

Inspraaknotitie 4e wijziging LAP

Voor de 4e wijziging van het
Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 645

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

1 februari 2008





inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Leeswijzer	4
2	Ter inzage leggen en inspreken	5
3	De wijzigingen van het LAP	6
3.1	Raamovereenkomst verpakkingen en zwerfafval	6
3.2	Open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen en het invoerplafond	8

1 Inleiding en leeswijzer

1.1 Inleiding

Het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) is op 27 januari 2003 vastgesteld en op 3 maart 2003 in werking getreden (Stcrt. 23, 2003).

Daarna is het LAP driemaal gewijzigd:

- De eerste wijziging is vastgesteld op 22 maart 2004 en op 18 mei 2004 in werking getreden (Stcrt. 74, 2004).
- De tweede wijziging is vastgesteld op 29 maart 2005 en op 5 mei 2005 in werking getreden (Stcrt. 66, 2005).
- De derde wijziging is vastgesteld op 23 maart 2007 en op 3 mei 2007 in werking getreden (Stcrt. 67, 2007).

De voorliggende inspraaknotitie bevat het voornemen om het LAP voor de vierde keer te wijzigen. Daar zijn twee redenen voor:

1. in de Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012 van 27 juli 2007 is het volgende opgenomen: "Het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) zal zodanig worden aangepast dat gemeenten er voor zorg dienen te dragen om naast glas en papier en karton ook kunststof uit huishoudens gescheiden in te zamelen; een voorstel daartoe zal in 2008 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Gemeenten zullen op deze wijziging van het LAP anticiperen."
2. in de brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer (27 664, nr. 51) van 22 oktober 2007 is onder meer het volgende opgenomen: "Dit betekent concreet dat er een flexibel invoerplafond wordt ingesteld, afhankelijk van de bestaande avi capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen, met als doel het storten van Nederlands brandbaar restafval te controleren en te beheersen.
....
Laatste stap voor de inwerkingtreding van het systeem is vastlegging in het LAP, zoals ook eerder het besluit om de landsgrenzen op te heffen voor het verbranden van brandbaar restafval als vorm van verwijderen daarin is vastgelegd."

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is informatie opgenomen over het ter inzage leggen van deze notitie en het inspreken.

In hoofdstuk 3 worden de wijzigingen van het LAP besproken en zijn aanpassingen van de teksten van het LAP opgenomen.

Waar dat zinvol is, worden gewijzigde teksten als volgt gepresenteerd:

- bestaande LAP teksten die vervallen, zijn doorgestreept: ~~vervallen tekst~~
- nieuwe teksten zijn onderstreept: nieuwe tekst

2 Ter inzage leggen en inspreken

Deze inspraaknotitie ligt van 20 februari 2008 tot en met 21 maart 2008 voor inspraak ter inzage. De inspraakperiode is aangekondigd in de Staatscourant en twee landelijke dagbladen. Tijdens de inspraakperiode kan iedereen de notitie inzien en erop reageren.

De inspraaknotitie is ter inzage gelegd in de bibliotheek van het ministerie van VROM, Rijnstraat 8 in Den Haag.

De inspraaknotitie kan worden ingezien en gedownload van:

- www.vrom.nl/lap
- www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer.

Inspraakreacties, met vermelding van "inspraak 4^e wijziging LAP", kunnen tot en met 25 maart 2008 schriftelijk worden ingediend bij:

Ministerie van VROM
DGM/SAS/AAB
IPC 645
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

3 De wijzigingen van het LAP

3.1 Raamovereenkomst verpakkingen en zwerfafval

Het Ministerie van VROM, het verpakkende bedrijfsleven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in juli 2007 een akkoord bereikt over het verpakkingenbeleid en de invulling van producentenverantwoordelijkheid voor de gescheiden inzameling van verpakkingsafval. Dit akkoord is vastgelegd in de 'Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012' van 27 juli 2007.

Één van de onderdelen van de raamovereenkomst betreft de inzameling van kunststof verpakkingen, gelet op het voornemen om in de nabije toekomst veel meer van deze verpakkingen te gaan hergebruiken. Het is de bedoeling dat naast het huidige hergebruik van kunststof verpakkingen uit bedrijven voortaan ook kunststof verpakkingen uit huishoudens gescheiden worden ingezameld en hergebruikt.

In de raamovereenkomst zijn ter uitvoering van het hiervoor staande de volgende artikelen opgenomen: "10. De huidige separate doelstellingen in het Besluit voor de inzameling en materiaalhergebruik van grote en kleine kunststof drankenverpakkingen en voor overige kunststoffen worden vervangen door één integrale doelstelling voor kunststof die oploopt van 38 % materiaalhergebruik in 2009 naar 42 % materiaalhergebruik in 2012.

...

16. Het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) zal zodanig worden aangepast dat gemeenten er voor zorg dienen te dragen om naast glas en papier en karton ook kunststof uit huishoudens gescheiden in te zamelen; een voorstel daartoe zal in 2008 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Gemeenten zullen op deze wijziging van het LAP anticiperen."

Wijziging van het LAP

De paragrafen 14.3.1 en 14.3.2 van het LAP worden als volgt gewijzigd:

14.3.1 Door consumenten te scheiden afvalstoffen

Wanneer de verschillende componenten in (grof) huishoudelijk afval worden gelegd naast de uitgangspunten en voorwaarden uit paragraaf 14.2, leidt dit tot de volgende door consumenten te scheiden afvalstoffen: GFT-afval, papier en karton, glas, textiel, kunststof, wit- en bruingoed, klein chemisch afval (KCA) en componenten uit grof huishoudelijk afval (zoals grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloopafval, waaronder verduurzaamd hout).

De deelstromen blik, ~~kunststofafval~~ en drankenkartons behoeven niet aan de bron gescheiden te worden gehouden. Blik wordt bij de verbrandingsinstallatie vóór verbranding uit het restafval of na verbranding uit de verbrandingsresten afgescheiden voor materiaalhergebruik. ~~Kunststoffen en~~ Drankenkartons zijn doorgaans heterogeen van samenstelling en sterk vervuild. Hierdoor is gescheiden inzameling en materiaalhergebruik complex en duur.

~~Mechanische nascheiding van huishoudelijk restafval met het oog op de inzet van de genoemde componenten als brandstof is een meer voor de hand liggende verwerkingsroute, die op toenemende schaal wordt ingezet. Daarmee wordt het verwijderen van deze afvalstoffen voorkomen. Uiteraard zijn plaatselijke initiatieven die wel voorzien in scheiding aan de bron van de genoemde componenten, toegestaan.~~

~~Het voorkomen van zwerfafval kan overigens een reden zijn om voor bepaalde producten die nu nog niet aan de bron worden gescheiden wel een systeem van bronscheiding op te zetten. Het gaat dan vooral om kleine verpakkingen (zie verder paragraaf 14.3.3).~~

....

14.3.2 Rol van de overheden bij afvalscheiding door consumenten

Het succes van afvalscheiding en gescheiden inzameling bij huishoudens wordt in hoge mate bepaald door lokale omstandigheden en een daarop afgestemd afvalbeleid. Afstemming van landelijk en lokaal afvalbeleid is daarom van groot belang. ~~Samenwerking tussen de drie overheden vindt plaats in het AOO.~~

Bij afvalscheiding door consumenten wordt de volgende rolverdeling aangehouden:

- gemeenten dragen zorg voor de realisatie van een geschikt inzamelsysteem, de inzameling, stimulering van afvalscheiding en communicatie over beleid en resultaten. Als gevolg van de 'Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012' van 27 juli 2007 dienen gemeenten zorg te dragen dat ook kunststof uit huishoudens gescheiden wordt ingezameld. Binnen de landelijke kaders en doelstellingen is er alle ruimte voor eigen invulling;
- provincies stimuleren en faciliteren gemeenten op het gebied van afvalpreventie en afvalscheiding. Daarbij valt onder meer te denken aan monitoring en benchmarking (vergelijken en analyseren van resultaten van gemeenten);
- het Ministerie van VROM stimuleert afvalscheiding bij huishoudens door regelgeving, onderzoek, financiële ondersteuning van projecten en communicatie op landelijk niveau;
- de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer ondersteunt afvalscheiding bij huishoudens door landelijke coördinatie en afstemming, informatieverzameling en -verspreiding, onderzoek, monitoring en benchmarking.

De gezamenlijke activiteiten van de overheden zijn vastgelegd in het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval (STAP)' (AOO 2001b).

3.2 Open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen en het invoerplafond

Op 1 januari 2007 zijn de Nederlandse landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijdering open gegaan. In de discussies over die maatregel is door het Ministerie van VROM steeds aangegeven dat het niet is uitgesloten dat er maatregelen worden genomen bij de constatering van ongewenste consequenties als gevolg van die open grenzen.

In de 'Nota van aanpassing 3^e wijziging van het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012' van 1 november 2006 is in paragraaf 2.2 opgenomen dat de provincies en het Rijk gezamenlijk indicatoren gaan ontwikkelen, waaraan de ongewenste effecten van de open grenzen worden getoetst. De genoemde nota geeft vervolgens aan dat per indicator grenswaarden worden bepaald en corrigerende maatregelen worden ontwikkeld, met als doel het doorvoeren van passende maatregelen bij het overschrijden van de grenswaarden.

De actie is dus bedoeld om van tevoren duidelijkheid te geven over welke situatie(s) ongewenst is (zijn) en van tevoren aan te geven welke maatregelen er dan worden genomen. Dit vooruit denken zorgt er voor dat niet meer over dit soort zaken hoeft te worden gediscussieerd als er daadwerkelijk gevolgen optreden die door een of meerdere partijen als ongewenst worden beschouwd. Door het van tevoren vaststellen van een en ander gaat dus geen tijd verloren op momenten dat er ingegrepen moet worden.

Bovendien is het voor het kunnen nemen van maatregelen noodzakelijk dat die maatregelen en de onderbouwing een solide basis hebben. Dat betekent dat ze moeten zijn vastgelegd in het geldende afvalbeheerplan. Dat is dan ook één van de twee redenen waarom de voorliggende 4^e wijziging in procedure wordt gebracht. Als een wijziging van het LAP pas wordt gestart op het moment dat er daadwerkelijk een ongewenste situatie optreedt, dan kan er niet meteen worden ingegrepen en gaat er dan dus kostbare tijd verloren.

In de eerste helft van 2007 hebben de provincies en het Rijk de actie uit de Nota van aanpassing 3^e wijziging LAP uitgevoerd. Dat heeft geleid tot een systematiek die hieronder in "Wijziging van het LAP" wordt beschreven.

Voor de volledigheid nog het volgende:

- in maart 2009 zal het tweede Landelijk afvalbeheerplan in werking treden (LAP2). Bij het opstellen van LAP2, met name de doelstellingen, wordt rekening gehouden met de hierna beschreven systematiek;
- op dit moment wordt de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen herzien. Één van de onderwerpen die daarbij aan de orde komt, is het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij het verbranden van afvalstoffen (R1-D10). De kans is groot dat als gevolg van de herziene Kaderrichtlijn een aantal Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties wordt gekwalificeerd als installatie voor nuttige toepassing. In LAP2 zal worden aangegeven wat daarvan de consequenties zijn voor de hierna beschreven systematiek.

Wijziging van het LAP

Op diverse plaatsen in het LAP wordt de volgende tekst opgenomen:

"Door het op 1 januari 2007 open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen van niet-gevaarlijk brandbaar restafval, kunnen er gevolgen optreden voor het Nederlandse afvalbeheer. Op het moment dat Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen als gevolg van invoer van brandbaar restafval en daardoor meer Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval moet worden gestort, is sprake van een ongewenst gevolg.

Het ongewenste gevolg, zijnde de verdringing, wordt tot een bepaald hoeveelheid acceptabel geacht. Er mag van voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval een hoeveelheid AVI-capaciteit worden gebruikt die overeenkomt met 5% van de op 1 januari 2007 bestaande AVI-capaciteit plus 10% van de na 1 januari 2007 gerealiseerde capaciteitsuitbreidingen.

Dit betekent concreet dat er een flexibel invoerplafond wordt ingesteld, waarvan de hoogte afhankelijk is van de bestaande AVI-capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen. Met de voorziene uitbreidingen van de verbrandingscapaciteit in de komende jaren, leidt dit dus tot een steeds hoger (= flexibel) invoerplafond.

Het hiervoor staande houdt in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de capaciteit die in Nederland mag worden gebruikt voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval mag stijgen met een hoeveelheid die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

De genoemde 5 en 10% mogen overall in Nederland worden ingevuld. De 5% is dus niet direct gekoppeld aan de bestaande installaties en de 10% is niet direct gekoppeld aan een specifieke nieuwe verbrandingslijn of installatie.

Het kan dus zijn dat een nieuwe lijn/installatie totaal geen buitenlands brandbaar restafval verbrandt, maar dat een of meerdere bestaande installaties een hoeveelheid buitenlands brandbaar restafval gaan verbranden die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

Ook is het mogelijk dat de bestaande installaties totaal geen buitenlands brandbaar restafval verbranden, maar dat een nieuwe lijn of installatie volledig wordt gevuld met buitenlands brandbaar restafval.

Zolang in totaal niet meer AVI-capaciteit wordt ingezet voor buitenlands afval als de omvang van het invoerplafond van dat moment, wordt eventuele verdringing acceptabel geacht.

Het hiervoor staande houdt ook in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de hoeveelheid Nederlands brandbaar restafval die wordt gestort, zal moeten afnemen met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe capaciteit. Op basis hiervan kan worden bepaald hoeveel Nederlands brandbaar restafval in een bepaalde periode had mogen worden gestort.

Het referentiekader (startpunt) is de gemiddelde hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar restafval per maand in het jaar 2006.

Als op een nog vast te stellen monitoringmoment wordt geconstateerd dat in de zes maanden voorafgaand aan dat monitoringmoment het invoerplafond is overschreden én als er in die periode meer is gestort dan volgens de systematiek had mogen plaatsvinden, dan is er sprake van een ongewenst gevolg, zijnde de verdringing.

Vervolgens zal worden gekeken naar toekomstige ontwikkelingen. Als namelijk de verwachting is dat binnen zes maanden na het monitoringmoment nieuwe verbrandingscapaciteit in gebruik wordt genomen en daardoor de hoeveelheid die maandelijks wordt gestort, daalt tot onder de waarde die volgens de systematiek is toegestaan, dan kan worden afgezien van ingrijpen.

Is er echter geen gerede verwachting dat het storten als gevolg van nieuw in gebruik te nemen capaciteit zal afnemen, dan zullen er tot het volgende monitoringmoment (zes maanden later) geen beschikkingen door VROM worden verleend voor de invoer van brandbaar restafval conform de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA).

Het hiervoor staande is per brief van 22 oktober 2007 door de Minister van VROM aan de Tweede Kamer medegedeeld (27 664, nr. 51).

Werking samengevat

- er worden twee monitoringmomenten per jaar ingesteld, met een tussenperiode van zes maanden;
- op een monitoringmoment wordt berekend hoeveel verbrandingscapaciteit in de zes maanden vóór het monitoringmoment voor buitenlands brandbaar restafval had mogen worden ingezet (= het invoerplafond);
- tevens wordt gezien hoeveel buitenlands brandbaar restafval in die periode daadwerkelijk is ingevoerd;
- als het invoerplafond in de zes maanden vóór het monitoringmoment is overschreden, wordt gezien hoeveel Nederlands brandbaar restafval in die periode had mogen worden gestort;
- tevens wordt gezien hoeveel Nederlands brandbaar restafval daadwerkelijk in dat half jaar is gestort;
- als er meer is gestort dan mocht, wordt gezien of er in de zes maanden die gaan volgen op het monitoringmoment nieuwe verbrandingscapaciteit in bedrijf zal gaan;
- als er in de zes maanden na het monitoringmoment inderdaad nieuwe capaciteit bij gaat komen en de verwachting is dat die capaciteit er voor zal zorgen dat de overschrijding van het storten en de overschrijding van het invoerplafond zal eindigen, dan wordt er in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) in beginsel positief beschikt op kennisgevingen voor invoer van brandbaar restafval;

- als er in de zes maanden na het monitoringmoment echter geen ontwikkelingen gaan plaatsvinden die naar verwachting de overschrijding van het storten en de overschrijding van het invoerplafond zullen beëindigen, dan wordt er in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) met beroep op nationale zelfvoorziening voor verbranden als vorm van verwijderen negatief beschikt op nieuwe invoerkennisgevingen voor brandbaar restafval dat moet worden verbrand in Nederlandse AVI's.
- op een monitoringmoment is nog enige tijd nodig om de benodigde gegevens over in- en uitvoer en over storten te verzamelen en analyseren. Het moment waarop wordt besloten om al dan niet een beroep op nationale zelfvoorziening voor verbranden als vorm van verwijderen in te stellen of op te heffen, ligt daarom telkens enkele weken na het monitoringmoment. In de periode tussen het monitoringmoment en het moment dat het beleid voor de nieuwe periode bekend wordt gemaakt, wordt het beleid van de voorgaande periode voortgezet.