minimaal in totaal 50 gewichtsprocent."
 Met de hiervoor opgenomen LAP-doelstellingen van 60% gaat Nederland dus verder dan de nieuwe Kaderrichtlijn.

4. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval van 46% in 2006 naar 60% in 2015.

Zoals bij het vorige punt is aangegeven, geldt in de nieuwe Kaderrichtlijn ook voor afvalstromen die vergelijkbaar zijn met huishoudafval de volgende doelstelling:
"tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik en recycling van afvalstoffen zoals tenminste papier, metaal, kunststof en glas ... verhoogd tot minimaal in totaal 50 gewichtsprocent."
Met de hiervoor opgenomen LAP-doelstellingen van 60% gaat Nederland dus verder dan de nieuwe Kaderrichtlijn.

5. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% nuttige toepassing van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte forse toename in de productie van deze afvalstroom in de komende jaren (van 24 Mton in 2006 naar 31 Mton in 2021).

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende doelstellingen voor niet-gevaarlijk bouw- en sloopafval:
"tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassingen van materiaal, met inbegrip van opvulactiviteiten waarbij afval ter vervanging van ander materiaal gebruikt wordt, van niet-gevaarlijk bouw- en sloopafval met uitzondering van in de natuur voorkomende materialen zoals omschreven in categorie 17 05 04 van de lijst van afvalstoffen, verhoogd tot een minimum van 70 gewichtsprocent."
Met de hiervoor opgenomen LAP-doelstellingen van 95% gaat Nederland dus ruim verder dan de nieuwe Kaderrichtlijn.

6. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstroom van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021.
7. Reduceren van storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012.
8. Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk in 2015 voor elk van de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid (zie paragraaf 6.7.2) worden opgepakt.

8.4 Kwalitatieve doelstellingen

Naast kwantitatieve en meetbare doelstellingen, bevat het LAP in diverse hoofdstukken voornemens die (nog) niet of minder goed meetbaar zijn, dus (nog) niet zijn uit te drukken in tonnen of procenten. Deze kwalitatieve doelstellingen zijn:

9. 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.

10. Beter benutten van de restwarmte van afvalverbranding.
Samen met het ministerie van Economische Zaken en het bedrijfsleven zal in het kader van het werkprogramma "Warmte op stoom" van het ministerie van EZ worden bezien hoe in lokale situaties de potenties voor het benutten van restwarmte beter kunnen worden benut.
11. Realiseren van een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer.
Zowel nationaal als internationaal wordt gestreefd naar het realiseren van gelijkwaardige condities en het gebruik van gelijkwaardige instrumenten in met name de EU-lidstaten.
12. Bevorderen van marktwerking en het vormgeven van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor storten.
VROM zal in 2009 als invulling van haar verantwoordelijkheid de economische situatie van de stortsector in een onafhankelijk onderzoek in kaart brengen. Daarbij zullen ook de nazorgfondsen, restcapaciteit en exploitatieduur worden meegenomen. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal de verantwoordelijkheid van het Rijk inzake het veiligstellen van de noodzakelijk stortcapaciteit ingevuld worden.
13. Gebruiken van het Cradle-to-Cradle (C2C) concept als inspiratiebron bij de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
14. In het kader van de integrale ketenbenadering vanuit het afvalstoffenbeleid een bijdrage leveren aan de volgende specifieke ambities van het kabinet Balkenende IV:
 - in 2020 is de CO₂-uitstoot met 30% verminderd ten opzichte van 1990 (thema "klimaatverandering");
 - in 2020 bestaat er geen gevaar meer voor mens en milieu als gevolg van de verspreiding van gevaarlijke stoffen (thema "verspreiding");
 - in 2010 is het verlies van biodiversiteit gestopt (thema "landgebruik").

Doelstellingen kunnen veranderen door definities in de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen

De in dit hoofdstuk opgenomen doelstellingen zijn gebaseerd op de huidige definities voor nuttige toepassing en verwijdering. Tijdens de implementatie van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen in de Nederlandse wetgeving, wordt bezien wat de gevolgen zijn van de nieuwe definities voor de doelstellingen.

Voorbeeld: in dit LAP wordt verbranden in een AVI gezien als verbranden als vorm van verwijderen. Door het in de nieuwe Kaderrichtlijn opgenomen onderscheid tussen verbranden als vorm van nuttig toepassen en verbranden als vorm van verwijderen, zullen in de toekomst enkele Nederlandse AVI's mogelijk als installaties voor nuttige toepassing worden gekarakteriseerd. Dit zal consequenties hebben voor de doelstellingen 2 tot en met 6.