



ONTWERP

LANDELIJK AFVALBEHEERPLAN (LAP)

11 januari 2002
Inspraakversie

A
afval

A stylized logo consisting of a circle with a curved arrow pointing upwards and to the right.
overleg



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

O
orgaan

Het ontwerp LAP in de inspraak

Het ontwerp LAP en het daarbij horende Milieueffectrapport (MER) liggen van 28 januari 2002 tot en met 1 maart 2002 voor inspraak ter inzage in:

- de bibliotheek van het ministerie van VROM, Rijnstraat 8 in Den Haag;
- bij het Afval Overleg Orgaan, Catharijnesingel 55 in Utrecht;
- in de centrale openbare bibliotheken van de provinciale hoofdsteden.

De documenten kunnen ook worden ingezien en gedownload van de volgende sites:

- www.vrom.nl/milieu. Klik vervolgens op het onderdeel 'Afval'.
- www.aoo.nl. Klik vervolgens op het onderdeel 'Landelijk afvalbeheerplan'.

Inspreken kan op twee manieren:

1. door uiterlijk 1 maart 2002 een schriftelijke inspraakreactie te sturen aan
Ministerie van VROM
DGM/SAS
IPC 645
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
2. door in te spreken tijdens de hoorzitting die wordt gehouden op 14 februari 2002 om 17.00 uur op het ministerie van VROM. Als u tijdens de hoorzitting gehoord wilt worden, wilt u dat dan aub. vóór 14 februari schriftelijk meedelen aan het ministerie van VROM (adres zie hiervoor onder punt 1).

Naar verwachting zal de Minister van VROM in mei 2002 het definitieve LAP vaststellen.

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
SAMENVATTING	9
1 Terugblik op 20 jaar afvalbeheer	9
2 Ambities en doelstellingen voor de komende tien jaar	11
3 Organisatie en sturing	18
4 Mogelijke aanvullende maatregelen (bijsturing en terugvalopties)	21
5 Sectorplannen	21
6 Capaciteitsplannen	22
DEEL 1 BELEIDSKADER	23
1 INLEIDING	24
1.1 Waarom een Landelijk afvalbeheerplan?	24
1.2 Totstandkoming van het ontwerp-LAP	25
1.3 Leeswijzer	26
2 TERUGBLIK	28
2.1 Inleiding	28
2.2 Het wettelijk kader	28
2.3 Ontwikkelingen in de tachtiger jaren	28
2.4 Beperken van het ontstaan van afvalstoffen	29
2.5 Meer nuttige toepassing, terugdringen verbranden en storten	30
2.6 Beperken van de milieudruk van afvalbeheer	30
2.7 Nationale planning	31
2.8 Sturingsfilosofie bij het afvalbeheer van de 20 ^e eeuw	31
2.9 Analyse van de huidige situatie	32
3 STATUS	34
3.1 Inleiding	34
3.2 Status	34
3.3 Reikwijdte	35
3.4 Doorwerking	35
3.5 Wijzigen en afwijken	36
4 TERMEN, DEFINITIES EN BEGRIPSAFBAKENINGEN	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Het LAP gebruikt Europese termen en definities	38
4.3 De belangrijkste termen en definities	38
4.4 Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof	39
4.5 Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing	40
5 UITGANGSPUNTEN	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Voorkeursvolgorde voor afvalbeheer	43
5.3 Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid	43
5.4 Afvalbeheer en productie duurzame energie	44
5.5 Nutsfunctie en marktactiviteiten	45
5.6 Capaciteitsplanning	46
5.7 Geografische begrenzingen	46
5.8 Producentenverantwoordelijkheid en internalisatie	47

5.9	Marktwerking	49
5.10	Europese afvalstoffenlijst (Eural)	50
5.11	Landelijk beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening	51
6	AFVALBEHEERCENARIO'S EN DOELSTELLINGEN	52
6.1	Inleiding	52
6.2	Afvalbeheer in cijfers tot en met 2000	52
6.3	Totale afvalaanbod van 2000 tot en met 2012	54
6.4	Nuttige toepassing en verwijdering tussen 2000 en 2012	55
6.5	Vergelijking LAP-prognoses met NMP-3 doelstellingen	57
6.6	Afvalbeheer in 2012 in cijfers	58
6.7	Doelstellingen	59
7	INTERNATIONALE ASPECTEN	60
7.1	Inleiding	60
7.2	De Nederlandse inzet in internationaal verband	60
7.3	Internationale positionering van Nederland	63
7.4	Implementatie	64
8	ORGANISATIE	66
8.1	Inleiding	66
8.2	Taken en bevoegdheden van het rijk	66
8.3	Taken en bevoegdheden van provincies	66
8.4	Taken en bevoegdheden van gemeenten	67
8.5	Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven	67
8.6	Verantwoordelijkheden van de burger	68
8.7	De structuur van de afvalmarkt	68
8.8	De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk	68
8.9	Toezicht op de afvalmarkt	69
8.10	Organisatie bij een Europese afvalmarkt	70
9	INSTRUMENTARIUM	72
9.1	Inleiding	72
9.2	Overwegingen en uitgangspunten	72
9.3	Communicatie	73
9.4	Financiële instrumenten	73
9.5	Stimulerende instrumenten	75
9.6	Regulerende instrumenten	75
10	MINIMUMSTANDAARD	78
10.1	Inleiding	78
10.2	Soorten minimumstandaard	78
10.3	Vergunningverlening	79
10.4	Afwijken van de minimumstandaard	82
10.5	De minimumstandaard in internationaal perspectief	83
11	ENERGIEWINNING UIT AFVALSTOFFEN	85
11.1	Inleiding	85
11.2	Hoeveelheden brandbaar restafval	85
11.3	Doelstelling voor het beheer van brandbaar restafval	85
11.4	Inzet instrumenten	88
11.5	Meer energiewinning, maar niet meer milieudruk	91
12	TOETSINGSKADER IN- EN UITVOER	93
12.1	Inleiding	93
12.2	De groene, oranje en rode lijsten van de EVOA	93
12.3	EVOA voorwaarden aan kennisgevingsprocedures	94

12.4	In- en uitvoer ten behoeve van nuttige toepassing binnen de EU	94
12.5	In- en uitvoer ten behoeve van verwijdering binnen de EU	95
12.6	In- en uitvoer voor sorteren	97
12.7	EU-regionale samenwerking	97
12.8	Overbrenging binnen, naar en uit de EU	98
13	AFVALPREVENTIE	99
13.1	Inleiding	99
13.2	Terugblik en resultaten	99
13.3	Afvalpreventiebeleid 2002 - 2012	101
13.4	Aanpak preventie bij huishoudens	103
13.5	Aanpak afvalpreventie bij bedrijven	104
13.6	Rollen van overheden en samenwerking	105
14	AFVALSCHEIDING	106
14.1	Inleiding	106
14.2	Wanneer afvalscheiding aan de bron?	106
14.3	Afvalscheiding door huishoudens	107
14.4	Afvalscheiding door bedrijven	110
14.5	Kosten van afvalscheiding aan de bron	113
14.6	Nascheiding	113
15	INZAMELEN	114
15.1	Inleiding	114
15.2	Vergunningstelsel voor inzamelen	114
15.2	Registratie van vervoerders, inzamelaars en makelaars	114
15.3	Inzamelen van huishoudelijk afval	114
15.4	Inzamelen van bedrijfsafval	116
15.5	Inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen	116
15.6	Bewaren	117
15.7	Melden en registreren	117
16	MENGEN	119
16.1	Inleiding	119
16.2	Uitgangspunten	119
16.3	Uitwerking van de uitgangspunten	119
16.4	Uitwerking per verwerkingsroute	120
17	NUTTIGE TOEPASSING	123
17.1	Inleiding	123
17.2	Vormen van nuttige toepassing	123
17.3	Wegnemen van belemmeringen	125
18	VERWIJDERING	127
18.1	Inleiding	127
18.2	Verbranden als vorm van verwijdering (D10)	127
18.3	Storten	133
18.4	Opbergen in de diepe ondergrond	138
19	MONITORING	140
19.1	Inleiding	140
19.2	Uitgangspunten	140
19.3	Organisatie	141
19.4	Gegevensopslag	142
19.5	Nationale rapportage	142
19.6	Internationale rapportage	142

20	HANDHAVING	143
20.1	Inleiding	143
20.2	Bevoegdheden bij handhaving	143
20.3	Van handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht	144
20.4	Meer samenwerken bij handhaven	145
20.5	Handhaving van specifieke onderdelen van het LAP	146
20.6	Verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van de handhaving van het afvalbeheer	147
21	EFFECTENTOETSEN BELEIDVOORNEMENS	149
21.1	Inleiding	149
21.2	Bedrijfseffecten	149
21.3	Milieugevolgen	156
21.4	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	159
22	UITVOERING EN MOGELIJKE AANVULLENDE MAATREGELEN	163
22.1	Inleiding	163
22.2	Uitvoering	163
22.3	Mogelijke aanvullende maatregelen	166
22.4	‘Het succes van het beleid leidt tot problemen’	168
	BIJLAGEN	169
BIJLAGE 1	REFERENTIES	170
BIJLAGE 2	AFKORTINGEN	171
BIJLAGE 3	TERMEN EN DEFINITIES	174
BIJLAGE 4	OVERZICHT INTERNATIONALE REGELGEVING	178
BIJLAGE 5	SAMENVATTING MILIEUEFFECTRAPPORT LAP	183
BIJLAGE 6	INZAMELPLICHTGEBIEDEN	187
	DEEL 2 SECTORPLANNEN	189
	TOELICHTING BIJ DE SECTORPLANNEN	192
1	HUISHOUELIJK RESTAFVAL	198
2	PROCESAFHANKELIJK INDUSTRIEEL AFVAL	202
3	RESTAFVAL VAN HANDEL, DIENSTEN EN OVERHEDEN	206
4	AFVAL VAN ONDERHOUD VAN OPENBARE RUIMTEN	210
5	AFVAL VAN WATERZUIVERING EN WATERBEREIDING	214
6	RESTSTOFFEN VAN AFVALVERBRANDING	219
7	AFVAL VAN ENERGIEVOORZIENING	227
8	AFVAL VAN VERLICHTING	231
9	ORGANISCH AFVAL	235
10	SPECIFIEK ZIEKENHUISAFVAL	241

11	AUTO-AFVAL	245
12	SCHEEPSAFVALSTOFFEN	250
13	BOUW- EN SLOOPAFVAL EN DAARMEE VERGELIJKBARE AFVALSTOFFEN	259
14	VERPAKKINGSAFVAL	269
15	WIT- EN BRUINGOED	273
16	EXPLOSIEVE AFVALSTOFFEN EN DRUKHOUDERS	277
17	KCA/KGA	284
18	PAPIER EN KARTON	290
19	KUNSTSTOF AFVAL	293
20	TEXTIEL	297
21	METAALAFVALSTOFFEN	300
22	ERNSTIG VERONTREINIGDE GROND	305
23	OLIEHOUDENDE AFVALSTOFFEN	309
24	PCB-HOUDENDE AFVALSTOFFEN	320
25	SHREDDERAFVAL	324
26	KABELRESTSTOFFEN	327
27	INDUSTRIEEL AFVALWATER	331
28	DIERLIJK AFVAL	334
29	BATTERIJEN	338
30	ACCU'S	342
31	OPLOSMIDDELEN EN KOUEMIDDELEN	346
32	OVERIGE GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN	351
33	ZUREN, BASEN, METAALHOUDENDE AFVALWATERSTROMEN	357
34	FOTOGRAFISCH AFVAL	363

DEEL 3 CAPACITEITSPANNEN **369**

1	CAPACITEITSPAN THERMISCH VERWERKEN	371
2	CAPACITEITSPAN STORTEN	385

SAMENVATTING

1 Terugblik op 20 jaar afvalbeheer

Met het van kracht worden van de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet in de tweede helft van de jaren zeventig, werd het beheer van afvalstoffen structureel op de bestuurlijke agenda gezet. Provinciale afvalstoffenplannen en Indicatieve meerjarenprogramma's gaven een belangrijke impuls aan preventie en hergebruik van afvalstoffen en het verbeteren van de infrastructuur voor het beheer van afvalstoffen.

Toch was het afvalbeheer aan het eind van de jaren tachtig nog niet wat het zou moeten zijn. Veel activiteiten op het gebied van het afvalbeheer werden nog gekenmerkt door kleinschaligheid en een te laag niveau van milieubescherming. Zo ontbraken bij nagenoeg alle in gebruik zijnde stortplaatsen bodembeschermende voorzieningen en de rookgasreiniging van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) was onvoldoende. Er werden daarom zelfs verbrandingsinstallaties definitief gesloten. En ondanks dat het hergebruik van afvalstoffen toenam, werd er nog teveel afval verbrand en gestort. De planning en realisatie van verwerkingsinstallaties vond plaats op regionaal of provinciaal niveau (provinciale afvalstoffenplannen), maar de samenwerking en afstemming tussen overheden was daarbij onvoldoende.

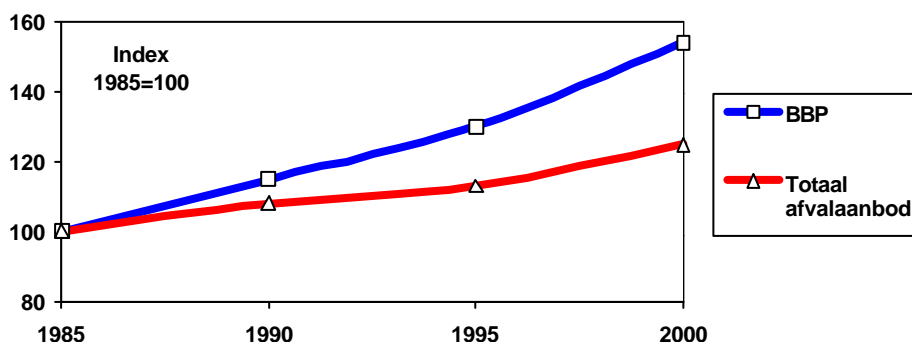
Politiek en maatschappelijk was er een grote weerstand tegen het bouwen van nieuwe stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, waardoor er een tekort aan deze capaciteit ontstond. Door dit tekort en door het steeds groeiende afvalaanbod, moest er in 1991 zelfs afval tijdelijk in duwbakken worden opgeslagen.

Deze situatie vormde in de jaren rond 1990 een belangrijke impuls voor het formuleren van ambitieuze programma's en acties. Deze werden gericht op het beperken van het afvalaanbod door afvalpreventie, het stimuleren van het hergebruik van afvalstoffen, het reduceren van de ongewenste milieu-effecten van het beheer van afvalstoffen, het realiseren van een planning op landelijk niveau en het versterken van de samenwerking tussen de overheden. Die programma's en acties zijn niet zonder resultaat gebleven.

Zo is het gelukt om de groei van het totale afvalaanbod los te koppelen van de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Tussen 1985 en 2000 is het totale afvalaanbod gestegen van ruim 46 Mton naar ruim 57 Mton, een stijging van zo'n 24%. In die zelfde periode steeg het BBP met 54%. Zou het totale afvalaanbod ook met deze 54% zijn gegroeid, dan zou er in 2000 circa 71 Mton afval zijn ontstaan. Dit betekent dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% preventie is bereikt. Dit is weergegeven in figuur S.1.

Figuur S.1:

Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000

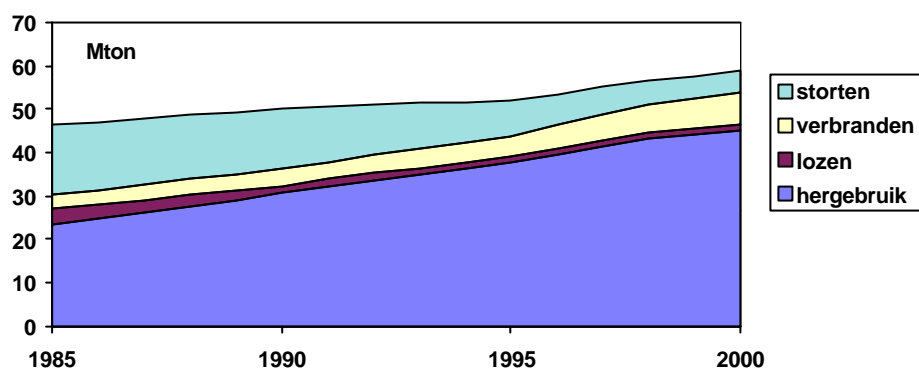


In dit LAP wordt deze zogenoemde relatieve ont koppeling tussen de groei van het BBP en de groei van het afvalaanbod conform de definitie van de OESO gedefinieerd als gerealiseerde preventie. De opgetreden relatieve ont koppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien.

In de periode 1985-2000 is het hergebruik van afvalstoffen toegenomen van circa 50% naar ruim 77% en is het storten afgenomen van 35% naar ongeveer 10% van het totale afvalaanbod.

Figuur S.2:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



De milieubelasting die optreedt bij het nuttig toepassen en verwijderen van afvalstoffen is op verschillende manieren aangepakt. Allereerst zijn er regels gesteld voor de verwijdering van afvalstoffen. Het Besluit luchtmissies afvalverbranding en het Stortbesluit bodembescherming zijn hiervan voorbeelden. Ook zijn er eisen gesteld aan de kwaliteit van secundaire grondstoffen die uit afvalstoffen worden gemaakt. Voor bouwstoffen zijn deze eisen vastgelegd in het Bouwstoffenbesluit. Op de toepassing van zuiveringsslib en compost als meststof is het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen van toepassing.

Er zijn echter ook ontwikkelingen die zorgen baren. De cijfers laten zien dat de sterke economische groei van de afgelopen jaren zich ook vertaalt in een groei van het totale afvalaanbod. Bij consumenten is geen relatieve ont koppeling bereikt en de stijging van het afvalaanbod gaat gelijk op met de groei van het BBP. In de HDO-sector (handel/diensten/overheid) is pas sinds één jaar sprake van een minimale relatieve ont koppeling. Het zijn ook deze doelgroepen waar de doelstellingen voor gescheiden inzameling en hergebruik niet worden gehaald. Mede hierdoor blijft er meer te verwijderen afval over dan oorspronkelijk werd voorzien. Omdat de verbrandingscapaciteit niet op dit grotere aanbod aan afval is uitgelegd, moet er een aanzienlijke hoeveelheid brandbaar afval worden gestort.

Het huidige afvalstoffenbeleid is nog steeds in belangrijke mate geënt op de basis die is gelegd in de periode 1988-1991. De Notitie preventie en hergebruik, de introductie van producentenverantwoordelijkheid, de instelling van het Afval Overleg Orgaan (AOO) en het convenant verpakkingen zijn voorbeelden van mijlpalen uit die periode, waarvan de consequenties nu nog steeds doorklinken. De context waarbinnen het afvalbeleid wordt uitgevoerd, is echter sindsdien fors veranderd. Het afvalstoffenbeleid wordt in toenemende mate op Europees niveau bepaald. De rol van de markt in het beheer van afvalstoffen wordt steeds groter. Schaalvergroting van de sector leverde in het midden van de jaren negentig steeds meer fricties op met de op regionale leest geschoeide bestuurlijke organisatie van de afvalverwijdering.

Dit leidde in 1997 tot het besluit om de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen te centraliseren door een verschuiving van bevoegdheden van het provinciale naar het rijksniveau. De wijziging van de Wet milieubeheer die deze verandering vastlegt, treedt in het tweede kwartaal van 2002 in werking.

2 Ambities en doelstellingen voor de komende tien jaar

Het afvalbeheer voor de periode waarop het voorliggende LAP betrekking heeft, is gericht op preventie en het beperken van de milieudruk als gevolg van het beheer van afvalstoffen. Een belangrijke maatstaf hiervoor is de hoeveelheid afval die wordt verwijderd, dat wil zeggen het afval dat wordt gestort en verbrand als vorm van verwijderen. Verwijdering veroorzaakt immers in het algemeen de meeste milieudruk.

Om de hoeveelheid afval voor verwijdering te beperken, wordt maximaal ingezet op preventie en nuttige toepassing. Binnen nuttige toepassing ligt de nadruk op product- en materiaalhergebruik. Als hergebruik van afvalstoffen niet mogelijk is, wordt gestreefd naar het inzetten van die afvalstoffen als brandstof. Met deze aanpak wordt invulling gegeven aan de voorkeursvolgorde van afvalbeheer die is vastgelegd in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer en in de EEG-richtlijn betreffende afvalstoffen (verder in dit LAP 'Kaderrichtlijn afvalstoffen', richtlijn 75/442/EEG, gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350). Deze voorkeursvolgorde komt in grote lijnen overeen met 'de ladder van Lansink', die met het verloop der jaren nog niets aan waarde heeft ingeboet.

Concreet zijn de doelstellingen van dit LAP de volgende:

1. Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ont koppeling tussen de ontwikkeling van het BBP en het totale afvalaanbod wordt versterkt. Het gaat daarbij vooral om een intensivering van preventie bij consumenten en in de HDO-sector.
2. Het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen, met name door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. Door afvalscheiding wordt producthergebruik, materiaalhergebruik en gebruik als brandstof mogelijk. 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 door het verbeteren van de energieprestatie van AVI's. Met deze beleidslijn wordt tevens een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid.
4. Het beperken van de hoeveelheid te verwijderen afval in 2012 tot maximaal (afgerond) 9,5 Mton. Dit is opgebouwd uit 2 Mton onbrandbaar afval (exclusief niet reinigbare grond) dat wordt gestort, 5 Mton niet-gevaarlijk afval dat wordt verbrand als vorm van verwijdering in AVI's, 0,2 Mton gevaarlijk afval dat wordt verbrand in DTO's (draaitrommelovens) 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.
5. Stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer, bevorderen van marktwerking en toewerken naar een gelijk Europees speelveld voor het verbranden van afvalstoffen.

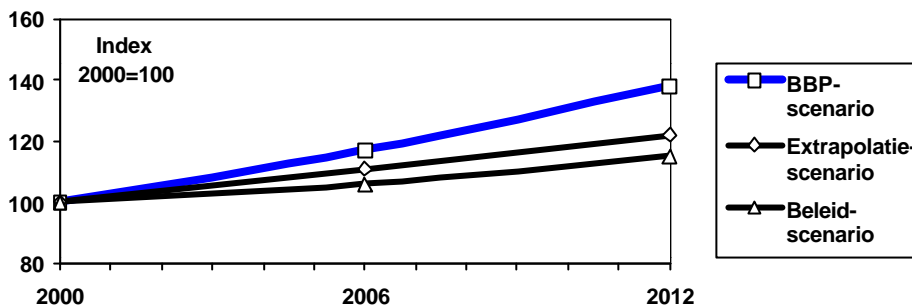
Versterken van de bereikte relatieve ont koppeling tussen totale afvalaanbod en BBP

Het beleid in dit LAP heeft tot doel de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ont koppeling tussen de ontwikkeling van het BBP en van het totale afvalaanbod te versterken. Dit betekent dat wordt ingezet op een beperking van de groei van het afvalaanbod van 57 Mton (exclusief fosforzuurgips en grond) in 2000 tot 66 Mton in 2012 (beleid-scenario). Dit scenario is met name gebaseerd op inschattingen over de ontwikkeling van de groei en samenstelling van de bevolking, veranderingen in bestedingspatronen, de ontwikkeling naar een diensteneconomie en inzet van technologieën gericht op efficiënter produceren.

Als referentie dient het extrapolatie-scenario, waarin het verloop van het afvalaanbod in de periode 1993-2000 is geëxtrapoleerd naar 2012. Volgens dat scenario ontstaat in 2012 ongeveer 70 Mton afval. Deze referentie is bedoeld als maatstaf om de in dit LAP voorgenomen intensivering van het afvalbeleid zichtbaar te maken. De scenario's zijn weergegeven in figuur S.3.

Figuur S.3:

LAP-scenario's van 2000 tot en met 2012



Samengevat is het beleidsdoel het beperken van de groei van het afvalaanbod tussen 2000 en 2012 tot 16% bij een voorspelde economische groei van 38%. Als referentie geldt een groei van 23%.

Over de economische groei en het afvalbeheer in de LAP planperiode wordt jaarlijks gerapporteerd. De resultaten van de monitoring worden vergeleken met de scenario's. Indien nodig vindt bijsturing van beleid of bijstelling van de scenario's plaats.

Voortzetten en intensiveren van het afvalpreventiebeleid

Om te kunnen voldoen aan het beleid-scenario, wordt het bestaande preventiebeleid voortgezet en aangevuld en geïntensiveerd voor een aantal specifieke afvalstoffen. Hierbij wordt de nadruk gelegd op stromen die gezien hun omvang en potentieel voor afvalpreventie interessant zijn en stromen waarvan een relatief groot deel wordt gestort of verbrand. Bij de eerste categorie gaat het vooral om industriële afvalstromen, bij de tweede categorie om huishoudelijk afval en afval uit de HDO-sector. De twee laatst genoemde stromen waren in 2000 samen goed voor bijna 60% van het verwijderde afval.

Voor het realiseren van preventie bij bedrijven worden zowel regulerende als stimulerende instrumenten ingezet. Tot de eerste categorie hoort het beter benutten van de mogelijkheden die de Wet milieubeheer nu al biedt om het aspect preventie te betrekken bij de vergunningverlening en via de 8.40 AMvB's Wet milieubeheer. Voor vergunningverlening is het doelgroepbeleid milieu en industrie een belangrijk kader.

Een groot aantal stimulerende instrumenten wordt toegepast. Brancheorganisaties en overheden doen veel aan voorlichting, voor intermediairen die zich richten op het midden- en kleinbedrijf is er het programma Schoner Produceren, op meerdere gebieden zijn er subsidieregelingen en wordt de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen bevorderd.

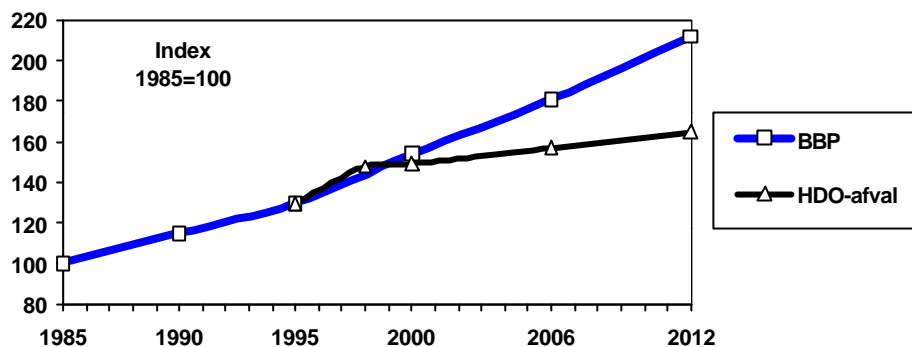
Om de samenwerking tussen en binnen overheden voor het nemen van preventieve maatregelen te verbeteren, is het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen; een programma voor en door overheden' uitgebracht. Belangrijk onderdeel daarvan is de Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering als middel voor gemeenten om vergunningverlening en handhaving voor onder meer afvalpreventie in 2005 op een adequaat niveau te krijgen. Instrumenten richten zich overigens niet alleen op afvalpreventie, maar bestrijken doorgaans een breder scala aan preventieve maatregelen, dus ook energie- en waterbesparing enz..

Voor preventie bij de burger wordt een programma 'Duurzaam Consumeren' voorbereid.

De nagestreefde ontwikkeling van het afvalaanbod van de HDO-sector en de consumenten volgens het beleid-scenario is weergegeven in de figuren S.4 en S.5.

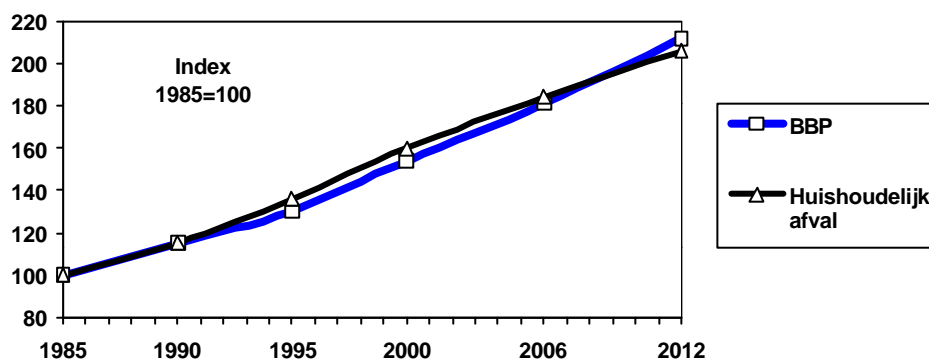
Figuur S.4:

BBP en HDO-afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012



Figuur S.5:

BBP en huishoudelijk afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012



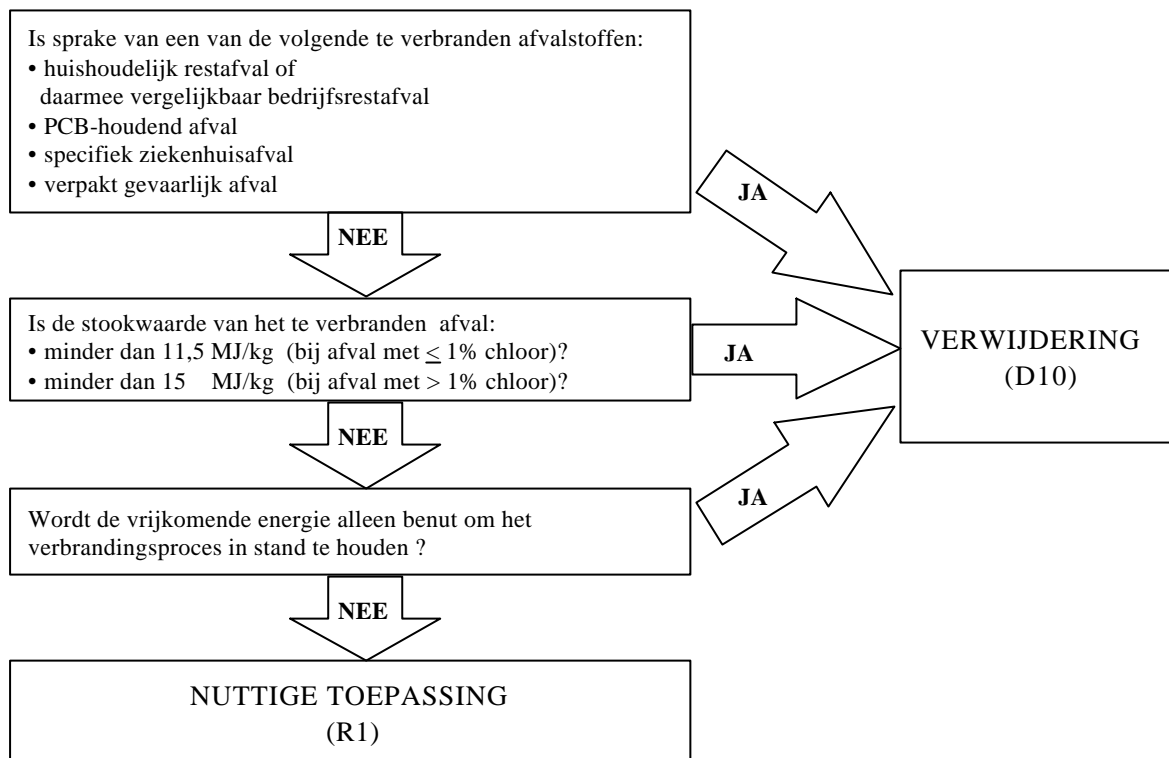
Onderscheid tussen nuttig toepassen en verwijderen

Een belangrijk aandachtspunt in het afvalbeheer is het onderscheid tussen handelingen van nuttige toepassing en verwijderingshandelingen. Dit onderscheid is van cruciale betekenis, omdat het in grote mate bepalend is voor de mogelijkheden en mate van overheidssturing. Directe consequenties van het onderscheid zijn er voor de regulering van in- en uitvoer en van verwerkingscapaciteit, indirecte consequenties liggen op het vlak van de hoogwaardigheid van afvalbeheer en de bijdrage van dat beheer aan het klimaatbeleid.

Het maken van een onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering is in de praktijk soms lastig, omdat criteria ontbreken en slechts moeizaam en traag door (Europese) jurisprudentie tot stand komen. Daarom wordt in dit LAP aangegeven hoe in Nederland bepaalde handelingen van nuttige toepassing en verwijdering zijn gespecificeerd. Een belangrijke uitwerking is die voor verbranden. In figuur S.6 is aangegeven wanneer bij het verbranden van afvalstoffen sprake is van verwijdering en wanneer van nuttige toepassing als brandstof.

Figuur S.6:

Onderscheid tussen verwijderen en nuttig toepassen bij verbranden van afvalstoffen

Meer hergebruik van afvalstoffen

Het hergebruik in Nederland was in 2000 ruim 77%. Een goed voorbeeld daarbij wordt gegeven door de industrie en de bouw- en sloopsector, samen goed voor ongeveer tweederde van het totale afvalaanbod. Zij scoren met respectievelijk 86% (exclusief fosforzuurgips) en meer dan 93% hergebruik erg goed. Minder goed is het gesteld bij de doelgroepen consumenten (huishoudelijk afval) en HDO-sector met respectievelijk 45 en 52% hergebruik.

Zoals eerder is aangegeven, wordt in dit LAP ingezet op het beleid-scenario. Dit scenario resulteert in ongeveer 66 Mton afval in 2012. Binnen dit scenario is gekozen voor een aanpak die leidt tot een verdere groei van het hergebruik, met name te bereiken bij de consumenten en in de HDO-sector.

De gezamenlijke overheden in het AOO hebben op basis van de evaluatie van het Programma Gescheiden Inzamelen Huishoudelijk Afval (GIHA) vastgesteld dat extra stimulering van afvalpreventie en afvalscheiding noodzakelijk is om de doelstellingen te halen. Hiertoe heeft het AOO in januari 2001 het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval opgesteld' (AOO 2001b). Het programma bevat een groot aantal projecten ter stimulering van afvalscheiding en afvalpreventie. Kernbegrippen zijn maatwerk, monitoring in combinatie met benchmarking en communicatie. Provincies vervullen bij de uitvoering van dit programma een belangrijke, faciliterende rol.

Om gemeenten een duwtje in de rug te geven is de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering' vastgesteld op grond waarvan gemeenten een deel van de kosten voor activiteiten op dit vlak vergoed kunnen krijgen.

Activiteiten om afvalscheiding van bedrijfsafval te bevorderen, maken onderdeel uit van het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'. De term preventie heeft betrekking op preventieve maatregelen bij bedrijfsmatige activiteiten: afvalpreventie, energie- en waterbesparing, besparing op grondstoffen en beperking van transport. Vanwege de overlap in doelstellingen en instrumenten wordt het onderwerp afvalscheiding hierbij meegenomen.

Meer energie winnen uit brandbaar niet-herbruikbaar afval

Een optimaal beheer van afvalstoffen levert een belangrijke bijdrage aan het beperken van het broeikas-effect. Het storten van verteerbare organische afvalstoffen leidt tot aanzienlijke emissies van methaan, een gas dat per gewichtseenheid ongeveer 20 keer zo veel bijdraagt aan het broeikas-effect dan CO₂. Dit is een van de redenen waarom het beleid is gericht op zoveel mogelijk afvalscheiding en zoveel mogelijk beperken van het storten van afvalstoffen.

Om de CO₂-uitstoot te beperken, is preventie de meest effectieve maatregel. De winning van grondstoffen en vervolgens de productie van materialen en producten vergen immers in zijn algemeenheid veel energie.

Als de mogelijkheden voor afvalpreventie zijn benut, is het van belang om de afvalstoffen die toch ontstaan zo lang mogelijk in de (grondstof)keten te houden. Het opnieuw gebruiken van producten en materialen zorgt namelijk voor een besparing op de winning en het gebruik van primaire grondstoffen.

Voor afvalstoffen waarvan het ontstaan niet kan worden voorkomen en die niet (kunnen) worden hergebruikt, is het beleid erop gericht de energie-inhoud optimaal te benutten. Hiervoor worden drie sporen gevolgd.

1. Het eerste spoor is het stimuleren van het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof. In dit LAP wordt voor brandbaar niet-gevaarlijk restafval dan ook ingezet op nascheiding en aanvullend voor een deel van het restafval op composteren/vergisten. De hoogcalorische fracties die bij deze bewerking van het restafval ontstaan, kunnen worden ingezet als brandstof (=nuttige toepassing) in bestaande elektriciteitscentrales en cementovens en in nieuwe specifieke hoogcalorische verbrandingsinstallaties. De laag calorische fracties kunnen worden verbrand in de bestaande AVI's.
2. Het tweede spoor is het verbeteren van het energetisch rendement van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties.
3. Het derde spoor is het vaststellen van een minimaal te behalen energieprestatie voor nieuwe installaties waar afvalstoffen worden verbrand als vorm van verwijderen (meer dan 30%).

Bijstoken:

Afvalstoffen worden omgezet in een gas, dat vervolgens in een andere installatie wordt verbrand (bijvoorbeeld vergassen of pyrolyse gevolgd door verbranding in de ketel van een elektriciteitscentrale).

Meestoken:

Afvalstoffen worden tezamen met een andere brandstof verbrand in een andere installatie dan een AVI (bijvoorbeeld als vervanger van een deel van de kolen in een kolengestookte elektriciteitscentrale).

Beperken van verbranden als vorm van verwijderen

Uitgaande van de in het LAP aangegeven ambities voor het beperken van de afvalgroei en het verhogen van het hergebruik, komt in 2012 volgens het beleid-scenario bijna 12 Mton brandbaar afval vrij. Hiervan is ongeveer 9,1 Mton niet-gevaarlijk afval, 0,4 Mton gevaarlijk afval en ruim 2,3 Mton zuiveringslib.

De planning van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijdering richt zich op die stromen waarvoor in Nederland in de afgelopen jaren een specifieke verwijderingstructuur is opgezet en waarvan de continuïteit, bij afwezigheid van overheidssturing, in gevaar kan komen.

Het gaat hierbij om een deel van de afvalstromen waarvan het verbranden als verwijderen is aangemerkt, te weten huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval, deelstromen of residuen van scheidingsinstallaties met een lage calorische inhoud, specifiek ziekenhuis afval, PCB-houdend afval, verpakt gevaarlijk afval en laagcalorisch gevaarlijk afval. Zuiverings-slib valt dus niet onder de capaciteitsplanning.

Uitbreiding van de capaciteit voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen wordt toegestaan, mits het energetisch rendement van de uitbreiding ten minste 30% bedraagt (te bepalen met de Energie Prestatie Maat, zie paragraaf 11.4.6). De reden voor het toestaan van deze uitbreiding is dat de milieueffecten van dergelijke hoogrendement verbrandingsinstallaties vergelijkbaar zijn met de route nascheiden, composteren/vergisten en verbranden. Wel moet worden voorkomen dat er een overschot aan capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen ontstaat. Daarom valt deze uitbreiding nog wel onder een capaciteitsregulering en zal per voorgenomen uitbreiding worden bezien of deze kan worden vergund.

Voor de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit voor hoogcalorische afvalstromen gelden geen beperkingen, omdat hierbij sprake is van nuttige toepassing.

De Nederlandse capaciteit voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen (draaitrommelovens (DTO) en de Ziekenhuisafval verbrandingsinstallatie Nederland (ZAVIN)) is groter dan het aanbod. Uitbreiding is derhalve niet nodig en wordt niet toegestaan.

Dit betekent onder meer dat verbranding van gevaarlijk afval in de bestaande AVI's alleen mag plaatsvinden in de twee AVI's die daar nu al toestemming voor hebben en dat andere AVI's die toestemming niet zullen krijgen.

Geen verdere verhoging van de stortbelasting

Storten duurder maken dan de gewenste alternatieven (nascheiden, composteren/vergisten enz.) leidt er toe dat de gewenste verschuiving van verwijdering naar nuttige toepassing grotendeels op marktconforme wijze tot stand kan komen. Bij een hoog storttarief is het storten van brandbaar afval financieel duidelijk minder aantrekkelijk dan het verbranden van afval in AVI's of het bewerken van afval in scheidingsinstallaties en andere installaties voor thermische verwerking.

Het duurder maken van storten is in het verleden gebeurd door een stortbelasting in te stellen. Deze stortbelasting is op 1 januari 2002 met 11 euro (HFL 25) verhoogd tot 75 euro (HFL 165) per ton, waardoor het gemiddeld storttarief uitkomt op ongeveer 115 euro (HFL 255) per ton. Met een dergelijke hoge stortbelasting wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat storten van nuttig toepasbaar brandbaar afval onacceptabel is.

In een IBO/MDW onderzoek afvalverwijdering is bezien welke instrumenten kunnen worden ingezet om het storten verder terug te dringen en wat de consequenties daarvan zijn. Een van de beschouwde instrumenten is het verder verhogen van de stortbelasting. De IBO/MDW werkgroep concludeert onder meer, mede op basis van ondersteunend onderzoek door de Erasmus Universiteit, dat de storttarieven na de verhoging van de stortbelasting op 1 januari 2002 hoger zijn dan de tarieven van de in het onderzoek meegenomen alternatieven. Een verdere verhoging van de stortbelasting is dan ook niet nodig.

Mede gelet op de conclusies van het IBO/MDW onderzoek wordt in het LAP gekozen voor het voornamelijk niet verder verhogen van de stortbelasting. Mocht tijdens de LAP-periode (2002-2006) echter blijken dat de storttarieven toch te laag zijn om het gewenste afvalbeheer te bereiken, dan zal de noodzaak voor een verdere verhoging van de stortbelasting opnieuw worden bezien.

Beperken hoeveelheid te storten afval tot 2 Mton in 2012 (exclusief niet reinigbare grond)

In dit LAP wordt ingezet op een maximaal te storten hoeveelheid afval van 2 Mton in 2012 (exclusief circa 1,2 Mton niet reinigbare grond).

Het uitgangspunt voor storten is dat gedurende de planperiode van het LAP elk jaar voor zes jaar stortcapaciteit beschikbaar is. In 2006 is de stortcapaciteit in Nederland voldoende voor meer dan 18 jaar storten van het onbrandbaar afval. Als ook rekening wordt gehouden met het storten van een overschot aan brandbaar afval gedurende de periode 2002-2006, met een afbouw naar nul ton in 2006, dan is in 2006 de stortcapaciteit nog voldoende voor ongeveer tien jaar storten.

Hiermee wordt ruim voldaan aan het zes jaar criterium. Gedurende de planperiode wordt dan ook geen extra stortcapaciteit vergund.

Uit het oogpunt van spreiding van capaciteit over Nederland kan het gewenst zijn dat gedurende de planperiode in een bepaalde regio wel uitbreiding van de stortcapaciteit plaatsvindt. Een dergelijke capaciteitsuitbreiding kan alleen plaatsvinden door uitruil met reeds vergunde capaciteit in een andere regio. Op deze manier vindt landelijke gezien geen uitbreiding van de stortcapaciteit plaats. Een dergelijke constructie van capaciteitsuitruil kan ook worden gevolgd voor het heropenen (bijvoorbeeld in verband met saneren) van een reeds gesloten stortplaats.

Tijdens de planperiode wordt nagegaan of na 2006 eventueel aanvullende capaciteit nodig is. Als dat inderdaad zo mocht zijn, dan wordt tevens aangegeven hoeveel capaciteit nodig is en op welke manier dat kan worden gerealiseerd. De voorbereiding van een dergelijke uitbreiding zal dan ook tijdens de planperiode worden opgepakt.

Marktwerking en innovatie: toewerken naar een Europese markt

Het LAP zet in op een versterking van de marktwerking in het afvalbeheer. Hiermee wordt een verdere stap gezet in de richting van een efficiënte en financieel gezonde economische sector, die werkzaam is binnen door de overheid te stellen milieuhygiënische randvoorwaarden. Daarbij bestaat een speciale verantwoordelijkheid van de overheid voor bepaalde maatschappelijk onmisbaar geachte voorzieningen, zijnde de inzameling van huishoudelijk afval, het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijderen en het storten.

Voor het overgrote deel van de afvalstoffen, namelijk die afvalstoffen die nuttig worden toegepast (>75%), is de marktwerking nagenoeg volledig. Voor die afvalstoffen gelden binnen de Europese Unie nauwelijks geografische begrenzingsen.

Ook voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering wordt toegewerkt naar een Europese markt. Die markt kan wat Nederland betreft ontstaan wanneer sprake is van een gelijk speelveld. Dat wil zeggen dat de verschillende landen vergelijkbare milieuvoorzieningen, afvalsturende regelgeving en beschikbaarheid van verwijderingscapaciteit hebben gerealiseerd. Als dat gelijke speelveld nog niet is gerealiseerd, houdt Nederland in principe de landsgrenzen gesloten.

In de ons omringende landen (Duitsland, België en Frankrijk) zijn op het gebied van verwijdering van afvalstoffen momenteel diverse ontwikkelingen gaande, zoals de discussie over het (verder) introduceren van stortverboden. Wanneer in genoemde landen sprake is van een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau van afvalbeheer, bestaat er geen bezwaar tegen het opheffen van de betreffende landsgrenzen.

Door het verbranden van hoogcalorische afvalstromen aan te merken als nuttige toepassing neemt de marktwerking toe in de segmenten afvalscheiding en het verwerken van hoogcalorische stromen. Innovatie van scheidingstechnieken en verbranding van hoogcalorische afvalstromen wordt hierdoor bevorderd.

Nederland staat, aansluitend op de Kaderrichtlijn afvalstoffen, op het standpunt dat landen voor storten zelfvoorzienend moeten zijn. Dit houdt in dat onbrandbaar afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast, in Nederland moet worden gestort. De landsgrenzen voor te storten afvalstoffen blijven dan ook gesloten. Uitzondering hierop zijn de C₁-afvalstoffen. Voor het storten in Nederland van deze gevaarlijke afvalstoffen worden geen voorzieningen getroffen en uitvoer voor storten in het buitenland wordt onder voorwaarden toegestaan.

Meer ruimte voor marktwerking en innovatie

Een groot deel van het brandbare restafval kan worden gescheiden in deelstromen die geschikt zijn voor nuttige toepassing. Voor bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval is al een aantal scheidingsinstallaties operationeel. Een forse uitbreiding van deze capaciteit wordt de komende periode voorzien. Voor huishoudelijk restafval zijn op dit moment alleen in Wijster (Essent) en Groningen (VAGRON) scheidingsinstallaties operationeel. In Friesland is er een in aanbouw en op vier andere locaties zijn plannen om een dergelijke installatie te gaan bouwen (dit is de situatie eind 2001).

In vergelijking met integraal verbranden van restafval, bieden scheidingsinstallaties het voordeel dat een deel van het afval nuttig kan worden toegepast. Dit kan zowel in de vorm van materiaalhergebruik als in de vorm van toepassing als brandstof.

Afvalscheiding biedt alle ruimte voor innovaties. Door technische ontwikkelingen wordt het in de toekomst steeds beter mogelijk om deelstromen te isoleren waaraan een relatief hoogwaardige toepassing kan worden gegeven. Een voorbeeld is de recent ontwikkelde techniek om melkpakken en plastic flessen uit integraal restafval te scheiden.

Qua kostprijs ligt nascheiden en het vervolgens verwerken van de afgescheiden fracties op een vergelijkbaar niveau als afvalverbranding (D10). Deze route van nascheiden enz. wordt op termijn dan ook een concurrent voor afvalverbrandingsinstallaties. De inzet van de hoogcalorische fractie als brandstof wordt aangemerkt als nuttige toepassing. Dit betekent dat geen beperkingen worden opgelegd aan uitvoer binnen de OESO. Het oprichten van verwerkingscapaciteit voor deze hoogcalorische fracties valt niet onder de capaciteitsregulering. Het is een normale marktactiviteit.

Momenteel zijn er voor het bijstoken of verbranden van de hoogcalorische deelstromen diverse initiatieven in eigen land. Het LAP is er op gericht een zodanig investeringsklimaat te scheppen dat de initiatieven ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Hiertoe is onder meer het Platform secundaire brandstoffen ingesteld.

3 Organisatie en sturing

Organisatie

Met de wijziging van het hoofdstuk afvalstoffen van de Wet milieubeheer zijn taken en verantwoordelijkheden van rijk, provincies en gemeenten sterk gewijzigd. Het rijk heeft een centrale rol gekregen in het afvalbeheer. De taken van provincies en gemeenten richten zich met name op preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval.

In de afvalbeheerketen is de schakel verwijdering een maatschappelijk onmisbare voorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Op elk moment moet het afval, waarmee niets anders mogelijk is dan verbranden of storten, op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige manier kunnen worden verwijderd. AVI's, DTO's en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsfunctie. Dit brengt met zich dat de overheid een specifieke zeggenschap heeft en dat de overheid moet waarborgen dat voldoende capaciteit aanwezig is. De realisatie van hiervoor benodigde capaciteit kan door private partijen binnen door de overheid gestelde voorwaarden gebeuren. In het uiterste geval zorgt de rijksoverheid er zelf voor dat die verwijderingsvoorzieningen er in voldoende mate zijn.

De Mededingingswet biedt de mogelijkheid aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) om in te grijpen indien een stortplaats of AVI misbruik maakt van zijn economische machtspositie.

Op basis van een vergelijking met de regulering en het toezicht bij andere nutssectoren (electriciteit, telecom, spoor) wordt geconcludeerd dat deze mogelijkheid in de huidige situatie (gesloten landsgrenzen) toereikend is voor de Nederlandse afvalmarkt en een aparte regulator daarom niet nodig is.

Daarnaast geeft de wijziging van het hoofdstuk afvalstoffen van de Wet milieubeheer de minister van VROM de mogelijkheid om maximum of minimum tarieven voor verbranden als vorm van verwijdering en voor storten in te stellen.

Bij een veranderende afvalmarkt voor verbranden, bijvoorbeeld bij het opengaan van landsgrenzen, kan een regulator wel een rol spelen. Daarbij kan met name worden gedacht aan het begeleiden van de overgang van een geconditioneerde naar een vrije markt. Er wordt overleg met de NMa gestart om een richtsnoer op te stellen teneinde transparantie in de bedrijfsvoering en kostengerelateerde verwijderingstarieven te verzekeren.

Naast de schakel verwijdering, is ook de inzameling van huishoudelijk afval een voorziening die maatschappelijk onmisbaar is. Als dit niet goed is geregeld, kunnen voor milieu en maatschappij ontoelaatbare situaties ontstaan. De inzameling van huishoudelijk afval wordt daarom aangemerkt als zorgplicht voor de gemeenten.

Het zorgdragen voor de inzameling van bedrijfsafvalstoffen blijft de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

Ook heeft het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van de door hen op de markt gebrachte producten wanneer deze in het afvalstadium komen. Deze (mede) verantwoordelijkheid leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd. De groep producten waarvoor producentenverantwoordelijkheid wordt vastgelegd, wordt de komende jaren nog verder uitgebreid. Hierbij wordt onder meer gedacht aan langcyclische PVC producten, fotografisch gevaarlijk afval, accu's, PVC- en glasvezelkabels, TL-buizen en gips.

Sturing

Nederland streeft in internationaal verband naar het realiseren van een hoog beschermingsniveau van het milieu. Centraal hierbij staat het op communautair niveau realiseren van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer, het vaststellen van milieu-eisen aan be- en verwerking, het formuleren van minimumstandaarden en het verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast streeft Nederland naar harmonisatie van definities en begrippen en het gebruik van zo weinig mogelijk verschillende lijsten van afvalstoffen. Met het hiervoor staande wordt bereikt dat het afvalbeheerniveau in de verschillende landen op een vergelijkbaar niveau wordt gebracht en dat een gelijk speelveld ontstaat voor de nationaal en internationaal opererende bedrijven in het afvalbeheer.

Het LAP vormt het toetsingskader voor de in- en uitvoer van afvalstoffen in het kader van de EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA). Belangrijk hierbij is het in figuur S.6 aangegeven onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij verbranden en de selectie van afvalstromen waarvoor capaciteitsplanning wordt toegepast. Voor stromen waarvoor geen capaciteitsplanning wordt toegepast, is, binnen de kaders die de EVOA daarvoor aangeeft, in- en uitvoer vrij.

Ten behoeve van een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer zijn in de sectorplannen van het LAP minimumstandaarden opgenomen. De minimumstandaard geeft aan wat de minimale hoogwaardigheid van be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen is en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is. De standaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afzonderlijke afvalstoffen en wordt zoveel mogelijk geformuleerd als doelvoorschrift. Het vormt op die manier een referentiepunt bij de vergunningverlening.

Vergunningen voor be-/verwerken van afvalstoffen mogen dan ook alleen maar worden verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de voor de betreffende afvalstoffen in dit LAP vastgelegde minimumstandaard.

Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Minimumstandaard bij de vergunningverlening

Afvalstoffen kunnen op verschillende manieren worden verwerkt. Oud papier bijvoorbeeld kan worden gestort, verbrand als vorm van verwijderen, toegepast als brandstof of ingezet als grondstof voor nieuw papier (materiaalhergebruik).

Vanuit het oogpunt van milieu gaat de voorkeur uit naar materiaalhergebruik. Om die reden wordt de gescheiden inzameling van oud papier gestimuleerd. Het storten van gescheiden ingezameld oud papier is verboden op grond van het Besluit stortverbod afvalstoffen. Om het verbranden als vorm van verwijderen of gebruik als brandstof van oud papier te voorkomen, moet in de vergunningen voor dergelijke installaties worden vastgelegd dat oud papier dat geschikt is voor hergebruik, niet mag worden verbrand. De basis hiervoor wordt in het LAP gelegd door te bepalen dat de minimumstandaard voor daarvoor geschikt oud papier, het hergebruik als materiaal is. Een beperking is dat, voor zover er sprake is van nuttige toepassing, uitvoer van afvalstoffen naar een installatie die een laagwaardiger wijze van verwerking kent (in het voorbeeld van oud papier: gebruik als brandstof) niet kan worden tegengehouden. Dit is een van de redenen waarom Nederland actief probeert in Europese Unie tot de vaststelling van minimumstandaarden te komen.

Voor de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen blijft een systeem van inzamelvergunningen bestaan. Voor specifiek ziekenhuisafval en olie/water/slib mengsel wordt de inzamelvergunningplicht afgeschaft.

Verder dienen personen en bedrijven die bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die als afvalmakelaar optreden, geregistreerd te zijn op een landelijke lijst. Er worden criteria opgesteld waaraan moet worden voldaan om op de landelijke lijst te komen. De criteria worden in de vorm van een ministeriële regeling gepubliceerd.

Om meer energie uit afvalstoffen te winnen en afvalstoffen in te zetten in installaties voor het verbranden van hoogcalorisch afval, wordt naast het instandhouden van de stortbelasting en het slechts toestaan van uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen als het energetisch rendement ten minste 30% bedraagt, een aantal andere sturingsinstrumenten ingezet. Dit zijn stimulerende financiële instrumenten, het convenant met de kolencentrales, het convenant voor rendementsverbetering bij bestaande AVI's, de ontwikkeling van een Energieprestatie maat (EPM) en het programma Duurzame Energie.

Het AOO krijgt een centrale, coördinerende rol bij de monitoring van de uitvoering van het LAP. Hiertoe wordt bij het bureau AOO onder andere een centrale afvaldatabank gerealiseerd, waarin alle afvalgegevens worden opgeslagen. Deze databank wordt gekoppeld aan de centrale databank van milieugegevens die door de Inspectie Milieuhygiëne wordt beheerd. De afvaldatabank wordt tevens ingezet voor het periodiek genereren van nationale en internationale rapportages over afvalbeheer.

De handhaving van de afvalstoffenregelgeving was vóór het LAP vooral gericht op de individuele inrichting. Verschuivingen in de markt maken het echter noodzakelijk dat voor de handhaving van het LAP wordt overgegaan naar een ketengerichte benadering. Dat houdt in dat het toezicht op afvalstoffen zich richt op de gehele keten, van ontstaan tot en met verwijdering. Hiertoe worden gedurende de planperiode samenwerkingsstructuren tussen de verschillende handhavingspartijen opgezet, die het mogelijk maken om afvalstoffen te volgen als ze regionale, provinciale en landsgrenzen overschrijden.

Daarnaast worden in de planperiode initiatieven genomen om te komen tot betere afstemming tussen handhavende instanties onderling en tussen handhavende instanties en beleidsmakers, vergunningverleners en bedrijfsleven. Verder wordt prioriteit gegeven aan handhaving van in dit LAP opgenomen specifiek beleid.

4 Mogelijke aanvullende maatregelen (bijsturing en terugvalopties)

In dit LAP zijn diverse maatregelen, acties en stimuleringsprogramma's opgenomen. Deze zijn onder meer gebaseerd op inschattingen omtrent sociaal maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Met deze ontwikkelingen als uitgangspunt, wordt de uitvoering van het LAP continu gemonitord en wordt jaarlijks over de uitvoering gerapporteerd. In de rapportages wordt met name ingegaan op de cruciale onderdelen van het LAP, te weten:

- de ontwikkeling van het totale afvalaanbod in relatie tot het BBP, als een indicator voor het preventiebeleid;
- het verloop van het hergebruik als een indicator voor afvalscheiding aan de bron;
- het totstandkomen van initiatieven voor nascheiden en thermische verwerking van hoogcalorische fracties als een indicator voor energiewinning uit afvalstoffen;
- de hoeveelheid afval die voor verwijdering wordt aangeboden als een overall-indicator voor de effectiviteit van het LAP.

Op basis van de rapportages wordt jaarlijks de werking van het LAP geëvalueerd. Als uit de evaluaties blijkt dat de sociaal maatschappelijke en/of economische ontwikkelingen een andere wending nemen dan waarvan bij het vaststellen van de beleidslijn in dit LAP werd uitgegaan of wanneer de beleidslijn niet tot de gewenste resultaten leidt, kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn om de meest essentiële doelstellingen van dit LAP, zijnde het beperken van de hoeveelheid door storten en verbranden te verwijderen afval, alsnog te realiseren.

De aard van de aanvullende maatregelen kan variëren van bijsturen, bijvoorbeeld door het intensiveren of specificeren van lopende acties of programma's, tot het terugvallen op een minder hoog ambitieniveau, bijvoorbeeld door het toestaan van de uitbreiding van verbrandingscapaciteit voor verwijdering zonder dat een minimaal energetisch rendement wordt geëist. Als voor deze laatste terugvaloptie onvoldoende belangstelling bestaat bij marktpartijen, neemt de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid om langs een andere weg de noodzakelijke capaciteit tot stand te brengen (bijvoorbeeld door financieel stimuleren).

Als landsgrenzen, anders dan wordt verwacht, al opengaan voordat er sprake is van een gelijk speelveld, kunnen individuele inrichtingen in de problemen komen. In dat geval zal de rijksoverheid bezien of er maatregelen kunnen en moeten worden getroffen, bijvoorbeeld om de gebonden gebruikers niet de dupe te laten worden. Een optie hierbij is het door de minister van VROM vaststellen van minimum en maximum tarieven voor verwijdering.

5 Sectorplannen

De hoofdlijnen van het beleid, zoals opgenomen in de paragrafen hiervoor, worden in deel 2 van het LAP uitgewerkt in sectorplannen voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen. Per sectorplan wordt een afbakening van de sector gegeven, wordt het beleid voor de betreffende afvalstoffen beschreven, komen de aspecten van vergunningverlening aan de orde, worden specifieke aandachtspunten van in- en uitvoer behandeld, wordt inzicht gegeven in de monitoring van het sectorplan en worden eventuele actiepunten opgevoerd.

In het onderdeel 'Aspecten van vergunningverlening' van elk sectorplan wordt in de vorm van een minimumstandaard aangegeven wat de minimale hoogwaardigheid van verwerking is voor de betreffende (categorieën van) afvalstoffen.

Voorafgaand aan de afzonderlijke sectorplannen zijn in deel 2 van dit LAP algemene regels voor vergunningverlening opgenomen.

Voor afvalstoffen waarvoor geen specifiek beleid is opgenomen in sectorplannen geldt het algemene beleid uit het beleidskader in deel 1. Bij vergunningaanvragen voor die afvalstoffen moet dan ook aan het beleidskader worden getoetst.

Deel 2 van het LAP bevat de volgende sectorplannen:		
1. Huishoudelijk restafval	11. Auto-afval	23. Oliehoudende afvalstoffen
2. Procesafhankelijk industrieel afval	12. Scheepsafvalstoffen	24. PCB-houdende afvalstoffen
3. Restafval van handel, diensten en overheden	13. Bouw- en sloopafval en daarmee vergelijkbare afvalstoffen	25. Shredderafval
4. Afval van onderhoud van openbare ruimten	14. Verpakkingsafval	26. Kabelreststoffen
5. Afval van waterzuivering en waterbereiding	15. Wit- en bruingoed	27. Industrieel afvalwater
6. Reststoffen van afvalverbranding	16. Explosieve afvalstoffen en drukhouders	28. Dierlijk afval
7. Afval van energievoorziening	17. KCA/KGA	29. Batterijen
8. Afval van verlichting	18. Papier en karton	30. Accu's
9. Organisch afval	19. Kunststofafval	31. Oplosmiddelen en koudemiddelen
10. Specifiek ziekenhuisafval	20. Textiel	32. Overige gevaarlijke afvalstoffen
	21. Metaalafvalstoffen	33. Zuren, basen, metaalhoudende afvalwaterstromen
	22. Ernstig verontreinigde grond	34. Fotografisch afval

6 Capaciteitsplannen

Verwijderen van afvalstoffen door verbranden en storten is de laatste schakel van de afvalbeheerketen. Verwijderen is een essentiële schakel, want het dient om het afval dat niet nuttig wordt toegepast verantwoord te vernietigen of op te bergen. De capaciteit daarvoor moet voldoende zijn om het te verwijderen afval op te vangen en de continuïteit van die capaciteit moet voor meerdere jaren zijn gewaarborgd. De capaciteit mag echter ook weer niet te groot zijn, omdat dit kan leiden tot onnodige kosten en een aanzuigende werking op afval dat nuttig wordt of kan worden toegepast.

Deel 3 van het LAP richt zich op de capaciteitsplanning voor thermische verwerking en storten. In deze plannen wordt onder meer onderbouwd dat er uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen mag plaatsvinden als minimaal een energetisch rendement van 30% wordt behaald en dat geen uitbreiding van de capaciteit voor storten mag plaatsvinden.

DEEL 1

BELEIDSKADER

1 INLEIDING

1.1 Waarom een Landelijk afvalbeheerplan?

Het huidige afvalstoffenbeleid vindt in belangrijke mate zijn basis in de periode 1988-1991. De Notitie Preventie en hergebruik van afvalstoffen (VROM, 1988), de introductie van producentenverantwoordelijkheid, de instelling van het Afval Overleg Orgaan (AOO) en het Convenant Verpakkingen zijn voorbeelden van mijlpalen uit die periode die nu nog steeds doorklinken. Belangrijke bouwstenen van de jaren daarna zijn de Tienjarenprogramma's voor niet-gevaarlijk afval en de Meerjarenplannen voor gevaarlijke afvalstoffen.

Bij het opstellen en uitvoeren van deze producten bleek dat er binnen het afvalbeheer belangrijke veranderingen en ontwikkelingen plaatsvonden en waarschijnlijk nog zouden gaan plaatsvinden, die alles te maken hebben met grenzen.

Zo kwamen er grenzen aan de mogelijkheid om nationale regelgeving op te stellen en diende steeds meer rekening te worden gehouden met wat in internationale verbanden, organisaties en verdragen als de Europese Unie, de OESO en het Verdrag van Bazel werd geregeld en afgesproken.

De publieke en private bedrijven die zich bezig hielden met afvalbeheer verlegden hun grenzen: ze werden steeds professioneler en grootschaliger en ook de zogenoemde multi-utility bedrijven deden hun intrede in de wereld van afvalinzameling en -verwerking.

Bedrijven die zich tot de jaren negentig alleen bezig hielden met het maken van producten moesten hun grenzen verleggen: ze werden mede verantwoordelijk voor de verwerking van hun producten in het afvalstadium.

Ook ontstonden discussies over wat de grens was aan het haalbare, bijvoorbeeld hoe ver moest worden gegaan met gescheiden inzameling van GFT-afval.

En tenslotte waren er de geografische grenzen. Voor afval dat nuttig kon worden toegepast, bestonden al bijna geen geografische grenzen meer: het werd steeds meer een economisch aantrekkelijk goed en nuttig toepasbare afvalstoffen werden over de hele wereld getransporteerd. Afval dat moest worden gestort en verbrand, werd echter nog binnen de eigen provincie of regio gehouden. Maar de druk op die grenzen werd steeds groter en de verwachting dat voor verbranden een Europese markt zal ontstaan, werd steeds realistischer.

Tegen de achtergrond van deze veranderende grenzen ontstond in het midden van de jaren negentig bij zowel parlement, kabinet als bedrijfsleven de behoefte aan een visie op afvalbeheer voor de periode ná 2000. Dat was voor de minister van VROM aanleiding om begin 1996 de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (CTOA), ook wel bekend als de Commissie Epema, in te stellen. Deze commissie kreeg de opdracht om de minister te adviseren over de gewenste toekomstige organisatievorm van de afvalverwijderingstructuur in Nederland. In september 1996 heeft de commissie haar advies uitgebracht (CTOA, 1996). De regering heeft eind 1996 een standpunt ingenomen (VROM, 1996), dat het advies van de CTOA in grote lijnen onderschrijft.

Om de diverse aspecten van het regeringsstandpunt, waaronder een nieuwe afvalverwijderingsstructuur, wettelijk te verankeren, is de Wet milieubeheer gewijzigd. De gewijzigde wet zal in het tweede kwartaal van 2002 grotendeels in werking treden en zal op 1 januari 2003 geheel in werking zijn.

In het verlengde van de verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provinciaal naar rijksniveau en conform het regeringsstandpunt over de toekomstige organisatie afvalverwijdering, is in de Wet milieubeheer aan de minister van VROM de verplichting opgelegd om eenmaal in de vier jaar een afvalbeheerplan op te stellen. In het plan moet het beleid zijn vastgelegd voor het beheer van alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is.

Het voorliggende plan is de eerste uitwerking van die verplichting en wordt verder genoemd het Landelijk afvalbeheerplan (LAP).

Het plan heeft een geldigheidsduur van vier jaar (van 2002 tot en met 2006) en het wordt in 2006 herzien. De doorkijk van het plan is tien jaar, van 2002 tot en met 2012.

Kernpunten van het regeringsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering zijn:

- ⇒ inzamelen van huishoudelijk afval en verwijdering (verbranden als vorm van verwijdering en storten) zijn een nutsfunctie. De overheid moet waarborgen dat deze voorzieningen aanwezig zijn en in het uiterste geval de realisering hiervan zelf ter hand nemen. In beginsel kunnen ook anderen dan de overheid de nutsfunctie uitoefenen, maar dit mag (de zorg van de overheid voor) de continuïteit van het afvalbeheer niet in gevaar brengen.
- ⇒ de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen komt meer centraal te liggen en er treedt een verschuiving van bevoegdheden op van het provinciale naar het rijksniveau. Deze wijziging is met name een gevolg van de veranderende schaalgrootte van de voorzieningen die zijn vereist voor het beheer van afvalstoffen en het naar verwachting steeds meer wegvallen van geografische grenzen.
- ⇒ er komt één afvalbeheerplan, dat betrekking heeft op zowel gevaarlijk als niet-gevaarlijk afval en van toepassing is op de gehele afvalbeheerketen. De afzonderlijke onderdelen worden in dan wel na overleg met betrokken partijen opgesteld. De minister van VROM stelt het plan vast. Voor het plan wordt een wettelijke basis gecreëerd.
- ⇒ provinciegrenzen voor afvalbeheer kunnen worden opgeheven als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Wanneer het milieuhygiënisch verantwoord beheer van afvalstoffen niet in gevaar komt, is er geen bezwaar tegen het opheffen van de landsgrenzen.
- ⇒ er wordt gestreefd naar herstructurering van de stortsector.
- ⇒ de tariefstelling voor storten en verbranden wordt in overeenstemming gebracht met de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer.
- ⇒ er zal een mogelijkheid worden gecreëerd voor de minister van VROM om indien nodig te kunnen ingrijpen in de tarieven van verwijdering. Het financiële risico van de gebonden gebruiker moet worden verlaagd.
- ⇒ als de functie van een afvalbeheerbedrijf niet meer geheel overeenkomt met de beleidsdoelstellingen van de overheid die eigenaar is van het bedrijf, moeten maatregelen worden getroffen om belangenvermenging te voorkomen.
- ⇒ de afvalsector moet een optimaal effect van certificering zien te bereiken door aan te sluiten bij de Europese ontwikkelingen ter zake (EMAS);
- ⇒ aandacht voor optimaliseren van vergunningverlening en uitvoeringsregelingen, bijvoorbeeld via een vergunning op hoofdzaken en landelijk dekkende inzamelvergunningen.

1.2 Totstandkoming van het ontwerp-LAP

Voor de totstandkoming van het ontwerp-LAP is een uitgebreide projectorganisatie ingericht. Deze fungeert als organisatorische basis voor samenwerking tussen de overheden bij het opstellen van het plan. In de projectstructuur zijn ook bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties betrokken. Om afstemming en overleg tussen de overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te bereiken zijn de Klankbordgroep LAP en het Bestuurlijk Overleg in het leven geroepen en zijn diverse overleggen en workshops georganiseerd.

Voor de capaciteitsplannen in deel 3 van dit plan zijn de exploitanten van stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties, verenigd in de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV), gevraagd om een voorstel te doen.

Het opstellen van deel 1 (beleidskader) van het ontwerp-plan was in handen van het ministerie van VROM. De uitwerking van het beleidskader in de delen 2 en 3 (sectorplannen en capaciteitsplannen) was in handen van het Afval Overleg Orgaan.

Aan het ontwerp-LAP ligt een milieu-effectrapport ten grondslag, dat onder verantwoordelijkheid van het Afval Overleg Orgaan is opgesteld. De richtlijnen voor dit milieu-effectrapport zijn door de minister van VROM vastgesteld.

Beslispunten en concepten van de afzonderlijke onderdelen van het plan zijn in de diverse overlegkaders, Afval Overleg Orgaan en het Bestuurlijk Overleg besproken en afgestemd.

Het ontwerp-LAP en het milieu-effectrapport LAP doorlopen in januari en februari 2002 een openbare inspraakprocedure. Na verwerking van de inspraakreacties en eventuele behandeling in de Tweede Kamer wordt het plan waarschijnlijk in april 2002 door de Minister van VROM vastgesteld.

IBO/MDW-onderzoek afvalverwijdering

In de periode september 2001 tot april 2002 wordt een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) afvalverwijdering uitgevoerd, dat tevens deel uitmaakt van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Dit onderzoek is ingesteld door het kabinet.

De werkgroep die het onderzoek uitvoert, heeft zich in eerste instantie bezig gehouden met de in het LAP genoemde sturingsinstrumenten ter inperking van de hoeveelheid te verwijderen afvalstoffen en heeft daarover in november een tussenrapportage opgesteld. De resultaten en conclusies uit de tussenrapportage van de werkgroep zijn verwerkt in het voorliggende ontwerp-LAP (zie met name het kader aan het eind van hoofdstuk 9).

Het eindrapport van de werkgroep moet 1 april 2002 afgerond zijn en wordt vervolgens aan het kabinet aangeboden. In die periode wordt tevens het definitieve LAP opgesteld en vindt vaststelling door de minister van VROM plaats. Bij het opstellen van het definitieve LAP wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met conclusies en aanbevelingen van de IBO/MDW-werkgroep. Bijzondere aandacht daarbij wordt gegeven aan eventuele nieuwe inzichten van de werkgroep over de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijdering.

Ook bij de uitvoering en jaarlijkse evaluatie van het LAP worden de resultaten van de IBO/MDW-werkgroep meegenomen.

1.3 Leeswijzer

Het LAP bestaat uit drie delen: beleidskader, sectorplannen en capaciteitsplannen.

Deze delen worden voorafgegaan door een samenvatting en gevolgd door een aantal bijlagen.

Deel 1 Het beleidskader

Het beleidskader bevat de hoofdlijnen van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding, waarna in hoofdstuk 2 een terugblik wordt gegeven op de periode die voorafgaat aan het eerste LAP. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 tot en met 12 aspecten behandeld als status, termen, definities en begripsafbakeningen, uitgangspunten, afvalbeheerscenario's, doelstellingen, internationale aspecten, organisatie, instrumentarium, minimumstandaard, energiewinning uit afval en de in- en uitvoer.

In de hoofdstukken 13 tot en met 18 worden de afzonderlijke schakels van de keten behandeld: afvalpreventie, afvalscheiding, inzameling, mengen, nuttige toepassing en verwijdering. Het beleidskader sluit af met de hoofdstukken 19 tot en met 22 over monitoring, handhaving, effectentoetsen beleidvoornemens, uitvoering en mogelijke aanvullende maatregelen.

Deel 2 Sectorplannen

De hoofdlijnen van het beleid uit deel 1 worden in deel 2 uitgewerkt in sectorplannen voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen. Per sectorplan wordt een afbakening van de sector gegeven, wordt het beleid voor de betreffende afvalstoffen beschreven, komen de aspecten van vergunningverlening aan de orde, worden specifieke aandachtspunten van in- en uitvoer behandeld, wordt inzicht gegeven in de monitoring van het sectorplan en worden eventuele actiepunten opgevoerd.

In het onderdeel 'Aspecten van vergunningverlening' wordt in de vorm van een minimumstandaard aangegeven wat de minimale hoogwaardigheid van verwerking is voor de betreffende (categorieën van) afvalstoffen.

Voor afvalstoffen waarvoor geen specifiek beleid is opgenomen in sectorplannen geldt het algemene beleid uit het beleidskader in deel 1. Bij vergunningaanvragen voor die afvalstoffen moet dan ook aan het beleidskader worden getoetst (zie ook paragraaf 3.2, Status).

Deel 3 Capaciteitsplannen

Verwijderen van afvalstoffen door verbranden en storten is de laatste schakel van de afvalbeheerketen. Verwijderen is een essentiële schakel, want het dient om het afval dat niet nuttig wordt toegepast verantwoord te vernietigen of op te bergen.

De capaciteit daarvoor moet voldoende zijn om het te verwijderen afval op te vangen en de continuïteit van die capaciteit moet zijn gewaarborgd. De capaciteit mag echter ook weer niet te groot zijn, omdat dit kan leiden tot onnodige kosten en een aanzuigende werking op afval dat nuttig wordt of kan worden toegepast. Deel 3 van het LAP richt zich op de capaciteitsplanning voor het verwijderen door verbranden en storten.

Bijlagen

De bijlagen bevatten zowel informatie die op alle onderdelen van het LAP betrekking heeft, zoals een referentielijst, lijst van afkortingen en een lijst van termen en definities, als informatie die bepaalde onderdelen van het LAP nader toelicht of onderbouwen.

2 TERUGBLIK

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven wat de aanleiding is geweest voor het opstellen van dit eerste LAP. Alvorens in te gaan op het beleid voor de komende periode, wordt in dit tweede hoofdstuk teruggekeken op de drie decennia die voorafgaan aan het LAP. Deze jaren vormen immers het startpunt voor het plan en ze bepalen in belangrijke mate de inhoudelijke lijn die in dit plan wordt gevolgd.

In de terugblik komen aan de orde de ontwikkeling van het wettelijk kader, de ontwikkelingen in het afvalbeheer sinds de jaren tachtig en het beleid dat werd ingezet. Het hoofdstuk wordt besloten met een analyse van de huidige situatie en een overzicht van uitdagingen voor het LAP.

2.2 Het wettelijk kader

Aan het eind van de jaren zestig bleek dat de omvang van de milieuverontreiniging in Nederland groter was dan tot dan toe werd aangenomen. De instrumenten die nodig waren om effectief te kunnen ingrijpen, ontbraken op dat moment. Er werd toen gekozen voor sectorale wetgeving, dat wil zeggen dat voor elk type milieuprobleem aparte milieuwetten werden gemaakt. Voor het milieuprobleem afvalstoffen leidde dat in 1976 tot de Wet chemische afvalstoffen en in 1977 tot de Afvalstoffenwet. Gedurende de jaren tachtig en negentig werden de afzonderlijke milieuwetten meer in samenhang gebracht, werden bestaande beleidsinstrumenten verbeterd en nieuwe instrumenten ontwikkeld. Dit leidde achtereenvolgens tot de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de Wet milieubeheer. Met de inwerkingtreding van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer in 1994 zijn de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet ingetrokken.

De bepalingen van de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet zijn destijds door de provincies nader uitgewerkt in de Provinciale afvalstoffenplannen (PAP's). Deze provinciale plannen gaven onder andere aan welke verwerkingsinrichtingen in de provincie beschikbaar moesten zijn. Met het van kracht worden van de Wet milieubeheer zijn de Provinciale afvalstoffenplannen opgegaan in de Provinciale milieubeleidsplannen.

Een belangrijke impuls voor het afvalbeleid is gegeven door een in 1979 door de Tweede Kamer aangenomen motie. Deze motie gaat in op het belang van preventie en hergebruik van afvalstoffen, de omzetting van daartoe geschikt afval in energie en het gecontroleerd storten van niet herbruikbaar afval. De in de motie opgenomen rangschikking van afvalverwerking neemt vanaf dat moment een prominente plaats in binnen het Nederlandse afvalbeleid en wordt algemeen bekend als de Ladder van Lansink, naar de indiener van de motie. De in de Ladder van Lansink opgenomen rangschikking van afvalverwerking vormt de basis van de in 1994 in de Wet milieubeheer vastgelegde voorkeursvolgorde voor afvalbeheer.

2.3 Ontwikkelingen in de tachtiger jaren

Gedurende de jaren tachtig werd het afvalbeheer in Nederland duidelijk beter: het hergebruik van afvalstoffen nam toe, de schaalvergroting bij afvalverwerking werd in gang gezet en nieuwe stortplaatsen werden met voorzieningen uitgerust die het mogelijk maakten het afval milieuverantwoord te isoleren, beheersen en controleren.

Toch werd het afvalbeheer aan het eind van de jaren tachtig op diverse onderdelen nog gekenmerkt door kleinschaligheid en een relatief laag niveau van milieubescherming. Zo ontbraken bij nagenoeg alle in exploitatie zijnde stortplaatsen bodembeschermende voorzieningen en de rookgasreiniging van afvalverbrandingsinstallaties was onvoldoende.

Dit laatste leidde aan het eind van de jaren tachtig tot de dioxine affaire, waardoor zelfs enkele verbrandingsinstallaties definitief werden gesloten.

Daarnaast was het hergebruik van afvalstoffen nog te beperkt, ondanks een toename in de periode daarvoor. Verder was bij de planning en realisatie van verwerkingsinstallaties, die plaatsvond op regionaal of provinciaal niveau (provinciale afvalstoffenplannen), de samenwerking en afstemming tussen de verschillende overheden onvoldoende.

Politiek en maatschappelijk was er een grote weerstand tegen het realiseren van capaciteit voor het storten en verbranden van afvalstoffen. Deze weerstand en het steeds maar groeiende afvalaanbod leidde er in 1991 zelfs toe dat afval tijdelijk in duwbakken moest worden opgeslagen door gebrek aan verwijderingscapaciteit.

Deze situatie vormde in de jaren rond 1990 een belangrijke impuls voor het formuleren van ambitieuze programma's en acties, die in de paragrafen hierna aan de orde komen. Ze werden gericht op het beperken van het afvalaanbod door preventie, het stimuleren van het hergebruik van afvalstoffen, het reduceren van de ongewenste milieueffecten van het beheer van afvalstoffen, het realiseren van een planning op landelijk niveau en het versterken van de samenwerking tussen de overheden.

2.4 Beperken van het ontstaan van afvalstoffen

Een eerste doelstelling van het afvalstoffenbeleid is het bijdragen aan een duurzame ontwikkeling door het ontstaan van afvalstoffen zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken (afvalpreventie).

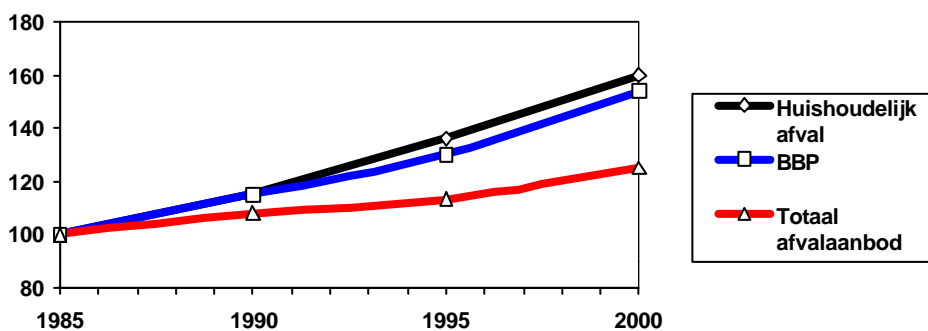
Afvalpreventie maakt inmiddels onderdeel uit van met de industrie gesloten convenanten, zoals het convenant verpakkingen, en van de Integrale Milieu Taakstellingen (IMT's) die met verschillende industrietakken zijn overeengekomen. Ook heeft afvalpreventie een plaats gekregen in vergunningen en algemene regels.

Daarnaast is ook sterk ingezet op informatieoverdracht en stimuleringsmaatregelen. Het 'Project Industriële successen met afvalpreventie' (PRISMA), het actieprogramma 'Afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten', de uitvoeringsstrategie 'Met preventie is veel te winnen' en het programma 'Schoner produceren' zijn daar voorbeelden van. Ook zijn financiële instrumenten ingezet om afvalpreventie te bevorderen, zoals de regelingen 'Groen beleggen' en 'Vervroegde afschrijving milieu-investeringen' (VAMIL).

Door onder meer de voorlichtingscampagne 'Minder afval heb je zelf in de hand' is getracht om de doelgroep consumenten tot (meer) afvalpreventie aan te zetten.

Figuur 2.1:

Ontwikkeling BBP, totale afvalaanbod en huishoudelijk afval van 1985 tot en met 2000



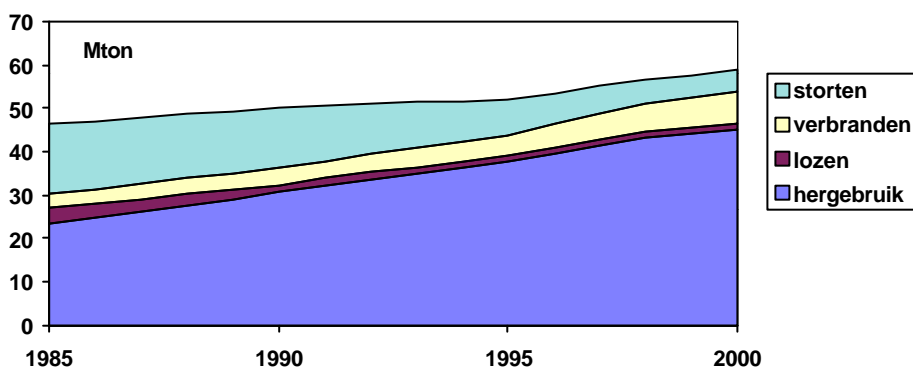
De mate van afvalpreventie wordt bepaald door de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het totale afvalaanbod. Dit is in overeenstemming met de definitie die de OESO hanteert. Dit betekent dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% preventie is bereikt. Het totale afvalaanbod was in 2000 namelijk 19% minder dan het afvalaanbod dat zou zijn bereikt als de groei hetzelfde was geweest als de ontwikkeling van het BBP. Dit is weergegeven in figuur 2.1. Belangrijke uitzondering hierop is het huishoudelijk afval. Met name als gevolg van de sterk gestegen consumptie en de toename van het aantal huishoudens groeide deze afvalcategorie sterker dan het BBP. De groei van het HDO-afval (handel/diensten/overheid) was tot 1998 groter dan de groei van het BBP, maar daarna is een lichte relatieve ontkoppeling opgetreden.

2.5 Meer nuttige toepassing, terugdringen verbranden en storten

De nuttige toepassing van afvalstoffen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. In 2000 werd zo'n 77% van het afval gebruikt ter vervanging van primaire grondstoffen. Dit is voornamelijk gebeurd in de vorm van product- en materiaalhergebruik. De hoeveelheid afval die voor verwijdering is aangeboden is door de toename van het hergebruik teruggebracht van zo'n 50% naar minder dan 23% van het totale afvalaanbod (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



De factoren die aan deze positieve ontwikkeling ten grondslag liggen verschillen per afvalstof. Draagvlak bij burgers voor gescheiden inzameling, de ontwikkeling van hergebruikstechnieken, financiële prikkels voor hergebruik, stijgende kosten voor verbranden en storten, stortverboden en de introductie van producentenverantwoordelijkheid zijn er een paar van. Zo is bijvoorbeeld de hoge mate van nuttige toepassing van bouw- en sloopafval (ruim 90%) het gevolg van het duurder worden van het storten van afval, het stortverbod voor bouw- en sloopafval en professionalisering van de branche. Voor wit- en bruingoed is het vooral het Besluit verwijdering wit- en bruingoed dat heeft geleid tot een sterke stijging van de nuttige toepassing.

2.6 Beperken van de milieudruk van afvalbeheer

De milieubelasting bij het beheer van afvalstoffen is de afgelopen jaren langs verschillende sporen aangepakt. In de eerste plaats zijn op rijksniveau kaders gesteld aan de wijze waarop afvalstoffen moeten worden verwerkt. Het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit luchtmissies afvalverbranding zijn hiervan voorbeelden.

Ook zijn eisen gesteld aan de kwaliteit van de secundaire grondstoffen die uit afvalstoffen worden bereid, zoals onder meer in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming, het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen en het Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen.

Daarnaast zijn de eisen in de vergunningen voor bedrijven die zijn betrokken bij het beheer van afvalstoffen, fors aangescherpt.

Andere factoren die hebben bijgedragen aan de beperking van de milieudruk van afvalbeheer zijn de inspanningen van provincies en gemeenten in het kader van de vergunningverlening aan bedrijven en het stimuleren van de gescheiden inzameling bij bedrijven en consumenten.

De afvalsector heeft zich in de jaren negentig ontwikkeld tot een professionele bedrijfstak. De aangescherpte milieu-eisen hebben daar mede aan bijgedragen, omdat deze eisen het doen van grote investeringen en vervolgens schaalvergroting noodzakelijk maakten. Daarbij kwam tevens het streven van bedrijven naar verticale, horizontale en internationale integratie.

De strengere milieu-eisen hebben zich ook vertaald in een stijging van de kosten van afvalverwerking. Zo is de kostprijs van het storten van niet-gevaarlijk afval gestegen van minder dan tien euro (NLG 20) per ton in de jaren tachtig tot een bedrag van 40 tot 50 euro (NLG 90-110) per ton in 2000. Dit is exclusief de stortbelasting die in 1995 is ingevoerd.

2.7 Nationale planning

Het inzicht dat voor een effectief afvalbeheer samenwerking noodzakelijk was, leidde in 1990 tot de oprichting van het Afval Overleg Orgaan (AOO). De drie overheden sloten een samenwerkingsovereenkomst, die tot doel had een samenhangende en gezamenlijke aanpak van het afvalprobleem te bereiken. Dit leidde in 1992 tot het eerste Tienjarenprogramma Afval (AOO 1992, TJP.A), waarin werd aangegeven welke verwerkingscapaciteit (verbranden, storten en composteren) diende te worden gerealiseerd en welke aanvullende maatregelen nodig waren om een doelmatige afvalverwijdering te waarborgen. Het TJP.A had betrekking op acht (voor storten: tien) soorten niet-gevaarlijk afval. In 1995 verscheen het tweede TJP.A (AOO 1995), waarin naast de planning van verwerkingscapaciteit ook nadrukkelijk aandacht werd besteed aan het vraagstuk hoe afvalstromen naar de gewenste verwerkingsvorm konden worden gestuurd.

Ook voor gevaarlijk afval is een nationale planning gerealiseerd: in 1993 werd door de minister van VROM en het IPO het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen uitgebracht (VROM en IPO, 1993). Het plan beschrijft hoe preventie en hergebruik worden bevorderd en verschaft een beleids- en toetsingskader voor Rijk en Provincies bij het beheer van gevaarlijke afvalstoffen. Voor twintig afvalstromen werd het beleid nader geconcretiseerd.

In 1997 volgde het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II (VROM en IPO, 1997). Dit plan is een integrale herziening van het eerste meerjarenplan, waarbij op een aantal punten het beleid nader is toegelicht of uitgewerkt.

De uitvoering van de hier genoemde plannen is door diverse monitoringrapportages in kaart gebracht. Daarbij werd tevens ingegaan op nieuwe ontwikkelingen en werden waar mogelijk leemten in kennis ingevuld. Op basis van de diverse rapportage is steeds geëvalueerd hoe de uitvoering van de plannen verliep en of aanpassing dan wel aanvulling noodzakelijk was. Dit heeft voor zowel het Tienjarenprogramma afval als het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen na het verschijnen van de plannen geresulteerd in (tussentijdse) wijzigingen.

2.8 Sturingsfilosofie bij het afvalbeheer van de 20^e eeuw

De bemoeienis van de overheid met het beheer van afvalstoffen was in de jaren tachtig sterk sturend en ordenend. Zo werd bijvoorbeeld op grond van het in de Provinciale Afvalstoffenplannen vastgelegde beleid voor het beheer van niet-gevaarlijke afvalstoffen in het kader van de doelmatigheidstoetsing bij de vergunningverlening het aantal toegestane verwerkers bepaald.

Dezelfde toetsing bij de vergunningverlening voor gevaarlijke afvalstoffen resulteerde voor bepaalde stromen tot een door de overheid vastgestelde beperking aan het aantal inzamelaars en verwerkers. Dat aantal was afgestemd op het aanbod van gevaarlijke afvalstoffen.

Mede door de schaalvergroting bij het beheer van afvalstoffen en het algemene streven om meer ruimte te geven aan marktwerking, is het beleid op deze punten in de jaren negentig sterk veranderd. Capaciteitsregulering en sturing bij de verwerking van afvalstoffen is, voor zover het nuttige toepassing van afvalstoffen betreft (circa 75% van het afval), sterk verminderd. Voor brandbaar afval zijn de provinciegrenzen opgeheven en voor afval dat nuttig wordt toegepast, is de in- en uitvoer vanuit en naar andere landen vrijwel vrij. Wel moet daarbij aan een aantal administratieve en financiële verplichtingen worden voldaan. Alleen voor afvalstoffen die zijn bestemd voor verwijdering (verbranden en storten) vindt nog capaciteitsregulering plaats.

In de loop van de jaren negentig is het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding op afvalstoffengebied verschoven van Nederlandse naar Europese schaal. Het beleid op Europees niveau wordt mede beïnvloed door Nederland. Er bestaan overeenkomsten in de aanpak in Nederland en het beleid op Europees niveau, zoals de voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen. Met de eisen die worden gesteld aan de verwerking van afvalstoffen, zoals emissie-eisen bij afvalverbranding, loopt de Nederlandse praktijk voor op Europese regelgeving. Als gevolg van de Europese Richtlijn verbranden en de Richtlijn storten worden de verschillen echter kleiner. Daarnaast hebben in Nederland ontwikkelde beheerstructuren voor bepaalde afvalstoffen model gestaan voor Europese regelingen, zoals voor autowrakken en wit- en bruingoed.

2.9 Analyse van de huidige situatie

De huidige situatie rond het beheer van afvalstoffen kent zowel sterke als zwakke punten. Sterke punten zijn het relatief hoge niveau van milieubescherming bij de verwerking van afvalstoffen en de hoge mate van nuttige toepassing. Ook het feit dat voor bijna 75% van het afval, zijnde het afval dat nuttig wordt toegepast, de bemoeienis van de overheid beperkt kan blijven tot het stellen van voorwaarden en handhaving, kan positief worden beoordeeld. De verhoging van de stortbelasting heeft het storten van afval minder aantrekkelijk gemaakt. Het geeft een financiële prikkel die het hergebruik en het benutten van de energie-inhoud van afval bevordert.

Een zwak punt in het huidige beheer van afvalstoffen is dat er nog onvoldoende grip is op de hoeveelheid afvalstoffen die ontstaat. Met name bij het consumentenafval en in mindere mate bij het HDO-afval is nog steeds sprake van een groei. Dit klemt temeer omdat dit ook de afvalstromen zijn waar de mate van nuttige toepassing achterblijft bij de doelen. Hierdoor wordt er nog een grote hoeveelheid brandbaar en nuttig toepasbaar afval gestort, omdat bij het plannen van de verbrandingscapaciteit met een lager afvalaanbod en een grotere mate van gescheiden inzameling is uitgegaan. Verder wordt geconstateerd dat de mate waarin de afvalbeheerkosten in de productprijs is opgenomen en waarmee voor consumentenafval meer recht wordt gedaan aan het principe 'de vervuiler betaalt', nog relatief beperkt is.

De regelgeving ten aanzien van het beheer van afvalstoffen wordt door het bedrijfsleven beschouwd als complex en soms onnodig belemmerend voor nuttige toepassing van afvalstoffen. Dezelfde complexiteit van de regelgeving blijkt daarnaast soms een effectieve handhaving in de weg te staan. Bij het verbranden van afvalstoffen is de marktwerking nog beperkt, wat mogelijk tot een niet optimale efficiëntie leidt.

Naast de hiervoor beschreven sterke en zwakke punten van het huidige beheer van afvalstoffen zijn er verschillende ontwikkelingen die sterk de aandacht vragen, willen de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid overeind blijven.

Allereerst is er in de Europese context sprake van grote verschillen tussen de lidstaten in de structuur van de afvalmarkt en in het afvalbeleid. Zo is de prioriteitsvolgorde preventie – nuttige toepassing – verwijderen wel een Europees aanvaarde aanpak, maar in een groot aantal lidstaten van de Europese Unie is nuttige toepassing nauwelijks aan de orde en vormt het storten van afvalstoffen nog steeds de dominante vorm van afvalbeheer. Verder verschillen de eisen die aan het verwerken van afvalstoffen worden gesteld, sterk van land tot land. Een laag niveau van milieubescherming gaat hierbij vaak samen met lage verwerkingstarieven. Nederlandse bedrijven die aan strenge eisen moeten voldoen zijn hierdoor bij een volledig open markt in het nadeel. De komende uitbreiding van de Europese Unie zal dit effect nog versterken.

Soortgelijke aspecten spelen een rol bij de discussies over het open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als verwijdering. Ook hierbij geldt dat de situatie in de Europese landen nog niet vergelijkbaar is met die in Nederland. Voor de grenzen open kunnen gaan, moet dus eerst een gelijkwaardig speelveld zijn ontstaan. Opengaan van de landsgrenzen voordat aan deze voorwaarde is voldaan, houdt een reëel risico in dat de doelstellingen van het Nederlandse afvalbeleid niet worden gehaald. Het kan leiden tot de benutting van Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties voor buitenlands afval, waardoor Nederlands afval moet worden gestort, of tot het verbranden in buitenlandse installaties van Nederlands afval dat nu wordt hergebruikt.

Een volgend aandachtspunt vormt de gescheiden inzameling van afval bij bedrijven en huishoudens. Hoewel in 2000 ruim 77% van het afval in Nederland nuttig werd toegepast, zou dit percentage nog hoger kunnen zijn wanneer meer gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval zou plaatsvinden. Om dat te bereiken zijn extra inspanningen en stimuleringsmaatregelen nodig, die onder andere gericht moeten zijn op het behouden van de motivatie om afval te scheiden. Over bepaalde aspecten van gescheiden inzameling worden namelijk geregeld kritische geluiden gehoord. Dit kan een bedreiging vormen voor het in de afgelopen jaren juist op dat gebied opgebouwde krediet.

In dit LAP is aangegeven hoe de komende jaren wordt omgegaan met deze ontwikkelingen, hoe de zwakke punten worden aangepakt en hoe de sterke punten worden gebruikt om het hoge niveau van nuttige toepassing en milieubeheer bij de verwerking van afvalstoffen in stand te houden of verder te verhogen.

De uitdagingen voor het LAP:

- ⇒ het verder beperken van de groei van het totale afvalaanbod
- ⇒ het ombuigen van de groei van het huishoudelijk afval en HDO-afval naar een ontkoppeling van het BBP
- ⇒ het stimuleren van de gescheiden inzameling bij huishoudens en de HDO-sector
- ⇒ het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen
- ⇒ het tegengaan van het storten van brandbaar afval
- ⇒ het beperken van de milieudruk door afvalbeheer
- ⇒ het bijdragen aan het klimaatbeleid
- ⇒ het bijdragen aan de productie van duurzame energie
- ⇒ het stimuleren van innovatie bij verwerkingstechnieken
- ⇒ het verder uitwerking geven aan het principe van ‘de vervuiler betaalt’
- ⇒ het minder complex maken van regelgeving
- ⇒ het verbeteren van de handhaving
- ⇒ het beperken van administratieve lasten voor het bedrijfsleven
- ⇒ het wegnemen van belemmeringen voor nuttige toepassing van afvalstoffen
- ⇒ het verbeteren van de efficiëntie bij verwijdering
- ⇒ het benutten van (meer) marktwerking om te komen tot een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer
- ⇒ het duidelijk aangeven van de taak van de overheid en de uitvoering van de nutsfunctie
- ⇒ het bereiken van een gelijk speelveld in Europa
- ⇒ het in internationaal verband streven naar een hoogwaardig afvalbeheer

3 STATUS

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is de nieuwe afvalbeheerstructuur wettelijk verankerd in de Wet milieubeheer. Deze wet bevat ook de verplichting tot het vaststellen van een afvalbeheerplan. Dat betekent dat dit LAP een andere status heeft dan de voorgangers ervan, het TJP.A en MJP-GA II, omdat die plannen geen expliciete basis hadden in de toen geldende Wet milieubeheer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de status, reikwijdte, doorwerking en afwijking van het LAP.

3.2 Status

Het LAP is het afvalbeheerplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikel 10.3 tot en met 10.14) van de Wet milieubeheer. Deze titel verplicht de minister van VROM tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheerplan. In dat plan moet in elk geval worden aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt, wat de benodigde capaciteit van bepaalde afvalbeheervormen is en wat het beleid is voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

Door het opstellen van een afvalbeheerplan wordt ook uitvoering gegeven aan de volgende E(E)G-richtlijnen:

- de richtlijn betreffende afvalstoffen, beter bekend en verder in dit LAP te noemen als de Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG, gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350), waarin de lidstaten onder andere worden opgedragen een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen om de in de richtlijn vermelde doelstellingen te verwezenlijken;
- de richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG, gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG) waarin de lidstaten onder andere worden opgedragen om, in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan, plannen op te stellen voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen;
- de richtlijn inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (91/157/EEG), waarin de lidstaten worden opgedragen programma's op te stellen ter verwezenlijking van in de richtlijn genoemde doelstellingen;
- de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG), waarin de lidstaten onder andere worden opgedragen om in hun afvalbeheerplannen een speciaal hoofdstuk op te nemen over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval;
- de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (1999/31/EG), waarin de lidstaten onder andere worden opgedragen een strategie te ontwikkelen voor vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen.

Het LAP is een samenvoeging van het beleid dat voorheen was neergelegd in het TJP-A en het MJP-GA II, aangevuld met een aantal niet in deze twee plannen voorkomende afvalstoffen. Het LAP vervangt daarmee het TJP-A 1995-2005 en het MJP-GA II 1997-2007. Ook vervangt het LAP onderdelen van de hoofdstukken afvalstoffen uit de Provinciale milieubeleidsplannen.

Het ontwerp-LAP wordt gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen zoals voorgeschreven in de Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG, gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350) en richtlijn 83/189/EEG.

Vanwege de minimumstandaarden in de sectorplannen wordt het ontwerp-LAP ook gemeld ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

3.3 Reikwijdte

Het LAP is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. De volgende stoffen vallen niet onder het LAP:

1. radioactief afval: hierop zijn de Kernenergiewet en de nota Radioactief afval van toepassing.
2. baggerspecie: hierop zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de nota Waterhuishouding van toepassing;
3. mestoverschotten: hierop is de Meststoffenwet van toepassing;
4. destructieafval: hierop is de Destructiewet van toepassing. Gelet op het beslag dat de verwerking van destructieafval kan leggen op de afvalverwijderingstructuur (diermeel, MKZ-afval) is in deel 2 van het LAP wel een sectorplan dierlijk afval opgenomen;
5. communaal afvalwater (rioolwater): hierop is weliswaar hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer van toepassing, maar het beleid voor deze afvalstof is opgenomen in onder andere de nota Waterhuishouding.

In de planperiode van het LAP (2002-2006) wordt gezien of de reikwijdte van het LAP aanpassing behoeft, bijvoorbeeld of ook baggerspecie in het LAP moet worden opgenomen.

3.4 Doorwerking

Ingevolge artikel 10.14 van de Wet milieubeheer moet ieder bestuursorgaan bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Dit artikel richt zich zowel tot het bestuursorgaan dat het plan vaststelt (horizontale binding voor de minister van VROM) als de bestuursorganen die mede-verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het LAP (verticale binding voor andere bestuursorganen).

Door deze verticale binding onderscheidt het LAP zich van overige in de Wet milieubeheer geregelde milieubeleidsplannen. Bij die plannen is namelijk alleen het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, verplicht er rekening mee te houden.

3.4.1 Rijksoverheid

Voor de minister van VROM vormt het LAP het toetsingskader voor het afgeven van Verklaringen van geen bedenkingen (vvgb's; zie ook hoofdstuk 9, Instrumentarium). De vvgb-plichtige handelingen zijn verbranden als vorm van verwijdering, storten en activiteiten die een grote invloed kunnen hebben op de verbrandings- en stortcapaciteit. De toetsing beperkt zich tot de criteria capaciteit en continuïteit.

Daarnaast is het LAP het toetsingskader voor het afgeven van vergunningen die onder de minister van VROM als bevoegd gezag vallen. Het gaat hierbij om inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van (gevaarlijke) afvalstoffen.

Tenslotte vormt het LAP voor de minister van VROM het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen op grond van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen (artikel 4.3 en artikel 7 van verordening 259/93/EEG).

Andere ministeries dienen in het kader van de Wet milieubeheer bij het opstellen van beleidsplannen en het afgeven van beschikkingen rekening te houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP als referentiekader.

3.4.2 Andere overheden

De provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders dienen dit plan te gebruiken als toetsingskader bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer waar afvalaspecten aan de orde zijn. Dit betekent dus niet alleen de vergunningen voor afvalbeheerinstallaties, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt.

Aandachtspunt bij de vergunningverlening aan inrichtingen die (categorieën van) afvalstoffen willen be- en/of verwerken, is de minimumstandaard die in hoofdstuk 10 (Minimumstandaard) en in de afzonderlijke sectorplannen is opgenomen. Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Daarnaast is het LAP kaderstellend voor het beleid van provincies en gemeenten voor invoering en stimulering van afvalpreventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en bedrijfsafval.

3.5 Wijzigen en afwijken

In artikel 10.13 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het LAP tussentijds kan worden gewijzigd en dat met betrekking tot die wijziging de artikelen 10.4 tot en met 10.11 en 10.12, eerste lid, van overeenkomstige toepassing zijn. Een tussentijdse wijziging kan nodig zijn door wijziging van EG-regelgeving, de jurisprudentie of technische omstandigheden met betrekking tot het afvalbeheer, waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden. De verwachting is dat niet veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, omdat voor bestuursorganen de mogelijkheid bestaat gemotiveerd van het LAP af te wijken.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, dient elk bestuursorgaan rekening te houden met het LAP bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen. Dit komt de duidelijkheid ten goede en er wordt mee bereikt dat in Nederland op uniforme manier de vergunningverlening en handhaving voor afvalbe- en -verwerkende inrichtingen plaatsvindt. Afwijken van het plan moet dan ook worden voorkomen.

Als een bestuursorgaan wil afwijken van het LAP, bijvoorbeeld omdat men van mening is dat er zwaarwegende redenen zijn die dit wenselijk of nodig maken, dient de navolgende procedure te worden gevolgd. Deze procedure is afgeleid van de procedure die in het MJP-GA II was opgenomen en die gedurende het van kracht zijn van het MJP heeft bewezen bruikbaar en effectief te zijn.

1. Wanneer een bestuursorgaan het voornemen heeft om af te wijken van het plan, wordt dit voornemen schriftelijk medegedeeld aan de minister van VROM.
2. In de mededeling wordt nauwkeurig beschreven van welk onderdeel van het LAP men wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en wat de inhoudelijke argumenten zijn van het bevoegd gezag om af te wijken van het LAP. Indien het gaat om vergunningverlening, kan de schriftelijke mededeling eventueel plaatsvinden in de vorm van het voorleggen van de ontwerpvergunning inclusief motivatie.
3. De minister van VROM legt de mededeling van het bestuursorgaan voor advies voor aan het AOO.
4. Het AOO beoordeelt vervolgens het voornemen tot afwijking en stelt een advies op aan de minister van VROM.
5. Het AOO maakt het advies aan de minister ook bekend aan het betreffende bestuursorgaan.
6. Als het AOO een positief advies over de voorgenomen afwijking uitbrengt, wordt daarin tevens aan de minister aangegeven welke consequenties de afwijking heeft voor het LAP (geen consequenties, tussentijdse planwijziging of planwijziging doorvoeren bij de herziening van het LAP na de 4 jaar geldigheidsduur).
7. De minister van VROM neemt na ontvangst van het advies van het AOO een standpunt in over de afwijking en deelt dat standpunt binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling mede aan het betreffende bestuursorgaan.

8. Als de minister van VROM het niet eens is met het voornemen om af te wijken, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het LAP af te wijken. In dat geval beslist de minister van VROM, als degene die het LAP heeft vastgesteld, of het definitieve besluit een reden is om een beroepsprocedure te starten.
9. Het AOO zorgt voor het informeren van alle betrokken bestuursorganen over de voorgenomen afwijking, het advies aan de minister, het definitieve besluit van het bestuursorgaan en het besluit van de minister.

Afwijken van het LAP kan zich bijvoorbeeld voordoen bij vergunningverlening voor afvalbe- en -verwerkende inrichtingen, in het bijzonder ten aanzien van de in de sectorplannen vastgestelde minimumstandaarden. In hoofdstuk 10 (Minimumstandaard) wordt aangegeven dat een vergunningaanvraag kan worden ingediend voor een andere wijze van beheer dan de minimumstandaard die voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen is vastgesteld. In de aanvraag moet dan worden aangetoond dat de aangevraagde beheerwijze minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Afwijken van het LAP is aan de orde als het bevoegd gezag vergunning wil verlenen voor een beheerwijze die minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard.

Het is niet uitgesloten dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag behoefte heeft aan ondersteuning, bijvoorbeeld omdat de resultaten van een levenscyclusanalyse (LCA) moeten worden beoordeeld of omdat twijfel bestaat of er voldoende informatie door de aanvrager is verstrekt. In dat stadium kan een beroep worden gedaan op het bureau AOO voor het verstrekken van of verwijzen naar informatie, advies enz. Het gaat in een dergelijk geval dus uitdrukkelijk om een inhoudelijke ondersteuning van het bevoegd gezag door het bureau AOO. Dit heeft geen consequenties voor een eventuele latere AOO-advisering aan de minister van VROM over een voornemen tot afwijking van het LAP.

4 TERMEN, DEFINITIES EN BEGRIPSAFBAKENINGEN

4.1 Inleiding

Eenduidige termen, definities en begripsafbakeningen zijn noodzakelijk om een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de relatie tussen Europese en Nederlandse termen en definities, waarna de belangrijkste termen en definities van het LAP worden gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op twee belangrijke begripsafbakeningen, waarover zowel nationaal als internationaal reeds lang discussie gaande is: het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof en het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering.

4.2 Het LAP gebruikt Europese termen en definities

In de Wet milieubeheer worden dezelfde termen en definities gebruikt als in de verschillende E(E)G-richtlijnen, met name de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het LAP hanteert deze ‘Europese’ termen en definities ook.

Dit betekent dat bepaalde termen die tot nu toe in Nederland in gebruik zijn, na het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer veranderen:

- de term ‘verwijderen’ (zijnde de totale keten) wordt vervangen door ‘(afval)beheer’;
- de term ‘definitief verwijderen’ (zijnde onder meer verbranden in een AVI en storten) wordt vervangen door ‘verwijderen’;
- de term ‘nuttige toepassing’ wordt de overkoepelende term voor producthergebruik, materiaalhergebruik en het toepassen van afvalstoffen met een hoofdgebruik als brandstof.

4.3 De belangrijkste termen en definities

In bijlage 3 van het LAP is een volledige lijst van termen en definities opgenomen. De belangrijkste daarvan worden hier apart gepresenteerd, omdat een goed begrip van deze termen en definities van belang is bij het lezen van het LAP.

1. afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de productcategorieën die zijn genoemd in bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen.
De interpretatie van deze definitie leidt soms tot discussies of een stof een afvalstof is of niet. In paragraaf 4.4 wordt hierop nader ingegaan.
2. (afval)beheer: de gehele keten van afvalscheiding aan de bron, inzamelen, vervoeren, bewaren, bewerken, nuttig toepassen en verwijderen van afvalstoffen.
De term die vóór de wijziging van de Wet milieubeheer hiervoor werd gebruikt, was verwijderen. Afvalpreventie valt niet onder de term afvalbeheer, maar gaat aan het afvalbeheer vooraf. Het is daarom als zodanig een essentieel onderdeel van het LAP.
3. nuttig toepassen: handelingen die zijn opgenomen in bijlage IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de zogenoemde R-handelingen. Het gaat daarbij met name om handelingen die worden uitgevoerd ná het inzamelen en vervoeren van afvalstoffen en die ertoe leiden dat afvalstoffen opnieuw worden gebruikt.
De handelingen betreffen producthergebruik, materiaalhergebruik en het toepassen van een afvalstof met een hoofdgebruik als brandstof. Laatstgenoemde handeling wordt in dit LAP verder genoemd ‘nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof’.
4. (afval)preventie: het voorkómen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en emissies (kwantitatieve preventie) en het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen (kwalitatieve preventie);

5. verwijderen: handelingen die betrekking hebben op de laatste schakel in de afvalbeheerketen en die zijn opgenomen in bijlage IIA van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de zogenoemde D-handelingen. Het betreft onder meer verbranden, gericht op het vernietigen van afval, en storten. In dit LAP wordt de hier bedoelde vorm van verbranden verder aangegeven als 'verbranden als vorm van verwijderen'.
De term die vóór de wijziging van de Wet milieubeheer werd gebruikt voor verwijderen, was definitief verwijderen.
6. minimumstandaard: de minimale hoogwaardigheid van be- en verwerking van afzonderlijke afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen. De minimumstandaard vormt een referentie voor de maximale milieudruk die be- en verwerking mag opleveren. De standaard is een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Tevens betreft het een uitwerking van de artikelen 3 en 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

4.4 Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof

Al lang is discussie gaande over het begrip afvalstof en over de afbakening tussen afvalstof en niet-afvalstof. Daar zijn verschillende redenen voor. Wanneer een afvalstof het predikaat afvalstof verliest, gelden er minder administratieve en financiële verplichtingen, bijvoorbeeld als de betreffende stof wordt verhandeld. Daarnaast behoeft een bedrijf geen specifieke vergunning te hebben als het de betreffende stof wil be- of verwerken. Daartegenover staat dat de overheden, met name de toezichthouders, de locatie en de verwerking van de betreffende stof niet meer kunnen volgen, omdat geen registratie en melding meer behoeft plaats te vinden.

In Nederland is de afgelopen jaren een insteek gehanteerd voor het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof die primair uitging van de toepassing van de betreffende stof. Op basis van drie daarop gebaseerde criteria kon het bevoegd gezag een zogenoemde niet-van-toepassingsverklaring afgeven. Deze verklaring hield in dat de overdracht van de stof van de houder aan de toepasser niet werd beschouwd als de overdracht van een afvalstof.

Het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof is al diverse malen voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gebracht. Daarbij zijn onder meer de volgende uitspraken gedaan:

- als afvalstoffen nuttig worden toegepast, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn;
- als afvalstoffen een positieve economische waarde hebben, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn;
- de nuttige toepassing van afvalstoffen in (productie)processen kan gelijk zijn aan de toepassing van niet-afvalstoffen in reguliere (productie)processen. Dit betekent echter niet automatisch dat de niet-afvalstoffen daardoor afvalstoffen zijn.

Daarnaast zijn in recente jurisprudentie criteria genoemd die van belang zijn bij het beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet. Het gaat daarbij om de volgende zaken: het arrest van het Europese Hof van Justitie inzake Arco Chemie en EPON d.d. 15 juni 2000 (de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97), de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak op 30 november 2000 (iz. Atoglas B.V., 200005055/1), op 6 maart 2001 (iz. Beside B.V., E03.95.1216), op 29 maart 2001 (iz. Esso Nederland B.V., nrs. E03.96.0141, E03.96.1335 en E03.97.1061), op 26 april 2001, (iz. Moleman terugwinning B.V., nr.E03.97.1813) en op 20 juni 2001 (iz. EPON, nr. E03.96.0894/1).

Door deze jurisprudentie is duidelijk geworden dat het alleen toepassen van de tot dan toe in Nederland gehanteerde criteria voor de niet-van toepassing-verklaringen niet meer voldoende is.

Daarom zijn als gevolg van de genoemde jurisprudentie criteria geformuleerd, die het bevoegd gezag (gemeenten, provincies en minister van VROM) voortaan gebruikt om te toetsen of een stof een afvalstof is of niet. Een uitspraak van het bevoegd gezag vindt voor concrete gevallen plaats bij het afgeven van beschikkingen voor in- en uitvoer (minister van VROM) en in de vergunningprocedure (gemeenten en provincies). Mocht de jurisprudentie in de toekomst wijzigen, dan worden de criteria indien nodig aangepast.

De criteria (2001, Stcrt. 207) zijn:

1. De stof is gelijkwaardig aan een overeenkomstige primaire grondstof.
2. De stof bezit dezelfde kenmerken als een grondstof.
3. In de stof zitten geen andere verontreinigingen dan in de overeenkomstige primaire grondstof.
4. De stof kan rechtstreeks, zonder dat een aan een afvalstof gerelateerde voorbehandeling nodig is, worden ingezet in een productieproces dat ook alleen op basis van primaire grondstoffen kan bestaan.
5. De stof leent zich qua aard en samenstelling voor het gebruik (volgens oorspronkelijke bestemming) dat ervan wordt gemaakt.
6. De stof is beoogd geproduceerd, waarbij de productie kan worden gestuurd.
7. Door de inzet van de stof ontstaat geen enkel additioneel risico ten opzichte van de inzet van de reguliere primaire grondstof.
8. Er hoeven geen bijzondere voorzorgsmaatregelen te worden getroffen voor de inzet van de stof.
9. De stof heeft geen negatieve waarde.
10. Er is een reguliere markt voor de stof.

Het niet voldoen aan een of meer criteria kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van een afvalstof. Bedacht moet worden dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de criteria beschouwt als aanwijzingen die een rol spelen bij het oordeel of er sprake is van een afvalstof of niet. De eerste verantwoordelijkheid voor het oordeel of er al dan niet sprake is van een afvalstof ligt bij het bedrijf (producent) zelf.

Aanvullend aan het hiervoor staande wordt bezien op welke manier deregulering kan worden gerealiseerd voor de nuttige toepassing van bepaalde afvalstoffen, om zo de mogelijke nadelige effecten van het predikaat afvalstof te beperken (zie hoofdstuk 17 Nuttige toepassing). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vervangen van specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing door algemene regels, zoals het Bouwstoffenbesluit.

4.5 Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid tussen verwijderingshandelingen (D-handelingen) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen). Deze handelingen zijn in de bijlagen IIA en IIB bij de richtlijn opgenomen.

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing is in de praktijk in een aantal gevallen lastig, omdat criteria hiervoor ontbreken. De begripsafbakening is echter van groot belang. De EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA) staat namelijk toe dat een lidstaat stelselmatig bezwaar kan maken tegen uitvoer voor verwijdering, dan wel deze kan verbieden. Bij uitvoer voor nuttige toepassing is dat niet het geval. Tegen dergelijke overbrengingen wordt geen bezwaar gemaakt, tenzij hiertoe specifiek aanleiding is. In artikel 7, lid 4 van de EVOA zijn de mogelijkheden om bezwaar te maken vermeld. In hoofdstuk 12 (Toetsingskader in- en uitvoer) wordt daarop nader ingegaan.

Het hiervoor staande toont aan dat het maken van onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering, zowel uit economisch als uit milieu oogpunt, van belang is. In deze paragraaf is daarom een nadere interpretatie opgenomen voor de handelingen waarover onduidelijkheden bestaan wegens het ontbreken van EG-regelgeving terzake. Mocht er na het publiceren van het LAP wel EG-interpretatie terzake verschijnen, dan wordt het LAP indien nodig aangepast.

Bij de interpretatie in dit LAP wordt primair de Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsplannen als uitgangspunt genomen. De interpretatie is dus niet gebaseerd op dan wel afhankelijk van het standpunt in het buitenland.

De nadere interpretatie betreft de volgende handelingen

1. verwijderen en recyclen/terugwinnen van materialen.
Hierbij speelt de vraag bij welke hoeveelheid teruggewonnen materiaal het omslagpunt ligt tussen verwijderen en nuttige toepassing;
2. storten op of in de bodem en het recyclen/terugwinnen van overige anorganisch stoffen (D1 en R5).
Hierbij gaat het met name om de ondergrondse inzet van afvalstoffen in mijnen en het toepassen van afvalstoffen als bouwstof op een stortplaats;
3. verbranden op land en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof (D10 en R1).
Het gaat dan met name om het verbranden in een AVI en het bij- en meestoken in electriciteitscentrales, cementovens enz.;
4. verbranden op land en het terugwinnen van overige anorganisch stoffen (D10 en R1/R5).
Hierbij gaat het met name om de inzet van afvalstoffen in cementovens en de vraag of het niet voldoen aan de criteria voor een R-handeling kan worden gecompenseerd door criteria voor verschillende R-handelingen samen te nemen;
5. handelingen met afvalwater.

4.5.1 Verwijderen en recyclen/terugwinnen van materialen

Als algemene regel wordt gehanteerd dat er sprake is van nuttige toepassing als ten minste 50% van het ingangsmateriaal wordt teruggewonnen en wordt benut. Van deze 50% regel kan naar beneden en boven worden afgeweken. Dat is met name van belang bij het al dan niet toestaan van in- en uitvoer voor nuttige toepassing.

Een voorbeeld van afwijken naar beneden is de terugwinning van zeldzame, kostbare of economisch relevante metalen uit afvalstoffen, zoals zilver uit fotografisch afval. In dat geval gaat het maar om enkele procenten zilver.

Als van de 50% regel wordt afgeweken, wordt dat in de specifieke sectorplannen in deel 2 van dit LAP aangegeven.

4.5.2 Storten op of in de bodem en recyclen/terugwinnen van overige anorganische stoffen (D1 - R5)

Het toepassen van afvalstoffen in mijnen als opvulling om instorten tegen te gaan, wordt gezien als verwijdering. Belangrijkste reden daarvoor is dat afval in de bodem wordt gebracht zonder dat er een reële mogelijkheid is om het terug te nemen.

Het toepassen van afvalstoffen als bouwstof binnen een stortlichaam (dat gedeelte van de stortplaats dat zich tussen de onder- en de bovenafdichting bevindt) wordt beschouwd als verwijderen. Dit omdat de gebruikte afvalstoffen definitief in het stortlichaam blijven, daardoor onlosmakelijk deel uitmaken van het stortlichaam en daardoor dus deel gaan uitmaken van de bodem.

4.5.3 Verbranden op land en nuttig toepassen als brandstof (D10 - R1)

Voor het onderscheid tussen verbranden op land en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof worden de volgende criteria gehanteerd:

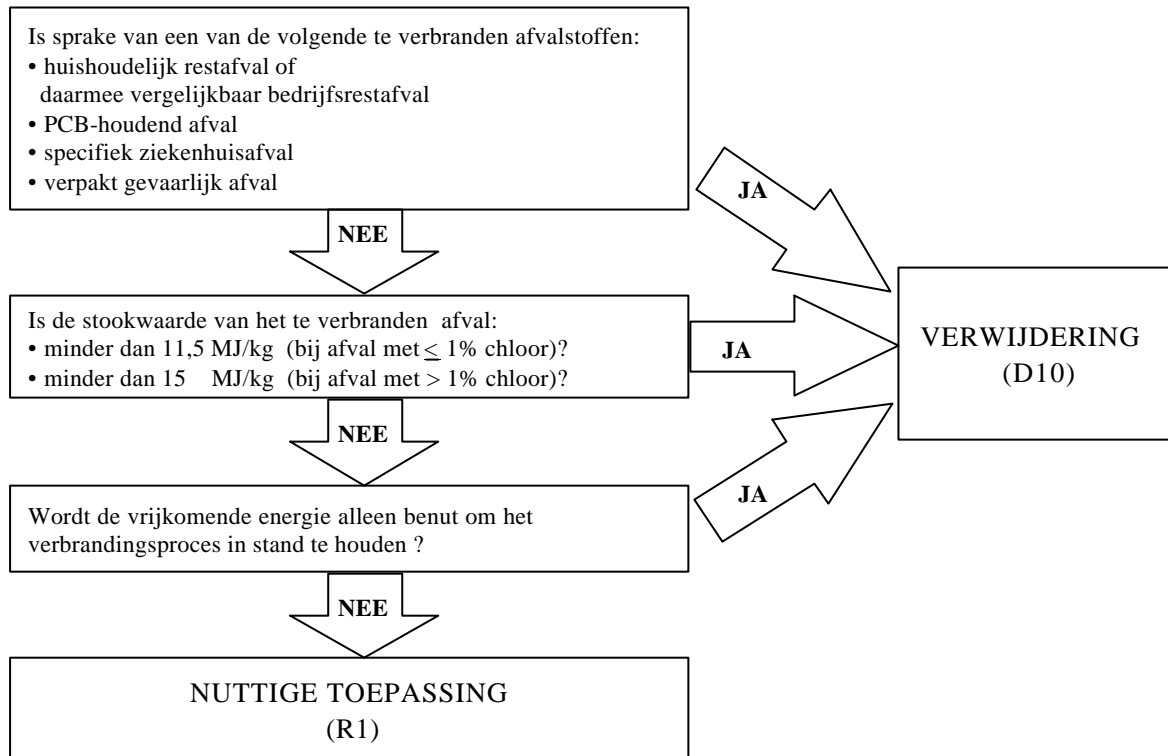
- als specifieke eigenschappen of de herkomst van afvalstoffen een specifiek beheer noodzakelijk maken, wordt de verbranding van die afvalstoffen als verwijderen aangemerkt.
Dit geldt voor huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval, PCB-houdend afval, specifiek ziekenhuisafval en verpakt gevaarlijk afval;
- afval met een chloorgehalte gelijk aan of minder dan 1 gew.% (≤ 1 % chloor) en een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg zal in het algemeen geen nuttige toepassing als brandstof vervullen. Het verbranden van dit afval wordt dan ook gezien als verwijderen;

- afval met een chloorgehalte van meer dan 1 gew.% (> 1 % chloor) en een stookwaarde minder dan 15 MJ/kg zal in het algemeen geen nuttige toepassing als brandstof vervullen. Het verbranden van dit afval wordt dan ook gezien als verwijderen;
- als de bij verbranding vrijkomende energie alleen wordt gebruikt om het verbrandingsproces in stand te houden, wordt het verbranden als verwijderen aangemerkt.

Deze criteria zijn verwerkt in het schema in figuur 4.1.

Figuur 4.1:

Onderscheid tussen verwijderen en nuttig toepassen bij het verbranden van afvalstoffen



4.5.4 Verbranden op land en terugwinnen van overige anorganische stoffen (D10 – R1/R5)

Conform de hiervoor staande paragrafen is er sprake van nuttige toepassing als aan ten minste één van de volgende criteria wordt voldaan:

- tenminste 50% van het ingangsmateriaal wordt teruggewonnen (met enkele uitzonderingen);
- als afvalstoffen worden ingezet als brandstof (verbranden als vorm van nuttige toepassing).

Bij het verwerken van bepaalde afvalstoffen in cementovens wordt zowel de calorische inhoud als het anorganisch materiaal gebruikt.

Er is daarbij pas sprake van nuttige toepassing als ten minste een van de hiervoor genoemde bepalingen geldt. Dat betekent dus dat bij de verwerking in een cementoven van een afvalstof met minder dan 50% anorganisch materiaal en een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg geen sprake is van nuttige toepassing.

4.5.5 Handelingen met afvalwater

Wanneer water een belangrijke component is van een afvalstof, wordt ervan uitgegaan dat dit water uiteindelijk wordt verwijderd, meestal via lozing. Het feit dat het water voorafgaand aan de verwijdering nog enige tijd een nuttige functie kan hebben of heeft gehad, bijvoorbeeld als spoelwater of waswater, doet niets af aan de karakterisering als verwijdering.

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 vertaling naar beleid 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).

In dit LAP wordt in de vorm van minimumstandaarden voor alle afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen aangegeven wat de minimale hoogwaardigheid is voor de be-/verwerking. De minimumstandaard is een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen en vormt een referentiepunt bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Hoofdstuk 10 van het LAP is gewijd aan de minimumstandaard.

5.3 Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid

In de Nota Klimaatverandering van 1991 (VROM, 1991) is opgenomen dat ten behoeve van de CO₂-reductie de inzet van afval als energiedrager dient te worden gestimuleerd. Deze lijn wordt in de later verschenen vervolgnota's en het NMP-3 vastgehouden.

De in paragraaf 5.2 opgenomen voorkeursvolgorde voor afvalbeheer sluit aan bij de doelstelling van de Nota Klimaatverandering. De voorkeursvolgorde geeft immers aan dat moet worden voorkomen dat afvalstoffen ontstaan (wat leidt tot minder gebruik van energie voor grondstofwinning en voor productie van producten) en zet vervolgens in op zoveel mogelijk hergebruik.

Met dit laatste wordt voorkomen dat producten en materialen verloren gaan en daarmee ook de energie die nodig was voor het maken van die producten en materialen. Voor winning van grondstoffen en productie van producten worden vrijwel altijd fossiele, langcyclische brandstoffen ingezet. Indien een gedeelte van deze energie kan worden vermeden door het terugdringen van de consumptie (preventie) of het opnieuw gebruiken van producten en materialen, ontstaat indirect een CO₂-vermindering die correspondeert met de hoeveelheid vermeden fossiele energie.

Daarnaast dient zoveel mogelijk energie te worden gewonnen uit afvalstoffen die niet geschikt zijn voor product- of materiaalhergebruik. Daartoe wordt de toepassing van afvalstoffen als brandstof gestimuleerd.

Vervolgens wordt ingezet op het verbeteren van het energierendement van bestaande AVI's en wordt het storten van brandbaar afval tegengegaan. In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) wordt een en ander verder uitgewerkt.

Naast een reductie van de CO₂-emissie leidt het afvalstoffenbeleid ook tot een emissiereductie van methaan, een ander broeikasgas. Methaan ontstaat bij rotting van organisch afval en wordt onder andere geëmitteerd door stortplaatsen. Het afvalstoffenbeleid zet in op scheiding aan de bron van organisch afval (GFT-afval) en het tegengaan en uiteindelijk stopzetten van het storten van brandbaar afval. Daarmee wordt ook de emissie van methaan van stortplaatsen teruggebracht.

Het doel om de inzet van afvalstoffen als energiedrager te stimuleren, zoals in 1991 omschreven in de nota Klimaatverandering, was voor afvalbeheer niet echt nieuw. In de overwegingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen uit 1975 is namelijk al opgenomen dat "iedere regeling op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen als voornaamste doelstelling moet hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen".

In die richtlijn is dat vervolgens uitgewerkt in een verplichting voor de lidstaten om passende maatregelen te nemen "ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen, **het winnen van grondstoffen en eventueel energie uit afvalstoffen**, alsmede van alle andere methoden voor het opnieuw gebruiken van afvalstoffen".

5.4 Afvalbeheer en productie duurzame energie

In de in 1995 verschenen Derde Energienota (EZ, 1995) wordt aangekondigd dat het streven erop is gericht om in 2020 10% van de energieproductie in Nederland uit duurzame bronnen te halen. Bijna de helft van deze 10% moet komen uit de energiewinning uit afval en biomassa. In het later verschenen Actieprogramma Duurzame energie in opmars (EZ, 1997) is de duurzame energiedoelstelling verder uitgewerkt.

In de uitwerking van de 10% duurzame energie doelstelling staan biomassa en afval voor 4,4% genoteerd. Uitgaande van het ten tijde van de Derde Energienota verwachte energiegebruik van 2730 PJ in 2020, komt die 4,4% overeen met 120 PJ.

De meest recente scenario's komen echter uit op een veel hoger energiegebruik in 2020, te weten 3790 PJ. Een aandeel van 4,4% komt dan neer op 170 PJ vermeden fossiel energiegebruik in 2020. Wat de hogere inschatting van het energiegebruik in 2020 betekent voor de duurzame energie doelstellingen, is nog niet bepaald.

In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de duurzame energie doelstellingen. Hieruit blijkt dat het aandeel uit afval en biomassa moet oplopen van 54 PJ in 2000 tot 120 PJ in 2020.

In paragraaf 5.3 is onder andere de lijn geschetst om zoveel mogelijk energie te winnen uit afvalstoffen die niet geschikt zijn voor product- of materiaalhergebruik. Met die lijn wordt vanuit afvalstoffen oogpunt niet alleen de emissie van broeikasgassen optimaal gereduceerd, maar wordt ook maximaal invulling gegeven aan het beleid om zoveel mogelijk duurzame energie op te wekken uit afval en biomassa. In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) wordt aangegeven welke instrumenten hiervoor worden ingezet.

Tabel 5.1:

Onderverdeling duurzame energie in 2000, 2007 en 2020 (EZ, 1997)

Energiebron	Duurzame energie opwekking (in PJ)		
	2000	2007	2020
windenergie	16	33	45
zonne-energie	3	7	20
aardwarmte	-	-	2
Energie-opslag	2	8	15
omgevingswarmte	7	50	65
waterkracht	1	3	3
afval & biomassa	54	85	120
Totaal	83	186	270

5.5 Nutsfunctie en marktactiviteiten

5.5.1 Verwijdering en inzameling huishoudelijk afval zijn nutstaken

In de afvalbeheerketen is de schakel verwijdering (verbranden en 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 als het afval dat normaliter nuttig wordt toegepast maar waarvan die toepassing (al dan niet tijdelijk) stagneert. In het laatste geval wordt gesproken van verwijderen 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.

Verbranden als vorm van verwijderen en storten worden daarom in dit LAP als nutsfunctie gekarakteriseerd en afvalverbrandingsinstallaties (AVI's), draaitrommelovens (DTO's) en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsvoorzieningen (maatschappelijk onmisbare voorzieningen). Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 8 (Organisatie).

Een andere voorziening die maatschappelijk onmisbaar is, 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 8 (Organisatie) en 15 (Inzamelen) wordt hierop nader ingegaan.

5.5.2 Marktactiviteiten door overheden

In februari 1997 is in het kader van het Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit een rapport verschenen van de Werkgroep Markt en Overheid, ook wel bekend als de commissie Cohen (MDW, 1997).

In het rapport wordt een kader voorgesteld, dat aangeeft hoe moet worden omgegaan met het verrichten van marktactiviteiten door overheidsinstanties. De consequenties van het kader zijn daarna voor diverse overheidsactiviteiten in kaart gebracht en er is met diverse partijen overleg gevoerd. Inmiddels is een wetsvoorstel Markt en Overheid opgesteld, dat op 13 oktober 2001 aan het parlement is aangeboden.

Doel van de beoogde wet is om regels vast te stellen die gelden bij marktactiviteiten van overheidsorganisaties en ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken, waardoor een gelijk speelveld wordt gecreëerd tussen overheid en bedrijfsleven. Voor marktactiviteiten van overheidsorganisaties zijn toetredingsregels van toepassing die voorzien in een transparante en zorgvuldige besluitvormingsprocedure voorafgaand aan het besluit om marktactiviteiten te gaan verrichten.

Daarnaast zijn er gedragsregels die voorzien in voorschriften ten aanzien van de administratie van marktactiviteiten en integrale kostendoorrekening. Verder voorziet het wetsvoorstel in een commissie Markt en overheid, die wordt ingesteld om in de eerste jaren na inwerkingtreding van de wet de toepassing van de toetredingsregels te ondersteunen. Handhaving van de gedragsregels wordt opgedragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

De wet kan consequenties hebben voor overheidsorganisaties die naast een nutsfunctie voor afvalbeheer ook marktactiviteiten uitvoeren. Voorbeelden daarvan zijn de gemeentelijke reinigingsdienst, die naast het inzamelen van het huishoudelijk afval in de eigen gemeente ook bedrijfsafval of huishoudelijk afval in een andere gemeente (niet volgens een gemeenschappelijke regeling) inzamelt, en een AVI, die naast het verwijderen van afvalstoffen ook activiteiten verricht op het gebied van inzameling en nuttige toepassing.

De consequenties kunnen variëren van het beter onderbouwen van het uitvoeren van de marktactiviteiten tot in het uiterste geval het afstoten van de marktactiviteiten.

5.6 Capaciteitsplanning

Zoals in paragraaf 5.5.1 is aangegeven, is verwijderen een nutstaak. De overheid heeft daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit. Belangrijk daarbij is de capaciteitsplanning. In de afvalbeheerplannen die vóór het LAP zijn opgesteld, is steeds gekozen voor een krappe capaciteitsplanning van afvalverbrandingsinstallaties. De redenen daarvoor waren dat door een krappe planning preventie en hergebruik van afvalstoffen worden bevorderd en dat kapitaalsverspilling als gevolg van leegstand wordt voorkomen.

Het LAP richt zich wat betreft de capaciteitsregulering voor brandbare afvalstoffen op die stromen waarvoor in Nederland in de afgelopen jaren een specifieke verwijderingstructuur is opgezet en waarvan de continuïteit, bij afwezigheid van overheidssturing, in gevaar kan komen. Het gaat hierbij om een deel van de afvalstromen waarvan het verbranden als verwijderen is aangemerkt. Van de niet-gevaarlijke afvalstoffen zijn dit huishoudelijk restafval, daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval en deelstromen of residuen van scheidingsinstallaties met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg. Bij gevaarlijke afvalstoffen gaat het om afval met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg (bij een chloorgehalte minder dan of gelijk aan 1%) of 15 MJ/kg (bij een chloorgehalte van meer dan 1%), verpakt gevaarlijk afval, specifiek ziekenhuis afval en PCB-houdend afval.

Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland voor storten zelfvoorzienend wil blijven. Onbrandbaar afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast, moet in Nederland worden gestort. Hierbij wordt niet uitgegaan van een krappe capaciteitsplanning. Het kan immers voorkomen dat voor nuttig toepasbaar of te verbranden afval (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 (2002-2006) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht. Daarnaast wordt als richtinggevend criterium een tijdsduur van 12 jaar gehanteerd.

In hoofdstuk 18 (Verwijdering) wordt de capaciteitsplanning verder uitgewerkt.

5.7 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 langer 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.

Bij het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering wordt toegewerkt naar een open Europese markt. Die markt kan wat Nederland betreft ontstaan wanneer sprake is van een gelijk speelveld, dat wil zeggen dat de verschillende landen vergelijkbare milieuvoorzieningen, afvalsturende regelgeving en beschikbaarheid van verwijderingsinrichtingen hebben gerealiseerd. Als dat gelijke speelveld nog niet is gerealiseerd, houdt Nederland in principe de landsgrenzen voor brandbaar afval gesloten.

Uit onderzoek (OCFEB, 2001) is gebleken dat de milieuhygiënisch verantwoorde wijze van afvalbeheer in Nederland onder druk komt te staan en dat voor de Nederlandse AVI's nadelige financiële consequenties kunnen optreden als thans (begin 2002) de landsgrenzen voor te verbranden niet-gevaarlijk afval zouden vervallen. Het risico bestaat namelijk dat Nederlands brandbaar afval in het buitenland wordt verbrand, terwijl in het betreffende land het eigen brandbare afval goedkoop wordt gestort. De tarieven van verbranden in Nederland komen onder druk te staan, omdat met name de goedkope storttarieven in het buitenland bepalen welke verbrandingsprijs in Europa tot stand komt. Gelet op het hiervoor staande wordt uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen niet toegestaan.

Een mogelijke tijdelijke uitzondering daarop wordt gemaakt voor bedrijven die nieuwe nascheidingscapaciteit, installaties voor de productie van secundaire brandstof of installaties voor hoog calorisch verbranden bouwen of daar op korte termijn mee beginnen. Deze bedrijven zorgen ervoor dat na het in bedrijf gaan van de nieuwe installaties (een deel van) het overschot aan brandbaar afval niet meer hoeft te worden gestort. Er wordt onderzocht of het mogelijk is om in de periode tussen het starten van de bouw (dus als alle noodzakelijke vergunningen zijn verkregen) en het daadwerkelijk in bedrijf gaan van de installatie aan de eigenaars van die installaties toestemming te verlenen om brandbaar restafval uit te voeren voor verbranden als vorm van verwijderen in het buitenland. De hoeveelheid afval die een bedrijf dan zou mogen uitvoeren is maximaal gelijk aan de capaciteit van de installatie die wordt gebouwd. Door deze systematiek kunnen initiatiefnemers nu reeds contracten sluiten met afvalaanbieders en wordt het storten van brandbaar restafval versneld teruggebracht.

Invoer wordt niet toegestaan, omdat er in Nederland onvoldoende capaciteit beschikbaar is.

Omdat de huidige Nederlandse verbrandingscapaciteit voor brandbaar gevaarlijk afval groter is dan het geraamde aanbod, wordt invoer van genoemde afvalstromen toegestaan, tenzij hierdoor de verwijdering van Nederlands gevaarlijk afval in gevaar komt.

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 eerste 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 (C₁-afvalstoffen)

De in- en uitvoer van afvalstoffen is verder uitgewerkt in hoofdstuk 12 (Toetsingskader in- en uitvoer).

5.8 Producentenverantwoordelijkheid en internalisatie

Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat producenten of importeurs verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn of worden gebracht en die in het afvalstadium zijn geraakt of komen. Deze verantwoordelijkheid kan worden gespreid tot een ketenverantwoordelijkheid, waarin ook andere schakels verantwoordelijkheden krijgen.

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 afgedwongen via AMvB's en Ministeriële Regelingen. Ter ondersteuning van dergelijke besluiten en regelingen worden beleidsregels (leidraden) opgesteld. Ook via convenanten wordt invulling gegeven aan producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast zijn er nog vrijwillige systemen die, indien gewenst, kunnen worden ondersteund door het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage.

Tabel 5.2:

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

Instrument	Afvalstoffen	Uitwerking instrument
Regelgeving	Verpakkingen	Regeling verpakking en verpakkingsafval
	Personenwagenbanden	Besluit beheer personenwagenbanden
	Wit- en bruingoed	Besluit beheer wit- en bruingoed
	Land- en tuinbouwfolie	Besluit beheer land- en tuinbouwfolie
	Batterijen	Besluit beheer batterijen
	Klein chemisch afval	Besluit KCA-logo Regeling nadere regels KCA-logo
Convenant	Verpakkingen	Convenant Verpakkingen II
Algemeen verbindend verklaring	Auto's	Overeenkomst inzake de verwijderingsbijdrage voor auto's 2000
	Oud-papier/karton	Overeenkomst inzake de verwijderingsbijdrage voor papier en karton 1997
	Land- en tuinbouwfolie	Overeenkomst over de verwijderingsbijdrage voor landbouwfolie 1999-2002
	Kunststof gevelelementen	Overeenkomst over de verwijderingsbijdrage voor kunststof gevelelementen 2000-2005
Vrijwillig	o.a. Kunststof leidingsystemen	

Instrumenten ter bevordering van producentenverantwoordelijkheid worden doorgaans in combinatie met andere instrumenten ingezet, zoals het instellen van stortverboden en het heffen van stortbelasting.

Financiering van de producentenverantwoordelijkheid vindt veelal plaats door het instellen van een door producenten of importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen afvalbeheerbijdrage voor elk nieuw op de markt gebracht product. Deze afvalbeheerbijdrage kan, binnen de grenzen van de mededingingswetgeving, worden verdisconteerd in de prijs van het product of bovenop de nieuwprijs worden gezet (internalisatie). Producenten en importeurs kunnen onderling een overeenkomst over de afdracht van een afvalbeheerbijdrage sluiten. De Minister kan ingevolge artikel 15.36 van de Wet milieubeheer een overeenkomst over een verwijderingsbijdrage (afvalbeheerbijdrage) algemeen verbindend verklaren indien hierom door een belangrijke meerderheid van producenten of importeurs van een bepaald product wordt verzocht. Deze overeenkomst moet voldoen aan de eisen welke zijn gesteld in de Regeling verzoek verwijderingsbijdrage en in de Leidraad Algemeen verbindend verklaring verwijderingsbijdrage.

Producentenverantwoordelijkheid is ook uitgangspunt van Europees afvalstoffenbeleid. De EG-richtlijn betreffende autowrakken (2000/53/EG) en de ontwerp EG-richtlijn afval van elektrische en elektronische apparaten (COM (2000) 347) zijn hier voorbeelden van. Een ander voorbeeld is de EG-richtlijn verpakking en verpakkingsafval. Meer EG-richtlijnen op het gebied van producentenverantwoordelijkheid worden voorlopig niet voorzien.

Er is inmiddels een aantal jaren ervaring opgedaan met de uitwerking, uitvoering en handhaving van de verschillende instrumenten ter bevordering van producentenverantwoordelijkheid. Een evaluatiestudie naar de besluiten is uitgevoerd (RvB 2001). Tevens is een verkennende studie uitgevoerd naar andere instrumenten (ERM/TME 2000). Bij herziening van bestaande besluiten en bij de voorbereiding van nieuwe besluiten worden de ervaringen verwerkt.

In een vergevorderd stadium zijn het Besluit beheer autowrakken (implementatie van de EG-richtlijn), het Besluit beheer autobanden (aanpassing van het Besluit verwijdering autobanden) en de algemeen verbindend verklaring van de overeenkomst over een verwijderingsbijdrage op vlakglas (een initiatief van producenten en importeurs).

Introductie van producentenverantwoordelijkheid wordt overwogen voor:

- langcyclische PVC-producten. Het Beleidsstandpunt PVC heeft onder andere betrekking op het stimuleren van het hergebruik van PVC door het opzetten of optimaliseren van hergebruikssystemen voor PVC-producten waarvoor hergebruik mogelijk is. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de producenten en importeurs. Daarbij is aangegeven dat indien blijkt dat zelfregulering niet functioneert, wettelijke maatregelen zullen worden overwogen. Dit lijkt onder andere noodzakelijk voor vinyl vloerbedekking;
- fotografisch gevaarlijk afval. De Tweede Kamer heeft een verantwoordelijkheid voor reductie van de hoeveelheid afval bij de producenten en importeurs van fotografische producten neergelegd. Deze verantwoordelijkheid zal in een wettelijke regeling worden vastgelegd;
- accu's, indien er een ketendeficit ontstaat in het beheer;
- PVC- en glasvezelkabels;
- TL-buizen;
- gips.

Vrijwillige initiatieven uit de markt worden zoveel mogelijk ondersteund. Zo zijn de afgelopen jaren verschillende pilot projecten op dit gebied financieel ondersteund in het kader van het programma Preventie en hergebruik van afvalstoffen.

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

Voor een uitgebreidere beschouwing van de wijze waarop aan producentenverantwoordelijkheid wordt en is vorm gegeven, wordt verwezen naar de sectorplannen van de desbetreffende afvalstromen.

5.9 Marktwerking

In een in 1999 door de Erasmus Universiteit uitgevoerde studie (OCFEB, 1999) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van het Nederlandse afvalbeheer goed is. 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 inzamelen 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 AVI's worden afgedekt door gemeenten.

Het LAP zet in op een verdere versterking van de marktwerking om een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer te bevorderen.

Allereerst vervallen met de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet milieubeheer de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval. Daarnaast werkt het LAP toe naar een internationaal gelijk speelveld voor verbranden als vorm van verwijderen. Hierdoor kan op den duur sprake zijn van een Europese verbrandingsmarkt, waardoor een verdere toename van marktwerking plaatsvindt.

Ook vindt een inperking plaats 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 gaat dan met name om het verschuiven van een deel van het verbranden van afvalstoffen van verwijderen naar nuttige toepassing. Voor deze laatstgenoemde vorm van afvalbeheer gelden geen restricties: er is geen capaciteitsregulering en de toe- en uitbreiding is vrij (zie hoofdstuk 18 Verwijdering).

Verder voorziet het LAP in een verdere deregulering en wordt het bereiken van het gewenste afvalbeheer met name door de inzet van marktconforme instrumenten (zoals financiële instrumenten) gestimuleerd. Daarbij speelt het aspect belonen (bijvoorbeeld VAMIL-regeling) een belangrijke rol. Uiteraard worden ook instrumenten ingezet om minder gewenst afvalbeheer tegen te gaan, zoals de stortbelasting.

Tenslotte worden met stimuleringsmaatregelen technische innovaties die de marktposities van bedrijven kunnen versterken, mogelijk gemaakt.

5.10 Europese afvalstoffenlijst (Eural)

De Europese afvalstoffenlijst (Eural) wordt in het tweede kwartaal van 2002 ingevoerd. De Eural is een samenvoeging van de Europese lijst van gevaarlijke afvalstoffen (Hazardous Waste List) en de Europese afvalstoffencatalogus (European Waste Catalogue). In de Eural worden circa 800 afvalstoffen benoemd en voorzien van afvalstofcodes. Tevens wordt aangegeven wanneer een afvalstof gevaarlijk is. Met de Eural is het onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen in de hele Europese Unie geharmoniseerd.

De Eural komt in Nederland in de plaats van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (BAGA), de Regeling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (RAGA) en de Regeling aanvulling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (RAAGA). De Eural vervangt vooralsnog niet de groene, oranje en rode lijsten van de EVOA.

De Eural moet na invoering door iedereen worden gebruikt die met afvalstoffen te maken heeft, zoals primaire ondoeners (bedrijven), afvalbe- en -verwerkende bedrijven, overheden en toezichthoudende instanties. Melden van afvalstoffen zal te zijner tijd plaatsvinden op basis van de afvalstofcodes van de Eural. Dit wordt geregeld in de AmvB melden.

Het Europese besluit tot het invoeren van de Eural is omgezet in Nederlands recht in de regeling Europese afvalstoffen lijst en het Besluit intrekking Baga. Er zijn een handreiking en transponeringstabellen beschikbaar voor de overgang van bestaande systemen naar de Eural.

Gelet op het tijdstip van invoering van de Eural en het in werking treden van het LAP wordt in het LAP uitgegaan van de betreffende lijst.

5.11 Landelijk beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening

Een belangrijke doelstelling van het afvalstoffenbeleid is het realiseren van nuttige toepassing van afvalstoffen. Veel afvalstoffen worden momenteel toegepast als secundaire bouwstof. Belangrijk uitgangspunt daarbij is het landelijk beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening, zoals neergelegd in het (tweede) Structuurschema oppervlaktedelfstoffen. In de sectorplannen waarin toepassing van afvalstoffen als bouwstof aan de orde is, wordt aangegeven hoe met dit structuurschema rekening is gehouden.

6 AFVALBEHEERCENARIO'S EN DOELSTELLINGEN

6.1 Inleiding

Om het toekomstig afvalstoffenbeleid te kunnen formuleren en uitvoeren, is het noodzakelijk dat inzicht bestaat in het te verwachten afvalaanbod en het afvalbeheer in de komende jaren. Op basis daarvan kan bijvoorbeeld worden bezien of aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn om het gewenste niveau van preventie en nuttige toepassing te bereiken en kan verwijderingscapaciteit (storten en verbranden als vorm van verwijdering) worden geprogrammeerd.

Om schattingen te kunnen maken, is het echter ook noodzakelijk om de voorbije jaren goed in beeld te hebben: hoeveel afval is er in het verleden ontstaan, welke preventie en hergebruik resultaten zijn al bereikt en hoe effectief waren de verschillende beleidsmaatregelen?

Voor het LAP is een prognosedocument opgesteld, waarin de verwachtingen zijn opgenomen over de omvang, de samenstelling en het beheer van het afval dat naar verwachting gedurende de planperiode van het LAP ontstaat. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met het afvalbeheer zoals dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. De meeste cijfers, prognoses en dergelijke uit dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het prognosedocument.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 6.2 een korte cijfermatige terugblik op de periode tot en met 2000 gegeven. In paragraaf 6.3 worden scenario's gepresenteerd voor het totale afvalaanbod tot en met 2012, waarna in paragraaf 6.4 de onderverdeling in nuttige toepassing en verwijdering wordt gemaakt. In paragraaf 6.5 wordt een vergelijking gemaakt tussen de LAP cijfers en de NMP-3 doelstellingen. Daarna wordt in paragraaf 6.6 een kort cijfermatig overzicht gegeven van het afvalbeheer in 2012 als het LAP-scenario volledig tot uitvoering zou komen. In paragraaf 6.7 tenslotte wordt ingegaan op de doelstellingen.

6.2 Afvalbeheer in cijfers tot en met 2000

De jaarlijkse hoeveelheid afval die in Nederland ontstaat, is tussen 1985 en 2000 gestegen van ruim 46 Mton naar ruim 57 Mton (exclusief fosforzuurgips en niet reinigbare grond), een stijging van zo'n 24%. Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in dezelfde periode met zo'n 54% is gestegen. Als het totale afvalaanbod was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2000 circa 71 Mton afval zijn ontstaan.

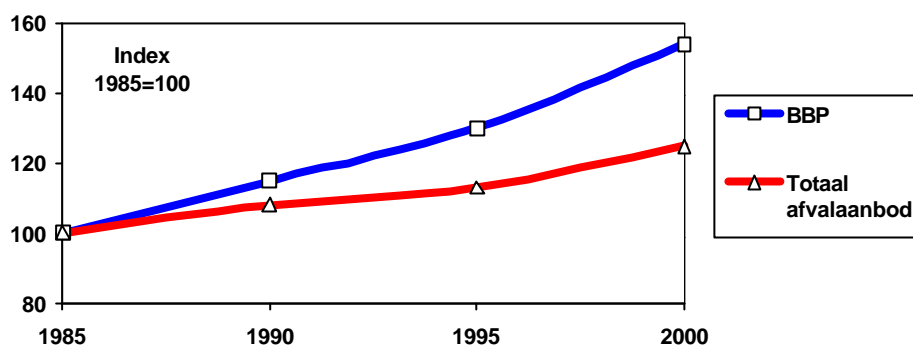
Deze cijfers tonen aan dat er sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei (zie figuur 6.1). Deze ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het tot stand komen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren. Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid.

Per afvalstroom verschillen de ontwikkelingen. De groei van de hoeveelheid industrieel afval blijft bijvoorbeeld meer achter bij het BBP dan de groei van het totale aanbod. Voor deze doelgroep is dan ook een duidelijke relatieve ontkoppeling zichtbaar (zie figuur 6.2).

Bij de doelgroep consumenten is de groei van het afval echter groter geweest dan de economische groei, dus daar is van ontkoppeling totaal geen sprake (zie figuur 6.2).

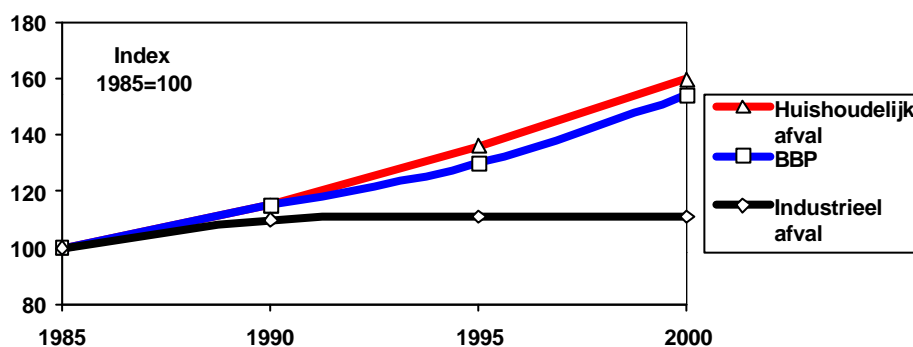
Figuur 6.1:

Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000



Figuur 6.2:

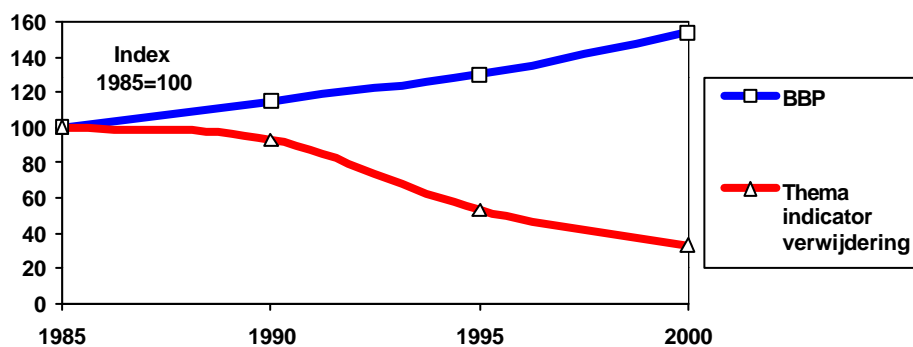
Ontwikkeling BBP, huishoudelijk afval en industrieel afval van 1985 tot en met 2000



Het ministerie van VROM rapporteert jaarlijks in het Milieuprogramma over de voortgang van het milieubeleid. Voor het thema verwijdering vindt dat onder andere plaats door middel van een indicator verwijdering. Deze indicator geeft aan de hoeveelheid afval die volgens de minst gewenste afvalbeheerwijze is verwerkt (storten). Tussen 1985 en 2000 is de indicator gedaald van ruim 16 Mton naar ongeveer 5 Mton. In dit geval is dus sprake van een absolute ontkoppeling (zie figuur 6.3).

Figuur 6.3:

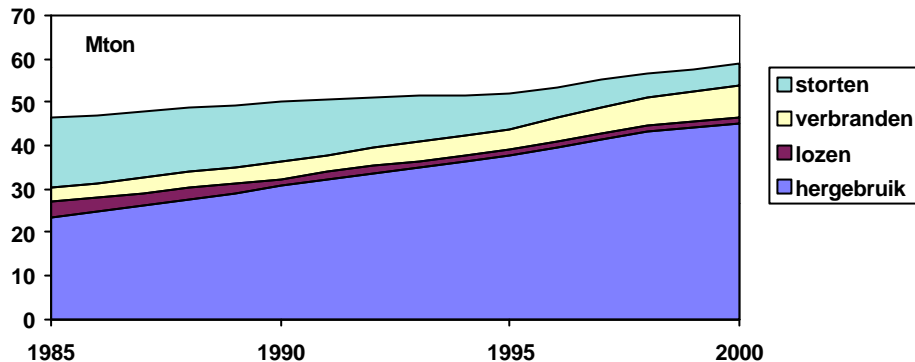
Ontwikkeling BBP en indicator verwijdering (hoeveelheid gestort afval) van 1985 tot en met 2000



Tussen 1985 en 2000 heeft binnen het afvalbeheer een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van verwijdering naar hergebruik, wat geresulteerd heeft in een stijging van het hergebruik van 50% naar 77%. Het percentage storten, de minst gewenste wijze van afvalbeheer, is in die periode gedaald van 35% naar zo'n 9% (zie figuur 6.4). Overigens bestaat die 9% gestort afval nog voor zeker de helft uit brandbaar restafval. Het lozen in figuur 6.4 betreft met name water dat vrijkomt na be-/verwerking van waterige afvalstoffen.

Figuur 6.4:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



6.3 Totale afvalaanbod van 2000 tot en met 2012

De hoeveelheid afval die ontstaat in de planperiode van het LAP wordt geschat op basis van de hoeveelheden en samenstelling van het afval in de jaren voorafgaand aan die planperiode, de verwachtingen over toekomstige economische en maatschappelijke ontwikkelingen (groei van de bevolking, groei van de economie, consumptiepatronen enz.) en de effectiviteit van de inspanningen op het gebied van preventie.

Gelet op het verloop van de ont koppeling tussen 1985 en 2000, de ontwikkeling van de afvalstoffenmonitoring en de nauwkeurigheid van de afvalcijfers in de afgelopen jaren is gekozen om voor de prognoses gebruik te maken van de ontwikkelingen vanaf 1993. Vanaf dat jaar worden de afvalcijfers als het meest betrouwbaar, consistent en bruikbaar beschouwd voor het maken van prognoses.

In het verleden is in de afvalstoffenmonitoring onder de categorie lozen onder andere fosforzuurgips meegenomen (in 2000 ruim 1 Mton). Deze afvalstof zal vanaf 2001 echter niet meer ontstaan, omdat het bedrijf dat de afvalstof produceert dan haar deuren sluit. Om de cijfers na 2001 vergelijkbaar te houden met de cijfers van daarvoor, wordt fosforzuurgips niet in de scenario's meegenomen. De cijfers vanaf 1993 zijn daarop gecorrigeerd en wijken daardoor af van de cijfers uit Milieubalans en andere monitoringrapportages.

Voor de ontwikkeling van het afvalaanbod zijn drie scenario's opgesteld:

1. het BBP-scenario: de aanname in dit scenario is dat het afvalaanbod vanaf 2000 groeit met hetzelfde percentage als het BBP (groei tussen 2000 en 2012 van 38%). Dit scenario gaat dus uit van de veronderstelling dat het in 2000 bereikte resultaat van preventie van afvalstoffen stabiliseert. Het benadert de situatie dat de overheid geen preventiebeleid meer ontwikkelt en preventie niet meer stimuleert, dat het bedrijfsleven stopt met de inspanningen gericht op efficiënter produceren en dat de invloed van meer autonome ontwikkelingen (zoals structuur-verandering van economie, verandering in bestedingspatronen) op het afvalaanbod nihil is. In dit scenario groeit de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton in 2000 naar 80 Mton in 2012.

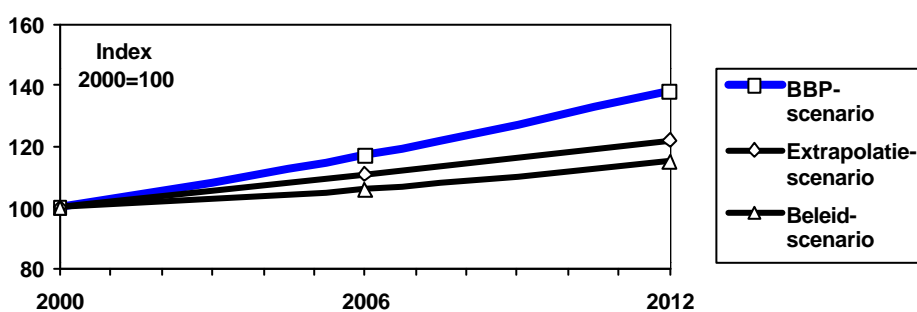
2. het extrapolatie-scenario: de aanname in dit scenario is dat de trend in de relatieve ontkoppeling tussen BBP en afvalaanbod zoals die tussen 1993 en 2000 is opgetreden zich tussen 2000 en 2012 doorzet. Dit resulteert in een groei van het afvalaanbod die minder is dan de groei van het BBP. Dit scenario veronderstelt dat preventie zich verder ontwikkelt volgens de lijn die tussen 1993 en 2000 is bereikt. Het benadert de situatie dat het bestaande beleid van de overheid en de bestaande inspanningen van overheid en bedrijfsleven worden voortgezet. Er wordt geen rekening gehouden met toekomstige veranderingen in structuur en bestedingspatronen.
- In het extrapolatie-scenario groeit de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton in 2000 naar 70 Mton in 2012. Dit betekent een afname ten opzichte van het BBP-scenario met bijna 13%.
3. het beleid-scenario: de aanname in dit scenario is dat de mate van relatieve ontkoppeling tussen BBP en afvalaanbod tussen 2000 en 2012 toeneemt ten opzichte van de ontkoppeling die tussen 1993 en 2000 is opgetreden. Dit scenario resulteert derhalve in een groei van het afvalaanbod die minder is dan de groei van het BBP én minder is dan de groei van het afval in het extrapolatie-scenario. Het beleid-scenario gaat uit van extra inspanningen van overheid, bedrijfsleven en consumenten op het gebied van preventie, met name bij een aantal prioritaire stromen. Daarnaast houdt het scenario rekening met de invloed van structureffecten, zoals de ontwikkeling naar een diensteneconomie, verandering van bestedingspatronen en dematerialisatie.
- Bij het kwantificeren van dit scenario wordt gebruik gemaakt van zogenoemde afval-verklarende-variabelen. Deze variabelen zijn afgeleid van CPB schattingen over de ontwikkeling van productie- of consumptiesectoren en ze geven een indicatie van de ontwikkeling van het afvalaanbod van de verschillende doelgroepen.
- In het beleid-scenario groeit de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton in 2000 naar 66 Mton in 2012. Dit betekent een afname ten opzichte van het BBP-scenario met bijna 18% en ten opzichte van het extrapolatie-scenario met bijna 6%.

De 3 scenario's zijn samengevat in figuur 6.5.

In dit LAP wordt ingezet op het beleid-scenario. In hoofdstuk 13 (Preventie) wordt aangegeven op welke manier via het preventiebeleid aan dit scenario uitwerking wordt gegeven.

Figuur 6.5:

LAP-scenario's van 2000 tot en met 2012



6.4 Nuttige toepassing en verwijdering tussen 2000 en 2012

De verdeling van het afvalaanbod over nuttige toepassing en verwijdering wordt met name bepaald door:

- de mate van succes van het afvalstoffenbeleid, met name de aspecten afvalscheiding en hoogwaardige milieuverantwoorde verwerking;
- economische aspecten, zoals de kosten van verbranden en storten versus de kosten van primaire en secundaire grondstoffen. Dit aspect wordt overigens mede gestuurd door het afvalstoffenbeleid via de belastingen op milieugrondslag.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, wordt voor het totale afvalaanbod in het LAP uitgegaan van het beleid-scenario. Binnen dit scenario kunnen de volgende ontwikkelingen in het afvalbeheer optreden:

1. een ontwikkeling naar meer verwijdering. Deze ontwikkeling betekent dat de hoeveelheid afval die in 2000 gescheiden is ingezameld en nuttig is toegepast (totaal 44 Mton) niet verder stijgt. De groei van het afvalaanbod tussen 2000 en 2012 gaat dan volledig naar verwijdering. Het niet verder toenemen van nuttige toepassing is in theorie mogelijk, maar is niet erg realistisch. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat nieuwe huishoudens en bedrijven totaal niet meer aan afvalscheiding zouden doen. Deze ontwikkeling is dan ook niet verder meegenomen.
2. een ontwikkeling naar stabilisatie. Deze ontwikkeling betekent dat het percentage afval dat in 2000 gescheiden is ingezameld en nuttig is toegepast (percentage verschilt per afvalstroom) niet verder stijgt. De groei van het afvalaanbod tussen 2000 en 2012 wordt dan in dezelfde verhouding nuttig toegepast en verwijderd als het afval dat in 2000 is ontstaan. Dit gaat er bijvoorbeeld vanuit dat het afvalscheidingsgedrag van nieuwe huishoudens en bedrijven vergelijkbaar is met dat van bestaande huishoudens en bedrijven.

Bij deze ontwikkeling wordt voor GFT-afval uitgegaan van een ander verloop. Tussen 1995 en 2000 is de gescheiden inzameling van deze afvalstroom op ongeveer 1500 kton gestabiliseerd, ondanks dat het aantal huishoudens en de totale hoeveelheid huishoudelijk afval is gestegen. Dit is dus een procentuele afname van de inzameling van GFT-afval. Van de andere componenten uit het huishoudelijk afval en van alle andere afvalstoffen is de gescheiden inzameling en nuttige toepassing in dezelfde periode procentueel wel gestegen. In de ontwikkeling naar stabilisatie wordt dan ook verondersteld dat de gescheiden inzameling van GFT-afval tussen 2000 en 2012 niet procentueel maar absoluut stabiliseert, en wel op 1500 kton. Procentueel betekent dat een daling van 53% in 2000 naar 42% in 2012.

3. een ontwikkeling naar meer nuttige toepassing. Deze ontwikkeling betekent dat de stijgende lijn in gescheiden inzameling en nuttige toepassing doorzet en voor bepaalde doelgroepen (met name huishoudens en in de handel-, diensten- en overheidssector) wordt geoptimaliseerd. In tegenstelling tot de ontwikkeling in het vorige punt, wordt voor GFT-afval uitgegaan van een procentuele stabilisatie tussen 2000 en 2012.

In tabel 6.1 is aangegeven waartoe deze ontwikkeling in 2012 leidt.

Tabel 6.1:

Afvalaanbod in 2000 en 2012

	Afvalaanbod (afgeronde getallen, in Mton)				
	Totaal	Hergebruik	Lozen ¹⁾	Brandbaar restafval	Onbrandbaar restafval ²⁾
2000-basisjaar	57	44	1	11	2
beleid-scenario, ontwikkeling naar nuttige toepassing in 2012	66	51	1	12	2

¹⁾ Exclusief fosforzuurgips (zie opmerking hierover in paragraaf 6.3).

Onder lozen in deze tabel valt alleen het water dat vrijkomt bij be-/verwerking van waterige afvalstoffen en dat voldoet aan de lozingsnormen. Er is voor gekozen om deze stroom apart te presenteren, omdat het beheer ervan niet onder het afvalstoffenbeleid maar onder het beleid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren valt.

²⁾ Exclusief resten afvalverbranding (ter voorkoming van dubbel telling) en niet-reinigbare grond.

Voor niet-reinigbare grond geldt dat vanuit het afvalstoffenbeleid weinig kan worden gestuurd op het ontstaan ervan. Financiële middelen voor sanering, belang en omvang van een locatie en de gevaarstelling van een verontreinigde bodem bepalen hoeveel verontreinigde grond in Nederland wordt afgegraven en hoeveel niet-reinigbare grond moet worden gestort. Deze afvalstof wordt dan ook niet meegenomen in de prognoses en doelstellingen. Bij de capaciteitsplanning voor storten wordt wel rekening gehouden met het storten van niet-reinigbare grond.

Het brandbaar restafval dat in 2000 is verwijderd (11 Mton), bevat nog een aanzienlijke hoeveelheid bruikbare materialen. Bij een ontwikkeling naar stabilisatie van het niveau van nuttige toepassing en verwijdering zou het potentieel aan bruikbaar afval in het brandbaar restafval dat wordt verwijderd alleen maar toenemen (12 Mton). Het is daarom zinvol om extra inspanningen te verrichten om die bruikbare materialen terug te winnen. In dit LAP wordt daarom ingezet op de meest ambitieuze ontwikkeling, te weten de ontwikkeling die leidt tot meer nuttige toepassing.

Voor de extra inspanningen kan worden gedacht aan stimuleringsprogramma's, bijdrageregelingen, inzet van financiële instrumenten enz. In de hoofdstukken 11 (Energiewinning uit afvalstoffen), 14 (Afvalscheiding) en 18 (Verwijdering) wordt aangegeven op welke manier aan het bereiken van deze ontwikkeling uitwerking wordt gegeven.

6.5 Vergelijking LAP-prognoses met NMP-3 doelstellingen

In tabel 6.2 zijn de doelstellingen uit het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (VROM, 1997) opgenomen voor het afvalbeheer in 2000 en 2010. Tevens zijn het LAP basisjaar 2000 en het LAP beleid-scenario 2012 vermeld.

Tabel 6.2:

Overzicht NMP-3 doelen en LAP prognoses

	Afvalhoeveelheden in Mton (afgerond op hele getallen) ¹⁾			
	Totale afvalaanbod	Hergebruik	Brandbaar restafval ²⁾	Onbrandbaar restafval ²⁾
NMP-3				
doel 2000	51	41	6	4
doel 2010	56	45	9	2
LAP				
Basisjaar 2000 (is de feitelijke situatie)	56	44	11	2
Beleid-scenario 2012	65	51	12	2

¹⁾ De categorie lozen is niet in het NMP-3 opgenomen en is daarom in deze tabel weggelaten. De LAP cijfers die in tabel 6.1 zijn opgenomen zijn daarom aangepast om te kunnen vergelijken met het NMP-3. Dit leidt tot een afvalaanbod van 56 Mton in plaats van 57 Mton in 2000 en totaal 65 Mton in plaats van 66 Mton in 2012.

²⁾ Het NMP-3 gebruikt niet de termen brandbaar en onbrandbaar restafval, maar verbranden en storten. In deze tabel wordt voor de LAP-termen brandbaar en onbrandbaar restafval gekozen. Dit heeft geen consequenties voor de vergelijking.

Zoals uit tabel 6.2 blijkt, is de werkelijke hoeveelheid afval in 2000 hoger dan de NMP-3 hoeveelheid: 56 Mton ten opzichte van 51 Mton, een verhoging van bijna 10%. Deze verhoging is voornamelijk het gevolg van een grotere economische groei tot 2000 dan waarmee in de scenario's voor het NMP-3 rekening was gehouden.

De grotere hoeveelheid afval in het basisjaar 2000 zorgt ervoor dat de LAP prognose voor 2012 uiteraard ook aanzienlijk hoger is dan in het NMP-3 voor 2010 was voorzien: 65 Mton ten opzichte van 56 Mton. Volgens het beleid-scenario wordt van deze extra hoeveelheid van 9 Mton wel het grootste deel (7 Mton) hergebruikt. Daarnaast is het streven in het LAP om van de hoeveelheid brandbaar restafval zoveel mogelijk nuttig toe te passen als brandstof, dus een verdere verschuiving van verwijdering naar nuttige toepassing is mogelijk.

Wat verder opvalt is dat de LAP prognose voor onbrandbaar afval in 2012 gelijk is aan de doelstelling voor storten uit het NMP-3.

6.6 Afvalbeheer in 2012 in cijfers

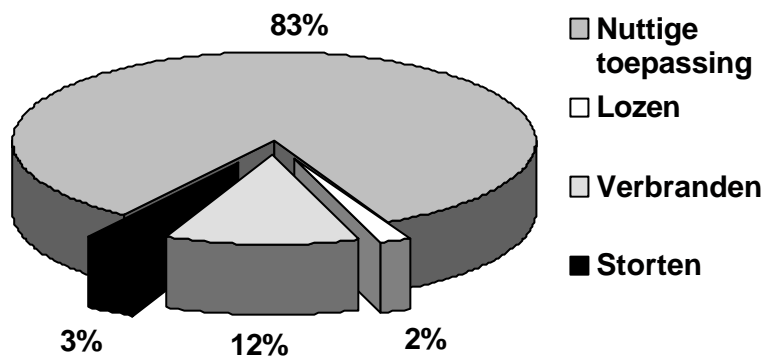
Van de 11,8 Mton brandbaar restafval die vrijkomt in het beleid-scenario is een hoeveelheid van zo'n 3,6 Mton geschikt om nuttig te worden toegepast als brandstof. Dit gebeurt door bij- en meestoken of door verbranden in specifieke installaties voor hoog calorisch afval. Van de dan resterende 8,2 Mton heeft zo'n 2,7 Mton afval (gevaarlijk afval en zuiveringsslib) reeds een eigen verwijderingstraject. Dit resulteert in een door verbranden te verwijderen hoeveelheid afval van ongeveer 5,5 Mton.

Er vanuit gaande dat de inspanningen voor preventie, het intensiveren van gescheiden inzameling en nuttige toepassing en de inzet van daarvoor geschikt afval als brandstof succesvol is, levert dat in 2012 het volgende afvalbeheer op:

83% nuttige toepassing (producthergebruik, materiaalhergebruik en het maximaal toepassen van afvalstoffen als brandstof), 12% verbranden als verwijdering, 3% storten en 2% lozen (zie figuur 6.6).

Figuur 6.6:

Het afvalbeheer in 2012



Product- en materiaalhergebruik in 2012

Ter illustratie is in tabel 6.3 voor vier grote overkoepelende afvalcategorieën (samen ongeveer 90% van het totale afvalaanbod in 2012) aangegeven hoe het hergebruik zich tussen 2000 en 2012 zal ontwikkelen als het LAP wordt uitgevoerd. Het gaat hierbij alleen om product- en materiaalhergebruik, dus de cijfers zijn exclusief het eventueel nuttig toepassen van brandbaar restafval.

Tabel 6.3:

Hergebruik in 2000 en 2012 van 4 grote overkoepelende afvalcategorieën (exclusief nuttige toepassing van brandbaar restafval als brandstof)

Afvalcategorie	Hergebruik in 2000 in %	Hergebruik in 2012 in %	Vershil tussen 2000 en 2012 in procentpunten
Consumentenafval	45	51	+ 6
Handel-, diensten- en overheidafval	52	58	+ 6
Industrieel afval	86	93	+ 7
Bouw- en sloopafval	94	95	+ 1

6.7 Doelstellingen

De algemene doelstellingen van het afvalstoffenbeleid zijn het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en het beperken van de milieudruk door het beheer van de afvalstoffen die toch ontstaan. In het verlengde van deze algemene doelstelling en rekening houdend met de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer, worden deze algemene doelstellingen als volgt gespecificeerd:

- om de totale afvalproductie zoveel mogelijk te beperken, moet de groei van het totale afvalaanbod ontkoppeld zijn van de economische groei;
- om de milieudruk van afvalbeheer zo veel mogelijk te beperken, mag alleen het afval dat niet nuttig kan worden toegepast, worden verwijderd;
- om de milieudruk van afvalbeheer zo veel mogelijk te beperken, mag alleen het onbrandbaar afval worden gestort;
- de kwantitatieve doelstelling voor de laagste trede van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer (storten) is de hardste. Dat houdt onder andere in dat bij een groter afvalaanbod dan was ingeschat en/of het niet volledig halen van de doelstellingen voor preventie, gescheiden inzameling en nuttige toepassing, een eventueel overschot aan brandbare afvalstoffen niet mag worden gestort (met uitzonderingen van calamiteiten).

Het hiervoor staande resulteert in de volgende algemene kwantitatieve doelstellingen voor 2012:

- de afvalproductie bij de in dit LAP verwachte maatschappelijke, sociale, technische en economische ontwikkelingen (BBP groei tussen 2000 en 2012 van 38%) mag niet meer bedragen dan 66 Mton;
- er mag maximaal 2 Mton worden gestort. Dit is het onbrandbaar restafval, exclusief ruim 1 Mton niet reinigbare grond;
- er mag maximaal 5,5 Mton niet-gevaarlijk restafval en 0,1 Mton gevaarlijk afval worden verbrand als vorm van verwijdering in AVI's en DTO's;

De algemene kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen zijn vertaald naar doelstellingen per afvalstof. Deze zijn terug te vinden in de afzonderlijke sectorplannen in deel 2 van dit LAP.

Scenario's gelden voor een verrassingsvrije ontwikkeling

De scenario's en prognoses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op inschattingen over de ontwikkeling van de groei en samenstelling van de bevolking, veranderingen in bestedingspatronen, de ontwikkeling naar een diensteneconomie, inzet van technologieën gericht op efficiënter produceren enz. Deze ontwikkelingen en het afvalbeheer in de LAP planperiode worden jaarlijks gemonitord en vergeleken met de afvalaanbodscenario's. Mocht de ontwikkeling van de genoemde aspecten aanzienlijk anders worden dan nu is verondersteld, dan vindt bijstelling van de afvalaanbodscenario's plaats.

7 INTERNATIONALE ASPECTEN

7.1 Inleiding

De beleidsvorming en regulering op het gebied van afvalpreventie en afvalbeheer vindt steeds meer plaats in en door internationale forums. Hierdoor wordt de ruimte voor nationaal beleid en eigen regelgeving steeds beperkter. De Europese Gemeenschap (EG) is de belangrijkste internationale bron voor regelgeving voor Nederland. Naar schatting 70% van de Nederlandse milieuregelgeving is direct of indirect gebaseerd op EG-regelgeving. Op mondiaal niveau zijn de Verenigde Naties en de OESO van belang voor het Nederlandse afvalbeleid.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Nederlandse inzet in internationaal verband en de doelen die daarbij worden nagestreefd. Nadruk daarbij wordt gelegd op de rol die Nederland kan en wil spelen om de regelgeving en het beleid op Europees en mondiaal niveau te beïnvloeden en mede vorm te geven. Tenslotte wordt ingegaan op de implementatie van internationale regelgeving in Nederland.

7.2 De Nederlandse inzet in internationaal verband

Nederland streeft in internationaal verband naar het realiseren van een hoog beschermingsniveau voor het milieu. Voor afvalstoffen betekent dat met name het op Europees niveau realiseren van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer, het vaststellen van milieu-eisen aan be- en verwerking, het formuleren van minimumstandaarden en het verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast streeft Nederland naar harmonisatie van definities en lijsten van afvalstoffen. Ten aanzien van de aspirant lidstaten is de inzet gericht op informatie- en kennisuitwisseling.

Met het hiervoor staande wordt beoogd het afvalbeheerniveau in de verschillende lidstaten op een vergelijkbaar niveau te brengen en een gelijk speelveld te creëren voor de nationaal en internationaal opererende bedrijven in het afvalbeheer. Onder gelijk speelveld wordt hier verstaan dat landen vergelijkbare milieuvorzieningen, afvalsturende regelgeving (zoals stortverboden) en beschikbaarheid van verwijderingsvoorzieningen hebben. Voordelen van een gelijk speelveld zijn gelijke concurrentie en het ontbreken van landen met een minder hoogwaardig afvalbeheer en met minder strenge milieu-eisen voor afvalbeheer waarnaar het afval kan wegstromen.

Een gelijk speelveld bereiken en behouden, staat of valt met effectieve handhaving. Het internationaal afstemmen en verbeteren van die handhaving ontbreekt dan ook niet in de internationaal gerichte activiteiten van Nederland.

Jaarlijks wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de stand van zaken en de ontwikkelingen met betrekking tot het bereiken van een gelijk speelveld in internationaal verband.

Bij de totstandkoming en uitvoering van Europese en andere internationale regelgeving speelt de afweging tussen vrij verkeer van goederen en milieubescherming steeds een belangrijke rol. Ook het afvalstoffenbeleid heeft met een dergelijke afweging te maken. Enerzijds zijn afvalstoffen goederen waarvoor een interne open markt geldt, anderzijds vraagt het belang van de bescherming van het milieu om beheer en beheersing van afvalstoffen. De speelruimte voor het realiseren van nationale doelen is beperkt, met name wanneer afvalstoffen grensoverschrijdend worden overgebracht met als oogmerk nuttige toepassing.

Om op mondiaal niveau een verantwoord afvalbeheer te realiseren zijn met name kennis- en technologie-overdracht en het opbouwen van institutionele capaciteit van belang.

De Nederlandse mondiale inzet is gericht op de volgende terreinen:

- informatie- en kennisuitwisseling
- het bevorderen van ontwikkelingssamenwerkingsprojecten op het gebied van afvalpreventie en afvalbeheer;

- het bevorderen van capaciteitsopbouw van inspecties (daarbij speelt de Inspectie Milieuhygiëne een belangrijke rol);
- het medefinancieren van een leerstoel Solid Waste Management aan het IHE (International Institute for Infrastructural, Hydraulic and Environmental Engineering) in Delft. Hier wordt internationaal onderzoek verricht en worden opleidingen aangeboden, met name voor studenten uit 'transitie-economieën' en ontwikkelingslanden.

Bij het nastreven van de in dit hoofdstuk genoemde doelen streeft Nederland naar het zoveel mogelijk vasthouden aan de in eigen land reeds bereikte resultaten, het incorporeren van Nederlands beleid en successen in internationale regelgeving en het kennis nemen en overnemen van succesvolle afvalbeheer maatregelen van andere landen.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de doelen die Nederland in Europees en mondiaal kader nastreeft.

7.2.1 Realiseren van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer

De voorkeursvolgorde voor afvalbeheer is opgenomen in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en verder uitgewerkt in de communautaire afvalstrategie. In Nederland is de voorkeursvolgorde opgenomen in de Wet milieubeheer. De voorkeursvolgorde is onder meer van belang voor de toetsing van verzoeken voor in- en uitvoer van afval.

Vooraan in de voorkeursvolgorde staat preventie. Voor kwalitatieve preventie zijn enige maatregelen genomen of in voorbereiding, zoals het beperken van het gebruik van zware metalen in de richtlijnen voor batterijen, autowrakken en wit- en bruingoed. Kwantitatieve preventie wordt alleen uitgewerkt voor verpakkingen. Nederland zal initiatieven ondernemen en initiatieven van anderen ondersteunen ter versterking van de samenwerking op het gebied van preventie op Europees niveau. Ook streeft Nederland naar het uitbreiden van stortverboden in de lidstaten, naast de stortverboden die al in de EG-richtlijn storten zijn opgenomen. Dit is een van de maatregelen die leidt tot (meer) preventie en nuttige toepassing.

Verder is in 2001 op Europees niveau een aanvang gemaakt met geïntegreerd productenbeleid, dat onder andere door etikettering en aandacht voor productontwikkeling een zeker preventie-effect zou kunnen hebben. Het Groenboek geïntegreerd productenbeleid (IPP) van de Europese Commissie is in het voorjaar van 2001 verschenen.

7.2.2 Vaststellen van milieu-eisen aan be- en verwerking

Bij het be- en verwerken van afvalstoffen ontstaat milieudruk. Door het opnemen van milieu-eisen voor afvalbeheer kan die milieudruk zo beperkt mogelijk worden gehouden. Er zijn internationaal reeds verschillende stappen gezet op dit gebied, zoals de EG-richtlijnen voor verbranden en storten. De EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval geeft aan welke emissies maximaal mogen plaatsvinden bij het verbranden van afvalstoffen, zowel in installaties die specifiek bestemd zijn voor het vernietigen van afvalstoffen als in installaties die afval bij- of meestoken (zoals cementovens en elektriciteitscentrales). De Europese richtlijn storten (99/31/EG) bevat bepalingen en voorschriften over onder andere acceptatiecriteria, stortverboden, afvalklassen en nazorg.

Naast deze verwerkingsgerichte richtlijnen, zijn er ook richtlijnen die zich specifiek richten op bepaalde afvalstoffen, zoals verpakkingen en batterijen. De richtlijn verpakkingen bijvoorbeeld bevat verplichtingen voor preventie en nuttige toepassing van die afvalstof, maar gaat ook in op monitoring, etikettering en identificatie van verpakkingen en verpakkingsafval. In bijlage 4 is onder meer een overzicht van de verschillende E(E)G-richtlijnen opgenomen.

7.2.3 Formuleren van minimumstandaarden

In Nederland worden in het LAP minimumstandaarden vastgesteld. Deze standaarden geven de minimale hoogwaardigheid aan voor de be- en verwerking van (een categorie van) afvalstoffen en zijn als zodanig de uitwerking van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen (zie hoofdstuk 10 Minimumstandaard).

Voor het nuttig toepassen van afvalstoffen bestaat een nagenoeg open markt. De regelgeving biedt praktisch geen gronden om bezwaar te maken tegen in- of uitvoer van afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing.

Om te bewerkstelligen dat afvalbeheer in andere landen op een minstens even hoogwaardige manier plaatsvindt, gaat Nederland zich inzetten om op internationaal niveau minimumstandaarden ingevoerd te krijgen. Dit wordt des te noodzakelijker in de komende jaren, wanneer de uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting tot stand komt. Nederland streeft in eerste instantie naar de invoering van minimumstandaarden in de meest nabij gelegen landen en vervolgens op Europees en OESO-niveau. De vaststelling van minimumstandaards dient uiteindelijk ook mondiaal aan de orde te komen.

Op Europees niveau zijn verschillende aangrijpingspunten, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de IPPC-richtlijn (Directive on Integrated pollution prevention and control). Deze laatstgenoemde richtlijn richt zich op vergunningverleners, die moeten bezien of een inrichting volgens de best beschikbare techniek functioneert. Overigens geldt deze richtlijn alleen voor grote ondernemingen.

7.2.4 Verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid

Nederland zet zich ook in voor het verder invoeren van producentenverantwoordelijkheid. Dit principe, dat inhoudt dat de producent medeverantwoordelijk is voor zijn product in het afvalstadium, is reeds opgenomen in de communautaire afvalstrategie (herziening van 1996). In de op Europees niveau in voorbereiding zijnde regelgeving voor wit- en bruingoed, alsmede in de vastgestelde richtlijn autowrakken, is producentenverantwoordelijkheid inmiddels nadrukkelijk opgenomen.

De Europese Commissie geeft in het zesde Milieuactieprogramma (EC, 2001) aan dat, daar waar dat effectief is, producenten verantwoordelijk zullen worden gemaakt voor hun product in het afvalstadium. Nederland ondersteunt dit en zou graag zien dat met name daar waar nationaal reeds producentenverantwoordelijkheid is geregeld, dit naar Europees niveau wordt getild, vanwege de internationale dimensie van de markt waarop Nederlandse producenten/importeurs opereren.

7.2.5 Uniformiteit in het hanteren van begrippen

Een blijvend punt van aandacht is de wijze waarop de afzonderlijke landen de begrippen van de communautaire regelgeving hanteren. Eenduidige begripsafbakening is noodzakelijk om internationaal een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven.

Zo is een steeds terugkerende discussie in het afvalbeleid, zowel nationaal als internationaal, de vraag wanneer een stof, preparaat of product een afvalstof is en wanneer niet. Centraal hierbij is het begrip 'zich ontdoen van'.

Enkele uitspraken en overwegingen van het Hof van Justitie van de EG hebben een ruime definitie van het begrip afvalstof bevestigd, maar er zijn geen criteria beschikbaar die duidelijkheid verschaffen over het moment waarop een afvalstof in de praktijk het afvalpredikaat verliest.

In Europees en OESO-kader wordt al geruime tijd getracht te komen tot criteria voor het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof. Nederland staat hier positief tegenover. Nederland blijft zich in EU-kader sterk maken voor de ontwikkeling van een bruikbare set van criteria voor het maken van het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof. Echter de inventarisatie van mogelijke criteria voor een aantal exemplarische afvalstromen, waaraan sinds 1998 wordt gewerkt, heeft tot op heden nog weinig vruchten afgeworpen.

Een andere begripsafbakening die zorgt voor spanning tussen vrij verkeer van goederen en milieubescherming is die tussen nuttige toepassing en verwijdering. De EVOA staat namelijk toe dat een lidstaat, in overeenstemming met het EG-Verdrag, stelselmatig bezwaar kan maken tegen uitvoer voor verwijdering, dan wel deze kan verbieden. Bij uitvoer voor nuttige toepassing mag dat niet. Het maken van een onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering is mede daarom van groot belang. De huidige formulering in de Kaderrichtlijn afvalstoffen biedt weinig aanknopingspunten.

De wijze waarop Nederland met deze begripsafbakeningen omgaat, is beschreven in hoofdstuk 4 (Termen, definities en begripsafbakeningen).

7.2.6 Zo weinig mogelijk verschillende afvalstoffenlijsten

Nederland streeft ernaar de bestaande lijsten van afvalstoffen (OESO-lijsten, lijsten volgens het Verdrag van Bazel, Europese Afvallijst, MARPOL-lijsten) te harmoniseren op mondiaal niveau. Daarnaast dringt Nederland erop aan om te bezien wat de mogelijkheden zijn van het harmoniseren van de afvalstoffenlijsten met stoffenlijsten.

7.2.7 Afstemmen en verbeteren van handhaving

De Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie VROM is nauw betrokken bij de uitvoering van een Europees handhavingsnetwerk in het kader van de EVOA, genaamd 'Transfrontier Shipments of Waste' (TFS). Het betreft een informeel netwerk dat deel uitmaakt van het Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL). De deelnemers zijn Europese overheden die zijn betrokken bij de handhaving en de uitvoering van de EVOA, zoals Inspecties, Ministeries en politie- en douane instanties.

Het doel van dit netwerk is het afstemmen en verbeteren van de controle op de naleving van de EVOA. Daarbij worden onder meer de handhavingsinspanningen op elkaar afgestemd en worden concrete handhavingsprojecten uitgevoerd. Ook worden voorstellen ontwikkeld om de handhaafbaarheid van de EVOA te verbeteren. Met name op het laatste onderwerp wordt nauw samengewerkt met de Europese Commissie (DG Milieu).

De Inspectie Milieuhygiëne is ook betrokken bij het in Azië ontwikkelen van een vergelijkbaar initiatief als het TFS-netwerk.

Verder wordt gewerkt aan het maken van richtsnoeren voor de naleving en de handhaving van multilaterale milieuverdragen, waaronder het verdrag van Bazel.

Tenslotte wordt onder de vlag 'Green Interpol' aandacht besteed aan het intensiveren van de bestrijding van internationale milieucriminaliteit.

7.3 Internationale positionering van Nederland

7.3.1 Positionering in Europa

De opstelling van Nederland in Europa is de laatste jaren veranderd van een wat passieve en defensieve vorm naar een meer actieve en coöperatieve houding. Hierdoor wordt meer aansluiting gezocht en bereikt bij de landen om ons heen en bij de Europese Commissie. Daarbij wordt een balans gezocht tussen het nationale en het Europese belang, met steeds vaker de onderkenning dat het nationale belang het meest gediend wordt met een Europese opstelling. De ontwikkeling van een Europese interne markt en verdergaande schaalvergroting vragen immers ook op het gebied van milieu om internationale afstemming en uniformering.

Belangrijke pijlers van het Nederlands afvalbeleid, zoals de stortverboden en producentenverantwoordelijkheid, zijn inmiddels tot de Europese afvalregelgeving gaan behoren. Bij het formuleren van nieuwe Europese afvalregelgeving wordt in toenemende mate gebruik worden gemaakt van Nederlandse ervaringen.

In het zesde Milieuactieprogramma (MAP 6), dat in januari 2001 door de Europese Commissie is gepresenteerd (EC, 2001), zijn als doelstellingen geformuleerd een versterking van afvalpreventie en recycling en het terugdringen van de hoeveelheid voor verwijdering bestemd afval (in 2010 min 20% en in 2050 min 50% ten opzichte van 2000). Nederland staat positief tegenover deze doelstellingen, maar is van mening dat meer operationele maatregelen gevraagd zijn, met name waar het gaat om de bevordering van preventie.

7.3.2 Positionering in mondiale forums

Behalve met de Europese Unie heeft het Nederlandse afvalbeleid ook nadrukkelijk te maken met de Verenigde Naties en de OESO. Zijdelings kunnen de ontwikkelingen in de WTO van invloed zijn. Daarnaast is de IMO van belang voor het beleid voor sloopschepen.

Een belangrijke mondiale overeenkomst is het Verdrag van Bazel. Dit verdrag is in 1989 onder de vlag van de Verenigde Naties tot stand gekomen. Een van de belangrijkste drijfveren hiervoor was de bescherming van het milieu van derde-wereld-landen tegen het 'afvaltoerisme' vanuit de geïndustrialiseerde landen. Daartoe heeft het verdrag beperkingen opgelegd aan het grensoverschrijdende transport van gevaarlijk afval, huishoudelijk afval en residuen van de verbranding van huishoudelijk afval. Het verdrag beoogt bovendien te komen tot milieuverantwoorde verwerking van het genoemde afval.

De geïndustrialiseerde landen hebben binnen de kaders van het Verdrag van Bazel in OESO-verband een multilaterale overeenkomst afgesloten, te weten het OESO-besluit betreffende grensoverschrijdend transport van afval. Daarin is opgenomen dat voor overbrengingen onderling van afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing andere regels van toepassing kunnen zijn dan in het Verdrag van Bazel zijn opgenomen. Inmiddels zijn in OESO-kader stappen gezet om te komen tot één geharmoniseerd controlesysteem dat mondiaal van toepassing is.

In de OESO-werkgroep waste minimisation heeft Nederland een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van 'Government self-assessment guide for strategic waste prevention'. Ook is Nederland zeer betrokken bij het ontwikkelen van indicatoren voor afvalpreventie in OESO-verband.

7.4 Implementatie

Nederland beoogt alle communautaire afvalregelgeving volledig en correct te implementeren. Wanneer milieu-eisen op communautair of internationaal niveau (nog) niet tot stand zijn gekomen, houdt Nederland vast aan zelf vastgestelde doelstellingen en milieu-eisen.

Als internationale eisen wel tot stand zijn gekomen, maar minder streng zijn dan in Nederland, houdt Nederland binnen de mogelijkheden van het EG-verdrag gemotiveerd aan de eigen strenge eisen vast als daar lokale zwaarwegende milieuredenen voor zijn, bijvoorbeeld in het belang van bestrijding van verzuring, of als het vasthouden aan de nationale eisen een voorbeeldwerking heeft bij het ontwikkelen van Europese eisen. Voorwaarde is wel dat het vasthouden aan de eigen strenge eisen niet leidt tot belangrijke marktverstoringen.

Voorbeeld van dit laatste is de implementatie van de EG-richtlijn betreffende het verbranden van afvalstoffen. De emissienormen die in deze richtlijn zijn opgenomen, zijn op bepaalde onderdelen minder streng dan de huidige Nederlandse eisen. In overleg met het bedrijfsleven wordt bezien of het handhaven van de Nederlandse normen tot vergaande financiële nadelen voor de betreffende Nederlandse bedrijven leidt. Als dat zo mocht zijn, is dat een reden om de strengere Nederlandse normen te vervangen door de normen uit de EG-richtlijn.

Een reden om te besluiten om op nationaal niveau geen strengere eisen te hanteren, kan bijvoorbeeld zijn dat dit leidt tot het wegstromen van het afval naar het buitenland. Als de verwerking in het buitenland in dat geval minder hoogwaardig of minder milieuverantwoord is, heeft het hanteren van strengere eisen in Nederland geen zin. Er wordt dan immers een milieuprobleem over de grens verplaatst en niet opgelost.

In de praktijk wordt daarom per geval bekeken hoe de situatie in Europa is, hoeveel steun er is voor verdergaande maatregelen of eisen en op wat voor termijn invoering op communautair niveau mogelijk is.

Overigens is het aspect van strenge eisen in eigen land en daardoor mogelijke uitvoer van afvalstoffen één van de aspecten die in beschouwing worden genomen bij het in dit LAP vaststellen van minimumstandaarden (zie hoofdstuk 10 Minimumstandaard).

Vooruitlopend op een gelijk speelveld op Europees of mondiaal niveau, is Nederland voorstander van het verder uitwerken van de mogelijkheden voor bilaterale samenwerking met landen die reeds een met Nederland vergelijkbaar speelveld hebben gerealiseerd.

In opdracht van het ministerie van VROM is onderzocht of het mogelijk is om deze samenwerking ook op EU-regionale schaal te realiseren, met name voor overbrenging van afvalstoffen ten behoeve van verbranden als vorm van verwijderen. Een dergelijke overbrenging zou kunnen worden toegestaan in de situatie dat de landsgrenzen voor deze afvalbeheerwijze nog niet zijn geopend. Voorwaarde is wel dat het niet leidt tot een toename van de hoeveelheid in Nederland te storten afval en dat de continuïteit van de huidige verwijderingstructuur in Nederland niet in gevaar komt. In het onderzoek is geconcludeerd dat:

- er veel inspanningen moeten worden gepleegd, waarbij wordt betwijfeld of aan alle voorwaarden kan worden voldaan dan wel of men aan alle voorwaarden wil voldoen;
- de kans bestaat dat over enkele jaren de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen zullen vervallen en dat dus het risico bestaat dat de regio's op hun weg naar regionale samenwerking door Europese ontwikkelingen worden ingehaald.

Deze constatering hebben geleid tot de conclusie dat het niet zinvol is om een specifieke regeling voor EU-regionale samenwerking voor afvalverbranden als vorm van verwijdering uit te werken.

Wel wordt voor de EU-regio's de mogelijkheid opengelaten om zelf alsnog initiatieven te nemen. Deze initiatieven worden in voorkomende gevallen door het ministerie van VROM beoordeeld.

In Nederland bestaat overigens wel de zorg dat de uitvoering van geharmoniseerde Europese regelgeving niet in alle Europese landen tot een gelijk speelveld leidt. Wanneer afval wegstroomt over de grens omdat een milieueis elders niet wordt gehandhaafd, zal Nederland zich actief inzetten om daar verandering in te brengen. Dit kan door bilateraal overleg met de betreffende lidstaten, het interveniëren in Hofzaken en via klachtrecht. Met dit laatste zal evenwel uiterst terughoudend worden omgegaan.

8 ORGANISATIE

8.1 Inleiding

Kernpunten van het regeeringsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering zijn dat de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen meer centraal komt te liggen en dat er een verschuiving optreedt van bevoegdheden van het provinciale naar het rijksniveau.

In dit hoofdstuk worden de organisatorische consequenties van die kernpunten nader uitgewerkt. Eerst wordt ingegaan op de wettelijke en niet wettelijke taken en bevoegdheden van rijk, provincies, gemeenten, bedrijfsleven en de burgers. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van de afvalmarkt en op een aantal specifieke aspecten van de organisatie, zoals de nutsfunctie van verwijderingsinrichtingen, de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk en het toezicht op de afvalmarkt. Daarbij wordt ook ingegaan op de organisatie van de afvalmarkt wanneer de landsgrenzen voor het verbranden van afval verdwijnen.

8.2 Taken en bevoegdheden van het rijk

De wettelijke taken en bevoegdheden van het rijk vloeien voort uit het gewijzigde hoofdstuk afvalstoffen van de Wet milieubeheer. Allereerst is de minister van VROM verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van het LAP. Het plan dient als toetsingskader voor de uitvoering van het afvalstoffenbeleid door rijk, provincies en gemeenten. Na vaststelling zijn de overheden gehouden om bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening te houden met het afvalbeheerplan. Daarom worden provincies, gemeenten en ook het bedrijfsleven nauw betrokken bij het opstellen van het plan.

Verder is de minister verantwoordelijk voor het stellen van regels met betrekking tot preventie en nuttige toepassing. Dit betreft de regelingen en besluiten over het beheer van specifieke afvalstromen, zoals batterijen, wit- en bruingoed, verpakkingen en autobanden. Ook heeft de minister bevoegdheden voor het aansturen van de gemeenten ten aanzien van huishoudelijke afvalstoffen en afvalwater.

De minister is ook verantwoordelijk voor het opstellen van een regeling voor het melden en registreren van afvalstoffen. Hiermee wordt de hele keten van het ontdoen van afval tot en met de diverse vormen en fasen van verwerking en verwijdering in beeld gebracht.

Daarnaast draagt de minister zorg voor de vergunningverlening voor het inzamelen van enkele gevaarlijke afvalstoffen en is hij verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van lijsten van vervoerders, inzamelaars en makelaars (zie hoofdstuk 15 Inzamelen).

Bij verwijdering is de minister van VROM verantwoordelijk voor het afgeven van verklaringen van geen bedenking inzake verwijderingsinrichtingen. Dit betreft voornamelijk alleen inrichtingen voor het verbranden als vorm van verwijderen en voor het storten.

Ook is het aan de minister om verklaringen af te geven waar er sprake is van ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen.

Tenslotte ligt een belangrijke verantwoordelijkheid in de uitvoering van de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen. Het LAP vormt hiervoor het toetsingskader.

8.3 Taken en bevoegdheden van provincies

De provincies hebben en houden belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van afvalstoffen waar het gaat om de vergunningverlening en de handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en be- of verwerkt (waaronder verbranden als vorm van verwijderen en storten).

Verder zijn provincies wettelijk bevoegd om in nauw omschreven gevallen ontheffingen te verlenen voor het storten buiten inrichtingen.

Daarnaast moeten zij ervoor zorgdragen dat bij inrichtingen waarvoor zij het bevoegd gezag zijn de regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt. Om dit vorm te geven hebben provincies een belangrijke rol als het gaat om het uitvoeren van stimulerende activiteiten, zowel voor inrichtingen waarvoor zijzelf bevoegd gezag zijn als voor inrichtingen waarvoor gemeenten dat zijn. Voor de afspraken die hieromtrent tussen overheden zijn gemaakt, wordt verwezen naar het Uitvoeringsstrategie 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'.

Naast activiteiten die betrekking hebben op inrichtingen, vervullen provincies eveneens een ondersteunende rol voor het bevorderen van afvalpreventie en afvalscheiding van huishoudelijke afvalstoffen door gemeenten.

8.4 Taken en bevoegdheden van gemeenten

Gemeenten hebben in de eerste plaats een wettelijke zorgplicht voor het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval en ze treffen maatregelen om afvalpreventie en -scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren.

Verder zijn ze verantwoordelijk voor het inzamelen en transporteren van afvalwater (rioolwater) dat vrijkomt bij de binnen de gemeente gelegen percelen.

Daarnaast kunnen gemeenten in bepaalde gevallen ontheffingen verlenen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

Voor inrichtingen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn, moeten zij zorgen dat regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt. Naast vergunningverlening en handhaving zijn hier ook van belang de inrichtingen die onder algemene regels vallen (AMvB's ex artikel 8.40 Wet milieubeheer). Circa 75 % van de inrichtingen in Nederland vallen onder deze regels en gemeenten zijn daarvoor in de regel het bevoegd gezag.

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 8.3, is ook voor gemeenten van groot belang dat zij stimulerende activiteiten ondernemen om aan het regulerende spoor een adequate invulling te geven (stimuleren binnen de context van reguleren).

8.5 Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en een juist beheer daarvan. Dat vloeit voort uit voor hen geldende bepalingen op grond van de Wet milieubeheer, waaronder de zorgplicht, specifieke regelgeving en vergunningen. Voor afvalpreventie en afvalscheiding gelden bijvoorbeeld de rechtstreeks werkende bepalingen van de AMvB's die zijn gebaseerd op artikel 8.40 Wet milieubeheer.

Buiten wettelijke voorschriften en voorschriften gebaseerd op een vergunning, wordt van het bedrijfsleven verwacht dat zij de mogelijkheden benutten om afvalpreventie en afvalbeheer zo goed mogelijk vorm te geven. Mogelijkheden daartoe zijn bijvoorbeeld (gecertificeerde) bedrijfsinterne milieuzorg, maatregelen in de keten en calamiteitsplannen.

Voor verschillende producten hebben producenten op basis van regelgeving of vrijwillige afspraken een rol bij het beheer van hun producten in het afvalstadium. Dit betreft onder meer wit- en bruingoed, kunststof gevelelementen, verpakkingen, autowrakken en land- en tuinbouwfolies. Het leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd. Zeker voor producten waar het betalen bij afdanken een risico vormt dat de producten op een ongewenste dan wel illegale wijze worden beheerd, is deze internalisering van belang.

Voor autobanden bijvoorbeeld is dit de reden om de producentenverantwoordelijkheid uit te breiden met de verplichting om afgedankte autobanden 'om niet in te nemen' (kostenloos innemen). Verder is het bedrijfsleven nauw betrokken bij de voorbereiding bij het opstellen van dit LAP en de uitvoeringsregels van de wijziging van het hoofdstuk afvalstoffen van de Wet milieubeheer.

8.6 Verantwoordelijkheden van de burger

Net als voor het bedrijfsleven en de overheid, geldt ook voor de burger de zorgplicht uit de Wet milieubeheer. De burger is dus ook als consument verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en voor het mogelijk maken van een verantwoord afvalbeheer.

De burger moet zich bewust zijn van de milieueconsequenties van zijn consumptiegedrag en streven naar een consumptiegedrag dat tot zo weinig mogelijk afval leidt. Kritisch consumeren is dus vereist ten einde de milieudruk van het beheer van (grof) huishoudelijk afval te verminderen.

Daarnaast dienen burgers het afval gescheiden te houden en voor inzameling aan te bieden op de wijze die in hun gemeente is vastgesteld.

Tenslotte heeft de burger een belangrijke rol bij het tegengaan van het ontstaan van zwerfafval. Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en creëert negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving. Daarom is het van belang het ontstaan van zwerfafval te voorkomen.

8.7 De structuur van de afvalmarkt

Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer heeft de minister van VROM in 2000 en 2001 rapportages naar de Kamer gestuurd met een beschrijving van de structuur van de Nederlandse afvalmarkt en ontwikkelingen daarin (AOO 2000a en AOO 2001a).

De belangrijkste ontwikkeling is de schaalvergroting van bedrijven, waardoor op deelmarkten als afvalverbranding, storten, GFT-verwerking, glaszameling en -verwerking, papierverwerking en textielverwerking en sterke concentratie plaatsvindt. Op deze terreinen beheersen namelijk nog maar een beperkt aantal spelers de hele markt. Op een aantal andere deelmarkten is nog sprake van fragmentatie, zoals bij de inzameling van diverse specifieke afvalstromen en de autodemontage.

Een belangrijk groeimodel in de afvalmarkt is de verticale integratie, dat wil zeggen het door één onderneming aanbieden van diensten in de gehele afvalketen, van inzameling tot en met verwijdering. Eigendom of zeggenschap over de gehele keten verkleint immers het risico van het alleen actief zijn op deelmarkten. Met name de inzameling van huishoudelijk en gevaarlijk afval blijkt momenteel een belangrijke groeimarkt voor de grote spelers (integrators) op de afvalmarkt.

In de rapportage van 2001 (AOO 2001a) wordt tevens ingegaan op de invloed van de overheid op overheidsgedomineerde bedrijven. Conclusie is dat deze invloed beperkt is geworden en dat voor het waarborgen van de nutsfunctie nadere regulering nodig is. Hiertoe zal overleg met de NMa worden gestart om een richtsnoer op te stellen teneinde transparantie in de bedrijfsvoering en kostengerelateerde verwijderingsstarieven te verzekeren (zie ook paragraaf 8.9).

De ontwikkelingen in de afvalmarkt vormen een belangrijk onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het LAP.

8.8 De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk

Een nutsfunctie heeft betrekking op een maatschappelijk onmisbare voorziening die absoluut moet zijn gewaarborgd, zoals schoon drinkwater en energie. In het afvalbeheer vallen onder de nutsfunctie het inzamelen van huishoudelijk afval, het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering en het storten van afvalstoffen.

De overheid dient in het kader van de nutsfunctie de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de capaciteit voor de inzameling van huishoudelijk afval en voor verwijdering te garanderen. De legitimatie daarvoor is dat als de continuïteit van de inzameling van huishoudelijk afval en van de verwijderingscapaciteit niet is gewaarborgd, er sprake kan zijn van een maatschappelijk ongewenste manier van het in het milieu brengen van afvalstoffen (dumpen). Dit kan tal van schadelijke gevolgen hebben voor het milieu en de volksgezondheid. Daarnaast is het zorgdragen voor de hier genoemde nutsfuncties mede gericht op bescherming van en toegankelijkheid voor de burger.

De nutsfunctie voor inzamelen van huishoudelijk afval is wettelijk geregeld. In de Wet milieubeheer is deze taak toebedeeld aan de gemeenten. De reden daarvoor is dat het uit het oogpunt van met name efficiëntie, handhaving en (verkeers)veiligheid niet gewenst is dat individuele huishoudens in Nederland (in 2001 zijn er ongeveer 6,5 miljoen huishoudens) contracten afsluiten met inzamelaars van afvalstoffen.

Het spreekt voor zich dat ook de inzameling van bedrijfsafval goed moet zijn geregeld om ongewenste gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu te vermijden. Voor deze afvalstroom geldt het standpunt dat de overwegingen die bij de inzameling van huishoudelijk afval pleiten voor een zorgplicht voor de gemeenten, niet opgaan voor bedrijfsafval. Er zijn dan ook geen bezwaren om de verantwoordelijkheid voor een adequate inzameling van bedrijfsafval te leggen bij de ontdoener, zijnde het bedrijf waar het afval ontstaat. Het bedrijf dient daarvoor een contract met een inzamelaar af te sluiten.

De nutsfunctie voor verwijdering is niet wettelijk geregeld, maar is de continuering van een taak die de overheid in het verleden aan zichzelf heeft opgelegd.

De hiervoor genoemde activiteiten die onder de nutsfunctie voor afvalbeheer vallen, worden vooral door de publieke sector uitgevoerd. Ook private partijen kunnen binnen door de overheid gestelde kaders de desbetreffende functie vervullen. In het afvalbeheer geldt dit met name voor de inzameling van huishoudelijk afval, dat in opdracht van een gemeente door private partijen kan worden gedaan. In een derde van de gemeenten is dit momenteel (medio 2001) het geval.

Voor de planperiode van het eerste LAP (2002-2006) richt de nutstaak inzake het door verbranden te verwijderen afval zich op de stromen waarvoor de AVI's primair zijn opgericht. Dit zijn de laagcalorische stromen als het huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar HDO-restafval, als ook laagcalorische residuen uit bewerkingsprocessen daarvan.

Voor het gevaarlijk afval richt de nutsfunctie zich op het laagcalorisch gevaarlijk afval, verpakt gevaarlijk afval, specifiek ziekenhuisafval en pcb-houdend afval.

De wijze waarop de continuïteit wordt gewaarborgd, kan van geval tot geval verschillen. Zo kunnen, zoals dat nu in veel gevallen gebruikelijk is, gemeenten, provincies, het Rijk, maar ook het bedrijfsleven tot de oprichting en de exploitatie van de noodzakelijke capaciteit overgaan. Indien echter de realisatie respectievelijk instandhouding van de noodzakelijke capaciteit voor verwijdering niet plaatsvindt of in gevaar komt, heeft het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit kan betekenen dat het Rijk in het uiterste geval maatregelen zal treffen die moeten leiden tot de realisatie van de noodzakelijke capaciteit of anderszins de continuïteit van de verwijdering moeten waarborgen.

Dit geldt, zoals hiervoor aangegeven voor de totale verwijderingscapaciteit op macro-niveau, maar kan, wanneer verwijderingsbedrijven als gevolg van beleidsveranderingen in problemen komen, ook gelden voor individuele bedrijven.

8.9 Toezicht op de afvalmarkt

De afvalmarkt is wat betreft de verwijdering een geconditioneerde markt die wordt gereguleerd door een capaciteitsplanning. Het streven is om te komen tot een verdere liberalisering, bijvoorbeeld door op termijn de landsgrenzen te openen voor het verbranden als vorm van verwijderen.

De vraag is hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor de publieke belangen (nutstaak) in de huidige en in een liberaliserende verbrandingsmarkt kan waarborgen.

In de Mededingingswet is de mogelijkheid opgenomen voor de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) om in te grijpen indien een instelling misbruik maakt van zijn economische machtspositie. Verder zijn regulators ingesteld bij nutssectoren waar een liberalisering plaatsvindt, zoals bij de electriciteits- en de telecommunicatiemarkt (Dienst toezicht electriciteitswet (Dte) en de Opta). Deze richten zich op de toegang tot en het beheer van de infrastructuur van deze nutssectoren. De regulators hebben verder taken met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening en de prijs.

Op de huidige afvalmarkt voor storten en verbranden is geen sprake van één infrastructuur, maar opereren meerdere individuele bedrijven. De kwaliteit van het milieu wordt gewaarborgd door middel van wet- en regelgeving (registratie- en meldingsverplichtingen, emissie-eisen enz.). Voor wat betreft de kwantiteit is er het instrument van de capaciteitsregulering en de daaraan gekoppelde verklaring van geen bedenking van de minister van VROM.

Regulering van de prijs en toezicht op tariefstellingen kan plaatsvinden door NMa en door de minister van VROM. Laatstgenoemde kan namelijk via het tariefinstrument in de Wet milieubeheer maximum of minimumtarieven voor verwijdering instellen indien de mogelijkheid tot ingrijpen door de NMa ontoereikend blijkt. In de huidige situatie bestaat dan ook geen noodzaak tot instelling van een aparte regulator op de afvalmarkt. Uitgangspunt is wel dat de Minister terughoudend om wil gaan met het tariefinstrument en dat primair de mededingingsregelgeving van toepassing is indien een verwijdering-inrichting misbruik zou maken van haar marktpositie.

Bij een veranderende afvalmarkt voor storten en verbranden, bijvoorbeeld bij het opengaan van landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijdering, kan een regulator een rol spelen bij de begeleiding van een geconditioneerde naar een vrije markt. Verschillende vormen zijn dan denkbaar:

- instelling van een aparte regulator voor de afvalmarkt. Deze kan richtsnoeren opstellen, tarieven beoordelen, de minister daarover adviseren enz.;
- de NMa kan op basis van de Mededingingswet richtsnoeren opstellen om het gedrag van marktpartijen op de afvalmarkt te reguleren. De richtsnoeren waarborgen een transparante, non-discriminatoire toetreding en prijsstelling (vergelijk Opta/NMa);
- de bevoegdheden van de NMa als toezichthouder op grond van de Mededingingswet kunnen worden uitgebreid met sectorspecifieke bevoegdheden en taken voor de afvalmarkt. Een aparte afdeling binnen de NMa zou zich dan bezig kunnen houden met de afvalmarkt. Voorbeeld van een bestaande afdeling is de Dienst Toezicht electriciteitswet (Dte) die in de toekomst zal opgaan in de NMa. In deze optie krijgt de NMa krachtens de Wet milieubeheer specifieke bevoegdheden toebedeeld.

Tijdens de planperiode van dit LAP wordt overleg gestart met de NMa, teneinde te komen tot een richtsnoer gericht op een transparant, non-discriminatoire en kostengerelateerd tarievenniveau.

Ten aanzien van de verwerkingszekerheid kan de minister van VROM krachtens de artikelen 8.35 en 8.36b van de Wet milieubeheer via verklaringen van geen bedenkingen voorschriften geven aan inrichtingen voor verwijdering gebaseerd op artikel 10.5, tweede lid: continuïteit en capaciteit van de verwijdering. Daarmee wordt bereikt dat, wanneer er een publiek belang is bij de verwijdering van bepaalde afvalstromen (bijvoorbeeld diermeel), de verwerking daarvan is verzekerd.

8.10 Organisatie bij een Europese afvalmarkt

Wanneer er sprake is van een gelijk speelveld met andere voor de Nederlandse afvalmarkt relevante lidstaten en de landsgrenzen met die lidstaten open gaan voor te verwijderen brandbaar afval, wordt de afstemming tussen afvalaanbod en capaciteit door de markt bepaald.

De bijzondere verantwoordelijkheid van het Rijk voor de aanwezigheid, continuïteit en de kwaliteit van de verbrandingscapaciteit blijft dan echter wel bestaan en kan tot effectiviteit worden gebracht wanneer er een verstoring in de continuïteit van de verwijdering mocht optreden.

Dit kan in het uiterste geval betekenen dat de grenzen weer gesloten worden.

Wanneer de landsgrenzen voor brandbaar afval als gevolg van een beleidswijziging van het Rijk opengaan, zal het Rijk zich beraden op de dan ontstane situatie en de gevolgen daarvan voor individuele verwijderingsinrichtingen. Naar verwachting zullen zich echter geen problemen voordoen, omdat bij het opengaan van de landsgrenzen moet zijn voldaan aan de voorwaarden van een gelijk speelveld op de Europese markt en bedrijven zich in de overgangsperiode naar een vrije markt voldoende op de toekomstige marktsituatie hebben kunnen voorbereiden.

9 INSTRUMENTARIUM

9.1 Inleiding

Het beheer van afvalstoffen conform de uitgangspunten zoals die in dit LAP zijn vastgelegd, komt niet vanzelf tot stand. Afvalscheiding kost moeite, preventie vraagt een omslag in het denken, hergebruik is soms duurder dan storten en het beperken van de emissies van verwerkingsinrichtingen is vaak kostbaar. Het zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk maken dat overheidsbemoeienis nodig is om de voorkeursvolgorde bij het beheer van afvalstoffen te realiseren.

De instrumenten die de overheid kan inzetten 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 te weten: communicatie, financiële instrumenten, stimulerende instrumenten en regulerende instrumenten.

9.2 Overwegingen en uitgangspunten

Bij de keuze van de in te zetten instrumenten zijn vier punten van belang. Allereerst is dat het draagvlak voor het gewenste beheer van afvalstoffen. Preventie of nuttige toepassing van afvalstoffen is geen doel op zich. Het moet bijdragen aan een duurzame samenleving.

De eerste en belangrijkste stap bij het bereiken hiervan is het overtuigen van de betreffende doelgroepen van de noodzaak van een bepaald gedrag of wijze van werken. Een belangrijk aspect van draagvlak is ook dat het bedrijfsleven waarop het afvalbeleid gericht is, zelf mede invulling kan geven aan dat beleid. Daarom zijn het bedrijfsleven evenals andere maatschappelijke organisaties direct bij de opstelling van dit LAP betrokken.

Een tweede belangrijk punt dat bepalend is bij de keuze van de in te zetten instrumenten is de doelgroep waarop de beleidsdoelstelling zich richt. Het is duidelijk dat het realiseren van afvalscheiding bij burgers of MKB bedrijven een hele andere benadering vraagt dan bij een overzichtelijke en homogene doelgroep Raffinaderijen.

Als derde is van belang is wat de financiële prikkels zijn 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 dan wel duurder is dan een niet of minder gewenste wijze.

Een laatste punt is de mogelijkheid om regelgeving adequaat te handhaven. Op papier kan alles goed zijn geregeld. Als echter 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.

9.3 Communicatie

Communicatie is en blijft een van de pijlers van afvalstoffenbeleid. Met name voor zeer grote en heterogene doelgroepen zoals consumenten en het Midden en kleinbedrijf (MKB) valt of staat de realisatie van het gewenste afvalbeheer met goede communicatie. Dit enerzijds om draagvlak te creëren, deels ook ter ondersteuning van geboden en verboden die op deze doelgroep betrekking hebben. Voorbeelden zijn de voorlichtingscampagnes over gescheiden inzameling die gemeenten voeren en de voorlichting die gemeenten geven aan MKB bedrijven over de verplichtingen tot afvalpreventie en -scheiding op grond van de vergunning of algemene regels (8.40 AMvB's). Meer dan in het verleden, wordt bij het opzetten van voorlichtingscampagnes de vraag gesteld wie de meest effectieve 'afzender' van de boodschap is. Dit betekent dat de spelers in het veld zoals het bedrijfsleven, milieu-organisaties, financiële instellingen en branche-organisaties gevraagd kan worden een rol te spelen. Een goede coördinatie tussen deze organisaties en een gemeenschappelijk vastgestelde 'boodschap' zijn belangrijke voorwaarden om deze aanpak te laten slagen. Een geïntegreerde aanpak zoals hiervoor bedoeld, vormt onder meer onderdeel van het in hoofdstuk 14 genoemde plan tot intensivering van de gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.

9.4 Financiële instrumenten

De inzet van financiële instrumenten bij het beheer van afvalstoffen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. In dit verband kunnen worden genoemd de introductie van de belastingen op milieugrondslag, de introductie van producentenverantwoordelijkheid voor een aantal producten en tariefdifferentiatie bij de inzameling van huishoudelijk afval.

De in 1995 ingevoerde belasting op het storten van afvalstoffen heeft een belangrijke sturende werking. Anders dan een aantal jaren geleden, is er voor veel afvalstoffen nu geen financiële prikkel meer om deze te storten in plaats van deze te verbranden omdat door de stortbelasting het verbranden nu meestal goedkoper is dan storten. Hierdoor is de noodzaak tot inzet van 'geboden en verboden' om de vollast van de afvalverbrandingsinstallaties te realiseren sterk verminderd.

Tot 1-1-2000, de datum waarop de stortbelasting voor brandbaar afval fors werd verhoogd, werd de vollast van de AVI's gerealiseerd door het zeer terughoudend verlenen van ontheffingen van het stortverbod. Dit was nodig omdat het financieel veel aantrekkelijker was afval te storten dan dit te verbranden. Er werd dan ook voor niet meer afval ontheffing verleend als dat het geraamde overschot aan brandbaar afval in een bepaalde periode was. Omdat het bijzonder moeilijk is van maand tot maand het te verwachten aanbod aan afval en de beschikbare capaciteit te voorspellen, leverde dit systeem de nodige fricties op. Regelmatig moesten ontheffingen worden ingetrokken of extra ontheffingen worden verleend. Dit leidde tot veel administratieve rompslomp en onzekerheid bij de afvalaanbieders en verwerkers. Door de hoogte van de stortbelasting is de prikkel om afval te storten veel minder. Hierdoor kan de vollast van de AVI's worden gerealiseerd met een meer beperkte sturing door ontheffingen van het stortverbod

Op 1 januari 2002 is de inzet van dit instrument verder versterkt door een verhoging van de stortbelasting met 11 euro (HFL 25) per ton. Doel hiervan is het storten van afvalstoffen duurder te maken dan alternatieven voor storten en zo een einde te maken aan het storten van brandbaar afval. Door de verhoging wordt het (na)scheiden van afvalstromen in voor nuttige toepassing geschikte deelstromen financieel aantrekkelijker gemaakt.

In een IBO/MDW onderzoek zijn de in dit LAP voorgestelde sturingsinstrumenten ter inperking van de hoeveelheid te verwijderen afvalstoffen nader beschouwd. Het ging daarbij met name om een verdere verdieping van de mogelijke effecten van de sturingsinstrumenten in nationaal en in internationaal perspectief, in het bijzonder een verdere verhoging van de stortbelasting. In het onderzoek is geconcludeerd dat het verder verhogen van de stortbelasting na 1 januari 2002 niet nodig is, omdat de storttarieven dan voldoende hoog zijn om andere alternatieven te realiseren. Een verdere verhoging van de stortbelasting is dan ook niet in dit LAP opgenomen.

Mocht tijdens de LAP-periode (2002-2006) echter blijken dat de storttarieven toch te laag zijn om het gewenste afvalbeheer te bereiken, dan zal de noodzaak voor een verdere verhoging van de stortbelasting opnieuw worden gezien.

Een ongewenst neveneffect van de verhoging van de stortbelasting op 1 januari 2002 kan zijn dat sommige AVI's hun tarieven onnodig verhogen. Het storten als alternatief voor verbranden wordt dan immers duurder. AVI's opereren echter in een geconditioneerde markt, namelijk een markt met capaciteitsregulering, waarbij de tarieven voor het alternatief voor verbranden in een AVI (storten) door belastingen kunstmatig hoog worden gehouden. Een onnodige verhoging van de AVI tarieven in een dergelijke markt is niet acceptabel. Daarom wordt zo nodig een beroep gedaan op de NMa of wordt het instrument van de minimum en maximum tarieven voor het verwijderen van afvalstoffen (art 8.36f Wet milieubeheer) ingezet om op dit punt corrigerend op te treden.

De verwachting is dat een eventuele verhoging van de AVI tarieven slechts tijdelijk zullen optreden, omdat de AVI's moeten concurreren met het traject nascheiding gevolgd door verwerking van de afzonderlijke fracties in verschillende installaties.

De invoering van producentenverantwoordelijkheid voor producten zoals bijvoorbeeld wit- en bruingoed en land- en tuinbouwfolies, is ook een financieel instrument. Het mede-verantwoordelijk maken van producenten voor het beheer van hun producten in het afvalstadium leidt er toe dat (een deel van) de afvalverwijderingskosten in de productprijzen worden geïnternaliseerd. Zeker voor producten waar het betalen bij afdanken een risico vormt dat de producten op een ongewenste dan wel illegale wijze worden beheerd, is deze internalisering van belang. Voor autobanden bijvoorbeeld is dit de reden om de producentenverantwoordelijkheid uit te breiden met de verplichting om afgedankte autobanden 'om niet in te nemen'.

Enigszins vergelijkbaar is de huidige indirecte financiering voor de inzameling en verwerking van scheepsafval van de binnenvaart. Ook hier zou het direct bij afgifte betalen van de afvalbeheerkosten een te groot risico opleveren voor illegaal gedrag.

Een door veel gemeenten toegepast financieel instrument is de tariefdifferentiatie bij de inzameling van huishoudelijk afval (Diftar). Huishoudens betalen hierbij naar gelang de hoeveelheid afval die ze aanbieden. Dit wordt bijvoorbeeld bepaald door het aangeboden afval te wegen of af te rekenen op basis van het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Op deze manier worden huishoudens financieel gestimuleerd om minder restafval aan te bieden. Dit kan worden bereikt door preventie of door het afval beter te scheiden.

Ook het verhandelen van afvalrechten, bijvoorbeeld voor het storten of het verbranden van afvalstoffen, is als een financieel instrument aan te merken. Tijdens de voorbereiding van het LAP is een verkenning gedaan naar de mogelijkheden van dit instrument. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek was dat, voordat tot invoering van een dergelijk systeem kan worden overgegaan, aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan:

1. er moet een geliberaliseerde markt zijn met vrije toe- en uitreding;
2. er moet sprake zijn van duidelijke kwantitatieve doelen.

In een vervolgopdracht is gezien of een systeem van verhandelbare stortopties voor brandbaar afval op korte termijn uitvoerbaar is, mede om de afbouw van het storten van brandbaar afval te begeleiden. Uit de vervolgopdracht is gebleken dat de invoering van een dergelijk systeem op korte termijn niet mogelijk is en geen meerwaarde heeft.

Tenslotte kunnen worden genoemd de financiële instrumenten die 'goed gedrag' belonen. Voorbeeld hiervan is de vrijstelling/teruggave van de Regulerende energiebelasting (REB) door producenten van energie uit duurzame bronnen (zie ook volgende paragraaf).

9.5 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. Voorbeelden zijn de bijdrageregeling innovatieve inzameltechnieken en de bijdrage regeling hergebruik 2001 die zich richt op het ondersteunen van de ontwikkeling van afzetmarkten voor secundaire kunststoffen. Laatstgenoemde regeling wordt gezamenlijk door bedrijfsleven en overheid gefinancierd.

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.

De komende jaren wordt sterk op dit instrument ingezet om het behalen van de doelstellingen op het gebied van afvalpreventie en afvalscheiding bij huishoudens en (kleinere) bedrijven te ondersteunen. Dit onderwerp wordt in de hoofdstukken 14 (Afvalscheiding) en 18 (Verwijdering) nader uitgewerkt.

De laatste categorie stimulerende instrumenten die hier wordt besproken, zijn de positieve prikkels, het 'belonen voor goed gedrag'. In feite is dit een bijzondere groep van financiële instrumenten.

Voorbeelden zijn de vrijstelling/teruggave van de Regulerende energie belasting (REB) en subsidies van het CO₂-reductieplan. Onderzocht wordt hoe dergelijke instrumenten eraan kunnen bijdragen dat nascheiding en de inzet van hoogcalorisch afval van de grond komt en het huidige overschot aan brandbaar afval niet meer wordt gestort. In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) wordt hierop nader ingegaan.

9.6 Regulerende instrumenten

Regulering in de vorm van geboden en verboden kan nooit geheel worden uitgebannen. 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 ervaring die de afgelopen jaren met regulering op het gebied van afvalstoffen is opgedaan, maakt duidelijk dat de combinatie van grote financiële belangen in combinatie met een omvangrijk en ingewikkeld stelsel van regelingen, een sterke wissel trekt op de handhaving. Meer dan in het verleden moet bij het invoeren van regelgeving dan ook kritisch worden bezien of de betreffende regelgeving handhaafbaar is en of voor de handhaving ook voldoende capaciteit beschikbaar is.

Hierbij geldt, zoals in paragraaf 9.2 al is aangegeven, als uitgangspunt dat het milieu meer gediend is met weinig regels die goed worden nageleefd dan met veel regels die niet worden nageleefd.

Een punt van zorg hierbij is de besluitvorming over regelgeving op Europees niveau. Het aspect handhaafbaarheid speelt daarbij namelijk veelal een ondergeschikte rol.

Naast regulering in de context als hiervoor is aangegeven, speelt ook voor de onderwerpen afvalpreventie en afvalscheiding dat regulering zich dikwijls nog niet op een adequaat niveau bevindt. Voor deze onderwerpen geldt dat stimulerende activiteiten van overheden en brancheorganisaties van groot belang zijn, maar dat een juiste uitvoering van de Wet milieubeheer vereist dat regulering van deze onderwerpen plaatsvindt.

Zelfregulering in de vorm van de kwaliteitszorgsystemen bij bedrijven en certificering van productieprocessen en producten, speelt op dit moment reeds een belangrijke rol bij het borgen van een milieuhygiënisch verantwoord beheer van afvalstoffen. De ontwikkeling en de introductie van dergelijke systemen wordt toegejuicht. Dit laat onverlet dat de overheid niet blind kan varen op dergelijke systemen en steeds moet beschikken over mogelijkheden om te controleren en handhavend op te treden.

Een belangrijk instrument daarbij is het systeem voor melden en registreren van afvalstoffen. In hoofdstuk 15 (Inzamelen) is meer informatie over melden en registreren opgenomen.

Convenanten vormen een aparte categorie van regulerende instrumenten. De ervaringen die daarmee op milieugebied zijn opgedaan (bijvoorbeeld het convenant verpakkingen) laten zien dat zowel uit een oogpunt van het bereiken van draagvlak voor noodzakelijke maatregelen, als ook uit een oogpunt van uitvoerbaarheid, convenanten een belangrijke rol kunnen vervullen. Maar net als bij geboden en verboden geldt ook hier dat de controle op de uitvoering van een convenant goed geregeld moet zijn.

IBO/MDW afvalverwijdering

In 2000 heeft het ministerie van VROM aan de Erasmus Universiteit opdracht gegeven om een analyse te maken van de mogelijke consequenties van het opengaan van de landsgrenzen voor onder meer de Nederlandse AVI's. Hiertoe heeft de Erasmus universiteit een model ontwikkeld, waarmee een beeld kan worden verkregen van marktontwikkelingen (bijvoorbeeld prijzen die tot stand komen in de verwijderingsmarkt voor niet gecontracteerd afval) als gevolg van diverse Nederlandse en buitenlandse ontwikkelingen en ingrepen in het afvalbeheer. Voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen en ingrepen zijn stortbelastingen, het openen en gesloten houden van landsgrenzen voor verschillende soorten afval, stortverboden, de prijzen van diverse afvalverwerkingsmethoden, de mate van handhaving enz.

De IBO/MDW werkgroep afvalverwijdering heeft de Erasmus Universiteit een vervolgoopdracht gegeven, waarin het model wordt gebruikt om een beeld te krijgen van de mogelijke consequenties van diverse instrumenten die in het LAP worden genoemd. De instrumenten die in beschouwing zijn genomen zijn:

1. verhogen van de stortbelasting
2. strikt handhaven van het stortverbod (dus geen ontheffingen meer verlenen)
3. verhandelbare stortrechten
4. verhogen en verlagen van de calorische grens tussen nuttige toepassing en verwijdering
5. moratorium laagcalorische AVI's
6. moratorium stortcapaciteit
7. verhogen van de brandbelasting
8. subsidie op het verbranden van hoogcalorisch afval
9. subsidie op scheiden
10. VAMIL
11. export toestaan van laagcalorisch afval.

Per instrument is aangegeven wat volgens het model de consequenties zijn voor de effectiviteit en de efficiëntie van het afvalbeheer, het totstandkomen van een gelijk Europees speelveld, de financiële positie van de AVI's en de handhaafbaarheid.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn:

1. een verdere verhoging van de stortheffing na 1 januari 2002 is niet nodig. De storttarieven zijn dan voldoende hoog om de doelstellingen van het LAP te realiseren.
2. ondanks dat scheiding van afvalstoffen plaatsvindt, zal nog ongeveer 1,8 Mton worden gestort. Het storten van brandbaar afval kan worden beëindigd door het moratorium op AVI's op te heffen.
3. als de landsgrenzen worden geopend voor scheiding in het buitenland, zal in Nederland niet meer worden gestort, maar wel in het buitenland (circa 0,8 Mton);
4. om het verbranden van hoog calorisch afval volledig in Nederland te laten plaatsvinden is een subsidie nodig van 60 tot 77 euro (HFL 130 tot 170). Voor dat bedrag kunnen nieuwe installaties worden gebouwd.

Bij deze conclusie moet het volgende worden bedacht. In het model dat is gebruikt voor het doorrekenen van de gevolgen van het LAP instrumentarium zijn diverse kwantitatieve gegevens ingevoerd. Voorbeelden zijn de hoeveelheden afval die in Nederland ontstaan en de samenstelling ervan, de beschikbare verwerkingscapaciteit, de rendementen van scheidingsinstallaties enz. Daarnaast zijn diverse kwalitatieve aspecten, zoals bepaald beleid, gekwantificeerd. Zo betekent bijvoorbeeld het beleid om uitvoer van ongesorteerd afval niet toe te staan, dat in het model aan de parameter uitvoer de waarde nul wordt toegekend. Een moratorium op AVI capaciteit betekent dat deze parameter op korte en lange termijn dezelfde waarde houdt.

Als voor bepaalde parameters (nog) geen exacte waarden bekend zijn, zijn aannames gedaan op basis van op dat moment beschikbare informatie. Een voorbeeld daarvan is de nascheiding van brandbaar restafval. In het model zijn percentages opgenomen voor de maximaal haalbare scheiding van huishoudelijk afval (laagcalorisch) en bedrijfsafval (midden en hoog calorisch).

Deze aanpak betekent dat eventuele nieuwe initiatieven, die het afval verdergaand kunnen scheiden en daardoor hogere scheidingspercentages kunnen bereiken, niet in het model zijn opgenomen. Momenteel zijn afvalverwerkende bedrijven bezig om dergelijke nieuwe technieken te ontwikkelen. Bekendste voorbeeld is de VAGRON in Groningen. Als dit soort installaties daadwerkelijk de scheidingsresultaten bereiken die door de initiatiefnemers haalbaar worden geacht en hun kostprijs is vergelijkbaar met de in het model meegenomen alternatieven, dan kunnen dergelijke nieuwe installaties het overschot aan brandbaar afval verwerken dat volgens het model moet worden gestort in een situatie met gesloten landsgrenzen en een moratorium op AVI's. Het hiervoor staande geldt ook voor nieuwe initiatieven om minder schone hoog- en middelcalorisch stromen te verbranden (is nuttige toepassing).

In het MER voor het LAP zijn de nieuwe initiatieven voor nascheiding en verbranden wel nadrukkelijk meegenomen. Ook is een verdergaande detaillering in afvalstromen en verwerkingsmethoden aangebracht dan in het model dat de IBO/MDW werkgroep heeft gebruikt. In het MER wordt onderbouwd dat de nieuwe initiatieven uit milieu-oogpunt kunnen worden ingezet om het storten van brandbaar restafval tot nul terug te brengen, conform de doelstellingen van het LAP.

Rekening houdend met de onderzoeksresultaten van de Erasmus Universiteit, de conclusies van de IBO/MDW werkgroep en het MER van het LAP, is het volgende in het LAP opgenomen:

1. de stortbelasting wordt na 1 januari 2002 niet verder verhoogd;
2. gelet op de technieken die in het MER zijn meegenomen en de besprekingen met het bedrijfsleven en in het Platform secundaire brandstoffen, wordt vastgehouden aan de lijn nascheiden en een deel van het restafval composteren/vergisten (zie met name paragraaf 11.3);
3. er mag uitbreiding plaatsvinden van de capaciteit van verbranden als vorm van verwijderen, mits het energetisch rendement van de uitbreiding ten minste 30% bedraagt (zie ook met name paragraaf 11.3).

Daarnaast is in overleg met het bedrijfsleven afgesproken dat wordt onderzocht of het mogelijk is om in de periode tussen het starten van de bouw van nascheidingsinstallaties (dus als alle noodzakelijke vergunningen zijn verkregen) en het daadwerkelijk in bedrijf gaan van de installaties, aan de eigenaars van die installaties toestemming te verlenen om brandbaar restafval uit te voeren voor verbranden als vorm van verwijderen in het buitenland (zie paragraaf 12.5.2). De hoeveelheid die zou mogen worden uitgevoerd, is maximaal gelijk aan de capaciteit van de in aanbouw zijnde installatie.

10 MINIMUMSTANDAARD

10.1 Inleiding

Ten behoeve van een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer worden in de sectorplannen van het LAP minimumstandaarden opgenomen. De minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is.

De standaard kan worden gezien als een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Vergunningen worden in principe alleen verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, dat wil zeggen als de activiteit een milieudruk veroorzaakt die gelijk of minder is dan die van de minimumstandaard.

Voorafgaand aan het opstellen van het LAP is het instrument minimumstandaard geëvalueerd op basis van de ervaringen met de minimumstandaarden voor gevaarlijk afval uit het MJP-GA II (AOO 2000b). Doelstelling van de evaluatie was om na te gaan op welke wijze de formulering van en de toetsing aan een minimumstandaard het beste kan plaatsvinden. De conclusies en aanbevelingen van de evaluatie worden meegenomen bij het opstellen van het LAP.

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden worden, naast de hiervoor genoemde evaluatie, de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer, de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening en de stimulans die uitgaat voor de afvalverwerkingssector tot het verhogen van het milieurendement van de verwerking en de ontwikkeling van nieuwe technieken. Voor een aantal afvalstoffen worden de milieueffecten in een MER-LAP beschreven. In bijlage 5 van dit LAP is onder andere een opsomming opgenomen van de in het MER-LAP beschouwde (categorieën van) afvalstoffen en verwerkingstechnieken.

In dit hoofdstuk worden de mogelijke soorten minimumstandaard behandeld, wordt ingegaan op de betekenis van de minimumstandaard voor de vergunningverlening, wordt de procedure aangegeven indien men wil afwijken van een standaard en wordt verwezen naar de inzet van Nederland om ook in internationaal verband met vormen van minimumstandaard te gaan werken.

10.2 Soorten minimumstandaard

De minimumstandaard kan op verschillende manieren worden ingevuld. In de sectorplannen is per afvalstof of categorie van afvalstoffen een keuze uit deze mogelijkheden gemaakt:

1. als een overkoepelende afvalbeheervorm: nuttige toepassing (de treden c t/m e van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer uit de Wet milieubeheer, zie ook paragraaf 5.2) of verwijdering (de treden f en g).
Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing. Dit betekent dat die afvalstof als brandstof mag worden ingezet, als materiaal mag worden hergebruikt of als product mag worden hergebruikt. Verwijdering (de treden f en g, verbranden en storten) is dan niet toegestaan.
2. als onderdeel van een overkoepelende afvalbeheervorm, bijvoorbeeld binnen nuttige toepassing onderscheid maken in producthergebruik, materiaalhergebruik of hoofdgebruik als brandstof (treden c t/m e van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer).
Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is materiaalhergebruik. Dit betekent dat een laagwaardigere vorm van nuttige toepassing (trede e: afvalstof toepassen als brandstof) en verwijdering (treden f en g: verbranden als vorm van verwijdering en storten) niet zijn toegestaan.

3. als onderdeel van een overkoepelende afvalbeheervorm, met daaraan gekoppeld een minimaal te behalen milieuprestatie. De minimumstandaard kan bijvoorbeeld zijn nuttige toepassing door materiaalhergebruik met minimaal X% hergebruikrendement.
4. gebaseerd op een specifieke verwerkingsmethode.
Stel dat de minimumstandaard voor een afvalstof is gebaseerd op destillatie. Dit betekent dat destillatie is toegestaan, alsmede een andere van toepassing zijnde verwerkingsmethode als is aangetoond is dat deze verwerkingsmethode minimaal even hoogwaardig is als destillatie.

Ter onderbouwing van bepaalde (dus niet alle) minimumstandaarden zijn in het MER van het LAP de milieueffecten vergeleken van bij specifieke afvalstoffen horende afvalbeheervormen en/of -technieken. Dit is waar mogelijk gebeurd door middel van kwantitatieve levenscyclusanalyses (LCA's) volgens de methode van het Centrum Milieukunde Leiden (CML-2). Indien onvoldoende kwantitatieve gegevens van technieken beschikbaar waren, is een kwalitatieve analyse uitgevoerd. De milieueffecten zijn waar mogelijk vergeleken op de in tabel 10.1 genoemde milieu- en LCA-thema's.

Tabel 10.1:

In MER-LAP meegenomen milieu- en LCA-thema's

Milieu-thema's	LCA-thema's, effectgericht
Klimaatverandering	– versterking broeikaseffect – aantasting ozonlaag
Verzuring	– verzuring
Vermesting	– eutrofiëring * terreestisch * aquatisch
Verspreiding	– humane toxiciteit – ecotoxiciteit * terreestisch * aquatisch (zoet water) – fotochemische oxidantvorming
Verspilling	– uitputting abiotische grondstoffen
Aantasting	– fysieke aantasting ecosystemen * biodiversiteit * life-support
	LCA's thema's, ingreepgericht
	– waterverbruik – energiegebruik – fysiek ruimtebeslag – finaal (te storten) afval

In de sectorplannen in deel 2 van dit LAP zal voor de afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen worden aangegeven welke minimumstandaard(en) van toepassing is (zijn) en wat daarvoor de onderbouwing is.

10.3 Vergunningverlening

De minimumstandaarden worden in de sectorplannen zodanig geformuleerd, dat voor de vergunningverlener duidelijk is wanneer een vergunning wel of niet kan worden verleend, gewijzigd (als het gaat om de verwerkingstechniek) of verlengd. De algemene lijn is dat geen vergunningen worden verleend, gewijzigd of verlengd voor afvalbeheervormen en -technieken die laagwaardiger zijn dan de in de sectorplannen vastgestelde minimumstandaarden.

Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Overigens worden de sectorplannen in deel 2 van dit LAP voorafgegaan door een toelichting, waarin bepalingen zijn opgenomen die algemeen geldend zijn, tenzij in de sectorplannen anders is aangegeven. De vergunningverlener is gehouden om de bepalingen op te volgen.

In deze paragraaf worden enkele aspecten van de minimumstandaard nader toegelicht. Indien noodzakelijk wordt aan deze aspecten in de sectorplannen specifieke invulling gegeven.

10.3.1 Toetsen aan de minimumstandaard

Als een vergunningaanvraag op het terrein van afvalbeheer wordt ingediend, dient het bevoegd gezag deze onder andere te toetsen aan de minimumstandaard die voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen is vastgesteld.

Voor elke in paragraaf 10.2 genoemde soort minimumstandaard geldt dat afvalbeheerwijzen kunnen worden vergund die minstens even hoogwaardig zijn als de minimumstandaard. Aanvragen die laagwaardiger zijn, worden niet vergund:

1. Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing. Alle beheerwijzen die aan te merken zijn als nuttige toepassing (treden c tot en met e van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer) kunnen worden vergund. Verwijdering (treden f en g) is niet toegestaan.
2. Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing conform trede d (materiaalhergebruik). Dit betekent dat voor die afvalstof de treden c en d van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer kunnen worden vergund. Treden e (toepassen als brandstof), f (verbranden als verwijdering) en g (storten) worden niet vergund.
3. Stel de minimumstandaard voor een afvalstof is nuttige toepassing door materiaalhergebruik met minimaal X% rendement. Dit houdt in dat trede c (producthergebruik) kan worden vergund en dat trede d alleen kan worden vergund als het rendement minimaal X% is. Treden f en g kunnen niet worden vergund.
4. Stel de minimumstandaard is gebaseerd op een specifieke verwerkingsmethode (bijvoorbeeld destillatie). Dit betekent dat de specifieke methode (in dit geval destillatie) kan worden vergund, alsmede een andere van toepassing zijnde verwerkingsmethode als is aangetoond dat deze verwerkingsmethode minimaal even hoogwaardig is.

Als de handeling uit de vergunningaanvraag niet overeenkomt met de geldende minimumstandaard in het LAP, dient te worden bepaald of de handeling minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. De wijze waarop dat gebeurt, is afhankelijk van de wijze waarop de minimumstandaard is vastgesteld. Hierbij zijn de volgende situaties te onderscheiden:

- zowel de methode die als minimumstandaard is vastgesteld als de door een vergunningaanvrager voorgenomen activiteit zijn meegenomen in het MER-LAP. In dit geval volgt uit het MER-LAP of de voorgenomen activiteit tenminste even hoogwaardig is als de minimumstandaard;
- de methode die als minimumstandaard is vastgesteld is meegenomen in het MER-LAP, maar de door een vergunningaanvrager voorgenomen activiteit niet. In dit geval dient de aanvrager via een LCA aan te tonen dat de voorgenomen activiteit ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard;
- de minimumstandaard en de aangevraagde handeling zijn geen van beiden meegenomen in het MER-LAP. Net als in het vorige geval, dient met een LCA te worden aangetoond dat de voorgenomen activiteit ten minste even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Deze LCA dient bij voorkeur kwantitatief te zijn. Als een kwantitatieve LCA niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat een aanvrager niet over informatie kan beschikken die in het bezit is van een ander bedrijf, kan worden volstaan met een kwalitatieve onderbouwing.

In het kader van het MER-LAP wordt bezien of bij beoordeling van een LCA kan worden volstaan met het in beschouwing nemen van slechts een beperkt aantal thema's. Hierdoor wordt voorkomen dat het bevoegd gezag bij de vergunningverlening op alle in tabel 10.1 genoemde thema's moet toetsen. In het definitieve LAP wordt hier uitsluitend over gegeven.

Bij het opstellen van een LCA dient de aanvrager gedurende de looptijd van het LAP (2002-2006) gebruik te maken van de LCA-voorwaarden die zijn gehanteerd in het MER voor dit LAP (voor details: zie MER-LAP 2001).

Wanneer de minimumstandaard in het LAP is gebaseerd op een specifieke methode (type 4), kan de standaard alleen als referentie worden gehanteerd wanneer de samenstelling van het door de aanvrager in de praktijk te verwerken afval vergelijkbaar is met de samenstelling die is gehanteerd als uitgangspunt voor de berekeningen in het MER-LAP. Het kan voorkomen dat een aanvrager een minimumstandaard wil gebruiken voor afvalstoffen die qua aard en samenstelling sterk afwijken van wat in het MER-LAP is gebruikt. Dit kan bij specifieke deelstromen het geval zijn. In dat geval moet de vergunningaanvrager aantonen dat de milieudruk bij de be-/verwerking van de afwijkende afvalsamenstelling niet toeneemt ten opzichte van de referentiesamenstelling.

Als het bevoegd gezag na toetsing van de vergunningaanvraag van mening is dat de aangevraagde handeling minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, kan de vergunning worden verleend. Als men van mening is dat de aangevraagde handeling minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard, wordt de vergunning in principe niet verleend.

Is het bevoegd gezag voornemens om een laagwaardigere handeling toch te vergunnen, dan is sprake van afwijken van het LAP. In dat geval dient de procedure uit paragraaf 10.4 te worden gevolgd.

Als het bevoegd gezag een aanvraag in behandeling heeft, waarin door middel van een LCA een vergelijking is gemaakt met een minimumstandaard uit het LAP, dan informeert het bevoegd gezag het AOO hierover. Het AOO kan deze informatie gebruiken en beschikbaar stellen aan andere bestuursorganen als daar vergelijkbare aanvragen worden ingediend en moeten worden beoordeeld.

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen, met name als het gaat om LCA's en het al dan niet afwijken van de minimumstandaard, kan het bevoegd gezag ondersteuning en advisering vragen aan het bureau AOO. Het gaat in een dergelijk geval uitdrukkelijk om een inhoudelijke ondersteuning, wat geen consequenties heeft voor een eventuele latere AOO-advisering aan de minister van VROM over een voornemen tot afwijken van het LAP.

10.3.2 Vergunningtermijn

Als gevolg van technologische ontwikkelingen kunnen afvalbeheertechnieken beschikbaar komen die hoogwaardiger zijn dan de momenteel bestaande technieken. Het kan gewenst zijn om een dergelijke nieuwe techniek dan ook aan te wijzen als minimumstandaard.

Ook kan een andere techniek als minimumstandaard worden vastgesteld als gevolg van veranderende inzichten in de wegging van milieuaspecten of door internationale ontwikkelingen (richtlijnen).

De invoering van zo'n nieuwe minimumstandaard is echter alleen mogelijk als nieuwe vergunningaanvragen worden ingediend of als bestaande vergunningen kunnen beëindigd of gewijzigd. Dit betekent dat het wenselijk is om geen vergunning voor onbepaalde termijn te verstrekken, maar voor een beperkte periode.

Gebeurt dit laatste niet, dan kan bij het vaststellen van een nieuwe minimumstandaard het afvalbeheer volgens een dan oude minimumstandaard niet worden beëindigd. Daarom worden Wet milieubeheer vergunningen voor de in het Inrichtingen en vergunningenbesluit genoemde afvalbe- en -verwerkende inrichtingen waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, afgegeven voor maximaal tien jaar.

Een en ander betekent dat bij verlenging, wijziging (van de verwerkingstechniek) of revisie van een vergunning van een van de hiervoor genoemde inrichtingen, opnieuw moet worden getoetst aan de dan geldende minimumstandaard in het LAP.

10.3.3 De minimumstandaard bestaat uit meerdere stappen

Een minimumstandaard kan uit meerdere stappen bestaan: bewerking A gevolgd door bewerking B gevolgd door verwerking C. Een bedrijf krijgt in principe alleen vergunning als het al deze stappen uitvoert of een ten minste even hoogwaardige beheerwijze (voor toetsing zie paragrafen 10.3.1). De bedoeling van de betreffende minimumstandaard is immers dat de afvalstof in kwestie alle drie de stappen doorloopt en niet slechts een of twee.

Een bedrijf kan ook vergunning krijgen als het slechts een deel van een minimumstandaard uitvoert. Dan wordt in de vergunning echter een sturingsvoorschrift opgenomen, waarin wordt voorgeschreven dat het eindproduct van de vergunde handeling bij afgifte in Nederland moet worden afgegeven aan een bedrijf dat de volgende handeling van de betreffende minimumstandaard uitvoert. Ook mag worden afgegeven aan een bedrijf dat een andere, even hoogwaardige handeling uitvoert, mits deze handeling de verdere uitvoering van de minimumstandaard niet onmogelijk maakt. Als een bedrijf van een stap van de minimumstandaard wil afwijken, moet het bedrijf dus aangeven dat de eigen handeling minstens even hoogwaardig is als de in de minimumstandaard genoemde handeling, maar ook dat verdere uitvoering van de standaard mogelijk blijft.

10.3.4 Bewerkingsstappen die niet tot de minimumstandaard behoren

Het kan voorkomen dat een afvalstof een of meer bewerkingen ondergaat die geen invloed hebben op de latere, gewenste verwerking van die afvalstof. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verkleinen, persen, zeven enz. in verband met het transport van de betreffende afvalstof. Dergelijke bewerkingen behoeven niet in de minimumstandaard te worden opgenomen, omdat ze niet noodzakelijk zijn voor de verdere verwerking.

Ondanks dat dergelijke handelingen niet aan de minimumstandaard voldoen, mogen ze wel worden vergund. Om te vermijden dat ongewenste voorbewerkingen worden uitgevoerd, wordt waar nodig in de sectorplannen aangegeven welke voorbewerkingen die geen onderdeel van de minimumstandaard zijn niet zijn toegestaan.

10.3.5 Een (nog) niet operationele techniek als minimumstandaard

Het is mogelijk om een minimumstandaard op te nemen die is gebaseerd op een techniek, terwijl deze techniek (nog) niet in Nederland maar wel in het buitenland operationeel is. Dit kan in twee gevallen:

1. er is een concrete verwachting dat deze techniek gedurende de geldigheidsduur van het LAP (2002-2006) in Nederland kan worden gerealiseerd. In dat geval wordt geen of slechts een tijdelijke vergunning verleend om afvalstoffen op een laagwaardigere manier dan de minimumstandaard te beheren. In de sectorplannen waar dit van toepassing is, zal expliciet worden aangegeven hoe in de overgangperiode moet worden gehandeld.
2. er is geen concrete verwachting dat de techniek in Nederland wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld uit het oogpunt van schaalgrootte), maar de bestaande situatie is dat de betreffende Nederlandse afvalstoffen reeds naar de buitenlandse installatie worden uitgevoerd. In dat geval bevestigt de minimumstandaard de huidige wijze van afvalbeheer en zijn er geen extra kosten verbonden aan het voldoen aan de minimumstandaard. Voorbeeld hiervan is de verwerking van batterijen.

10.4 Afwijken van de minimumstandaard

Als het bevoegd gezag na toetsing van de vergunningaanvraag van mening is dat de aangevraagde handeling minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard, maar de vergunning toch wil verlenen, betekent dit dat men van het LAP wil afwijken.

In dat geval wordt de procedure gevolgd die is opgenomen in paragraaf 3.5 (wijzigen en afwijken van het LAP). Deze procedure houdt in dat het voornemen schriftelijk wordt medegedeeld aan de minister van VROM, waarbij in de mededeling nauwkeurig wordt beschreven van welk onderdeel van het LAP men wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en waarom men wil afwijken (motivering).

De minister legt de mededeling voor advies voor aan het AOO. Het AOO beoordeelt vervolgens de afwijking en stelt een advies op aan de minister van VROM. Het advies wordt ook aan het betreffende bevoegd gezag bekend gemaakt. De minister van VROM informeert het bevoegd gezag binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling over zijn standpunt over de voorgenomen afwijking van het LAP.

Als het AOO een negatief advies uitbrengt en de minister van VROM dat advies overneemt, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het LAP af te wijken. In dat geval beslist de minister van VROM, als zijnde de verantwoordelijke persoon die het LAP heeft vastgesteld, of het definitieve besluit een reden is om een beroepsprocedure te starten.

Minimum standaard bij de vergunningverlening

Afvalstoffen kunnen vaak op verschillende manieren worden verwerkt. Oud papier bijvoorbeeld kan worden gestort, verbrand als vorm van verwijdering, toegepast als brandstof of ingezet als grondstof voor nieuw papier (materiaalhergebruik).

Uit milieu-oogpunt gaat de voorkeur uit naar materiaalhergebruik. Om die reden wordt de gescheiden inzameling van oud papier gestimuleerd. Het storten van gescheiden ingezameld oud papier is verboden op grond van het Besluit stortverbod afvalstoffen. Om het verbranden als vorm van verwijdering of gebruik als brandstof te voorkomen, moet in de vergunningen voor installaties voor thermische verwerking van afvalstoffen worden vastgelegd dat oud papier dat geschikt is voor hergebruik, niet mag worden verbrand.

De basis hiervoor is het LAP. In het LAP is namelijk materiaalhergebruik vastgesteld als minimumstandaard voor daarvoor geschikt oud papier.

10.5 De minimumstandaard in internationaal perspectief

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden in het LAP is rekening gehouden met de hoogwaardigheid van afvalbeheer in het buitenland en de mogelijke consequenties daarvan voor in- en uitvoer van een afvalstof. De reden daarvoor is de volgende. Indien een ontdoener een afvalstof voor nuttige toepassing wil exporteren naar een installatie in een andere lidstaat van de Europese Unie en die installatie heeft een vergunning om de betreffende afvalstof te verwerken, dan kan Nederland daar slechts in zeer beperkte mate bezwaar tegen maken. Nederland kan de eigen minimumstandaard namelijk niet hanteren als toetsingskader voor dergelijke uitvoer. Wel kan eventueel krachtens de EVOA bezwaar worden gemaakt indien naar de mening van het bevoegd gezag de nuttige toepassing in het buitenland uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet te rechtvaardigen is (zie paragraaf 12.3).

Het hiervoor staande betekent dat verwerking in het buitenland kan plaatsvinden volgens een minder hoogwaardige vorm van nuttige toepassing dan is voorzien in de minimumstandaard in het LAP en in afvalbeheer in installaties die aan minder strenge milieu-eisen voldoen dan in Nederland.

Desondanks schrijven enkele minimumstandaarden uit het LAP voor een aantal afvalstoffen een meer hoogwaardiger afvalbeheer voor dan wat is voorgeschreven in andere lidstaten van de Europese Unie. Dit kan het gevolg zijn van zwaarwegende lokale of nationale milieuaspecten in Nederland of omdat Nederland in die gevallen vasthoudt aan een voorbeeldwerking bij het ontwikkelen van internationale eisen.

Binnen een Europese markt is het derhalve van groot belang dat minimumstandaards, zoals door Nederland beoogd, een verankering krijgen in met name het Europese afvalbeleid. Daarmee wordt voorkomen dat de afvalbeheerstructuur in Nederland wordt ondermijnd door uitvoer naar buitenlandse installaties die niet aan dezelfde eisen voldoen. Het verkrijgen van voldoende steun van de lidstaten van de Europese Unie voor een dergelijke aanpak vanuit Nederland is niet eenvoudig.

De staat van ontwikkeling van het milieubeleid en het afvalstoffenbeleid in de verschillende lidstaten loopt immers sterk uiteen. Ook zijn de problemen waarmee de lidstaten te maken hebben niet altijd gelijk aan die in Nederland.

Om de discussie op Europees niveau goed te kunnen voeren, is op initiatief van Nederland een rapport opgesteld waarin de problematiek is verkend en de visies van de verschillende lidstaten zijn geïnventariseerd en geanalyseerd (Ffact, 2001). De belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn:

1. de meeste landen in de EU zijn bezig met het oplossen van het afvalprobleem, waarbij het stimuleren van hoogwaardige verwerking een belangrijk doel is of dat waarschijnlijk binnen enkele jaren zal worden;
2. de landen waar momenteel nog het grootste deel van het afval wordt gestort (waaronder Frankrijk en Verenigd Koninkrijk) geven prioriteit aan het terugdringen van storten ten gunste van nuttige toepassing, zonder al te veel nadruk op de soort nuttige toepassing;
3. de landen waar nu al meer dan 50% van het afval nuttig wordt toegepast, vinden het belangrijk om hoogwaardige alternatieven van nuttige toepassing te kunnen stimuleren;
4. er is brede belangstelling om te discussiëren over een beoordelingskader voor de hoogwaardigheid van afvalverwerking en internationale minimumstandaarden. Over concrete standaarden, de manier waarop ze moeten worden vastgesteld en eventuele verankering in wetgeving is grote verdeeldheid.

Op basis van het rapport heeft Nederland in Europa een discussie geëntameerd, gericht op de vraag op welke wijze de ontwikkeling van minimumstandaarden op Europees niveau het beste ter hand kan worden genomen. Er is echter nog weinig voortgang in de discussie en er zijn daarom nog geen concrete resultaten bereikt. Verder overleg hierover wordt daarom eerst gevoerd met Duitsland en Denemarken.

Daarnaast wordt momenteel in OESO-verband gezien of voor bepaalde afvalstoffen richtlijnen en/of handreikingen kunnen worden opgesteld die er toe leiden dat be-/verwerking van die afvalstoffen in OESO landen volgens een bepaalde minimumstandaard plaatsvindt.

11 ENERGIEWINNING UIT AFVALSTOFFEN

11.1 Inleiding

Ondanks de inspanningen gericht op preventie en hergebruik van afvalstoffen, resteert er altijd een hoeveelheid restafval die voor verwijdering wordt aangeboden. Een deel van dit restafval is onbrandbaar en moet worden gestort. Voor het brandbare restafval is het beleid erop gericht om de in dat afval aanwezige energie-inhoud zoveel mogelijk te benutten. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid dat is gericht op het terugdringen van CO₂-emissies in de atmosfeer.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de hoeveelheid brandbaar restafval die resteert na scheiding aan de bron en hergebruik en waaruit energie kan worden gewonnen. Daarna volgen de doelstellingen die worden nagestreefd bij het beheer van die afvalstoffen en de instrumenten die daarvoor worden ingezet. Ook wordt stil gestaan bij het gegeven dat meer energie winning niet mag leiden tot meer milieudruk.

11.2 Hoeveelheden brandbaar restafval

In het hoofdstuk 6 (Afvalbeheercenario's en doelstellingen) is berekend dat in het beleid-scenario met een ontwikkeling naar meer nuttige toepassing, de jaarlijkse hoeveelheid brandbaar restafval die resteert na preventie, afvalscheiding aan de bron en hergebruik tussen 2000 en 2012 stijgt van ongeveer 10,5 Mton naar 11,8 Mton.

Tabel 11.1:

Brandbaar restafval dat resteert na preventie, afvalscheiding aan de bron en hergebruik (2000 en 2012; hoeveelheden afgerond op 100 kton)

Afvalstoffen	2000	2012
Niet-gevaarlijk restafval		
* Huishoudelijk afval (incl. grof) waarvan papier + kunststoffen	4.800 kton 35 - 40 %	5.500 kton 30 - 35 %
* HDO-afval waarvan papier + kunststoffen	1.900 kton 40 - 50 %	1.800 kton 30 - 35 %
* Industrieel afval waarvan papier + kunststoffen	1.000 kton 60 - 70 %	1.100 kton 50 - 60 %
* Bouw- en sloopafval waarvan hout	500 kton 50 %	600 kton 50 %
* Overig	200 kton	100 kton
Slib	1.800 kton	2.300 kton
Gevaarlijk restafval	300 kton	400 kton
TOTAAL	10.500 kton	11.800 kton

11.3 Doelstelling voor het beheer van brandbaar restafval

De in tabel 11.1 genoemde hoofdcategorieën brandbaar restafval (niet-gevaarlijk restafval, gevaarlijk restafval en slib) kunnen op verschillende manieren thermisch worden verwerkt. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Brandbaar niet-gevaarlijk restafval wordt voornamelijk verbrand in AVI's (afvalverbrandingsinstallaties) die gebruik maken van roosteroven technologie. De beschikbare capaciteit in 2000 is ongeveer 5 Mton. Het aanbod van brandbaar niet-gevaarlijk restafval stijgt tussen 2000 en 2012 van ongeveer 8,4 Mton naar ongeveer 9,1 Mton.

De meest eenvoudige manier voor het verbranden van het overschot aan niet-gevaarlijk restafval is het uitbreiden van de AVI capaciteit tot een hoeveelheid die ongeveer in evenwicht is met het jaarlijkse aanbod. Op die manier wordt echter niet optimaal de in het afval aanwezige afval energie benut. Het elektrisch rendement van de huidige AVI's is namelijk beperkt (maximaal 25%). Door benutting van de warmte of door (stoomzijdige) koppeling van een AVI met een energiecentrale kan het energetisch rendement worden verhoogd tot meer dan 30%.

Verbrandingsinstallaties zoals electriciteitscentrales, eventueel gekoppeld met installaties die de opgewekte warmte optimaal benutten, behalen hogere energetische rendementen dan de bestaande AVI's. Zo heeft bijvoorbeeld een conventionele kolencentrale een rendement van ruim 40% (electrisch). Door deze installaties ook te gebruiken voor het verbranden van afvalstoffen kan dus meer energie worden gehaald uit dat afval. Het is echter niet mogelijk om al het brandbaar restafval zonder meer in andere verbrandingsinstallaties te verbranden. Als gevolg van de verschillen in karakteristieken tussen afval en primaire brandstoffen kan dat leiden tot lagere rendementen, schade aan de installaties en emissies die een grotere milieudruk tot gevolg hebben. Wel is het mogelijk om bepaalde monostromen (zoals niet herbruikbaar hout) of afvalstromen die door bewerking van integraal restafval zijn verkregen (bijvoorbeeld papier/kunststofmengsels door nascheiding van restafval) in die andere installaties in te zetten.

Uit onderzoek (NOVEM, 2000) is gebleken dat vervanging van kolen door afvalstoffen in electriciteitscentrales de komende 10 tot 15 jaar de meest kansrijke optie lijkt voor het leveren van zowel een bijdrage aan de CO₂-reductiedoelstelling als aan de duurzame energiedoelstelling. Vervanging van maximaal 20% van de kolen door het bij- of meestoken van afvalstoffen wordt technisch haalbaar geacht.

Bijstoken:

Afvalstoffen worden omgezet in een gas, dat vervolgens wordt verbrand (bijvoorbeeld vergassen of pyrolyse gevolgd door verbranding in de ketel van een electriciteitscentrale).

Meestoken:

Afvalstoffen worden direct mee verbrand in een andere installatie dan een AVI (bijvoorbeeld als vervanger van kolen in een kolengestookte electriciteitscentrale).

Capaciteitsregulering

Bij- of meestoken van afvalstoffen valt, voor zover dit wordt aangemerkt als nuttige toepassing (R1), niet onder de capaciteitsregulering.

Daarnaast komen initiatieven met nieuwe technologieën van de grond. Op de korte termijn zijn wervelbedinstallaties voor de verwerking van hoogcalorische fracties uit huishoudelijk restafval en bedrijfsrestafval kansrijk, alsmede vergassingsinstallaties voor slib en houtafval. Op langere termijn wordt veel verwacht van CFB-vergassing (circulerend wervelbed, verwacht rendement circa 45%) en pyrolyse (verwacht rendement met warmte-krachtkoppeling circa 55%). Deze installaties richten zich naar verwachting in eerste instantie op monostromen en hoogcalorische fracties, maar het is niet uit te sluiten dat op termijn in bepaalde installaties ook laagcalorisch en heterogeen restafval kan worden verwerkt.

In het MER van het LAP zijn de volgende vijf verwerkingsroutes voor brandbaar niet-gevaarlijk restafval behandeld, die de uitersten weergeven van denkbare routes van verwerking.

1. status quo: hierbij vindt geen uitbreiding plaats van de capaciteit voor thermische verwerking en het overschot aan brandbaar restafval wordt gestort. Dit scenario geeft de huidige situatie weer en dient dus als referentiescenario;

2. integraal verbranden: hierbij wordt de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen uitgebreid tot er evenwicht is tussen aanbod van brandbaar restafval en capaciteit;
3. PPF-scenario (papier/plastic fractie): hierbij worden via eenvoudige nascheidingstechnieken de papier/plastic fractie en de metalen uit het restafval afgescheiden;
4. maximaal PPF-scenario: dit is het PPF scenario, aangevuld met volledige verwerking van het huishoudelijk restafval via aanvullende nascheidings- en vergistingstechnieken (zoals bijvoorbeeld de VAGRON);
5. maximaal RDF-scenario (Refuse Derived Fuel): hierbij wordt brandbaar restafval gecomposteerd, waarbij een zogeheten Trockenstabilat ontstaat. Dit product wordt vervolgens nagescheiden.

In het MER komen de scenario's met nascheiding van restafval (scenario 3 tot en met 5) in alle opzichten beter naar voren dan het status quo scenario en het scenario dat voorziet in integrale verbranding.

In het PPF-scenario wordt de metaalfractie hergebruikt, de papier/plastic fractie verbrand in kolencentrales en/of cementovens en het resterende afval verbrand in de bestaande AVI's.

In het maximaal PPF-scenario wordt een groot aantal nieuwe verbrandingsinstallaties gebouwd om het verwerkte huishoudelijk afval te kunnen verbranden. Dit scenario levert namelijk afval op met een stookwaarde die te hoog is voor de huidige AVI's.

Het maximaal RDF-scenario vraagt nog meer nieuw te bouwen, hoogcalorische verbrandingsinstallaties, omdat in dit scenario ook het verwerkte bedrijfsafval een te hoge stookwaarde heeft voor de huidige AVI's.

Het is niet realistisch om volledig in te zetten op de twee maximaal scenario's. Hiervoor zijn grote investeringen nodig voor nieuwe installaties en het leidt tot kapitaalvernietiging in bestaande installaties. Het LAP zet daarom in op een scenario dat ligt tussen het PPF-scenario en de twee maximale scenario's.

Gelet op het hiervoor staande wordt de volgende lijn ingezet voor de verwerking van brandbaar niet-gevaarlijk restafval:

1. schone monostromen die niet (kunnen) worden hergebruikt, zoals niet herbruikbaar hout, inzetten voor bij- of meestoken in electriciteitscentrales, cementovens enz.;
2. heterogeen restafval nascheiden om sorteerfracties te verkrijgen die kunnen worden hergebruikt of als brandstof kunnen worden ingezet in electriciteitscentrales (voor schone sorteerfracties), cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking (voor minder schone fracties). Voorbeeld van een hoogcalorische fractie is subcoal (substitute for coal), een mengsel van papier en kunststoffen dat is verkregen door nascheiden van met name bedrijfsafval;
3. een verdere behandeling van het restafval door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Doel is om zoveel capaciteit te realiseren dat een evenwicht ontstaat tussen verbrandingscapaciteit en daarvoor geschikt brandbaar restafval;
4. uitbreiden en stimuleren van de capaciteit voor de inzet van afvalstoffen als brandstof (=nuttige toepassing). Dit kan zowel door bij- en meestoken in bestaande e-centrales en cementovens als door nieuwe hoogcalorische verbrandingsinstallaties;
5. uitbreiding toestaan van verbranden als vorm van verwijderen, mits het energetisch rendement van de uitbreiding ten minste 30% bedraagt (te bepalen met de Energie Prestatie Maat, zie paragraaf 11.4.6). De reden voor het toestaan van deze uitbreiding is dat de milieueffecten van hoogrendement verbrandingsinstallaties vergelijkbaar zijn met de route nascheiden, composteren/vergisten en verbranden.

Wel moet worden voorkomen dat er een overschot aan capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen ontstaat. Daarom valt deze uitbreiding nog wel onder een capaciteitsregulering en zal per voorgenomen uitbreiding worden bezien of deze kan worden vergund.

6. energetische rendementen van bestaande AVI's verbeteren.

Voor zuiveringsslib en gevaarlijk restafval wordt geen specifiek beleid ontwikkeld om de benutting van de energie verder te verbeteren. Dit komt omdat de mogelijkheden daarvoor beperkt zijn, met name vanwege de speciale condities waaronder een deel van de gevaarlijke afvalstoffen moeten worden verbrand.

11.4 Inzet instrumenten

Om de in de vorige paragraaf gepresenteerde beleidslijn te ondersteunen, worden de hierna beschreven instrumenten ingezet.

11.4.1 Niet storten en beperkte uitbreiding AVI-capaciteit

Het beleid voor brandbaar niet-gevaarlijk restafval is gericht op het vanuit energetisch opzicht hoogwaardig thermisch verwerken van dat afval. Dit gebeurt door:

- het storten van brandbaar restafval te voorkomen.
Dit wordt bereikt door het instellen van stortverboden, het vaststellen van minimumstandaarden voor brandbaar restafval en het hanteren van een stortbelasting zodat het storten van brandbaar restafval duurder is dan de gewenste alternatieven;
- de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen beperkt te houden.
Hiertoe is in dit LAP opgenomen dat een beperkte uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijdering mag plaatsvinden. Voorwaarde is dat de uitbreiding een energetisch rendement heeft van ten minste 30% (te bepalen met de Energie Prestatie Maat, zie paragraaf 11.4.6). De hoeveelheid uitbreiding die mag plaatsvinden is afhankelijk van de realisatie van initiatieven voor nascheiding (zie paragraaf 11.3).

Door deze instrumenten ontstaat ruimte voor toepassing van brandbare afvalstoffen in installaties met hogere energetische rendementen dan die van de traditionele AVI, de bouw van nieuwe installaties en het door middel van sorteren en nascheiden verkrijgen van hoogcalorische fracties die geschikt zijn voor specifieke hoogwaardige thermische verwerking.

11.4.2 Geen of tijdelijke gereguleerde uitvoer voor verbranden als verwijderen

Zolang in Nederland onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor het verbranden van brandbaar restafval of daaruit afgescheiden fracties, moet dit afval worden gestort. Uit milieuoogpunt is dit een weinig bevredigende situatie. Uitvoer van het overschot voor verbranden in het buitenland zou dit probleem oplossen.

De uitvoer neemt echter de druk op het realiseren van verwerkingscapaciteit in eigen land weg. Daarnaast zou bij veel uitvoer de continuïteit van de huidige AVI-structuur en het realiseren van de doelstellingen voor preventie en nuttige toepassing in gevaar kunnen komen. In verband met deze mogelijke ongewenste effecten op de in het LAP ingezette beleidslijn wordt uitvoer van het overschot aan brandbaar afval voor verbranden als vorm van verwijderen in beginsel niet toegestaan.

Op dit moment zijn er al diverse bedrijven die, vooruitlopend op het definitieve LAP, nieuwe nascheidingscapaciteit, installaties voor de productie van secundaire brandstof of installaties voor hoog calorisch verbranden bouwen of daar op korte termijn mee beginnen. Deze bedrijven zorgen ervoor dat na het in bedrijf gaan van de nieuwe installaties (een deel van) het overschot aan brandbaar afval niet meer hoeft te worden gestort. Er wordt onderzocht of het mogelijk is om in de periode tussen het starten van de bouw (dus als alle noodzakelijke vergunningen zijn verkregen) en het daadwerkelijk in bedrijf gaan van de installatie aan de eigenaars van die installaties toestemming te verlenen om brandbaar restafval uit te voeren voor verbranden als vorm van verwijderen in het buitenland. De hoeveelheid afval die een bedrijf dan zou mogen uitvoeren is maximaal gelijk aan de capaciteit van de installatie die wordt gebouwd. Door deze systematiek kunnen initiatiefnemers nu reeds contracten sluiten met afvalaanbieders en wordt het storten van brandbaar restafval versneld teruggebracht.

Als een nieuwe initiatiefnemer al wel afval wil contracteren, maar dat niet wil uitvoeren naar het buitenland omdat hij het wil opslaan om het later in zijn installatie te verwerken, dan is dit toegestaan. De EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen staat namelijk toe dat voor een termijn van drie jaar afval mag worden opgeslagen in afwachting van nuttige toepassing (zie paragraaf 15.6).

11.4.3 Stimulerende financiële instrumenten

Stimulerende financiële instrumenten zijn positieve prikkels die ‘belonen voor goed gedrag’. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn de vrijstelling/teruggave van de Regulerende EnergieBelasting (REB) en de subsidies van het CO₂-reductieplan.

De REB is in 1996 in Nederland ingevoerd. Deze belasting heeft tot doel een prikkel te geven voor energiebesparing, stimuleert daarnaast het gebruik van duurzame energie en past in het beleid om een verschuiving te realiseren van belasting- en premiedruk op inkomen uit arbeid naar belastingheffing op milieubezwarende activiteiten. De opbrengst van de REB wordt teruggesluisd naar de burgers en het bedrijfsleven.

Voor hernieuwbare energiebronnen kent de REB een specifieke regeling die voorziet in een vermindering van af te dragen belasting, mits deze vermindering wordt doorgegeven aan de producent van duurzame energie (artikel 36o). Daarnaast wordt er op duurzame energie geen REB geheven (artikel 36i, nihil tarief voor de afnemer; in het Belastingplan 2002 is waterkracht hiervan uitgezonderd). De inzet van de REB zal nader worden uitgewerkt in het kader van het Energierapport 2002. Een bijdrage voor deze uitwerking wordt geleverd door het Platform secundaire brandstoffen (zie paragraaf 11.4.8). In het definitieve LAP (april 2002) wordt eventueel nadere informatie opgenomen over de inzet van de REB.

Het CO₂-reductieplan subsidieert grote investeringen in uiteenlopende sectoren van de economie. Het moet dan wel gaan om investeringen die een aanzienlijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen. Een voorbeeld daarvan is het toepassen van hernieuwbare energiebronnen, zoals afval en biomassa. Met het CO₂-reductieplan wordt de mogelijkheid geboden om klimaatvriendelijke investeringen rendabel te maken.

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 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 broeikas effect. 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 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 broeikas effect: 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 ervan voor verbranden dat hiermee het verbranden van fossiele brandstoffen kan worden verminderd.

Verminderen van CO₂ emissie door het verbeteren van het energie-rendement bij verbranding

In Nederland wordt electriciteit opgewekt in centrales die splijtstof, kolen of aardgas als energiebron gebruiken. Bij het verbranden van afvalstoffen wordt ook elektrische energie opgewekt. Hiermee wordt de inzet van primaire energie en de daarbij behorende emissies, waaronder die van CO₂, beperkt. Hoe hoger het energie rendement, hoe groter de besparing van primaire energie en hoe groter de 'vermeden emissie' aan CO₂ is. Verhoging van het energie-rendement bij het verbranden van afvalstoffen leidt daarom tot een vermindering van de uitstoot aan CO₂. Ook leidt het vervangen van kolen door bijvoorbeeld kunststof als brandstof voor een electriciteitscentrale tot een lagere CO₂ emissie.

11.4.4 Convenant met de kolencentrales

Teneinde in Nederland de oorspronkelijke intentie van de Kyoto-doelstellingen voor CO₂ reductie te realiseren, wordt in 2002 een convenant afgesloten tussen de overheid (rijk en provincies) en de Nederlandse Electriciteitsproducenten. Dit convenant moet ertoe leiden dat de CO₂ emissies van deze installaties voor 2012 met 6 Mton worden gereduceerd.

Deze reductie moet mede worden gerealiseerd door het (verder) inzetten van biomassa en afvalstoffen, zoals RDF (Refuse Derived Fuels) en kunststoffen, ter vervanging van de primaire brandstoffen. Gelet op de gevolgen voor de kwikemissies valt RWZI-slib niet onder de biomassa die in de installaties kan worden ingezet.

Door de in dit LAP gepresenteerde lijn van inzetten op nascheiden en productie van secundaire brandstoffen wordt het mogelijk gemaakt dat een deel van het overschot aan brandbaar restafval beschikbaar komt voor bij- of meestoken in electriciteitscentrales.

De in de Wet belasting op milieugrondslag opgenomen mogelijkheid van teruggave van de REB voor het biomassadeel van mengstromen van afval en biomassa wordt van kracht als het kolenconvenant is getekend.

11.4.5 Rendementsverbetering bij bestaande AVI's

Het energetisch rendement van de huidige AVI's, enkele uitzonderingen daargelaten, ligt rond de 22%. In een in 1999 afgesloten convenant tussen de Staat en de AVI-eigenaren (EZ et al, 1999) is het doel gesteld om in 2002 een rendementsverbetering van de AVI's te hebben gerealiseerd, resulterend in een extra energieproductie van 5,3 PJ ten opzichte van de energieproductie door AVI's van 23 PJ in 1997.

De rendementsverbetering moet worden bereikt door een combinatie van:

- efficiëntere bedrijfsvoering. Hierdoor kan meer afval in de installatie worden verbrand (meer doorzet);
- meer warmteafzet. Indien niet alle vrijkomende warmte wordt gebruikt voor het opwekken van energie, maar een deel van de warmte rechtstreeks wordt toegepast (bijvoorbeeld voor stads- of kasverwarming), resulteert dat in een toename van het rendement;
- optimalisatie van de stoomcondities. De energieopbrengst bij het omzetten van warmte, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de temperatuur en de druk van de stoom die de warmte bevat. Door de temperatuur en de druk van de stoom te verhogen, kan aanzienlijke rendementsverhoging worden bereikt.

Het AVI convenant wordt financieel ondersteund door het niet hoeven afdragen van REB-gelden door de AVI's. De convenantsperiode eindigt op 1 augustus 2002. Medio 2002 wordt geëvalueerd of de doelstellingen van het convenant zijn gehaald en of verlenging van het convenant gewenst is. Vanuit het afvalbeleid gezien, is het gewenst de energieprestaties van afvalverbrandingsinstallaties verder te blijven stimuleren. Dit mede met het oog op de in dit LAP geboden mogelijkheid tot uitbreiding van de capaciteit van verbranden als vorm van verwijdering met een energetisch rendement van ten minste 30%.

11.4.6 Energieprestatiemaat (EPM)

Bij de beoordeling van nieuwe initiatieven voor de thermische verwerking van afvalstoffen speelt het energetisch rendement van de installatie een belangrijke rol. Voor het bepalen van dit rendement is een EnergiePrestatieMaat (EPM) ontwikkeld. Met dit instrument kan op uniforme wijze het energetisch rendement worden bepaald van technieken voor thermische verwerking van afvalstoffen. In het capaciteitsplan thermisch verwerken is dit instrument verder toegelicht.

11.4.7 Stimuleringsprogramma

In het kader van het thema duurzame energievoorziening is begin jaren negentig in opdracht van het ministerie van EZ het programma Energiewinning uit Afval en Biomassa (EWAB) gestart, la ter opgegaan in het programma Duurzame energie.

Het programma heeft onder andere tot doel het ontwikkelen van nieuwe technieken door onderzoek, haalbaarheidsstudies en demonstratieprojecten. Daarnaast richt het programma zich op kennisoverdracht en marktstimulering. Kenmerkend voor het programma is het bij elkaar brengen van relevante partijen in de gehele keten. Daarnaast stimuleert het programma de opbouw van netwerken en worden samenwerkingsverbanden tussen onderzoeksinstituten, industrie en energiesector bevorderd.

11.4.8 Platform secundaire brandstoffen

Om de initiatieven voor nascheiding, productie secundaire brandstoffen en verbranding van hoogcalorische afvalstromen daadwerkelijk van de grond te krijgen, is overleg gestart met het bedrijfsleven. In dit overleg is geïventariseerd wat het bedrijfsleven als belemmeringen ervaart om daadwerkelijk voorgenomen initiatieven van de grond te krijgen. Eventuele problemen liggen op het gebied van de kwaliteit van de brandstof, de afzet van geproduceerde brandstof en de REB-regeling. Het ministerie van VROM en het bedrijfsleven hebben vervolgens het Platform secundaire brandstoffen opgericht, waaronder drie werkgroepen functioneren. Deze werkgroepen richten zich op de eerder genoemde problemen. Een werkgroep ontwikkelt een systeem voor de kwaliteitsborging van secundaire brandstoffen, een tweede werkgroep richt zich op de mogelijke inzet van de REB ter verdere ondersteuning van de initiatieven en een derde werkgroep richt zich op de markt van de verbrandingscapaciteit voor de diverse stromen. Mede op basis van de resultaten die uit het platform voortkomen, wordt in 2002 gezien of een intentieverklaring kan worden opgesteld inzake het tot stand komen van de genoemde initiatieven en het realiseren van de doelstellingen van het LAP.

Verder zal het ministerie van VROM gezien of het mogelijk is dat initiatiefnemers die met de bouw van installaties bezig zijn, in de periode tussen het starten met de bouw en het in bedrijf gaan van de installatie, laagcalorisch brandbaar afval mogen uitvoeren voor verbranden als vorm van verwijderen om de stort in Nederland tegen te gaan (zie paragraaf 11.4.2).

11.5 Meer energiewinning, maar niet meer milieudruk

11.5.1 Emissies

Bij het verbranden van afval in een andere installatie dan een AVI kan een reductie van de CO₂-emissie worden gerealiseerd. Het kan echter tegelijkertijd ook leiden tot een toename van de emissies van andere schadelijke stoffen, zoals metalen of SO₂. Het is van belang dit in de beschouwing te betrekken om een onbalans tussen voor- en nadelen te voorkomen. Overigens kan, bij relatief schone afvalstromen, de vervanging van primaire brandstoffen door afvalstoffen naast minder CO₂-emissies ook leiden tot een vermindering van de uitstoot van andere schadelijke stoffen, bijvoorbeeld bij het vervangen van kolen door een mengsel van papier/kunststof.

In Nederland gelden voor AVI's strengere emissie-eisen (Besluit luchtmissies afvalverbranding, Bla) dan voor andere stookinstallaties (Besluit emissie eisen stookinstallaties, Bees).

Toen begin jaren negentig de eerste initiatieven werden genomen om afval te gaan bijstoken in deze andere stookinstallaties, met name in kolengestookte elektriciteitscentrales, is bezien welke emissie-eisen hieraan moesten worden gesteld. Dit heeft in 1994 geresulteerd in de circulaire 'Optimaliseren van de eindverwijdering van afvalstoffen' van de minister van VROM.

Daarin zijn voorwaarden opgenomen voor de thermische verwerking van afvalstoffen, anders dan door verbranding in een AVI. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op de emissies naar de lucht.

Het streven naar harmonisatie van milieu-eisen in Europees verband heeft eind 2000 geleid tot de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval (richtlijn 2000/76/EG). De emissie-eisen die hierin zijn opgenomen, zijn zowel van toepassing op specifieke afvalverbrandingsinstallaties, zoals AVI's en DTO's, als op installaties die afvalstoffen bij- of meestoken, zoals elektriciteitscentrales en cementovens. De richtlijn sluit goed aan op de momenteel in Nederland geldende emissie-eisen voor AVI's en moet 1-1-2003 geïmplementeerd zijn. Wel is er nog discussie over de emissie-eisen voor NO_x. Het bedrijfsleven dringt hierbij aan op aansluiting van de Nederlandse normen op de Europese.

Vooruitlopend op de implementatie van deze EG-richtlijn wordt een circulaire opgesteld met emissie-eisen die worden gesteld aan nieuw op te richten installaties en aan bij- of meestook-initiatieven in bestaande installaties. Deze circulaire verschijnt in 2002 en leidt tot duidelijkheid en landelijke harmonisatie.

11.5.2 Energiebenutting versus hergebruik

In de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer wordt het hergebruik van afvalstoffen hoger gewaardeerd dan het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof. Hergebruik levert namelijk in het algemeen minder milieudruk op dan het verbranden van afvalstoffen. Om zoveel mogelijk hergebruik te bereiken, wordt op verschillende manieren ingezet op bronscheiding (afvalscheiding opnemen in vergunningen, 8.40 AMvB's enz., zie hoofdstuk 14). Er moet dus worden voorkómen dat energietoepassingen een dermate aanzuigende werking op afvalstoffen hebben dat het hergebruik in gevaar komt, omdat dat leidt tot meer milieudruk.

In het LAP worden mede daartoe minimumstandaarden vastgesteld. De minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is.

Dat betekent bijvoorbeeld dat geen vergunning wordt verleend voor het thermisch verwerken van een afvalstof als in het LAP voor die betreffende afvalstof een minimumstandaard is vastgesteld die voorziet in materiaal- of producthergebruik.

Van de minimumstandaard mag worden afgeweken, mits wordt aangetoond dat een andere be-/verwerking (bijvoorbeeld een nieuwe verbrandingstechniek) minstens even hoogwaardig is als de vastgestelde minimumstandaard. Voor meer informatie hierover zie hoofdstuk 10 (Minimumstandaard) en de sectorplannen in deel 2 van dit LAP.

12 TOETSINGSKADER IN- EN UITVOER

12.1 Inleiding

Het landsgrensoverschrijdend transport van afvalstoffen wordt gereguleerd door de EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA).

In beginsel zijn de landsgrenzen open. De EVOA geeft echter ook aan in welke gevallen een bevoegde autoriteit van een lidstaat gemotiveerd bezwaar kan maken tegen een voorgenomen overbrenging en welke bezwaargronden daarvoor mogen worden aangevoerd. In dit hoofdstuk wordt dit verder uitgewerkt. Ook worden in dit hoofdstuk de lijsten en de kennisgevingsprocedures van de EVOA behandeld.

Overigens wordt momenteel in de EU overleg gevoerd over een aanpassing van deze verordening. Als daartoe wordt besloten in de planperiode van het LAP kan dat gevolgen hebben voor het beleid voor in- en uitvoer van afvalstoffen zoals beschreven in dit hoofdstuk..

12.2 De groene, oranje en rode lijsten van de EVOA

Voor in- en uitvoer van afvalstoffen moeten al dan niet kennisgevingsprocedures worden gevolgd. Welke procedure moet worden gevolgd, is afhankelijk van de lijst waarop de betreffende afvalstof staat. De EVOA kent drie lijsten: de groene (annex II), de oranje (annex III) en de rode (annex IV).

Groen: Voor het overbrengen van groene lijst afvalstoffen voor nuttige toepassing geldt in principe geen kennisgevingsprocedure.

In de aanhef van de groene lijst wordt op deze vrijstelling van de kennisgevingsprocedure echter een uitzondering gemaakt voor afvalstoffen die dermate met andere stoffen zijn verontreinigd dat de aan de afvalstof verbonden risico's zodanig toenemen dat ze voor opname op de oranje of rode lijst in aanmerking komen of dat terugwinning van de afvalstoffen op milieuverantwoorde wijze onmogelijk wordt.

Om de groene lijst afvalstoffen te kunnen volgen, vereist artikel 11 van de EVOA dat tijdens het overbrengen van de groene lijst-afvalstoffen altijd bepaalde informatie aanwezig is.

Oranje: Voor het overbrengen van oranje lijst afvalstoffen voor nuttige toepassing geldt een kennisgevingsprocedure. De bevoegde autoriteiten kunnen (positief of negatief) schriftelijk reageren of een stilzwijgende toestemming geven door niet te reageren.

Rood: Voor het overbrengen van rode lijst afvalstoffen en van niet genoemde afvalstoffen voor nuttige toepassing is een kennisgeving vereist met een uitdrukkelijke schriftelijke toestemming.

Voor het overbrengen van een mengsel van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die ieder afzonderlijk op de groene lijst voorkomen, geldt het volgende:

- als het mengsel is ingedeeld in een van de lijsten, dan moet de procedure van de betreffende lijst worden gevolgd;
- als het mengsel niet in een van de lijsten is genoemd, dan moet de procedure van de rode lijst worden gevolgd (artikel 10 van de EVOA; niet genoemde afvalstoffen).

Hetzelfde geldt voor mengsels die niet behoorlijk zijn gesorteerd. Dit standpunt vloeit voort uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de Beside-zaak (C-129/96). Een uitzondering wordt gemaakt voor mengsels van ferro-en non-ferro schroot die nuttig kunnen worden toegepast. Daarvoor geldt geen kennisgevingsprocedure.

Voor het overbrengen van afvalstoffen voor verwijdering moet de zwaarste kennisgevingsprocedure worden gevolgd, namelijk de procedure die behoort bij de rode lijst.

12.3 EVOA voorwaarden aan kennisgevingsprocedures

De EVOA stelt voorwaarden aan het type en de inhoud van de kennisgevingsprocedures.

1. Algemene of afzonderlijke kennisgevingen.

In artikel 28 van de EVOA is opgenomen dat de kennisgever gebruik kan maken van een algemene kennisgeving wanneer afvalstoffen met dezelfde fysische en chemische eigenschappen periodiek via dezelfde route naar dezelfde ontvanger worden overgebracht. Afvalstoffen met verschillende samenstellingen, en dus over het algemeen met verschillende eigenschappen, mogen niet via een algemene kennisgeving worden overgebracht. In dergelijke gevallen dient voor ieder transport een afzonderlijke kennisgeving te worden gedaan.

2. Hoeveelheid nuttige toepassing.

In een kennisgeving moet zijn aangegeven hoe de aangegeven verhouding tussen nuttig toepasbaar en te verwijderen materiaal is bepaald en op welke basis te zijner tijd een verklaring van nuttige toepassing zal worden afgegeven c.q. verkregen.

3. Het afgeven van verklaringen van nuttige toepassing/verwijdering.

Op grond van artikel 3, lid 6, en artikel 8, lid 6 van de EVOA dient de ontvanger uiterlijk 180 dagen na ontvangst onder zijn verantwoordelijkheid een verklaring van verwijdering respectievelijk nuttige toepassing van de afvalstoffen aan de kennisgever en de andere betrokken autoriteiten af te geven. Om die verklaring te kunnen afgeven, is het noodzakelijk dat daadwerkelijk kan worden aangetoond, dat de afvalstoffen zijn verwijderd of nuttig zijn toegepast.

... IN BEGINSEL ...

In het LAP is aangegeven of tegen in- of uitvoer van afvalstoffen 'in beginsel' wel of geen bezwaar wordt gemaakt. De toevoeging 'in beginsel' beoogt duidelijk te maken dat het al dan niet maken van bezwaar steeds voor een concrete aanvraag wordt beoordeeld. Bij deze beoordeling zal rekening worden gehouden met het beleid zoals weergegeven in het LAP.

12.4 In- en uitvoer ten behoeve van nuttige toepassing binnen de EU

Voor afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing is binnen de EU in beginsel sprake van een vrije markt. De EVOA geeft evenwel mogelijkheden om bezwaar te maken tegen in- en uitvoer. Zo kan op grond van art. 7, 4^e lid onder a, op een beperkt aantal gronden bezwaar worden gemaakt tegen voornemens voor in- of uitvoer van afvalstoffen, bijvoorbeeld als de kennisgever zich eerder heeft schuldig gemaakt aan sluikhandel of als de ontvanger niet beschikt over de vereiste vergunningen. Ook kan krachtens de EVOA bezwaar worden gemaakt "indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen". Bij toetsing aan deze laatste bezwaargrond wordt groot belang gehecht aan de mate van (materiaal)terugwinning. Indien in het land van bestemming minder van de afvalstof wordt teruggewonnen dan in het land van herkomst, dan is deze nuttige toepassing mogelijk niet te rechtvaardigen. Er wordt dan een afweging gemaakt van de economische belangen en het milieubelang, zoals onder meer vastgelegd in art. 3 van Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Reststoffen die bij nuttige toepassing van 'buitenlands afval' in Nederland ontstaan en die moeten worden verwijderd, worden gezien als 'Nederlands afval'. Anders dan vóór het van kracht worden van het LAP het geval was, is het vrijkomen van dergelijke reststoffen geen reden om de invoer te weigeren dan wel de kennisgever te verplichten de ontstane reststoffen weer terug te voeren naar het land waaruit de afvalstoffen afkomstig waren.

In paragraaf 4.5 is opgenomen dat, afgezien van enkele uitzonderingen, sprake is van nuttige toepassing als minstens 50% van het ingangsmateriaal wordt benut. Dit betekent dat altijd minder dan 50% van de ingevoerde hoeveelheid in Nederland hoeft te worden verwijderd.

De hoge kosten voor storten van afval in Nederland zullen er naar verwachting voor zorgen dat de invoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing waarbij veel afval (maximaal 50%) moet worden gestort, wordt beperkt.

Overigens blijft het altijd mogelijk, bijvoorbeeld bij zeer omvangrijke afvalstromen, de voorwaarde te stellen dat te verwijderen reststoffen moeten worden teruggebracht naar het land van herkomst. Voorgenomen overbrengingen van afvalstoffen voor nuttige toepassing, waarbij niet van te voren vaststaat of te zijner tijd wel een betrouwbare verklaring van nuttige toepassing kan worden afgegeven zoals bedoeld in punt c van paragraaf 12.2, zullen worden behandeld als overbrengingen bestemd voor verwijdering.

12.5 In- en uitvoer ten behoeve van verwijdering binnen de EU

Het in dit LAP vastgelegde beleid is er op gericht preventie te stimuleren en het beheer van afvalstoffen conform de voorkeursvolgorde van afvalbeheer te laten plaatsvinden. Hiertoe voorziet het LAP onder meer in een geïntegreerd en toereikend net aan verwijderingsinstallaties en worden financiële instrumenten ingezet om het storten en verbranden van afvalstoffen te beperken. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichtingen die de Kaderrichtlijn afvalstoffen aan de lidstaten oplegt.

Op grond van de EVOA kunnen lidstaten de overbrenging van afvalstoffen voor verwijdering algemeen of gedeeltelijk verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen maken als een dergelijke overbrenging niet in overeenstemming is met een afvalbeheerplan dat lidstaten op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen hebben opgesteld. Gezien de uitgangspunten en doelstellingen van het voorliggende LAP leidt dit tot de volgende beleidslijnen voor in- en uitvoer van afvalstoffen voor verwijderen binnen de EU.

12.5.1 In- en uitvoer voor storten (D1)

Een van de uitgangspunten van het LAP is dat Nederland voor het storten van afvalstoffen zelfvoorzienend wil zijn. Om deze reden zal, onder toepassing van het principe van nationale zelfvoorziening, bezwaar worden gemaakt tegen een voorgenomen in- of uitvoer van afvalstoffen om deze in het bestemmingsland te storten of na bewerken (bijvoorbeeld door immobilisatie of ontgiften/neutraliseren/ontwateren) te storten.

12.5.2 In- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijdering (D10)

Het in- en uitvoeren van afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen, heeft invloed op het bereiken van de doelstellingen van het LAP.

Niet-gevaarlijk restafval

Bij een tekort aan verbrandingscapaciteit voor brandbaar niet-gevaarlijk restafval (situatie eind 2001), leidt de invoer van dergelijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen tot het extra storten van Nederlands brandbaar afval.

Uitvoer van brandbaar niet-gevaarlijk restafval voor verbranden als vorm van verwijderen, kan de vollast van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties tegen redelijke tarieven, en daarmee de continuïteit van de Nederlandse verwijderingstructuur, in gevaar brengen. Daarnaast neemt het prijsdrukkend effect van uitvoer van genoemd afval de financiële prikkel weg voor preventie en nuttige toepassing. Ook kan uitvoer de druk op het realiseren van de in dit LAP voorziene verwerkingscapaciteit in eigen land wegnemen. Als afval kan worden uitgevoerd, is er immers minder noodzaak om voor dat afval in Nederland scheidingscapaciteit te bouwen en bij- en meestook initiatieven te realiseren.

In Europa is nog geen sprake van een gelijk speelveld op het gebied van verbranden als vorm van verwijderen. In- en uitvoer kan daarom leiden tot de vier hiervoor genoemde gevolgen. Dit betekent dat de in- en uitvoer van brandbaar niet-gevaarlijk restafval ten behoeve van verbranden als vorm van verwijderen in beginsel niet wordt toegestaan.

Voor brandbaar niet-gevaarlijk restafval zijn de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) gebouwd en voor verbranden als vorm van verwijderen vindt capaciteitsregulering plaats. Het betreft de volgende afvalstoffen:

- huishoudelijk restafval;
- met huishoudelijk restafval vergelijkbaar bedrijfsrestafval;
- deelstromen en residuen van scheidings- en verwerkingsprocessen van huishoudelijk restafval, bedrijfsrestafval en bouw- en sloofafval met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg (\leq 1% chloor) of 15 MJ/kg voor chloorhoudende afvalstoffen ($>$ 1% chloor).

Voor brandbaar gevaarlijk restafval zijn de bestaande draaitrommelovens (DTO's) gebouwd en voor verbranden als vorm van verwijderen vindt capaciteitsregulering plaats. Het gaat hierbij om de volgende afvalstoffen:

- verpakte gevaarlijke afvalstoffen;
- PCB-houdende afvalstoffen;
- specifiek ziekenhuisafval;
- brandbare gevaarlijke afvalstoffen met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg (\leq 1% chloor) of 15 MJ/kg voor chloorhoudende afvalstoffen ($>$ 1% chloor).

Daarnaast zijn er afvalstoffen waarvoor geldt dat het verbranden ervan als verwijdering wordt aangemerkt, maar waarvoor geen capaciteitsregulering geldt. Voorbeelden hiervan zijn industriële en communale zuiveringsslibben.

Op dit moment zijn er al diverse bedrijven die, vooruitlopend op het definitieve LAP, nieuwe nascheidingscapaciteit, installaties voor de productie van secundaire brandstof of installaties voor hoog calorisch verbranden bouwen of daar op korte termijn mee beginnen. Deze bedrijven zorgen ervoor dat na het in bedrijf gaan van de nieuwe installaties (een deel van) het overschot aan brandbaar afval niet meer hoeft te worden gestort. Er wordt onderzocht of het mogelijk is om in de periode tussen het starten van de bouw (dus als alle noodzakelijke vergunningen zijn verkregen) en het daadwerkelijk in bedrijf gaan van de installatie aan de eigenaars van die installaties toestemming te verlenen om brandbaar restafval uit te voeren voor verbranden als vorm van verwijderen in het buitenland. De hoeveelheid afval die een bedrijf dan zou mogen uitvoeren is maximaal gelijk aan de capaciteit van de installatie die wordt gebouwd. Door deze systematiek kunnen initiatiefnemers nu reeds contracten sluiten met afvalaanbieders en wordt het storten van brandbaar restafval versneld teruggebracht.

Waarom geen uitvoer van huishoudelijk restafval naar Duitsland?

In Duitsland is nog geen stortverbod en geen stortbelasting ingevoerd. De storttarieven zijn daar bovendien veel lager dan de kostprijzen van de Duitse AVI's. Dit betekent dat Duits brandbaar restafval goedkoop kan worden gestort en dat de Duitse AVI's hun vrije, niet langjarig gecontracteerde capaciteit niet altijd gevuld krijgen met Duits brandbaar restafval.

Het is voor die Duitse AVI's daarom financieel aantrekkelijk om hun vrije capaciteit te vullen met bijvoorbeeld Nederlands huishoudelijk restafval. Ze kunnen dan namelijk een verbrandingstarief hanteren dat in de buurt ligt van de Nederlandse storttarieven en die zijn veel hoger dan de Duitse storttarieven. Het gevolg hiervan kan zijn dat een dermate grote uitvoer van Nederlands huishoudelijk restafval ontstaat, dat in Nederland de continuïteit van de huidige AVI-structuur en het realiseren van de doelstelling voor preventie en nuttige toepassing in gevaar kunnen komen en dat de druk op het realiseren van de in dit LAP voorziene verwerkingscapaciteit in eigen land weg wordt genomen.

Gevaarlijk afval

Voor uitvoer van brandbaar gevaarlijk afval voor verwijderen geldt hetzelfde basisprincipe als bij niet-gevaarlijk afval. Uitvoer kan het bestaansrecht van de huidige basisvoorziening voor het verwerken van brandbaar gevaarlijk afval in gevaar brengen en uitvoer van die stromen wordt dan ook niet toegestaan. Alleen als er in Nederland onvoldoende capaciteit is, wordt toestemming verleend voor uitvoer. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde calamiteitenregeling voor AVR chemie. Deze regeling maakt het mogelijk dat bepaalde gevaarlijke afvalstoffen bij stagnatie in de verwerking naar een buitenlandse draaitrommeloven worden afgevoerd, nadat de minister van VROM daarvoor toestemming heeft gegeven.

Invoer van brandbaar gevaarlijk afval is toegestaan, zolang daarmee de verwerking van het in Nederland vrijkomende brandbaar gevaarlijk afval niet in het gedrang komt.

Overig afval

Aan de in- en uitvoer ten behoeve van het verbranden als vorm van verwijderen van overige stromen (met name slibben) worden geen beperkingen opgelegd.

12.6 In- en uitvoer voor sorteren

In- en uitvoer van afvalstoffen voor sorteren is toegestaan als na het sorteren ten minste 50% van het ingangsmateriaal nuttig wordt toegepast.

Met sorteren wordt hier bedoeld dat het afval over een sorteerinstallatie wordt geleid. Daarbij gelden de volgende bepalingen:

1. als het betreffende afval in Nederland al een sortering heeft ondergaan (over een sorteerinstallatie is geleid), mogen de afzonderlijke fracties met een algemene kennisgeving voor nuttige toepassing worden uitgeoerd.

Het is namelijk aannemelijk dat door de sorteerhandeling de sorteerfracties een meer constante samenstelling hebben dan de afzonderlijke ingangstromen;

2. als het om ongesorteerde afvalstoffen gaat, kan de uitvoer niet plaatsvinden op basis van een algemene kennisgeving. Ongesorteerd afval kan namelijk aanzienlijk van samenstelling verschillen, onder meer omdat het in de meeste gevallen van verschillende locaties afkomstig is. Uitvoer van ongesorteerd afval voor nuttige toepassing kan dus alleen met afzonderlijke kennisgevingen.

Het onderscheid tussen gesorteerd en ongesorteerd afval is te maken op grond van het formaat van het afval. Als in een container afvaldeeltjes voorkomen die kleiner zijn dan 4 cm of als er grotere voorwerpen in zitten, dan is met grote zekerheid te zeggen dat er geen sortering heeft plaatsgevonden. Dit onderscheid is betrekkelijk eenvoudig door een handhaver te maken.

Bij sorteerinstallaties worden vooraf aan het sorteren deeltjes die kleiner zijn dan 4 cm afgezeefd. Dit wordt afgevoerd als sorteerzeefzand. Ook grote voorwerpen (bankstellen, wit- en bruingoed, houten balken, grote stukken puin, pijpen enz.) worden er bij een sorteerinstallatie uit gehaald.

12.7 EU-regionale samenwerking

Uit het oogpunt van het beperken van het transport van afvalstoffen kan het voordelen bieden om in grensregio's vrijkomende afvalstoffen die door verbranden moeten worden verwijderd, te verwerken in een nabij gelegen verbrandingsinstallatie in het buurland.

In opdracht van het ministerie van VROM is onderzocht of het mogelijk is deze EU-regionale overbrenging van afvalstoffen ten behoeve van verbranden als vorm van verwijderen toe te staan in de situatie dat de landsgrenzen voor deze afvalbeheerwijze nog niet zijn geopend. Voorwaarde is wel dat het niet leidt tot een toename van de hoeveelheid in Nederland te storten afval en dat de continuïteit van de huidige verwijderingstructuur in Nederland niet in gevaar komt.

In het onderzoek zijn alle regio's aan de grenzen met België en Duitsland in beschouwing genomen. Er is onder meer gekeken naar de beschikbaarheid van verbrandingsinstallaties in het buitenland en de behoeftes en belangstelling die in de regio's bestaat voor samenwerking op dat gebied.

Daaruit bleek dat het slechts voor twee Nederlands-Duitse regio's zin had om de mogelijkheden voor EU-regionale samenwerking voor afval verbranden nader te analyseren.

Uit de nadere analyse is gebleken dat er regionaal aan veel voorwaarden moet worden voldaan, wil een effectieve samenwerking mogelijk zijn. Eigenlijk gelden de landelijke voorwaarden voor een gelijk speelveld ook op regionaal niveau.

Dat betekent dus dat de regio's vergelijkbare milieuvorzieningen, afvalsturende regelgeving (zoals stortverboden) en beschikbaarheid van verwijderingsvoorzieningen moeten hebben.

Een aanvullende voorwaarde is dat de regio's ook bereid moeten zijn om niet of minimaal samen te werken met regio's in het eigen land die geen vergelijkbaar voorzieningenniveau hebben.

Eigenlijk komt het er op neer dat de regio's een eigen afvalbeheerplan moeten opstellen, waarin de genoemde voorwaarden worden uitgewerkt en vervolgens moeten worden uitgevoerd.

Samengevat is er geconstateerd dat:

- er veel inspanningen moeten worden gepleegd, waarbij wordt betwijfeld of aan alle voorwaarden kan worden voldaan dan wel of men aan alle voorwaarden wil voldoen;
- de kans bestaat dat over enkele jaren de landgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen zullen vervallen en dat dus het risico bestaat dat de regio's op hun weg naar regionale samenwerking door Europese ontwikkelingen worden ingehaald.

Deze constatering hebben geleid tot de conclusie dat het niet zinvol is om een specifieke regeling voor EU-regionale samenwerking voor afvalverbranden als vorm van verwijdering uit te werken.

Wel wordt voor de EU-regio's de mogelijkheid opengelaten om zelf alsnog initiatieven te nemen. Deze initiatieven worden in voorkomende gevallen door het ministerie van VROM beoordeeld.

12.8 Overbrenging binnen, naar en uit de EU

Om invulling te geven aan het OESO besluit en het Verdrag van Bazel, zijn in de EVOA specifieke regels opgenomen inzake de in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen in, uit en door de Europese Unie. Deze regels hebben betrekking op de in-, uit- en doorvoer van alle afvalstoffen voor verwijdering en nuttige toepassing.

13 AFVALPREVENTIE

13.1 Inleiding

Preventie van afval is een van de hoofddoelstellingen van het afvalstoffenbeleid. Afvalpreventie richt zich op het voorkomen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en emissies (kwantitatieve preventie) of het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen (kwalitatieve preventie). Dit leidt onder andere tot minder ruimtebeslag door afvalbeheerinrichtingen, minder milieudruk bij afvalbeheer en lagere afvalbeheerkosten.

Preventie heeft echter niet alleen betrekking op afvalbeheeraspecten. Preventie leidt namelijk ook vaak tot een vermindering van het gebruik van grondstoffen en energie in productieprocessen, wat weer tot gevolg heeft dat er minder vervuiling en aantasting van de (leef)omgeving optreedt bij de winning van grondstoffen. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid dat is gericht op het terugdringen van CO₂-emissies in de atmosfeer. Daarnaast draagt preventie bij aan een efficiëntere productie, wat kan resulteren in lagere productiekosten en betere arbeidsomstandigheden.

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort overzicht gegeven van activiteiten en resultaten in de periode voorafgaand aan het LAP. Daarna wordt ingegaan op het preventie beleid voor de periode 2002 tot 2012. Preventie van specifieke afvalstoffen komt in de sectorplannen aan de orde.

13.2 Terugblik en resultaten

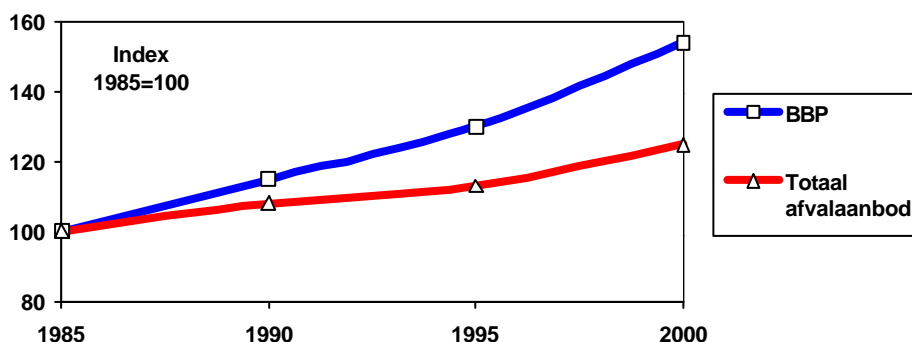
Tot het eind van de jaren '80 was het preventiebeleid vooral gericht op industriële monostromen. Daarna heeft het beleid zich verbreed naar al het bedrijfsafval. Dit is vastgelegd in de Uitvoeringsstrategie preventie 1996 - 2000 'Met preventie is veel te winnen' (VROM/IPO/VNG, 1996). Uit de evaluatie van die strategie (VROM/IPO, 1999) is gebleken dat de overheden met het stimuleren van bedrijven tot het nemen van preventieve maatregelen een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het verminderen van de milieudruk.

Specifiek afvalpreventiebeleid is ook onderdeel van het doelgroepbeleid industrie. Voor de daaronder vallende bedrijfstakken zijn doelstellingen voor afvalpreventie vastgelegd en hulpmiddelen als werk- en handboeken opgesteld.

De hoeveelheid preventie wordt bepaald door de groei van Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het afvalaanbod. Dit is in overeenstemming met de definitie die de OESO hanteert. Het totale afvalaanbod in Nederland is tussen 1985 en 2000 gestegen van 46 Mton naar 57 Mton. Als de groei van het afval gelijk was geweest aan de groei van het BBP (+54%), zou het afvalaanbod in 2000 op 71 Mton zijn uitgekomen. Dit betekent dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% preventie is bereikt. Dit is weergegeven in figuur 13.1.

Figuur 13.1:

Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000



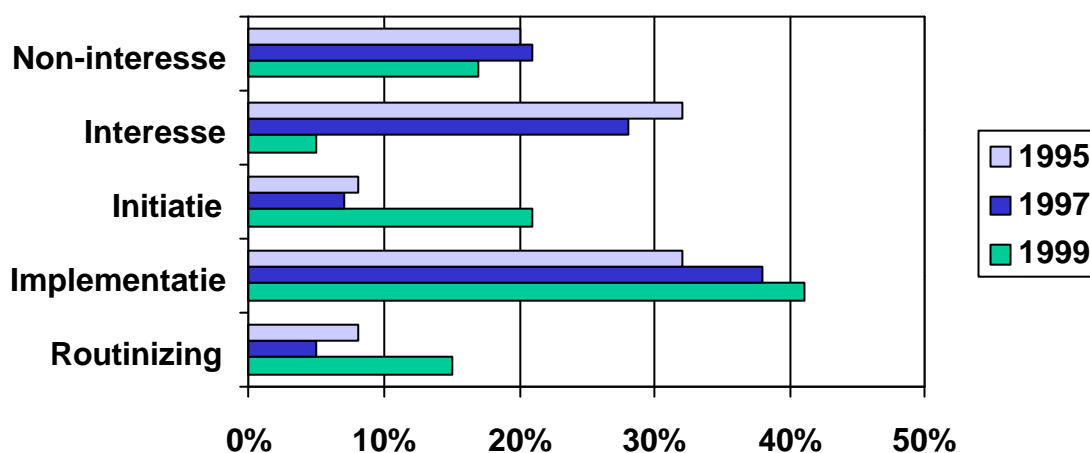
De in figuur 13.1 weergegeven relatieve ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het totale afvalaanbod en die van het BBP is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het totstandkomen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren. Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid. Het is niet mogelijk om de bijdrage aan de genoemde relatieve ontkoppeling per afzonderlijke factor te kwantificeren.

Naast een kwantitatieve indicatie van bereikte afvalpreventie, kan ook worden gekeken naar de houding en het gedrag van bedrijven ten opzichte van afvalpreventie. Als een bedrijf meer interesse krijgt voor afvalpreventie wordt immers ook de kans groter dat er daadwerkelijk preventie wordt bereikt.

De volgende vijf fasen kunnen worden onderscheiden: non-interesse, interesse, initiatie, implementatie en routinizing. In figuur 13.2 is weergegeven in welke fase bedrijven zich bevinden in de jaren 1995, 1997 en 1999 (VROM, 1999).

Figuur 13.2:

Interesse van bedrijven voor afvalpreventie in 1995, 1997 en 1999



In deze figuur is te zien dat tussen 1997 en 1999 een verschuiving in de goede richting heeft plaats gevonden ten opzichte van 1997 en 1995. Het aantal niet-geïnteresseerde bedrijven is ongeveer gelijk gebleven. In de andere fasen zijn wel verschuivingen te zien, waaruit geconcludeerd kan worden dat veel bedrijven die zich in de initiatiefase en de implementatiefase bevonden, zijn doorgeschoven naar een volgende fase. Ruim 75% van de bedrijven is actief op preventiegebied, dat wil zeggen dat ze zich in de initiatie-, implementatie en routinizingfase bevinden. Ruim 55% van de bedrijven bevindt zich in de implementatie en routinizingfase, wat betekent dat bij hen preventie wordt of is ingevoerd.

Bijna alle sectoren hebben een vooruitgang geboekt ten opzichte van 1997. Het meest opvallend zijn slachterijen (van 36% naar 92%), houtbewerkingsbedrijven (van 30% naar 83%), chemische bedrijven (van 58% naar 92%), en metaal-electro bedrijven (van 48% naar 78%).

Naast instrumenten die specifiek zijn gericht op het bereiken van preventie, dragen ook generieke instrumenten bij aan meer preventie (en nuttige toepassing). Het gaat daarbij vooral om instrumenten die het storten of verbranden van afvalstoffen minder aantrekkelijk maken of verbieden, zoals de stortverboden, de stortbelasting en de krappe planning van de verbrandingscapaciteit.

In 2001 is een tweede vervolgmeting uitgevoerd (VROM 2001). In afwijking van de meting in 1999 is het onderwerp afvalpreventie niet meer afzonderlijk gemeten, maar maakt deze onderdeel uit van het totaal aan milieu-onderwerpen die onder de meting vallen. De algemene conclusie is dat er ten opzichte van de eerste vervolgmeting sprake is van een verschuiving in positieve richting, zij het dat de faseverschuiving minder groot is dan in de periode daarvoor.

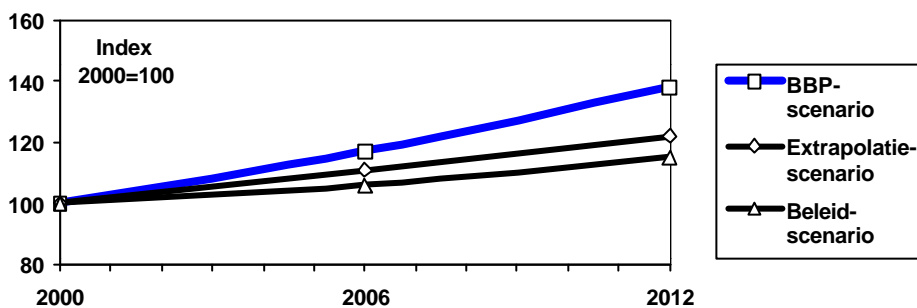
13.3 Afvalpreventiebeleid 2002 - 2012

13.3.1 Doelstelling

In hoofdstuk 6 (Afvalbeheercenario's en doelstellingen) is aangegeven dat het LAP erop is gericht om de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 57 Mton (exclusief fosforzuurgips) in 2000 niet meer te laten stijgen dan tot 66 Mton in 2012 (zie figuur 13.3).

Figuur 13.3:

LAP-scenario's van 2000 tot en met 2012



Deze doelstelling moet worden behaald door:

- continuering en intensivering van de huidige inspanningen op het gebied van afvalpreventie;
- een integrale benadering. Dit betekent niet alleen beleid voor afvalpreventie, maar ook voor aanverwante onderwerpen als energie- en waterbesparing;
- het verder ontwikkelen van financiële prikkels en het inzetten van nieuwe uitvoeringsprogramma's.

13.3.2 Extra aandacht voor prioritaire afvalstromen

Op basis van de huidige kennis en ervaring over afvalproductie en -preventie kan worden gesteld dat bij alle afvalstromen nog preventie mogelijk is. Er is derhalve geen reden om op voorhand bepaalde afvalstromen buiten beschouwing te laten. Het ingezet beleid wordt dan ook gecontinueerd. Bij een aantal specifieke stromen wordt het beleid geïntensiveerd. Prioriteit wordt gegeven aan:

- 1) afvalstoffen die het grootste aandeel vormen in de hoeveelheid afval die in 2000 is verwijderd (verbrand in AVI's en gestort). Het betreft huishoudelijk restafval en HDO-restafval. Samen waren deze stromen in 2000 goed voor bijna 60% van het verwijderde afval;
- 2) afvalstoffen waar een groot potentieel voor afvalpreventie aanwezig is. Daarbij gaat het ook om stromen die nu al worden hergebruikt. De belangrijkste zijn industriële (mono)stromen en afvalstoffen uit de bouw- en renovatiesector.

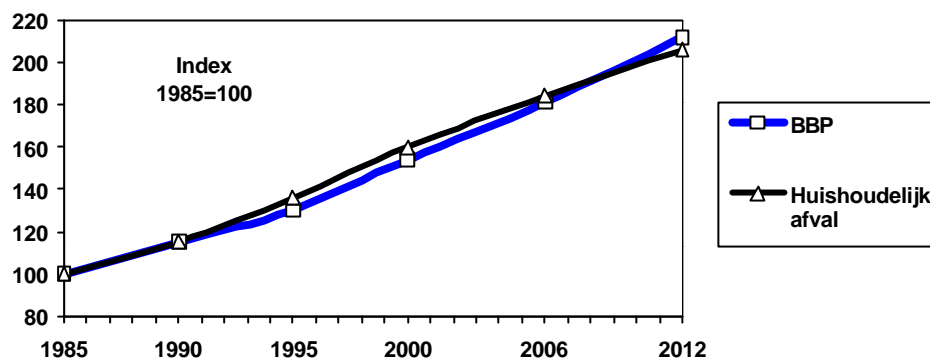
13.3.3 Huishoudelijk afval

Huishoudelijk restafval maakte in 2000 een fors deel uit van het afval dat werd verwijderd (bijna 40%). Daarnaast is de procentuele groei van de hoeveelheid huishoudelijk afval tussen 1985 en 2000 groter geweest dan de economische groei.

Het beleid voor de doelgroep consumenten heeft tot doel de groei van het huishoudelijk afval tussen 2002 en 2012 om te buigen en relatief te ontkoppelen van de economische groei (zie figuur 13.4). Dit gebeurt door rekening te houden met en in te spelen op de drijfveren en motivatie van consumenten, gedragsalternatieven te ontwikkelen en de rol van de consument als marktpartij in de keten te benadrukken.

Figuur 13.4:

BBP en huishoudelijk afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012

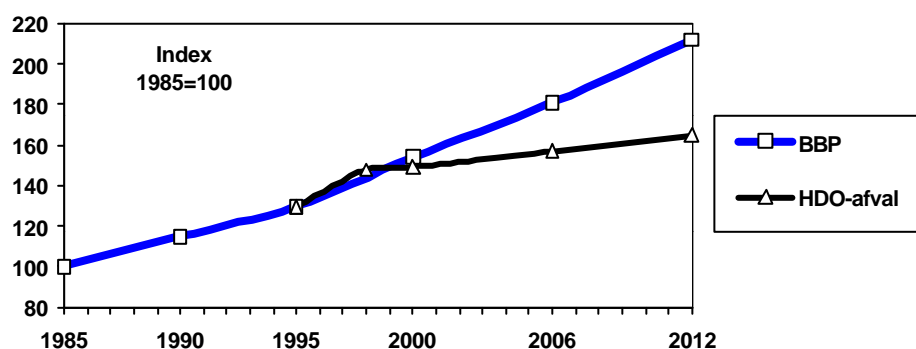


13.3.4 Afval afkomstig van handel, diensten en overheid (HDO)

Tussen 1995 en 2000 is de groei van het HDO-afval licht relatief ontkoppeld van de groei van het BBP (voor HDO is 1995 als startpunt genomen, omdat de cijfers van de jaren daarvoor als onvoldoende betrouwbaar worden beoordeeld). Het preventiebeleid voor deze sector heeft tot doel deze relatieve ontkoppeling te vergroten (zie figuur 13.5).

Figuur 13.5:

BBP en HDO afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012



In de HDO-sector is het preventiepotentieel het grootst bij de grotere bedrijven en in de keten producenten-(detail)handel. Bij bedrijven met meer dan 50 werknemers komt circa 50% van het afval vrij. Het beleid wordt daarom gericht op (detail)handelsketens, grotere kantoren en zorginstellingen.

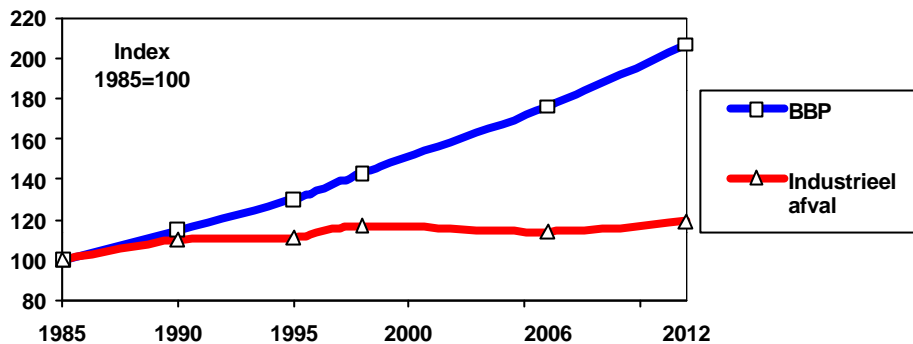
Kleinere bedrijven worden betrokken via branche-organisaties, beheerders van winkelcentra en afvalinzamelaars. Financiële prikkels zullen HDO-bedrijven aanzetten tot het nemen van preventie maatregelen en met voorlichting wordt ingespeeld op het imago van bedrijven.

13.3.5 Industriële afvalstromen

Het beleid voor de industrie heeft tot doel de tussen 1985 en 2000 reeds bereikte mate van relatieve ontkoppeling tussen industrieel afvalaanbod en BBP te handhaven (zie figuur 13.6).

Figuur 13.6:

BBP en industrieel afval: ontwikkeling van 1985 tot en met 2000 en prognose ontwikkeling van 2000 tot en met 2012



Het beleid richt zich vooral op grotere bedrijven en ketens. Het speelt daarnaast in op de mogelijkheden om meerdere bedrijven te bereiken via beheer van bedrijventerreinen (facility management of parkmanagement). Ook wordt ingezet op een betere informatieoverdracht over preventiemogelijkheden, vergunningverlening en handhaving. Daarnaast wordt een efficiënt grondstoffengebruik gestimuleerd door heffingen en vergoeding van het belastingstelsel.

13.3.6 Afval uit de bouw- en renovatiesector

In overleg met branche-organisaties in de bouw wordt gestreefd naar afvalpreventie op de bouwplaats en een goede naleving van de milieuzorgsystemen die de bouwbedrijven hebben ontwikkeld. Informatievoorziening over afvalpreventie voor bouwbedrijven wordt verbeterd. Er zal in overleg met de branche worden gewerkt aan het vaststellen van referentiewaarden voor de hoeveelheid bouwafval per type bouwproject. Met het programma 'Duurzaam Bouwen' wordt duurzaam ketenbeheer voor het hele bouwtraject gestimuleerd. In het nieuwe Bouwbesluit wordt milieu als pijler toegevoegd.

13.4 Aanpak preventie bij huishoudens

In paragraaf 13.3.3 is aangegeven dat huishoudelijk restafval in 2000 een fors aandeel vormde in het afval dat werd verwijderd en dat de procentuele groei van de hoeveelheid huishoudelijk afval tussen 1985 en 2000 groter is geweest dan de economische groei.

Het beïnvloeden van het gedrag van individuele consumenten en huishoudens is tot nu toe nauwelijks gelukt. Dat is vooral een gevolg van de goede economische en financiële situatie voor consumenten in Nederland. Het is echter ook nog niet gelukt om de milieuconsequenties van het consumptiegedrag en de alternatieven daarvoor zodanig onder de aandacht te brengen, dat de voordelen van de alternatieven worden gezien en dat die leiden tot aanpassing van het consumptiegedrag. De verwachting is zelfs dat met het huidige beleid het milieubeslag als gevolg van binnenlandse consumptie in termen van emissies en ruimte-, energie- en grondstoffengebruik in de periode tot 2030 met 35 tot 50% zal toenemen. Consumenten worden daardoor als doelgroep en als marktpartij in een ketengerichte aanpak steeds belangrijker.

Om die reden wordt in 2002 een uitvoeringsstrategie 'Duurzaam Consumenten' uitgebracht. Deze strategie zal zich onder meer richten op de drijfveren en motivatie van consumenten.

Verder worden gedragsalternatieven ontwikkeld, dat wil zeggen mogelijkheden om door kritisch te consumeren de milieudruk te verminderen. Ook wordt aandacht besteed aan de rol van de consument als marktpartij in de keten.

Vooruitlopend op de strategie 'Duurzaam Consumeren' worden huishoudens aangezet tot afvalpreventie door voorlichting, financiële prikkels (statiegeld, heffingen) en het stimuleren tot producthergebruik. Dit vormt onderdeel van het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' (AOO 2001b) dat in hoofdstuk 14 (Afvalscheiding) wordt besproken.

13.5 Aanpak afvalpreventie bij bedrijven

13.5.1 Integrale benadering

Afvalpreventie is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt onderdeel uit van een integrale aanpak. Bedrijven en het bevoegd gezag kijken namelijk naar het gehele productieproces als het gaat om mogelijkheden voor preventieve maatregelen. Naast preventie van afval komen dan bijvoorbeeld ook energie- en waterbesparing aan de orde. De integrale aanpak vindt onder meer zijn doorwerking in de wijze van vergunningverlening en van voorlichting en communicatie.

Naar aanleiding van de evaluatie van de uitvoeringsstrategie 'Met preventie is veel te winnen' (zie paragraaf 13.2) is het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen. Een programma voor en door overheden' uitgebracht. Hoofddoelstelling van het programma is het verminderen van de milieubelasting door bedrijfsmatige activiteiten, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de ont koppeling van milieudruk en economische groei. Voor het operationeel maken van deze hoofddoelstelling heeft het programma drie invalshoeken:

- beleid: hieronder vallen doelstellingen die zijn gericht op inbedding en afstemming van beleid en de rol van de Inspectie;
- regulerende spoor: dit onderdeel bevat doelstellingen gericht op vergunningverlening en handhaving;
- stimulerende spoor: hierin zijn doelstellingen op het gebied van instrumenten, indicatoren, product- en ketenaspecten, duurzaam ondernemen, duurzaam inkopen, onderwijs en bedrijfsinterne milieuzorg opgenomen.

Enkele acties en doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'

1. geven van cursussen over preventie in de milieuvergunning
2. houden van trainingen voor vergunningverleners en handhavers
3. verzorgen van informatiebladen, branchedocumenten, stand der techniek documenten enz.
4. organiseren van landelijke en/of regionale bijeenkomsten voor bestuurders en management
5. opnemen van preventie in vergunningen
6. handhaven van vergunningen en de 8.40 AmvB's Wt milieubeheer
7. ontwikkelen en toepassen van een scan voor ketenbeheer en duurzaam ondernemen
8. vastleggen door overheden van afspraken over duurzaam inkopen van producten en diensten en daar feitelijk uitvoering aan geven
9. bevorderen dat preventie en duurzaam ondernemen in leerprogramma's en onderwijs aan de orde komt

Het programma kent dus een brede invalshoek. Het begrip preventie heeft betrekking op preventieve maatregelen in ruime zin. Naast een proces- of bedrijfsgerichte aanpak wordt expliciet aandacht besteed aan een product- en organisatie gerichte aanpak (milieugerichte productontwikkeling onderscheidenlijk productgerichte milieuzorg) en aan de ketenbenadering. Belangrijk onderdeel van het regulerende spoor uit het programma is de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering'. Deze regeling ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van projecten om vergunningverlening en handhaving van de onderwerpen afvalpreventie, afvalscheiding en energiebesparing op een adequaat niveau te krijgen. De rijksoverheid ondersteunt het programma door middel van een programmabureau. Aan communicatie en monitoring wordt bijzondere aandacht besteed.

Zoals aangegeven, is de hoofddoelstelling van het programma het verminderen van milieudruk veroorzaakt door bedrijfsmatige activiteiten. De term ‘bedrijfsmatig’ moet breed worden opgevat en omvat derhalve ook overheden die goederen en diensten aankopen. Als uitvoerders van het programma mag van hen het goede voorbeeld worden verwacht. Doelstelling is dan ook dat overheidsorganisaties in de planperiode van het LAP hun papiergebruik met ten minste 35 % reduceren. Ook bij andere bedrijfsmatige activiteiten moeten ze ervoor zorgdragen dat preventie van afvalstoffen onderdeel uitmaakt van het beleid om de milieudruk te verminderen. Deze doelstellingen zijn onderdeel van de monitoring van het programma.

De site www.milieuwinst.nl bevat meer dan 500 opties en veel praktijkvoorbeelden om schoner te produceren, waaronder ook preventie van afvalstoffen valt. Opties worden genoemd voor de volgende sectoren: betonindustrie, brood- en banketbakkerijen, detailhandel, garage en autoschadeherstelbedrijven, horeca, sport en recreatie, hout- en meubelindustrie, metalelektro, natuursteenbewerking en textielveredeling. Voor elke sector zijn maatregelen uitgebreid beschreven.

13.5.2 Doelgroepbeleid industrie

Een integrale aanpak op milieugebied is reeds ingevoerd in het doelgroepbeleid industrie. Voor sectoren waarvoor dat nog niet is gebeurd, worden taakstellingen geformuleerd. Bij nieuwe of actualisatie van bestaande afspraken worden taakstellingen voor afvalpreventie opgenomen dan wel geactualiseerd.

Op landelijk niveau zijn met tien bedrijfstakken afspraken gemaakt over te bereiken integrale milieutaakstellingen, die vervolgens worden vertaald naar de aangesloten bedrijven. Voor zes sectoren zijn of worden hand- of werkboeken ontwikkeld op basis waarvan individuele bedrijven bedrijfsmilieuplannen kunnen opstellen. Zo is er bijvoorbeeld een omvangrijk werkboek milieumaatregelen voor de textiel- en tapijtindustrie (1996). Afvalpreventie is een van de milieu-onderwerpen die hierin behandeld wordt. Daarbij worden tientallen maatregelen genoemd, zoals optimaliseren batchgroottes, gebruik van een doseerunit, optimalisatie aanmaak verboden en drukpasta's en toepassen van kleurstoffen met een hogere fixatiegraad.

13.6 Rollen van overheden en samenwerking

Afvalpreventie is een onderwerp dat van oudsher door de overheden gezamenlijk is aangepakt. De rollen daarbij zijn wel verschillend. Provincies en gemeenten richten zich rechtstreeks tot bedrijven en consumenten, bijvoorbeeld met preventie doorlichtingen, voorbeeldprojecten en specifieke voorlichting. De rijksoverheid heeft vooral een faciliterende rol, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van financiële middelen en het geven van voorlichting. Deze rolverdeling heeft te maken met de directe relatie die provincies en gemeenten hebben met bedrijven in hun rol van bevoegd gezag. Gemeenten zijn doorgaans het primaire aanspreekpunt voor burgers.

De rolverdeling is terug te vinden in de twee programma's die zijn beschreven in voorgaande paragrafen. Met deze rolverdeling als vertrekpunt wordt de samenwerking tussen overheden gedurende de LAP-planperiode voortgezet. De verschuiving in afvalbeheertaken en -verantwoordelijkheden van provincies naar het Rijk maken het mogelijk dat provincies een extra uitdaging zien en in lijn met deze programma's inzet leveren voor (afval)preventie.

14 AFVALSCHEIDING

14.1 Inleiding

Het nuttig toepassen van afvalstoffen spaart grondstoffen en energie uit. Hierdoor vermindert onder andere de uitstoot van CO₂. Ook hoeft er minder afval te worden verbrand of gestort. Dat leidt weer tot minder nadelige milieueffecten van deze afvalbeheervormen.

De mogelijkheden voor nuttige toepassing van afvalstoffen worden voor een belangrijk deel bepaald door de aard en samenstelling ervan. Zo is een mengsel van verschillende afvalstoffen meestal niet of nauwelijks geschikt voor materiaalhergebruik en moet het worden verbrand of gestort. Een tamelijk homogene afvalstroom daarentegen zal makkelijk voor product- of materiaalhergebruik kunnen worden ingezet en hoeft niet in een afvalverbrandingsoven of op een stortplaats terecht te komen. Ook voor het gebruik van afvalstoffen als brandstof zijn de karakteristieken van het afval belangrijk. Afval dat veel water of onbrandbare bestanddelen bevat zal minder snel als brandstof worden ingezet dan afval dat een grotere energie -inhoud heeft en weinig verbrandingsresten oplevert.

Het is dus belangrijk dat bij het ontstaan en het verder beheer van afvalstoffen rekening wordt gehouden met de be- en verwerking die de afvalstoffen kunnen of moeten ondergaan. Dit betekent dat het wenselijk of noodzakelijk kan zijn dat afvalstoffen na het ontstaan gescheiden worden gehouden en gescheiden worden afgevoerd, dan wel dat nascheiding van restafval plaatsvindt.

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid voor afvalscheiding voor de komende jaren. Eerst wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten en voorwaarden voor afvalscheiding aan de bron. Daarna volgt de uitwerking naar afvalscheiding door consumenten en bedrijven. Hierbij komt tevens de rol van de overheden aan de orde. Ook wordt aandacht besteed aan zwerfafval, illegale dumping van afval, het kostenaspect en nascheiding.

14.2 Wanneer afvalscheiding aan de bron?

De afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met afvalscheiding aan de bron door consumenten en bedrijven. Op basis van diverse evaluaties worden de volgende uitgangspunten en voorwaarden gehanteerd bij het nemen van besluiten over welke afvalstoffen door ontdoeners gescheiden moeten worden gehouden:

1. scheiding aan de bron moet resulteren in afvalstoffen die kunnen worden verwerkt tot nuttig toepasbare producten, materialen of brandstof, dan wel moet een reststroom opleveren die met minder milieudruk kan worden verwerkt dan wanneer geen scheiding aan de bron had plaatsgevonden;
2. er moet een afzetmarkt zijn dan wel kunnen worden gecreëerd voor de nuttig toepasbare producten, materialen of brandstof;
3. het milieurendement van de gescheiden inzameling en nuttige toepassing moet gelijk zijn aan of hoger zijn dan integrale inzameling en verwijdering (verbranden als vorm van verwijderen of storten);
4. als voor een of meerdere deelstromen methoden voor mechanische nascheiding van integraal afval operationeel zijn die leiden tot een gelijk of beter milieurendement van afvalbeheer, kan worden afgezien van afvalscheiding aan de bron;
5. de eventuele meerkosten van bronscheiding en vervolgens gescheiden inzameling moeten maatschappelijk aanvaardbaar zijn en in verhouding staan tot het milieuvoordeel;
6. de extra handelingen voor het gescheiden houden en gescheiden inzamelen moeten maatschappelijk aanvaardbaar zijn: er wordt ontdoeners niet meer gevraagd dan wat redelijk is;

7. het gescheiden houden en gescheiden afvoeren van afvalstoffen mag niet leiden tot een toename van de veiligheidsrisico's voor ontdoeners en inzamelaars. Voor sommige afvalstoffen kan het met het oog op het minimaliseren van veiligheidsrisico's voor inzamelaars juist wenselijk zijn dat afvalscheiding aan de bron plaatsvindt.

Het beleid voor afvalscheiding is in de afgelopen jaren succesvol geweest. In 2000 werd namelijk ruim 77% van het Nederlandse afval nuttig toegepast. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van het gescheiden houden van afvalstoffen direct na het ontstaan ervan.

Het scheiden van afvalstoffen aan de bron is voor veel consumenten en bedrijven al een normale, ingeburgerde activiteit. Desondanks ligt de mate van nuttige toepassing van consumentenafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval op een lager niveau dan mogelijk zou zijn. Bovendien moet worden geconstateerd dat bij met name het huishoudelijk afval nog steeds sprake is van een groei die gelijk is aan of groter is dan de economische groei. Bij het HDO-afval is sinds één jaar een lichte ontkoppeling te zien van de groei van het BBP. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen zelfs geïntensiveerd.

De voorwaarden die in het begin van deze paragraaf zijn opgesomd, worden gebruikt om het landelijke beleid voor gescheiden inzameling vorm te geven. Er blijft echter ruimte over voor provincies en gemeenten om binnen de landelijke kaders en doelstellingen een eigen invulling te geven aan afvalscheiding aan de bron. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om delen van hun grondgebied uit te zonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen, bijvoorbeeld groente-, fruit-, en tuinafval (GFT-afval). Ook geeft dit gemeenten de mogelijkheid in te zetten op gescheiden inzameling van meer stromen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan. Ook voor bedrijfsafval is soms gescheiden inzameling van meer afvalstromen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan, haalbaar.

14.3 Afvalscheiding door huishoudens

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 regulier te scheiden afvalstoffen: GFT-afval, papier en karton, glas, textiel, wit- en bruingoed en klein chemisch afval (KCA).

Tabel 14.1:

Gescheiden inzameling huishoudelijk afval (afgeronde getallen).
Situatie in 2000 en doelstellingen voor 2006

Door consumenten te scheiden afvalstoffen	Aanbod (2000, kton)	Gescheiden ingezameld (2000, %)	Doelstelling (2006, %)
GFT-afval	2.754	53	55
papier en karton	1.989	50	75 ¹
glas (eenmalig)	517	63	90
textiel	155	33	50
wit- en bruingoed	162	73	90
klein chemisch afval	41	54	90
Totaal (incl.grof huishoudelijk afval)	8.624	45	60

¹ Er wordt vanuit gegaan dat 85 tot 90% van al het papier en karton herbruikbaar is. De doelstelling is om 85 % van het herbruikbaar deel in te zamelen. Dat komt overeen met circa 75 % van al het papier en karton.

De huidige doelstellingen zijn op dit moment voor alle gemeenten gelijk. De verwachting is dat de scheidingsresultaten van de gemeenten verder kunnen worden geoptimaliseerd. Aan de andere kant wordt beseft dat niet alle doelstellingen voor gemeenten of delen van gemeenten haalbaar zijn. Het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' (AOO 2001b, zie paragraaf 14.3.2) bevat daarom een actie om de mogelijkheid van differentiatie van doelstellingen te bezien.

Het is gewenst om ook grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloopafval, waaronder CCA-verduurzaamd hout, aan de bron te scheiden ten behoeve van nuttige toepassing. Omdat het hier incidenteel vrijkomende afvalstoffen betreft, waarvan gescheiden inzameling en nuttige toepassing al voor een belangrijk deel praktijk is, worden voor deze afvalstoffen op landelijk niveau geen doelstellingen geformuleerd.

Op grond van de criteria van paragraaf 14.2 behoeven de deelstromen blik, kunststofafval en drankkartons niet aan de bron gescheiden te worden gehouden. Blik wordt bijna altijd bij de verbrandingsinstallatie voor of na verbranding uit het restafval dan wel uit de verbrandingsresten afgescheiden ten behoeve van materiaalhergebruik. Kunststoffen en drankkartons 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).

In deel 2 van dit LAP wordt in de sectorplannen voor huishoudelijk restafval, organisch afval, papier en karton, textiel, verpakkingen, wit- en bruingoed en KCA/KGA nader op de scheiding van huishoudelijk afval ingegaan.

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. 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;
- Het AOO 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' (AOO 2001b).

Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval

De overheden in het AOO hebben op basis van de evaluatie van het Programma Gescheiden Inzamelen Huishoudelijk Afval (GIHA) geconcludeerd dat extra stimulering van afvalpreventie en afvalscheiding noodzakelijk is om de doelstellingen te halen. Hiertoe heeft het AOO in januari 2001 het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' vastgesteld. Het programma bevat een groot aantal projecten ter stimulering van afvalscheiding en -preventie. Het wordt jaarlijks geactualiseerd.

Speerpunten van het programma zijn:

1. **Facilitering.** Kennisuitwisseling, maar ook financiële ondersteuning van gemeenten bij het verbeteren van de inzameling (subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering). Een deel van de extra financiële middelen ter verlaging van de milieudruk als gevolg van de extra economisch groei worden hiervoor ingezet.
2. **Monitoring en benchmarking.** Monitoring verschaft inzicht in lokale resultaten en kosten, hetgeen een voorwaarde is voor optimalisatie. Uniforme registratie is een opmaat voor benchmarking. Omdat vergelijken stimuleert, is dit één van de speerpunten.
3. **Communicatie.** Afvalscheiding en -preventie staan of vallen met draagvlak onder burgers. Zowel lokaal als landelijk zal meer en doelgericht communiceren afvalscheiding en -preventie stimuleren.

14.3.3 Zwerfafval

Zwerfafval is afval dat door mensen bewust of onbewust is weggegooid of achtergelaten op plaatsen die daar niet voor bestemd zijn of door indirect toedoen of nalatigheid van mensen op zulke plaatsen terecht is gekomen. Het afval bestaat voornamelijk uit verpakkingsmateriaal van consumpties (blikjes, flesjes, wikkels, patatbakjes), sigarettenpeuken en kauwgomresten en allerhande gebruiksgoederen als kranten, folders en tissues.

In de afgelopen jaren is de hoeveelheid zwerfafval toegenomen. De toename van kleinere huishoudens heeft gezorgd voor kleinere verpakkingen in de winkels, die ook gemakkelijk voor onderweg te gebruiken zijn. Mensen eten en drinken steeds vaker onderweg en laten over het algemeen hun afval achter in een prullenbak of nemen het mee naar huis. Maar een steeds grotere groep laat het afval achter waar het niet hoort; op straat, in de berm, in het bos of op het strand. Hoe burgers hun directe leefomgeving beleven wordt mede bepaald door het aanwezige zwerfafval. Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en heeft negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving.

Overheid en bedrijfsleven hebben zich bij de totstandkoming van het Convenant Verpakkingen II in 1997 reeds verplicht om voor verpakkingen bij te dragen aan het bereiken van de doelstelling van de Stichting Nederland Schoon om de hoeveelheid zwerfafval terug te dringen. Voor het vervolg op dit convenant werken overheid en bedrijfsleven samen aan de ontwikkeling van aanvullende generieke maatregelen (zoals bijvoorbeeld mediacampagnes, verbetering infrastructuur) om te komen tot een schonere leefomgeving. Ook wordt gesproken over specifieke maatregelen (zoals een retourpremie) ter bestrijding van de hoeveelheid blikjes en kleine PET-flesjes in het zwerfafval.

De strategie om zwerfafval te bestrijden, kent in elk geval de volgende elementen:

- opzetten van een infrastructuur om de burger in staat te stellen zijn afval kwijt te kunnen;
- geven van voorlichting en houden van acties om bewustwording te bevorderen;
- (aanscherpen van) handhavingsacties op gemeentelijk niveau;
- doorgaan met terreinbeheer (opruimen). Want waar het schoon is, blijft het langer schoon.

Hier kan nog een financiële prikkel voor consumenten om lege verpakkingen in te leveren aan worden toegevoegd.

Om zwerfafval succesvol te bestrijden worden lokaal vaak al interessante oplossingen bedacht. Gemeenten dragen zorg voor een actief zwerfafvalbeleid, waarbij naast handhaving en het opruimen van het zwerfafval specifiek aandacht is voor preventieve maatregelen zoals voorlichting aan burgers.

Overigens hebben de gemeenten krachtens artikel 10.25 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid om in de afvalstoffenverordening regels op te nemen over het voorkomen en opruimen van zwerfafval.

14.3.4 Illegale dumping van afval

In tegenstelling tot bij zwerfafval, gaat het bij illegale dumping niet om een of enkele restanten van consumptie die uit nalatigheid of gemakzucht worden achtergelaten of weg gegooid, maar om grotere hoeveelheden afval (bijvoorbeeld met een volume van tenminste een plastic tasje). Bovendien kiest de ontdoener er zeer bewust voor om het afval niet via de daarvoor geëigende manier af te voeren, maar het onbeheerd achter te laten in de openbare ruimte. Het kan zowel huishoudelijk als bedrijfsafval zijn. Veel voorkomend illegaal gedumpt afval is huisvuil, tuinafval, fietswrakken, accu's, meubilair en autobanden.

De afgelopen jaren is een toename geconstateerd in illegale dumping van afvalstoffen. Mogelijke oorzaken daarvoor zijn een inzamelstructuur die naar de mening van de illegale dumpers niet aansluit bij hun behoeften (frequentie van inzamelen, locatie en/of openingstijden gemeentewerf enz.), onwetendheid bij burgers over aanbiedingsmogelijkheden van afval, stijging van de kosten van verwerking van afval, het al dan niet moeten betalen voor het aanbieden van afval op brenglocaties, systemen van tariefsdifferentiatie bij inzameling van huishoudelijk afval en een niet optimale handhaving.

Gemeenten dienen bij de besluitvorming over bijvoorbeeld tariefdifferentiatie en het aanpassen van de inzamelsystematiek van huishoudelijk afval rekening te houden met de mogelijke consequenties op het gebied van illegale dumping.

Om de handhaving te verbeteren, wordt door het Ministerie van Justitie het programma 'Handhaven op Niveau' uitgevoerd. Als uitvloeisel van dit programma is in samenwerking met het ministerie van VROM een project gestart over het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Het doel van dit project is om met behulp van proefprojecten te komen tot een landelijke aanpak van dit probleem. Het project zal uitmonden in praktijkrichtlijnen voor de handhaving van dumpingen en verbranden van afval op basis van afspraken tussen bestuur, politie en het Openbaar Ministerie.

14.4 Afvalscheiding door bedrijven

14.4.1 Door bedrijven te scheiden afvalstoffen

In tegenstelling tot huishoudelijk afval, geldt voor bedrijfsafval dat een limitatieve opsomming van afvalstoffen die door alle bedrijven gescheiden moeten worden gehouden niet goed mogelijk is. Bedrijven verschillen in aard en omvang namelijk veel van elkaar en er bestaat een groot aantal bedrijfsspecifieke afvalstoffen.

Uitgangspunt is dat bedrijven verplicht zijn alle afvalstoffen te scheiden, gescheiden te houden en gescheiden af te geven, tenzij dat redelijkerwijs niet van hen kan worden gevergd.

Bedrijven hebben vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die dikwijls in grote hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk.

Wat minder eenduidig ligt het voor afvalstoffen die diffuus en in kleine hoeveelheden ontstaan. Tabel 14.2 geeft voor de meest voorkomende van die afvalstoffen een indicatie voor de vraag wanneer het redelijk is dat afvalscheiding plaatsvindt.

Afhankelijk van de omstandigheden kan afvalscheiding onder deze waarden ook redelijk worden geacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de afvalstroom geconcentreerd vrijkomt en eenvoudig te scheiden en gescheiden af te voeren is. Daarnaast kan het ook zo zijn dat het bij hogere hoeveelheden niet redelijk is om afvalscheiding te verlangen, gezien de onevenredige belasting die dit voor een bedrijfsspecifieke situatie met zich brengt. Van een onevenredige belasting is sprake in het geval de kosten per ton voor de inzameling en afvoer van de betreffende gescheiden afvalstof meer dan 45 euro (NLG 100) hoger liggen dan de kosten per ton voor de inzameling en afvoer van het ongescheiden (rest) afval. Bedrijven dienen zelf aan het bevoegd gezag aan te tonen wanneer het voor hen niet redelijk is om bepaalde afvalstoffen te scheiden.

Los van het bovenstaande moeten gevaarlijke afvalstoffen altijd worden gescheiden, gescheiden worden gehouden en gescheiden worden afgevoerd.

Tabel 14.2:

Verplichtingen en richtlijnen voor afvalscheiding door bedrijven

Afvalstoffen die altijd gescheiden dienen te worden, onafhankelijk van de bedrijfssituatie	
Gevaarlijk afval Asbest Papier & karton Wit- en bruingoed	
Afvalstoffen met richtlijn voor afvalscheiding	
Afvalstoffen	Richtlijn afvalscheiding (maximale herbruikbare hoeveelheid per week in het restafval)
Folie	0 kg
EPS (piepschuim)	1 rolcontainer van 240 liter (\pm 3 kg)
Plastic bekertjes	\pm 500 bekertjes
Overige kunststoffen	25 kg
Autobanden	5 banden
GFT/Swill	200 kg
Groenafval	200 kg
Houten pallets	2 pallets (\pm 40 kg)
Overige houtafval	40 kg
Glazen verpakkingen	1/2rolcontainer van 240 liter (\pm 30 kg)
Metalen	40 kg
Steenachtig materiaal / Puin	0 kg; bij incidentele hoeveelheden 1 m ³
Textiel	40 kg
Glas- en steenwol	25 kg
Bedrijfsspecifieke afvalstoffen, zoals productuitval (broodafval bij de broodindustrie, visafval bij de visindustrie), bouw- of sloopafval, procesafval van industriële sectoren, incontinentiemateriaal bij ziekenhuizen enz.	Dit zijn vaak relatief homogene en schone afvalstoffen, die in grotere hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. In die gevallen is afvalscheiding redelijk.

De industrie is een voorbeeld van een bedrijfstak waarin afvalstoffen dikwijls in grote hoeveelheden en geconcentreerd vrijkomen. Het gaat dan om zeer specifieke industriële afvalstoffen, die een eigen verwerkingstraject kennen. Afvalscheiding heeft zich daar al bewezen: in 2000 werd namelijk al zo'n 87% van het industrieel afval gescheiden afgevoerd. Als doelstelling voor 2006 geldt een afvalscheidings-percentage van ten minste 90.

Verpakkingsafval en kantine-afval zijn afvalstoffen waarvan niet op voorhand kan worden gesteld dat afvalscheiding in de rede ligt. In 2000 bedroeg het scheidingspercentage daarvan ongeveer 45%. Als doelstelling voor 2006 wordt een percentage van ten minste 60 gehanteerd.

Voor vergunningplichtige bedrijven is de verplichting tot afvalscheiding onderdeel van de vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Voor bedrijven die vallen onder algemene regels van deze wet, is de verplichting tot afvalscheiding neergelegd in algemene maatregelen van bestuur ex artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, de zogenoemde 8.40 AMvB's.

Via deze regels en de daarbij behorende uitleg en toelichting hebben de uitgangspunten en voorwaarden uit paragraaf 14.2 een min of meer specifieke vertaling gekregen. Deze zijn vervat in een handreiking voor het bevoegd gezag en informatiebladen voor bedrijven. In deze paragraaf is de kern (richtlijnen en 'redelijkerwijs') naar voren gehaald.

Ten slotte kan er sprake zijn van bedrijfsmatige activiteiten waarbij geen sprake is van een vergunningplicht op grond van de Wet milieubeheer en die ook niet vallen onder de werkingssfeer van de 8.40 AMvB's. In die gevallen geldt een scheidingsplicht op grond van het in voorbereiding zijnde Besluit gescheiden afgifte en inzameling van afvalstoffen.

In de sectorplannen voor bedrijfsafvalstoffen (industriële afvalstoffen, HDO-restafval, organisch afval, fotografisch afval, diverse olie bevattende afvalstromen, bouw- en sloopafval, enz.) wordt nader ingegaan op de scheiding van desbetreffende afvalstoffen.

14.4.2 Rol van de overheden bij afvalscheiding door bedrijven

Onder bedrijven vallen zowel industriële bedrijven als kantoren, groot- en detailhandel, diensten en bouwbedrijven. Het beleid van de overheden is gericht op het behalen van een zo groot mogelijke milieuwinst. Dit gaat bij grotere bedrijven en ketens makkelijker dan bij kleinere en zelfstandige bedrijven.

Het beleid gaat meer gebruik maken van de mogelijkheden om bedrijven te bereiken via bedrijfsverenigingen. Ook wordt ingezet op een betere informatieverspreiding over afvalscheidingsmogelijkheden, een goede vergunningverlening en handhaving. Verder dient het bevoegd gezag bij herinrichting van gebieden, zoals winkelcentra, en bij het afgeven van bouwvergunningen meer rekening te houden met het reserveren van ruimte voor opslag van gescheiden gehouden afvalstoffen.

Bij de rol van de overheden bij afvalscheiding door bedrijven wordt een onderscheid gemaakt in een regulerend en een stimulerende spoor.

Regulerend spoor

Circa 75% van de bedrijven in Nederland valt onder de amvb's ex artikel 8.40 Wet milieubeheer.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van deze besluiten.

Voor vergunningplichtige bedrijven is de verplichting tot afvalscheiding onderdeel van de vergunning. Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het opnemen van afvalscheiding in vergunningen en voor de handhaving.

Stimulerende spoor

Het stimulerende spoor heeft vooral betrekking op communicatie en facilitering. Dit houdt in kennisvergroting en -uitwisseling en financiële ondersteuning. Belangrijk is ook het vastleggen van het niveau van afvalscheiding in Integrale Milieutaakstellingen die voortvloeien uit het doelgroepbeleid Industrie. Daarmee wordt afvalscheiding een impliciet onderdeel van een integrale aanpak van onder dit beleid vallende bedrijfstakken.

Het ministerie van VROM stimuleert afvalscheiding bij bedrijven door communicatie op landelijk niveau en door het ontwikkelen van hulpmiddelen. Een voorbeeld hiervan zijn de informatiebladen die Infomil uitgeeft. Voor vergunningplichtige bedrijven is dat het Informatieblad en de Handreiking voor het bevoegd gezag over 'Afvalscheiding bij vergunningplichtige bedrijven'. Voor de 8.40 bedrijven worden per amvb een of meer informatiebladen uitgegeven (www.infomil.nl en www.bedrijfsafvalscheiding.nl). Daarnaast maakt afvalscheiding onderdeel uit van het uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen. Een programma voor en door overheden' en van de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering' (zie paragraaf 13.5.1).

14.5 Kosten van afvalscheiding aan de bron

Gescheiden inzameling en vervolgens nuttige toepassing van afvalstoffen is in de meeste gevallen goedkoper dan het verwijderen van integraal afgegeven afvalstoffen. De kostenvoordelen zitten niet in het inzamelingsdeel, want gescheiden inzameling is in veel gevallen duurder dan gemengde inzameling. Precieze cijfers hiervoor zijn niet te geven, omdat de kosten voor inzameling afhankelijk zijn van lokale en bedrijfsomstandigheden, zoals inzamelmiddelen, extra inzamelhandelingen door ontdoeners, inzamelrequentie, inzameltarieven van lokale inzamelaars en de hoeveelheid afval die wordt afgegeven.

De kostenvoordelen bij afvalscheiding aan de bron betreffen het verwerkingsdeel. Nuttig toepassen van afval is meestal goedkoper dan storten of verbranden. Zo lagen bijvoorbeeld de gemiddelde kosten voor het verbranden van huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval in 2000 rond de 100 euro (NLG 220) per ton. De kosten voor het storten van afval liggen door de belastingen op milieugrondslag op een iets hoger bedrag.

Voor hergebruik gelden echter hele andere bedragen. Glas en metalen hebben bijvoorbeeld een positieve waarde voor verwerkers. Papier/karton en textiel worden veelal tegen minimaal een nultarief door verwerkers geaccepteerd. Het gemiddelde tarief voor de verwerking van GFT-afval was in 2000 ongeveer 50 euro (NLG 110) per ton, ook aanzienlijk goedkoper dan storten en verbranden. Afvalscheiding loont dus vooral door het terugdringen van de 'dure' hoeveelheid restafval.

De verwerking van klein chemisch afval is veelal duurder dan storten en verbranden. Het betreft hier echter relatief beperkte hoeveelheden in vergelijking tot andere gescheiden in te zamelen afvalstromen.

14.6 Nascheiding

Om afval als product of materiaal te kunnen hergebruiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor makkelijkst toepasbare afvalstoffen verkregen. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen geïntensiveerd, zoals hiervoor is beschreven. Voor blik geldt dat deze afvalstof bijna altijd bij de verbrandingsinstallatie voor of na verbranding uit het afval wordt afgescheiden.

Het resterende integraal restafval kan worden gestort, verbrand in AVI's en nuttig worden toegepast als brandstof. Zoals in hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afval) is aangegeven, is het beleid erop gericht om zoveel mogelijk energie te benutten die in het restafval aanwezig is. Om dit mogelijk te maken, moeten de veelal heterogene afvalstromen worden gescheiden in meer homogene stromen. Voor bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval zijn dergelijke scheidingsinstallaties reeds op verschillende plaatsen in het land in bedrijf. Voor huishoudelijk restafval zijn twee installaties operationeel, is er een in aanbouw en bestaan er plannen voor verschillende andere.

De hoogcalorische deelstromen van de scheidingsinstallaties kunnen onder de noemer nuttige toepassing worden afgezet als brandstof voor bijvoorbeeld cementovens of elektriciteitscentrales. Ook kan het materiaal worden verbrand in installaties die speciaal voor hoogcalorische afvalstromen worden gebouwd.

15 INZAMELEN

15.1 Inleiding

Afvalstoffen ontstaan op zeer veel plaatsen. Een groot aantal gemeenten, particuliere inzamelaars en vervoerders zamelen de afvalstoffen in en/of voeren ze af naar bedrijven die de afvalstoffen opslaan, be-/verwerken, nuttig toepassen of verwijderen. In sommige gevallen zijn ook afvalmakelaars actief. Dit zijn partijen die zelf geen afvalstoffen in handen hebben, verzamelen of vervoeren, maar die als tussenpersoon fungeren tussen ontdoeners en be-/verwerkers.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de noodzaak van een vergunningstelsel voor het verzamelen van afvalstoffen en op registratie van vervoerders, inzamelaars en makelaars. Vervolgens wordt voor huishoudelijk afval, bedrijfsafval en gevaarlijk afval aangegeven wie verantwoordelijk is voor de verzameling ervan en of specifieke regelgeving van toepassing is. Tenslotte wordt ingegaan op het bewaren van afvalstoffen als zelfstandige activiteit en op het melden en registreren van afvalstoffen.

15.2 Vergunningstelsel voor verzamelen

Een stelsel van verzamelvergunningen wordt uitsluitend in het leven geroepen indien het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen dat voor een bepaalde categorie afvalstoffen noodzakelijk maakt. De verzameling van de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen is alleen toegestaan met een door de minister van VROM verleende vergunning. De argumentatie daarvoor is opgenomen in paragraaf 15.5.

15.2 Registratie van vervoerders, inzamelaars en makelaars

Personen en bedrijven die bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen waarvoor geen verzamelvergunning nodig is, (willen) verzamelen of vervoeren of die als afvalmakelaar (willen) optreden, moeten vanaf 1 januari 2003 geregistreerd zijn op een landelijke lijst. Er worden criteria vastgesteld voor vermelding op de lijst en voor beëindiging van een zodanige vermelding. Bij de criteria voor vermelding op de lijst wordt gedacht aan vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en goed gedrag. Deze eisen sluiten aan bij de eisen die in de vervoerswetgeving (NIWO-vergunning) gelden voor het vervoer van (afval)stoffen. Voor makelaars worden vergelijkbare eisen gesteld, alsmede een boekhoudverplichting. Tot het moment van het van kracht worden van de landelijke lijst, gelden de bestaande provinciale lijsten van inzamelaars.

15.3 Verzamelen van huishoudelijk afval

De Wet milieubeheer en het LAP leiden niet tot andere verantwoordelijkheden voor het verzamelen van huishoudelijk afval. De gemeenten blijven daar verantwoordelijk voor en kunnen zelf beslissen of ze het huishoudelijk afval door een eigen verzameldienst verzamelen dan wel dat ze er voor zorg dragen dat het door derden wordt ingezameld.

In de wet is de sinds 1994 bestaande verplichting tot het gescheiden verzamelen van GFT-afval gehandhaafd. De AMvB gescheiden afgifte en verzameling van afvalstoffen verplicht de gemeenten om ook zorg te dragen voor gescheiden verzameling van glas, papier/karton, textiel, KCA en wit- en bruingoed

Zoals in paragraaf 14.3.1 is aangegeven, is het gewenst om ook grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloofafval, waaronder CCA-verduurzaamd hout, aan de bron te scheiden en vervolgens gescheiden in te zamelen. Omdat het hier incidenteel vrijkomende afvalstoffen betreft, waarvan gescheiden verzameling en nuttige toepassing al voor een belangrijk deel praktijk is, worden deze afvalstoffen niet opgenomen in de genoemde AMvB.

Gemeenten zijn eveneens verantwoordelijk voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen. Daartoe dienen zij onder andere te zorgen dat er ten minste één plaats is binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, waar grove bestanddelen kunnen worden gebracht.

Bij het opstellen van de wijziging van de Wet milieubeheer bestond het voornemen om een AMvB op te stellen waarmee een beperking werd gesteld aan de hoeveelheid of omvang van bepaalde grove huishoudelijke afvalstoffen die de gemeente moet inzamelen. De achterliggende gedachte daarbij was dat daardoor werd voorkomen dat gemeenten onevenredig grote stromen afval (bijvoorbeeld bouw- en sloopafval, als huishoudelijk afval aangeboden bedrijfsafval, paardenmest enz.) moesten accepteren, terwijl de gemeentelijke inzamelstructuur daar eigenlijk niet op toegesneden is.

Er is besloten om de bedoelde AMvB voornamelijk niet op te stellen, omdat de huidige situatie niet tot grote problemen leidt en een hoeveelheidsgrens wellicht uitlokt tot illegaal gedrag.

Gemeenten blijven ruimte houden om een eigen invulling te geven aan (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval. Hierdoor kunnen ze bijvoorbeeld delen van hun grondgebied uitzonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen of afwijken van de in de Wet milieubeheer genoemde frequentie van inzamelen. Tevens hebben de gemeenten de mogelijkheid om inzameling bij elk perceel om te zetten in nabij elk perceel, waardoor huis-aan-huis inzameling (haalsysteem) kan worden vervangen door collectieve inzamelsystemen (brengsysteem).

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid in te zetten op de gescheiden inzameling van meer stromen dan waar in het landelijk beleid van wordt uitgegaan.

Voor diverse producten is producentenverantwoordelijkheid ingesteld. Dit betekent dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn en worden gebracht en die in het afvalstadium komen of zijn geraakt. Financiering van deze producentenverantwoordelijkheid vindt veelal plaats door het instellen van een door producenten en importeurs aan een gezamenlijk fonds af te dragen afvalbeheerbijdrage. Deze bijdrage kan worden verdisconteerd in de prijs van het product of bovenop de nieuwprijs van een product worden gezet. Bekende afvalstoffen waarvoor een afvalbeheerbijdrage is ingesteld zijn batterijen en wit- en bruingoed. Als consumenten deze producten inleveren bij de gemeente, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot, is het vanzelfsprekend dat de gemeente deze afvalstoffen kosteloos inneemt. De consument heeft immers bij aanschaf van het product al een afvalbeheerbijdrage betaald en de gemeente kan zich zonder kosten van de betreffende afvalstoffen ontdoen.

Bepaalde afvalstoffen waarvoor producentenverantwoordelijkheid wettelijk is vastgelegd, zoals wit- en bruingoed, batterijen en autobanden, kunnen door de consument ook bij detaillisten worden afgegeven. Deze inname kan een wettelijke verplichting zijn. Het is vanzelfsprekend dat detaillisten de door hen ingenomen afvalstoffen vervolgens kosteloos kunnen inleveren bij de gemeenten, bijvoorbeeld bij het gemeentelijk depot. Ook hier geldt immers weer dat het gaat om afvalstoffen waarvoor de consument al een afvalbeheerbijdrage heeft betaald en waarvan de gemeente zich zonder kosten kan ontdoen.

DIFTAR

Aandachtspunt bij de inzameling van huishoudelijk afval is tariefdifferentiatie (Diftar). Huishoudens betalen hierbij naar gelang de hoeveelheid afval die ze aanbieden. Dit wordt bijvoorbeeld bepaald door het aangeboden afval te wegen of af te rekenen op basis van het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Op deze manier worden huishoudens financieel gestimuleerd om minder restafval aan te bieden. Dit kan worden bereikt door preventie of door het afval beter te scheiden.

Onderzoek laat zien dat de invoering van Diftar gepaard gaat met een significante vermindering van het aanbod aan restafval en een beter scheidingsgedrag.

Onbekend is wat daarbij de invloed is van het vaak gelijktijdig met Diftar invoeren of verbeteren van een systeem van gescheiden inzameling of het gelijktijdig inzetten van instrumenten als communicatie. Ook is niet goed vast te stellen in hoeverre ongewenst ontwijkgedrag de oorzaak is van de vermindering van het restafval. Hierbij moet worden gedacht aan afvaltoerisme (het elders aanbieden van afval) en illegale dumpingen.

Dit illustreert dat de inzet van Diftar naast voordelen ook nadelen kan hebben. Er wordt namelijk een financiële prikkel gecreëerd om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen, maar tegelijkertijd kan datzelfde financiële instrument aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van Diftar moet dan ook steeds goed worden gezien 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, kan een algemeen advies over de introductie van Diftar niet worden gegeven. Het is dan ook aan de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over Diftar te nemen.

De invoering van Diftar in grote steden is één van de onderwerpen waarvoor in het kader van het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' een themagericht netwerk wordt opgericht. Het doel van dit netwerk is het uitwisselen van kennis en ervaringen. De resultaten van dit netwerk zullen een overzicht geven van problemen en oplossingen bij de invoering van Diftar in grote steden

15.4 Inzamelen van bedrijfsafval

Het verzamelen van bedrijfsafval valt niet onder de gemeentelijke zorgplicht. Bedrijven dienen daarom zelf zorg te dragen dat hun afvalstoffen worden ingezameld. Zij kunnen hiervoor particuliere verzamelaars of de gemeenten inschakelen.

De mogelijkheid voor gemeenten om bedrijfsafval in te zamelen, worden gereguleerd door het wetsvoorstel Markt en overheid, dat aan het parlement is aangeboden. Het verzamelen van bedrijfsafval is voor een gemeente namelijk een marktactiviteit. In het genoemde wetsvoorstel wordt het uitvoeren van marktactiviteiten door overheidsorganisaties en ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken aan regels gebonden. Het is niet zo dat het wetsvoorstel het uitvoeren van marktactiviteiten door overheden verbiedt, maar het stelt wel regels en voorwaarden als een overheid die activiteiten wil uitvoeren (zie ook paragraaf 5.5.2 van dit LAP).

15.5 Inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen

Het verzamelen van gevaarlijke afvalstoffen valt niet onder de gemeentelijke zorgplicht, met uitzondering van KCA afkomstig van huishoudens.

In het verleden is de verzameling van gevaarlijke afvalstoffen strikt gereguleerd. Reden hiervoor was dat destijds is gebleken dat bij bepaalde afvalstoffen een verhoogd risico bestaat op milieuhygiënisch ongewenst beheer, onder meer vanwege de relatief hoge kosten van verzameling en verdere verwerking. Het werd gewenst geacht de afgiftdrempel te verlagen en daarom zijn er verscheidene verzamelsystemen voor deze afvalstoffen opgezet die er voor moesten zorgen dat zoveel mogelijk afvalstoffen werden ingezameld en verder beheerd op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze. Daarbij was veelal sprake van een koppeling van een verzamerecht binnen een bepaald gebied aan een verzamelplicht binnen datzelfde gebied. Daarnaast was het mogelijk om over te gaan tot tariefsregulering.

De afgelopen jaren zijn diverse evaluaties uitgevoerd van de verzamelstructuren voor gevaarlijke afvalstoffen. Mede op basis van die evaluaties is besloten dat het voor drie categorieën afvalstoffen noodzakelijk is om het aantal verzamelaars te beperken door middel van een vergunningstelsel:

- afgewerkte olie: omdat alleen door beperking van het aantal verzamelaars een verwerkingsinrichting op het niveau van de minimumstandaard in Nederland kan worden gerealiseerd;

- scheepsafvalstoffen: de huidige inzamelvergunningen zullen worden voortgezet als overgang naar de invoering van systemen voor indirecte financiering; na invoering van de indirecte financiering zal de capaciteit en het aantal inzamelaars worden gereguleerd via aanbesteding van de inzameldiensten door de beheerder/intermediair van de indirecte financiering,
- klein gevaarlijk afval: omdat alleen door beperking van het aantal inzamelaars garantie kan worden verkregen dat kleine hoeveelheden gevaarlijk afval ook daadwerkelijk gescheiden worden ingezameld en hergebruik van kleine partijen ook bedrijfseconomisch mogelijk is.

Voor afgewerkte olie en KGA blijft de systematiek van inzamelplichtgebieden gehandhaafd. In bijlage 6 van het definitieve LAP worden kaartjes met deze gebieden opgenomen.

In de sectorplannen waarin de drie hiervoor genoemde afvalstoffen zijn opgenomen, wordt het beleid voor de inzamelvergunningen nader uitgewerkt.

Er zijn geen inzamelvergunningstelsels meer nodig voor specifiek ziekenhuisafval en olie-water-slibmengsels, afkomstig uit olie- en slibafscheiders van inrichtingen waar onderhouds- en herstelwerkzaamheden worden verricht.

15.6 Bewaren

Voor het zelfstandig bewaren van afvalstoffen kan in beginsel een bewaarvergunning worden afgegeven. Voor het bewaren van afvalstoffen waarvoor een inzamelvergunning noodzakelijk is (KGA, afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen), wordt in beginsel alleen een bewaarvergunning verleend aan een inzamelvergunninghouder. Ook KCA- of KGA-depots van gemeenten komen in aanmerking voor een bewaarvergunning voor deze afvalstoffen.

In de EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen worden de volgende termijnen voor het bewaren van afvalstoffen genoemd:

- de termijn voor bewaren voorafgaand aan verwijdering is maximaal 1 jaar;
- de termijn voor bewaren voorafgaand aan nuttige toepassing is maximaal 3 jaar.

15.7 Melden en registreren

Begin 2003 wordt de regeling van het melden en registreren van afvalstoffen op landelijk niveau gebracht. Het meldingenstelsel genereert gegevens voor handhaving (primair doel) en beleidsmonitoring (secundair doel).

Het Besluit melden van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen is op de volgende uitgangspunten gebaseerd:

- er hoeft alleen een ontvangstmelding plaats te vinden door afvalbe- en verwerkers die onder bevoegd gezag van de provincie staan;
- er moet een elektronische melding plaatsvinden;
- er moet een afgiftemelding (op jaarbasis) komen bij afgifte aan iemand die afvalstoffen nuttig toepast;
- uitzonderingen op het verstrekken van een omschrijvingsformulier en van een begeleidingsbrief zijn mogelijk; deze uitzonderingen sluiten aan bij de huidige provinciale praktijk.

Voor de uitwerking van het besluit worden ministeriële regelingen voorbereid voor:

- formulieren: er wordt geregeld welke formats moeten worden gebruikt om te voldoen aan de verplichting tot melden en aan de verplichtingen met betrekking tot de begeleidingsbrief;
- aannemersregeling: er wordt voor bepaalde beroepsgroepen een speciale regeling opgenomen voor de omschrijving en het afvalstroomnummer;
- repeterende vrachten: er komt een speciale regeling voor het voeren van de begeleidingsbrief bij zogenoemde 'repeterende vrachten';

- retourlogistiek: er komt in bepaalde gevallen een vrijstellingsregeling van de meldverplichting en de registratieverplichting van inzamelaars wanneer sprake is van retourlogistiek. Ook worden de voorwaarden opgenomen waaronder deze vrijstelling geldt.
Een soortgelijke regeling wordt gemaakt voor een aantal van de gebruikte producten waarvoor een innameverplichting geldt als bedoeld in artikel 10.17, tweede lid, onder a van de Wet milieubeheer.

Naast het hiervoor behandelde besluit en de ministeriële regeling(en) wordt op grond van artikel 8.14, tweede lid van de Wet milieubeheer een ministeriële regeling afvalboekhouding opgesteld. In deze regeling wordt verder uitgewerkt op welke wijze een afvalbeheerinrichting aan de verplichting tot het registreren van afvalstoffen dient te voldoen.

Voor het melden en registreren wordt, evenals voor de registratielijsten van vervoerders, inzamelaars en makelaars, een centrale landelijke uitvoeringsinstantie opgericht. Deze zal begin 2003 operationeel zijn.

16 MENGEN

16.1 Inleiding

Afvalstoffen dienen na het ontstaan zoveel als mogelijk gescheiden te worden gehouden van andere afvalstoffen. De reden hiervoor is dat hergebruik en nuttige toepassing van homogene stromen over het algemeen beter mogelijk is dan van samengestelde stromen.

Onder bepaalde condities kunnen verschillende afvalstromen echter net zo goed of soms zelfs beter samengesteld worden verwerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij verwerking van afvalstoffen in afvalwaterzuiveringsinstallaties en verbrandingsinstallaties, waar een sterk fluctuerende samenstelling van de invoer een negatief effect heeft op het verwerkingsproces. Het samenvoegen van stromen om een meer homogene samenstelling te verkrijgen komt in dit geval de verwerking ten goede. Ook met het oog op transportefficiency kan het samenvoegen van afvalstromen voordelen hebben. Het samenvoegen van qua aard, samenstelling en concentraties niet met elkaar vergelijkbare (verschillende) afvalstoffen wordt verder mengen genoemd.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven onder welke condities mengen al dan niet is toegestaan.

16.2 Uitgangspunten

Mengen is niet toegestaan tenzij dat expliciet is vastgelegd in de vergunning van een inzamelaar, een bewerker of een verwerker. Dit vraagt maatwerk per vergunning.

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

1. er moet worden voorkomen dat het mengen van afvalstoffen leidt tot gevaar voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu (EG Richtlijn 75/442, art.4);
2. er moet worden voorkomen dat het mengen er toe leidt dat een van de te mengen afvalstoffen laagwaardiger wordt verwerkt dan de minimumstandaard voor die afvalstroom (Wm, art.10.4);
3. er moet worden voorkomen dat het mengen van afvalstoffen leidt tot belasting van het milieu door diffuse verspreiding van milieugevaarlijke stoffen.

De onderstaande uitwerking van de uitgangspunten voor het mengen van afvalstoffen geldt zowel voor gevaarlijke als niet-gevaarlijke afvalstoffen. Met deze uitwerking wordt tevens voldaan aan EG-Richtlijn 91/689 betreffende gevaarlijke afvalstoffen. Daarin is vastgelegd dat gevaarlijke afvalstoffen van elkaar gescheiden moeten worden gehouden. Mengen kan volgens artikel 2 van de richtlijn alleen worden toegestaan indien dat niet leidt tot risico's voor mens en milieu en indien de veiligheid bij verwijdering of nuttige toepassing daarmee is gediend. Artikel 2, 3^e lid van deze Richtlijn stelt dat een dergelijke verrichting slechts mag plaatsvinden indien daarvoor vergunning is verleend.

Met de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen is deze EG Richtlijn in Nederlands recht omgezet. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden die het mogelijk maken in de vergunning aangewezen gevaarlijke afvalstoffen te mengen met andere in de vergunning aangewezen (gevaarlijke) afvalstoffen, stoffen, preparaten en andere producten.

16.3 Uitwerking van de uitgangspunten

De in paragraaf 16.2 genoemde uitgangspunten hebben als voornaamste doelstelling de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen schadelijke invloeden en het binnen deze randvoorwaarden bevorderen van de nuttige toepassing van afvalstoffen. Ter wille van een hoog beschermingsniveau en een effectief toezicht dienen deze algemene uitgangspunten in vergunningen te worden vertaald naar operationele criteria op grond waarvan eenduidig kan worden bepaald wanneer het mengen van afvalstoffen is toegestaan.

Daarbij is de volgende uitwerking van de uitgangspunten bepalend:

1. Voorkomen moet worden dat door mengen risico's voor mens en milieu ontstaan, zowel tijdens de handeling mengen op zich, dan wel tijdens het daarop volgende be-/verwerkingsproces.

Het mengen van sterk met elkaar reagerende stoffen (warmte, brand, gasvorming) of ontplofbare stoffen (explosie) is niet toegestaan. Voor vergunningverlening betekent dit dat het acceptatie- en verwerkingsbeleid van vergunninghouders zodanig is opgezet dat, voordat afvalstoffen worden samengevoegd, beoordeeld is of dat samenvoegen verantwoord kan plaatsvinden.

2. Afvalstoffen dienen volgens de in dit LAP vastgestelde minimumstandaarden te worden verwerkt. Voorkomen moet worden dat afvalstoffen door mengen op een laagwaardiger wijze worden verwerkt en dat verwerking van (een van) de betreffende afvalstoffen conform de minimumstandaard niet meer mogelijk is. Voor vergunningverlening betekent dit dat voor elke afvalstroom moet worden vastgesteld of deze conform de minimumstandaard wordt verwerkt. Indien door menging van afvalstoffen wordt afgeweken van de minimumstandaard dient dat door het bevoegd gezag te worden beoordeeld volgens de systematiek die daarvoor in het LAP is opgenomen (zie hoofdstuk 10 Minimumstandaard).
3. Voorkomen moet worden dat mengen van afvalstoffen leidt tot ongewenste, diffuse verspreiding van milieugevaarlijke stoffen. Welke stoffen milieugevaarlijk zijn wordt bepaald aan de hand van criteria die zijn vastgesteld in de voortgangsrapportage over de uitvoering van het vernieuwde stoffenbeleid (Strategie Omgaan Met Stoffen, SOMS). De criteria beschrijven de wijze waarop stoffen op grond van hun gevaarseigenschappen (persistentie, bioaccumulatie, toxiciteit, carcinogeniteit, mutageniteit, reproductietoxiciteit en hormoonontregelende werking) worden ingedeeld in zogenaamde categorieën van zorg. Bepalend voor de effecten van diffuse verspreiding in het milieu zijn voorts de aard en concentraties aan milieugevaarlijke stoffen in combinatie met de te kiezen verwerkingsroute, de daarbij optredende emissies en de kwaliteit en bestemming van de vrijkomende reststoffen. In die combinatie moet worden beoordeeld wat de negatieve gevolgen zijn van de verwerking van betreffende milieugevaarlijke stoffen voor emissies naar bodem, water, lucht of in reststoffen en hoe die negatieve gevolgen zich verhouden tot de milieueffecten in een andere verwerkingsroute. Bij deze beoordeling moet ook het cyclisch karakter van toekomstig hergebruik in beschouwing worden genomen.
Per verwerkingsroute kunnen de aard en concentraties aan milieugevaarlijke stoffen verschillen en zullen dus ook de operationele criteria voor het beoordelen van de activiteit mengen verschillen.

16.4 Uitwerking per verwerkingsroute

Voor elke verwerkingsroute route geldt dat mengen niet is toegestaan van reststoffen en residuen van reinigingsprocessen die door cumulatie hoge concentraties aan milieugevaarlijke stoffen bevatten. Verwerking van deze reststoffen in thermische processen is niet toegestaan. Dit geldt onder meer voor C1-afval, C2-afval, C3-afval, vliegas, rookgasreinigingsresidu en residu van grond- en baggerspecieverwerking. Het betreft afvalstoffen die verwijderd moeten worden en waarvan de milieurisico's voorafgaand aan verwijdering door immobilisatie of deeltjesscheidingstechnieken onschadelijk gemaakt moeten worden. Indien het organisch stofgehalte meer dan 10 % bedraagt kan een thermische behandeling nodig zijn waarbij de hoeveelheid organische koolstof wordt teruggebracht tot minder dan 3 %. Mogelijke afwijkingen van deze algemene regel zijn in de sectorplannen gemotiveerd aangegeven.

Er wordt onderscheid gemaakt in mengen voor inzet in thermische processen (AVI's, DTO's, enz.) en mengen voor inzet in overige processen (grondreiniging, koud immobiliseren, storten, lozen, meststoffen, diervoeders enz.). De keuze voor een bepaalde route van nuttige toepassing of verwijdering is bepalend voor de mogelijkheden om afvalstoffen te mengen.

16.4.1 Thermische processen

Bij thermische processen wordt onderscheid gemaakt in de volgende installaties:

1. installaties die geheel of in hoofdzaak zijn bedoeld voor de verbranding van afvalstoffen, zoals AVI's, DTO's, wervelbedverbranding en pyrolyse.
Mengen van afvalstoffen ten behoeve van verbranding in deze installaties is toegestaan.

De acceptatiecriteria in de vergunning voor het betreffende proces zijn daarbij uitgangspunt voor het resultaat van het mengen. Deze installaties zijn uitgerust met zodanige voorzieningen, dat de verwijdering kan plaatsvinden zonder een overmatige belasting van het milieu;

2. installaties voor het bij- of meestoken van afvalstoffen, zoals e-centrales en cementovens. Indien afvalstoffen bepaalde concentraties aan de zware metalen kwik, cadmium en thallium bevatten, zal diffuse verspreiding van deze metalen naar de lucht optreden bij verwerking in cementovens en elektriciteitscentrales. Het mengen van afvalstoffen die bepaalde concentraties aan deze verontreinigingen overschrijden, is dan ook niet toegestaan. Voorts is het niet toegestaan om bij overschrijding van bepaalde concentraties aan PCB's, dioxines en een aantal persistente organohalogenenverbindingen afvalstoffen te mengen voor inzet in e-centrales en cementovens. De betreffende afvalstoffen dienen te worden verwijderd in installaties die geheel of in hoofdzaak bedoeld zijn voor het verbranden van afvalstoffen, zoals een AVI of een DTO. Beneden deze concentraties mogen afvalstoffen wel gemengd worden voor inzet in e-centrales en cementovens. Voor de concentraties van de hiervoor genoemde stoffen zie tabel 16.1.

Tabel 16.1:

Maximaal toegestane concentraties voor mengen voor bij- of meestoken

	Maximale concentratie (mg/kg d.s.)
EOX (als indicator voor organohalogenenverbindingen)	1.000
Kwik	10
Cadmium	100
Thallium	100
Dioxines	Detectiegrens
PCB	0,5 mg/kg per congener 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180

Andere dan de bovengenoemde stoffen mogen worden gemengd om te voldoen aan de acceptatiecriteria van de verwerkende inrichting. Dit geldt uiteraard niet voor de eerder genoemde reststoffen en residuen van verwerkingsprocessen die hoge concentraties aan verontreinigingen bevatten. Mengen is voorts toegestaan als daardoor verwerking conform de minimumstandaard mogelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld het steekvast maken met zaagsel en het verpompbaar maken door toevoegen van olie. Niet elke afvalstof is echter voor dat doel geschikt: steekvast maken met bijvoorbeeld asbest mag niet en evenmin het verpompbaar maken met PCB-houdende olie.

De beleidslijn voor het mengen van afvalstoffen is nader uitgewerkt in het rapport 'De verwerking verantwoord'.

Opgemerkt wordt dat het mengen van hoogcalorische en laagcalorische afvalstromen is toegestaan, met uitzondering van die laagcalorische stromen waarvoor capaciteitsregulering is ingesteld.

Voorkomen moet worden dat door het mengen van deze stromen de structuur voor het verwijderen van afvalstoffen in gevaar wordt gebracht.

16.4.2 Overige processen

Gezien het sterk uiteenlopende karakter van de vele andere processen wordt hiervoor geen algemeen geldende uitwerking van de uitgangspunten gegeven. Verwezen wordt naar richtlijnen, besluiten, rapporten en nota's die op het beheer van specifieke afvalstoffen betrekking hebben:

1. verontreinigde grond en bagger zijn onderdeel (geweest) van het milieucompartiment (water)bodem en moeten na reiniging weer deel uit kunnen maken van de (water)bodem. Het mengen van verontreinigde grond en bagger met andere afvalstoffen is niet toegestaan. Bij verwerking van verontreinigde grond en baggerspecie mogen alleen stromen met naar aard, samenstelling en concentraties vergelijkbare verontreinigingen worden gemengd.

Het mengen van schone met verontreinigde grond en baggerspecie is niet toegestaan; ook het mengen van licht verontreinigde grond en baggerspecie met ernstig verontreinigde grond en baggerspecie is niet toegestaan.

2. het bij de productie van bouwstoffen inzetten van afvalstoffen die niet afzonderlijk voldoen aan de kwaliteitseisen van het Bouwstoffenbesluit is alleen toegestaan wanneer het (bij)mengen van de betreffende afvalstoffen noodzakelijk is in verband met de fysische eigenschappen van de bouwstof. Dit past binnen het Bouwstoffenbesluit. Deze uitwerking heeft echter geen betrekking op de verwerking van reststoffen in thermische processen waarbij bouwstoffen ontstaan.
3. bij het inzetten van afvalstoffen voor het maken van meststoffen geeft het Besluit overige organische meststoffen aan welke concentraties zware metalen in mest zijn toegestaan. In het Besluit zullen regels worden opgenomen voor het mengen van afvalstoffen in meststoffen;
4. het mengen van afvalstoffen in voedingsstoffen is in beginsel niet toegestaan vanwege de risico's voor veiligheid en gezondheid;
5. uit oogpunt van voedselveiligheid gaat het Beleidsbesluit diervoeder uit van het voorzorgprincipe en het gebruik van zuivere grondstoffen. Voor het mengen van afvalstoffen in diervoeders moet worden voldaan aan het voorzorgprincipe en aan het criterium zuivere grondstof;
6. er moet worden voorkomen dat door mengen zwarte lijst stoffen via het afvalwater in het oppervlaktewater terecht komen. Dit is uitgewerkt in het rapport 'Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen' van de Commissie Integraal Waterbeheer;
7. het storten van afval is uitgewerkt in hoofdstuk 18 (Verwijdering) en in het capaciteitsplan storten van het LAP. Voor afvalstoffen waarvoor de minimumstandaard storten is, kan mengen worden toegestaan indien de uitloging van de afvalstoffen daardoor minder wordt en ook anderszins geen nadelige effecten voor het milieu optreden.

17 NUTTIGE TOEPASSING

17.1 Inleiding

Recycling, hergebruik, benutten, terugwinnen, recovery, opnieuw gebruiken; het zijn allemaal termen die betrekking hebben op datgene wat zoveel mogelijk moet gebeuren met afvalstoffen, namelijk nuttig toepassen. Deze vorm van afvalbeheer leidt immers tot een besparing in het gebruik van primaire grondstoffen en brandstoffen, minder milieudruk bij afvalbeheer, minder ruimtebeslag door afvalbeheerinrichtingen en lagere afvalbeheerkosten.

In bijlage IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn 13 handelingen opgenomen die als nuttige toepassing (Recovery) worden gekarakteriseerd.

In de voorgaande hoofdstukken is nuttige toepassing al vaak aan de orde geweest, zoals in de hoofdstukken 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) en 14 (Afvalscheiding). Dit hoofdstuk 17 is dan ook voor een belangrijk deel een samenvatting van wat in die andere hoofdstukken over nuttige toepassing is opgenomen.

Eerst worden de verschillende vormen van nuttige toepassing gepresenteerd en besproken. Daarbij wordt tevens aangegeven hoe in dit LAP naar meer nuttige toepassing wordt gestreefd. Daarna wordt aangegeven op welke manier belemmeringen bij het nuttig toepassen van afvalstoffen worden weggenomen.

17.2 Vormen van nuttige toepassing

De voorkeursvolgorde voor afvalbeheer kent de volgende vormen van nuttige toepassing (de nummering komt overeen met die van de voorkeursvolgorde in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer):

- c. stoffen, preparaten of andere producten worden na gebruik als zodanig opnieuw gebruikt (nuttige toepassing: producthergebruik);
- d. stoffen en materialen waaruit een product bestaat, worden na gebruik van het product opnieuw gebruikt (nuttige toepassing: materiaalhergebruik);
- e. afvalstoffen worden toegepast met een hoofdgebruik als brandstof of voor een andere wijze van energieopwekking (nuttige toepassing: brandstof);

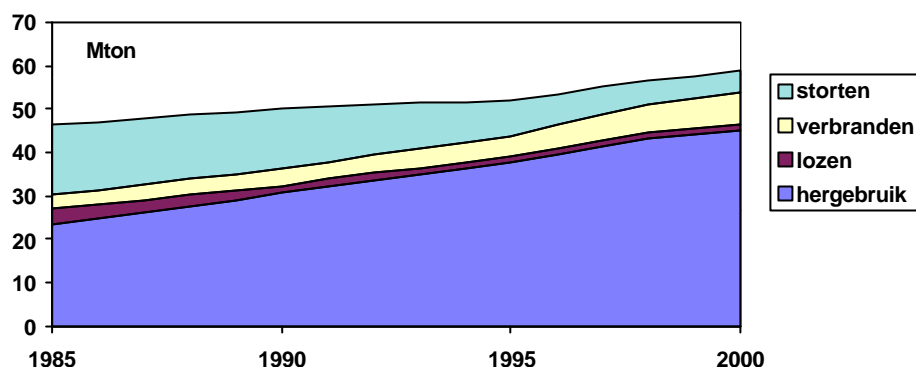
17.2.1 Product- en materiaalhergebruik

Het beleid met betrekking tot hergebruik van afvalstoffen heeft bewezen succesvol te zijn: tussen 1985 en 2000 is het hergebruik namelijk gestegen van 50% naar ruim 77% van het totale afvalaanbod (zie figuur 17.1).

Om zoveel mogelijk product- en materiaalhergebruik te bereiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor meest makkelijk herbruikbare afvalstoffen verkregen. De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen geïntensiveerd. Ook door nascheiding van integrale reststromen kunnen herbruikbare componenten worden verkregen. Het gaat dan echter maar om een beperkt aantal afvalstoffen, bijvoorbeeld bouw- en sloopafval. Meer hierover is opgenomen in hoofdstuk 14 (Afvalscheiding).

Figuur 17.1:

Afalbeheer van 1985 tot en met 2000



17.2.2 Hoofdgebruik als brandstof

In het LAP wordt ingezet op het zoveel mogelijk benutten van de energie die is opgeslagen in afvalstoffen die niet (kunnen) worden hergebruikt. Het beleid uit dit LAP heeft met name consequenties voor het brandbaar niet-gevaarlijk restafval en is al uitvoerig beschreven in het hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) en wordt ook in hoofdstuk 18 (Verwijdering) nader toegelicht. Samengevat komt het op het volgende neer:

1. het storten van brandbaar restafval is niet acceptabel. Door storten wordt immers de in het afval aanwezige energie niet benut en wordt onnodig stortcapaciteit gebruikt;
2. (schone) homogene stromen die niet (kunnen) worden hergebruikt, zoals niet-herbruikbaar hout, dienen te worden bij- of meegestookt in electriciteitscentrales, cementovens of andere, nog in ontwikkeling zijnde verbrandingsinstallaties voor hoogcabrische afvalstromen;
3. een verdere behandeling van brandbaar restafval door nascheiden en composteren/vergisten. Doel is om zoveel capaciteit te realiseren dat een evenwicht ontstaat tussen verbrandingscapaciteit en daarvoor geschikt brandbaar restafval;
4. uitbreiding toestaan en stimuleren van de capaciteit voor de inzet van afvalstoffen als brandstof (=nuttige toepassing). Dit kan zowel in bestaande e-centrales en cementovens als door nieuwe installaties.

Deze beleidslijn wordt ondersteund door het storten als alternatief voor de verwijdering van brandbaar afval financieel oninteressant te maken. Hiertoe dient de belasting op het storten van brandbaar afval. Deze stortbelasting is op 1 januari 2002 met 11 euro (HFL 25) verhoogd tot 75 euro (HFL 165) per ton, waardoor het gemiddeld storttarief uitkomt op ongeveer 115 euro (HFL 255) per ton. Een verdere verhoging wordt vooralsnog niet voorzien. Mocht tijdens de LAP-periode (2002-2006) echter blijken dat de storttarieven toch te laag zijn om het gewenste afvalbeheer te bereiken, dan zal de noodzaak voor een verdere verhoging van de stortbelasting opnieuw worden bezien.

Storten duurder maken dan de gewenste alternatieven (nascheiden, composteren/vergisten enz.) leidt er toe dat de gewenste verschuiving van verwijdering naar nuttige toepassing grotendeels op marktconforme wijze tot stand kan komen. Bij een hoog storttarief is het storten van brandbaar afval financieel duidelijk minder aantrekkelijk dan het verbranden van afval in AVI's of het bewerken van afval in scheidingsinstallaties en andere installaties voor thermische verwerking. Bovendien wordt met een hoge stortbelasting tot uitdrukking gebracht dat storten van nuttig toepasbaar afval onacceptabel is.

Verbranden als vorm van verwijderen met een laag energetisch rendement is een ander niet gewenst alternatief voor het brandbaar niet-gevaarlijk restafval. Daarom wordt alleen uitbreiding toegestaan van verbranden als vorm van verwijderen als het energetisch rendement van de uitbreiding ten minste 30% bedraagt (te bepalen met de Energie Prestatie Maat, zie paragraaf 11.4.6).

De reden voor het toestaan van deze uitbreiding is dat de milieueffecten van hoogrendement verbrandingsinstallaties vergelijkbaar zijn met de route nascheiden, composteren/vergisten en verbranden. Wel moet worden voorkomen dat er een overschot aan capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen ontstaat. Daarom valt de uitbreiding met een energetisch rendement van ten minste 30% nog wel onder een capaciteitsregulering en zal per voorgenomen uitbreiding worden bezien of deze kan worden vergund.

Gelet op de in hoofdstuk 6 geschetste aanbodverwachtingen, neemt de hoeveelheid brandbaar restafval toe van 10,5 Mton in 2000 naar 11,8 Mton in 2012. Rekening houdend met de huidige AVI capaciteit van 5,0 Mton en de aparte beheerroutes voor brandbaar gevaarlijk afval en slib is er zo'n 3,5 tot 4 Mton brandbaar niet-gevaarlijk restafval beschikbaar voor energietoepassingen anders dan in de huidige AVI's. Het streven is om met de hiervoor geschetste beleidslijn deze hoeveelheid volledig in te zetten als brandstof.

17.3 Wegnemen van belemmeringen

17.3.1 Afbakening tussen afvalstof en niet-afvalstof

In hoofdstuk 4 (Termen, definities en begripsafbakeningen) is in paragraaf 4.4 aangegeven dat de mogelijkheid bestaat om bepaalde afvalstoffen niet meer als zodanig te benoemen. Daartoe zijn criteria opgesteld, die door het bevoegd gezag worden gebruikt bij het beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet. Als op basis van de criteria wordt geoordeeld dat een bepaalde stof geen afvalstof meer is, is er geen bezwaar om ze niet meer onder het afvalstoffenregime te laten vallen.

Daarnaast is er ruimte om tot deregulering te komen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen, bijvoorbeeld door specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing te vervangen door algemene regels. Volgens het bedrijfsleven zou dat verschillende knelpunten oplossen, zoals minder administratieve lasten, minder regelgeving, een verbetering van het imago van de toe te passen afvalstoffen enz.. Momenteel wordt in overleg tussen het ministerie van VROM en het bedrijfsleven bezien welke afvalstoffen of nuttige toepassingen zich lenen voor het opstellen van algemene regels. Daarbij wordt gedacht aan het toepassen van afvalstoffen als bouwstof (Bouwstoffenbesluit), als meststof (Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen) en als brandstof (Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen).

Verder heeft Nederland het initiatief genomen om in Europees verband te bezien of het begrip afvalstoffen nader vorm kan worden gegeven dan wel kan worden ingeperkt. Voor een aantal concrete stromen (papier, metaal en autowrakken) wordt gepoogd criteria te ontwikkelen op grond waarvan kan worden vastgesteld wanneer sprake is van een afvalstof en wanneer niet.

17.3.2 Onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing levert in de praktijk soms problemen op, omdat internationale criteria voor een dergelijk onderscheid ontbreken. De begripsafbakening is echter van groot belang, omdat de overheid tegen de uitvoer voor verwijdering stelselmatig bezwaar kan maken of de uitvoer zelfs kan verbieden. Bij uitvoer voor nuttige toepassing zijn die mogelijkheden beperkter.

In paragraaf 4.5 is aangegeven bij welke afvalbeheerhandelingen de afbakening met name speelt en hoe daarmee in Nederland wordt omgegaan. Dit schept duidelijkheid voor bedrijven die afvalstoffen willen uitvoeren.

17.3.3 Nuttige toepassing op de stortplaats

Voor een stortplaats in exploitatie geldt dat tijdens de exploitatiefase voorzieningen moeten worden getroffen voor de veiligheid en stabiliteit van het stortlichaam, zoals wegen, dijken, tussen-afdekkingen enz.. Ook moeten in bepaalde gevallen kanalen worden aangebracht voor het afvangen van stortgas (gasonttrekkingskanalen).

Het stortlichaam is het gedeelte van de stortplaats dat zich tussen de onder- en bovenafdichting bevindt. De genoemde afdichtingen zelf worden niet tot het stortlichaam gerekend.

Als voor het treffen van de hiervoor bedoelde voorzieningen afvalstoffen worden gebruikt, is in dat geval geen sprake van het nuttig toepassen van afvalstoffen maar van storten. De reden hiervoor is dat de afvalstoffen die in de voorzieningen worden gebruikt definitief in het stortlichaam blijven. De afvalstoffen gaan daardoor onlosmakelijk deel uitmaken van het stortlichaam en gaan dus deel uitmaken van de bodem.

Om het mogelijk te maken dat voor het realiseren van dergelijke noodzakelijke voorzieningen afvalstoffen kunnen worden gebruikt, wordt in een AMvB vastgelegd dat ontheffing kan worden gegeven van het stortverbod voor bepaalde, nader aan te wijzen categorieën van afvalstoffen. Daarbij wordt ook een hoeveelheidsgrens gesteld, zijnde de maximaal toegestane hoeveelheid afvalstoffen die kan worden gebruikt voor de noodzakelijke voorzieningen (bouwmaterialenbalans). In 2002 wordt bezien of voor die hoeveelheid afvalstoffen vrijstelling van de belasting op het storten kan worden verleend.

18 VERWIJDERING

18.1 Inleiding

Afvalstoffen die niet nuttig kunnen worden toegepast, moeten op een milieuhygiënisch verantwoorde manier worden verwijderd. In bijlage IIA van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn 15 handelingen opgenomen die als verwijdering (Disposal) worden gekarakteriseerd. De voor het LAP belangrijkste daarvan worden in dit hoofdstuk van het LAP beschreven, te weten:

- D10: verbranding op het land; in het LAP benoemd als verbranden als vorm van verwijdering;
- D1: het op of in de bodem brengen van afval; in het LAP benoemd als storten.

Voor de twee verwijderingshandelingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen wordt met name ingegaan op capaciteitsregulering, geografische grenzen en milieuhygiënische voorwaarden.

18.2 Verbranden als vorm van verwijdering (D10)

In hoofdstuk 6 (Afvalbeheercenario's en doelstellingen) is berekend dat de jaarlijkse hoeveelheid brandbaar restafval die resteert na hergebruik tussen 2000 en 2012 stijgt van ongeveer 10,5 Mton naar 11,8 Mton. In 2012 bestaat dit restafval uit zo'n 9,1 Mton niet-gevaarlijk restafval, 2,3 Mton slib en 0,4 Mton gevaarlijk afval. De eerstgenoemde categorie bestaat voornamelijk uit huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval.

Verbranden als vorm van verwijdering (D10) in cijfers

De hoeveelheid restafval die is verbrand is tussen 1985 en 2000 toegenomen van ruim 3 Mton naar ruim 6,5 Mton. Daarnaast is in 2000 ongeveer 2,5 Mton brandbaar restafval gestort.

Eind 2000 waren de volgende installaties in exploitatie (tussen haakjes is de jaarlijkse capaciteit gegeven):

- 11 verbrandingsinstallaties voor huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval (5.000 kton);
- 1 installatie voor specifiek ziekenhuis afval (8 kton);
- 1 installatie voor gevaarlijk afval (100 kton);
- 3 installaties voor slib (300 kton op droge stof basis).

Het beleid voor het brandbaar restafval is erop gericht om de in dat afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid, dat mede is gericht op het terugdringen van CO₂-emissies in de atmosfeer.

In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afval) is reeds beschreven hoe het beleid voor het beheer van brandbare reststromen wordt vormgegeven. In de volgende paragrafen wordt dit samengevat en worden de verschillende aspecten nader uitgewerkt.

18.2.1 Brandbaar niet-gevaarlijk restafval

Op dit moment is het aanbod aan brandbaar niet-gevaarlijk restafval groter dan de beschikbare verbrandingscapaciteit. Hierdoor wordt een aanzienlijke hoeveelheid van dit afval gestort. Het gaat met name om huishoudelijk restafval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval. Dit storten is ongewenst. Door het storten wordt immers de in het afval aanwezige energie niet benut en wordt onnodig stortcapaciteit gebruikt.

Voorzover preventie en hergebruik niet mogelijk zijn, resteren twee alternatieven voor het storten van het overschot aan brandbaar restafval: verbranden als vorm van verwijdering, waarvoor uitbreiding van de bestaande AVI-capaciteit nodig is, of nuttige toepassing als brandstof.

Meer energie uit afval

Om nuttige toepassing als brandstof mogelijk te maken, moeten de veelal heterogene afvalstromen worden gescheiden in hoog- en laagcalorische deelstromen.

Het verbranden van de hoogcalorische deelstromen wordt als nuttige toepassing aangemerkt (zie paragraaf 4.5). Ze kunnen worden afgezet als brandstof voor bijvoorbeeld cementovens of electriciteitscentrales. Ook kan het materiaal worden verbrand in installaties die speciaal voor hoogcalorische afvalstromen worden gebouwd. Omdat het verbranden van hoogcalorische deelstromen als nuttige toepassing wordt aangemerkt, vallen deze vormen van verbranding buiten de capaciteitsregulering. Ook is de in- en uitvoer van deze hoogcalorische stromen in principe vrij.

Het laagcalorisch afval kan direct worden verbrand als vorm van verwijdering of kan een verdergaande bewerking ondergaan. Voorbeelden van deze verdergaande bewerking zijn nascheiden (produceren van hoogcalorische stromen, zoals de papier/plastic fractie), composteren/vergisten of een combinatie hiervan, gevolgd door hoogcalorisch verbranden. Het is naar verwachting technisch mogelijk om het brandbare restafval zodanig te bewerken dat voor de resterende hoeveelheid laagcalorisch afval de capaciteit van de bestaande AVI's voldoende is.

Een alternatief voor de hiervoor beschreven route van nascheiden, composteren/vergisten en verbranden, is het verbranden van het onbewerkte laag calorisch afval in een installatie voor verbranden als vorm van verwijderen met een energetisch rendement van ten minste 30% (te bepalen met de Energie Prestatie Maat, zie paragraaf 11.4.6). De milieueffecten van deze vorm van verbranden zijn vergelijkbaar met de route nascheiden, composteren/vergisten en verbranden.

Door hoogcalorische (deel)stromen bij te stoken in cementovens of electriciteitscentrales dan wel installaties die speciaal zijn ontworpen voor het verbranden van hoogcalorisch afval, kan een groter deel van de energie-inhoud van het afval worden benut. Verder kunnen door het afbuigen van hoogcalorische afvalstromen naar andere bestemmingen, de huidige afvalverbrandingsinstallaties efficiënter worden benut. Deze installaties zijn immers nagenoeg allemaal ontworpen voor het verbranden van heterogene en relatief laagcalorische afvalstromen. Daarnaast vergroot de introductie van scheidingsinstallaties, die in verhouding tot AVI's relatief lage investeringskosten en korte afschrijvingstermijnen kennen, de flexibiliteit van de afvalbeheerstructuur. Er kan immers sneller worden ingespeeld op wijzigingen in afvalaanbod en afvalsamenstelling. Ook ontstaat er ruimte voor technische innovaties.

Bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid

In bestuurlijk/organisatorisch opzicht heeft de beleidslijn van nascheiden en composteren/vergisten als voordeel dat het deel van de afvalmarkt waarvoor de overheid bijzondere verantwoordelijkheid draagt kleiner wordt. Het oprichten en bedrijven van scheidingsinstallaties en installaties voor nuttige toepassing van afval als brandstof valt namelijk niet onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid, maar is een normale marktactiviteit waarvan de risico's bij de ondernemer liggen.

Het realiseren van inrichtingen voor verbranden als vorm van verwijderen met een energetisch rendement van ten minste 30% valt wel onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid, want de uitbreiding valt onder de noemer verwijderen. Mede daarom moet worden voorkomen dat er een overschot aan capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen ontstaat. Deze uitbreiding valt daarom nog wel onder een capaciteitsregulering. Er zal per voorgenomen uitbreiding worden gezien of deze kan worden vergund. Daarbij wordt onder andere rekening gehouden met de verhouding tussen de hoeveelheid brandbaar restafval en de beschikbare verwerkingscapaciteit in de vorm van nascheiding, compostering/vergisting en huidige AVI capaciteit. De hoeveelheid uitbreiding die mag plaatsvinden, is dus met name afhankelijk van de realisatie van capaciteit van nascheiding.

Storten van brandbaar restafval tegen gaan

Om het storten van brandbaar afval structureel te beëindigen en de hiervoor genoemde nieuwe verwerkingsmethoden te stimuleren, kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. De belangrijkste zijn:

1. positieve prikkels om de alternatieven preventie, hergebruik en nuttige toepassing als brandstof te bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld door de alternatieven financieel aantrekkelijker te maken;
2. het op termijn niet meer verlenen van ontheffingen van het stortverbod;
3. het veilen en eventueel verhandelbaar maken van een in de loop der tijd afnemende hoeveelheid stortopties;
4. het verhogen van de belasting op het storten van brandbaar afval.

Het aantrekkelijke van de eerste optie is dat maatregelen in deze categorie bijdragen aan het op marktconforme wijze tot stand brengen van het gewenste afvalbeheer door te belonen in plaats van te straffen. Belastingvoordeel voor bedrijven die actief zijn op het gebied van preventie of nuttige toepassing, bijvoorbeeld door de VAMIL regeling, is een belangrijk voorbeeld van een reeds bestaande maatregel binnen deze categorie.

Het op termijn niet meer verlenen van ontheffingen (optie 2) geeft een onvoldoende prikkel tot het snel realiseren van alternatieven. Het kan namelijk resulteren in een houding van 'wie dan leeft, die dan zorgt'.

Het veilen en eventueel verhandelbaar maken van een in de loop der tijd afnemende hoeveelheid stortopties (optie 3) is naar verwachting een effectief en marktconform instrument. Bij het opstellen van het LAP is bezien of een systeem van verhandelbare stortopties voor brandbaar afval op korte termijn uitvoerbaar is, teneinde mede de afbouw van het storten van brandbaar afval te begeleiden. Het blijkt dat de invoering van een dergelijk systeem op korte termijn niet mogelijk is. Bijkomend nadeel van verhandelbare stortopties is dat het voor bijvoorbeeld afvalinzamelaars tot grote onzekerheden over de continuïteit van hun activiteiten leidt. Deze bedrijven hebben namelijk van te voren geen zekerheid over de mate waarin zij ontheffingen voor het storten kunnen bemachtigen en de prijs die daarvoor moet worden betaald.

Storten duurder maken dan de gewenste alternatieven (nascheiden, composteren/vergisten enz.) leidt er toe dat de gewenste verschuiving van verwijdering naar nuttige toepassing grotendeels op marktconforme wijze tot stand kan komen. Bij een hoog storttarief is het storten van brandbaar afval financieel duidelijk minder aantrekkelijk dan het verbranden van afval in AVI's of het bewerken van afval in scheidingsinstallaties en andere installaties voor thermische verwerking.

Het duurder maken van storten is in het verleden gebeurd door een stortbelasting in te stellen. Deze stortbelasting is op 1 januari 2002 met 11 euro (HFL 25) verhoogd tot 75 euro (HFL 165) per ton, waardoor het gemiddeld storttarief uitkomt op ongeveer 115 euro (HFL 255) per ton. Met een dergelijke hoge stortbelasting wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat storten van nuttig toepasbaar afval onacceptabel is.

In een door de IBO/MDW werkgroep afvalverwijdering (zie paragraaf 1.2 en het kader aan het eind van hoofdstuk 9) opgedragen onderzoek aan de Erasmus Universiteit is bezien welke instrumenten kunnen worden ingezet en wat de consequenties daarvan zijn. In het onderzoek zijn onder andere de hiervoor genoemde instrumenten in beschouwing genomen. De IBO/MDW werkgroep concludeert op basis van het onderzoek onder meer dat de storttarieven na de verhoging van de stortbelasting op 1 januari 2002 hoger zijn dan de tarieven van de in het onderzoek meegenomen alternatieve verwerkingsmethoden. Een verdere verhoging van de stortbelasting is volgens de werkgroep dan ook niet nodig om de doelen van het LAP te halen.

Mede gelet op onderzoeksresultaten van de Erasmus Universiteit en de conclusies van het IBO/MDW onderzoek wordt in het LAP gekozen voor het vooralsnog niet verder verhogen van de stortbelasting. Mocht tijdens de LAP-periode (2002-2006) echter blijken dat de storttarieven toch te laag zijn om het gewenste afvalbeheer te bereiken, dan zal de noodzaak voor een verdere verhoging van de stortbelasting opnieuw worden bezien.

Meer ruimte voor marktwerking en innovatie

Een groot deel van het brandbare afval kan worden gescheiden in deelstromen die geschikt zijn voor nuttige toepassing. Voor bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval is al een aantal scheidingsinstallaties operationeel. Een forse uitbreiding van deze capaciteit wordt de komende periode voorzien. Voor huishoudelijk restafval zijn op dit moment alleen in Wijster (Essent) en Groningen (VAGRON) scheidingsinstallaties operationeel. In Friesland is er een in aanbouw en op vier andere locaties zijn plannen om een dergelijke installatie te gaan bouwen.

In vergelijking met integraal verbranden van afval, bieden scheidingsinstallaties het voordeel dat een deel van het afval nuttig kan worden toegepast, zowel in de vorm van materiaalhergebruik als in de vorm van toepassing als brandstof. Afvalscheiding biedt alle ruimte aan innovaties. Door technische ontwikkelingen moet het in de toekomst steeds beter mogelijk worden om deelstromen te isoleren waaraan een relatief hoogwaardige toepassing kan worden gegeven. Een voorbeeld is de recent ontwikkelde techniek om melkpakken en plastic flessen uit integraal restafval te scheiden.

Qua kostprijs ligt nascheiden gevolgd door verwerking van de afzonderlijke fracties op een vergelijkbaar niveau als afvalverbranding (D10). De lijn van nascheiden enz. is dan ook een concurrent voor afvalverbrandingsinstallaties. De inzet van de hoogcalorische fractie als brandstof wordt aangemerkt als nuttige toepassing. Dit betekent dat geen beperkingen worden opgelegd aan uitvoer binnen de OESO. Het oprichten van verwerkingscapaciteit voor deze hoogcalorische fracties valt niet onder de capaciteitsregulering. Het is een normale marktactiviteit.

Momenteel zijn er voor het bijstoken of verbranden van de hoogcalorische deelstromen diverse initiatieven in eigen land. Het LAP is er op gericht een zodanig investeringsklimaat te scheppen dat de initiatieven ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Hiertoe is onder meer het Platform secundaire brandstoffen ingesteld (zie paragraaf 11.4.8).

Capaciteitsregulering

De capaciteitsregulering voor brandbare niet-gevaarlijke afvalstoffen richt zich op het verbranden van die stromen waarvoor in Nederland in de afgelopen jaren een specifieke verwijderingstructuur is opgezet en waarvan de continuïteit, bij afwezigheid van overheidssturing, in gevaar kan komen. Het gaat hierbij om een deel van de afvalstromen waarvan het verbranden als verwijderen is aangemerkt, te weten huishoudelijk restafval, daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval en deelstromen of residuen van scheidingsinstallaties met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg (zie hoofdstuk 4 Termen, definities en begripsafbakening).

Zoals eerder is aangegeven wordt alleen uitbreiding toegestaan van verbranden als vorm van verwijderen als het energetisch rendement van de uitbreiding ten minste 30% bedraagt (te bepalen met de Energie Prestatie Maat, zie paragraaf 11.4.6). Wel moet worden voorkomen dat er een overschot aan capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen ontstaat. Daarom valt deze uitbreiding nog wel onder een capaciteitsregulering en zal per voorgenomen uitbreiding worden bezien of deze kan worden vergund.

In het IBO/MDW onderzoek afvalverwijdering wordt met name aandacht besteed aan de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijdering. Daarbij wordt onder meer bezien wat de financiële risico's zijn van die regulering voor de AVI's, mede als gevolg van het mogelijk op termijn open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijdering.

Geografische begrenzingen

Binnen Nederland is het transport van afvalstoffen die bestemd zijn voor verbranden als vorm van verwijderen vrij: de provinciegrenzen voor dit afval zijn per 1-1-2000 opgeheven.

Bij het verbranden als vorm van verwijderen wordt toegewerkt naar een open Europese markt. Die markt kan wat Nederland betreft ontstaan wanneer sprake is van een gelijk speelveld, dat wil zeggen dat de verschillende landen vergelijkbare milieuvoorzieningen, afvalsturende regelgeving en beschikbaarheid van verwijderingscapaciteit hebben gerealiseerd. Als dat gelijke speelveld nog niet is gerealiseerd, houdt Nederland in principe de landsgrenzen voor brandbaar afval gesloten.

Het in voldoende mate realiseren van de benodigde installaties voor scheiding van afvalstromen en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof, vergt naar verwachting 3 tot 5 jaar. Dit betekent dat gedurende die periode de betreffende afvalstoffen moeten worden gestort. Uit milieu-oogpunt is dit een weinig bevredigende situatie. Uitvoer van (een deel van) het overschot, bijvoorbeeld om het in Duitsland te verbranden, zou dit probleem op kunnen lossen. Er is echter een aantal bezwaren aan deze oplossing verbonden.

Allereerst zou de uitvoer de druk op het realiseren van verwerkingscapaciteit in eigen land weg kunnen nemen. Als afval kan worden uitgevoerd, is er immers minder noodzaak om voor dat afval in Nederland scheidingscapaciteit te bouwen en bij- en meestook initiatieven te realiseren. Een ander bezwaar is dat er een mogelijk grote aanzuigende werking vanuit het buitenland op Nederlands afval ontstaat. Het gevolg hiervan kan zijn dat een dermate grote uitvoer van Nederlands brandbaar restafval ontstaat, dat in Nederland de continuïteit van de huidige AVI-structuur en het realiseren van de doelstelling voor preventie en nuttige toepassing in gevaar kunnen komen.

In verband met de mogelijke ongewenste effecten op de in het LAP ingezette beleidslijn wordt de uitvoer van het overschot aan brandbaar afval voor verbranden als vorm van verwijderen in beginsel niet toegestaan.

Op dit moment zijn er al diverse bedrijven die, vooruitlopend op het definitieve LAP, nieuwe nascheidingscapaciteit, installaties voor de productie van secundaire brandstof of installaties voor hoog calorisch verbranden bouwen of daar op korte termijn mee beginnen. Deze bedrijven zorgen ervoor dat na het in bedrijf gaan van de nieuwe installaties (een deel van) het overschot aan brandbaar afval niet meer hoeft te worden gestort. Er wordt onderzocht of het mogelijk is om in de periode tussen het starten van de bouw (dus als alle noodzakelijke vergunningen zijn verkregen) en het daadwerkelijk in bedrijf gaan van de installatie aan de eigenaars van die installaties toestemming te verlenen om brandbaar restafval uit te voeren voor verbranden als vorm van verwijderen in het buitenland. De hoeveelheid afval die een bedrijf dan zou mogen uitvoeren is maximaal gelijk aan de capaciteit van de installatie die wordt gebouwd. Door deze systematiek kunnen initiatiefnemers nu reeds contracten sluiten met afvalaanbieders en wordt het storten van brandbaar restafval versneld teruggebracht.

De in deze paragraaf beschreven lijn leidt tot:

- ⇒ een financiële prikkel voor preventie en hergebruik;
- ⇒ een financiële prikkel voor nascheiding van integraal ingezamelde afvalstoffen zoals bedrijfsrestafval, bouwen sloopafval en huishoudelijk restafval;
- ⇒ een sturing van hoogcalorische stromen naar verbrandingsinstallaties met hoge energie opbrengsten;
- ⇒ het benutten van de bestaande AVI's voor heterogene laagcalorische reststromen;
- ⇒ vermindering van de AVI's tegen kostendekkende tarieven, waardoor geen nadelige (financiële) consequenties ontstaan voor de gebonden gebruikers;
- ⇒ alleen uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van verwijdering als het energetisch rendement ten minste 30% bedraagt;
- ⇒ een stimulans voor marktpartijen om te gaan investeren in installaties voor het verwerken van hoogcalorische stromen onder de noemer nuttige toepassing;
- ⇒ er ontstaat in het afvalbeheerssegment nuttige toepassing meer marktwerking zonder dat dit de continuïteit van de verwijderingsstructuur in gevaar brengt;
- ⇒ het beleidsmatig gewenste beheer van afvalstoffen komt in belangrijke mate op basis van financiële prikkels tot stand komt en is daarom minder kwetsbaar voor ontwijkgedrag (zoals export en afvaldumping);
- ⇒ de afvalverbrandingsmarkten in Nederland worden voorbereid op een Europese markt voor verbranden. Tevens vindt een geleidelijke overgang plaats naar een dergelijke Europese markt.

De beleidslijn die in deze paragraaf is beschreven en de daaruit resulterende capaciteitsregulering leiden ertoe dat de sector zich adequaat kan voorbereiden op de te voorziene marktwerking bij open landsgrenzen voor brandbaar afval.

18.2.2 Brandbaar gevaarlijk afval

De verwerking van het brandbaar gevaarlijk afval heeft al zodanig vorm gekregen (onder andere in DTO en AVI's) dat nagenoeg optimaal gebruik wordt gemaakt van de energie-inhoud van deze afvalstoffen. Daarbij is met name rekening gehouden met de mogelijke emissies bij verbranden. Slechts voor een beperkt aantal specifieke gevaarlijke afvalstoffen wordt optimalisatie van de (thermische) verwerking nagestreefd, bijvoorbeeld teermastiek. In de betreffende sectorplannen in deel 2 van het LAP wordt dit aangegeven.

Capaciteitsregulering

Evenals bij brandbare niet-gevaarlijke afvalstoffen, richt de capaciteitsregulering voor brandbare gevaarlijke afvalstoffen zich op die stromen waarvoor in Nederland in de afgelopen jaren een specifieke verwijderingsstructuur is opgezet en waarvan de continuïteit, bij afwezigheid van overheidssturing, in gevaar kan komen. Het gaat hierbij om een deel van de afvalstromen waarvan het verbranden als verwijderen is aangemerkt, te weten gevaarlijk afval met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg (\leq 1% chloor) of 15 MJ/kg ($>$ 1% chloor), verpakt gevaarlijk afval, specifiek ziekenhuis afval en PCB-houdend afval.

Het jaarlijkse aanbod van deze afvalstoffen varieert van 50 tot 100 kton. De Nederlandse capaciteit voor het verbranden van deze afvalstoffen in draaitrommelovens (DTO) en in de Ziekenhuisafval verbrandingsinstallatie Nederland (ZAVIN) is ongeveer 130 kton. De beschikbare capaciteit is dus groter dan het aanbod aan brandbaar gevaarlijk restafval. Hierdoor is het moeilijk om de continuïteit van deze basisvoorziening te waarborgen. Uitbreiding van de capaciteit zal het waarborgen van de continuïteit alleen maar moeilijker maken en kan zelfs het bestaansrecht van de huidige basisvoorziening voor het verwerken van brandbaar gevaarlijk afval in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit is dus niet nodig en wordt niet toegestaan.

Dit betekent onder meer dat verbranding van gevaarlijk afval in de bestaande AVI's alleen mag plaatsvinden in de twee AVI's die daar nu al toestemming voor hebben en dat andere AVI's die toestemming niet zullen krijgen.

Geografische begrenzingen

Ook voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen wordt gestreefd naar een Europese markt met een gelijk speelveld.

Omdat de huidige Nederlandse verbrandingscapaciteit voor brandbaar gevaarlijk afval groter is dan het geraamde aanbod, wordt invoer van genoemde afvalstromen toegestaan, tenzij hierdoor de verwijdering van Nederlands gevaarlijk afval in gevaar komt.

Alleen als er in Nederland onvoldoende capaciteit is, wordt toestemming verleend voor uitvoer. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde calamiteitenregeling voor AVR chemie. Deze regeling maakt het mogelijk dat bepaalde gevaarlijke afvalstoffen bij stagnatie in de verwerking naar een buitenlandse draaitrommeloven worden afgevoerd, nadat de minister van VROM daarvoor toestemming heeft gegeven.

18.2.3 De EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval

Eind 2000 is de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval (richtlijn 2000/76/EG) in werking getreden. De emissie eisen die hierin zijn opgenomen, zijn zowel van toepassing op specifieke afvalverbrandingsinstallaties (zoals AVI's en DTO's) als op installaties die afvalstoffen bij- of meestoken (zoals elektriciteitscentrales en cementovens). De richtlijn sluit goed aan op de momenteel in Nederland geldende emissie-eisen voor AVI's en DTO's. De richtlijn moet per 1-1-2003 geïmplementeerd zijn.

18.3 Storten

Storten is de minst gewenste wijze van verwijderen en wordt alleen toegestaan voor afvalstoffen die, al dan niet tijdelijk, niet nuttig kunnen worden toegepast of niet kunnen worden verbrand als vorm van verwijdering.

De redenen waarom storten op de laatste plaats staat in de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer zijn:

- het ruimtebeslag. De ruimte die wordt gebruikt kan tijdens de exploitatie niet voor andere maatschappelijke en economische activiteiten worden gebruikt. De gebruiksmogelijkheden van een stortplaats na beëindiging van de stortactiviteiten zijn beperkt;
- het verlies van grondstoffen;
- de emissies die optreden bij het storten van met name organisch afval. In Nederland dragen de emissie van methaan uit stortplaatsen voor circa 5% bij aan het broeikaseffect. Het terugdringen van storten (van met name de verteerbare organische afvalstoffen) sluit derhalve aan bij het klimaatbeleid;
- de vereiste eeuwigdurende nazorg.

De doelstelling van het stortbeleid is het tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige wijze uitvoeren en zeker stellen van de stortfunctie in Nederland.

Het beleid voor storten is in belangrijke mate een voortzetting van reeds bestaand beleid uit het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 (AOO 1995), het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen (VROM en IPO 1997), het Landelijk Stortplan (AOO 1999) en de bijbehorende voortgangsrapportages over de herstructurering en de nazorg.

In hoofdstuk 6 (Afvalbeheercenario's en doelstellingen) is berekend dat de jaarlijkse hoeveelheid onbrandbaar restafval tussen 2000 en 2012 daalt van ongeveer 4 Mton naar 2 Mton. Daarnaast ontstaat ruim 1 Mton niet-reinigbare grond.

Storten in cijfers

De hoeveelheid gestort afval is tussen 1985 en 1998 afgenomen van ruim 16 Mton naar ruim 6 Mton. In 1999 heeft een lichte toename plaatsgevonden tot 6,2 Mton, maar in 2000 daalde het storten naar 5,6 Mton. De trend van minder storten zet zich dus door. Van de in 2000 gestorte hoeveelheid is circa 2,5 Mton brandbaar afval.

Het aantal stortplaatsen is terug gebracht van zo'n 1000 in 1976 tot 36 in exploitatie in 2000. Daarnaast waren er in 2000 21 in afwerking en 4 in procedure.

De restcapaciteit bedraagt per 1 januari 2002 ongeveer 70 miljoen m³, waarvan circa 15 miljoen m³ in procedure is. Uitgaande van de in de Wet belastingen op milieugrondslag genoemde volumieke massa van 1100 kilogram per m³ komt deze restcapaciteit ongeveer overeen met 77 Mton.

De meeste stortplaatsen in Nederland kennen een zodanige inrichting en voorzieningenniveau dat er zowel gevaarlijke (met uitzondering van C1-afvalstoffen) als niet-gevaarlijke afvalstoffen kunnen worden gestort. Het is, in tegenstelling tot in de vorige paragraaf over het verbranden als vorm van verwijdering, dan ook niet noodzakelijk om in de paragraaf over storten onderscheid te maken in het storten van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen. Overigens zijn in de praktijk om uiteenlopende redenen in de verschillende vergunningen wel beperkingen opgenomen ten aanzien van de acceptatie.

18.3.1 Capaciteitsregulering

Storten is een basisvoorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Stortplaatsen vormen immers de laatste schakel in de afvalbeheerketen en zijn als zodanig de achtervang voor afvalstoffen die om wat voor reden dan ook niet via de voorgaande schakels kunnen worden beheerd.

Als richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2002-2006) er minimaal voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit beschikbaar is.

Voor de planperiode van het LAP wordt een verdere afname van de hoeveelheid te storten afvalstoffen voorzien. Wel zal in de eerste jaren mogelijk nog een deel van het brandbaar afval worden gestort, omdat het nog enkele jaren zal duren voordat de in paragraaf 18.2 beschreven beleidslijn het storten van brandbaar afval tot nul ton heeft teruggebracht.

De beschikbare en in exploitatie zijnde stortcapaciteit is voldoende voor meer dan 18 jaar storten van het onbrandbaar afval. Als rekening wordt gehouden met het storten van brandbaar afval gedurende de periode 2002-2006, met een afbouw naar nul ton in 2006, dan is de stortcapaciteit in 2006 voldoende voor ongeveer tien jaar. Hiermee wordt ruim voldaan aan het eerder genoemde zes jaar criterium.

Het hiervoor staande betekent dat gedurende de planperiode geen extra stortcapaciteit wordt gerealiseerd of in procedure wordt gebracht. Uit het oogpunt van spreiding van capaciteit over Nederland kan het gewenst zijn dat in een bepaalde regio wel uitbreiding van de stortcapaciteit plaatsvindt, bijvoorbeeld omdat in een regio de beschikbare capaciteit nagenoeg vol is. Er kan in een dergelijke regio alleen uitbreiding plaatsvinden met niet eerder vergunde capaciteit door middel van uitruil van reeds vergunde capaciteit in een andere regio. Op deze manier vindt landelijke gezien geen uitbreiding van de stortcapaciteit plaats.

Ook als wordt besloten tot het heropenen van een reeds gesloten stortplaats, bijvoorbeeld in verband met ontginning, moet de capaciteit door middel van uitruil worden verkregen, zodat de landelijk vergunde capaciteit gelijk blijft.

Mocht gedurende de planperiode van het LAP blijken dat binnen 6 jaar een tekort aan stortcapaciteit dreigt te ontstaan, dan wordt uitbreiding van de capaciteit alleen toegestaan door uitbreiding van bestaande stortplaatsen of door heropenen van gesloten stortplaatsen. Het realiseren van nieuwe stortlocaties is niet aan de orde.

Tijdens de planperiode wordt nagegaan of ná 2006 eventueel aanvullende capaciteit nodig is. Als dat inderdaad zo mocht zijn, dan wordt tevens aangegeven hoeveel capaciteit nodig is en op welke manier dat kan worden gerealiseerd. De voorbereiding van een dergelijke uitbreiding zal dan ook tijdens de planperiode worden opgepakt.

18.3.2 Het storten van gevaarlijke afvalstoffen (C₁-, C₂- en C₃-afvalstoffen)

C₁-afvalstoffen

C₁-afvalstoffen zijn gevaarlijke afvalstoffen met een zodanig sterk (eco)toxisch karakter dat berging in de C₂-deponie niet mogelijk is. Het beleid ten aanzien van C₁-afvalstoffen is primair gericht op preventie en, als dat niet mogelijk is, op het ontwikkelen van verwerkingsmogelijkheden. Voor het storten in Nederland worden geen voorzieningen getroffen. De uitvoer van C₁-afvalstoffen voor verwijdering naar een ondergrondse deponie wordt in beginsel niet toegestaan. In de betreffende sectorplannen wordt aangegeven onder welke voorwaarde uitvoer wel wordt toegestaan.

C₂-afvalstoffen

C₂-afvalstoffen zijn niet-verwerkbare, sterk uitlogbare vaste anorganische gevaarlijke afvalstoffen, die slechts op of in de bodem kunnen worden gebracht indien de beheermaatregelen en de voorzieningen zodanig zijn dat percolaatvorming wordt voorkomen, zodat emissies naar de bodem verwaarloosbaar kunnen worden geacht. Een gevaarlijke afvalstof is pas een C₂-afvalstof indien deze anorganisch is. Een afvalstof is anorganisch als de gloeirest (bepaald overeenkomstig NEN 6620) 90 % of meer van de massa van een representatief monster is.

Voor C₂-afvalstoffen is het beleid in eerste instantie gericht op terugwinning van grondstoffen. In tweede instantie is het beleid gericht op vermindering van de uitloging waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt. De voorkeur gaat uit naar een zodanige verbetering van het uitlogingsgedrag dat inzet als een bouwstof conform het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming mogelijk is.

In derde instantie is het beleid gericht op vermindering van de uitlogging om storten in de C₂-deponie te vermijden. Een mogelijkheid is terugwinnen van milieubedreigende stoffen. Dit kan er toe leiden dat het uitlooggedrag zodanig verandert dat sprake is van een C₃-afvalstof.

Ook door immobilisatie kan de uitlogging van een C₂-afvalstof zodanig worden gewijzigd dat sprake is van een C₃-afvalstof. In bepaalde gevallen zal de afvalstof echter na immobilisatie nog steeds moeten worden aangemerkt als C₂-afvalstof.

Een randvoorwaarde die bij het immobiliseren wordt gesteld, is dat door immobilisatie het volume van de te storten afvalstof met niet meer dan 25% toeneemt.

C₂-afvalstoffen die op geen enkele wijze kunnen worden bewerkt, dienen te worden gestort in de C₂-deponie. C₂-afvalstoffen die in een hoeveelheid boven de 5 kton per jaar vrijkomen, worden niet bij de C₂-deponie toegelaten en dienen na behandeling elders te worden gestort. De vergunning voor de C₂-deponie wordt verleend voor de maximale termijn van tien jaar.

Door de hiervoor genoemde volgorde van verwerking wordt het aanbod van C₂-afvalstoffen aan de C₂-deponie beperkt en is de huidige capaciteit van de deponie voldoende.

Zoals uit het hiervoor staande blijkt, is er niet voor alle C₂-afvalstoffen een eenduidige minimumstandaard. De verwijdering kan per C₂-afvalstof verschillen. Daarom is in tabel 18.1 aangegeven in welke gevallen de C₂-afvalstoffen op welke wijze moeten worden verwerkt (voorkeursvolgorde).

Tabel 18.1:

Voorkeursvolgorde voor de verwerking van C₂-afvalstoffen

Verwerkingsmogelijkheid	Criteria
1. Terugwinning van grondstoffen	<ul style="list-style-type: none"> • Grondstoffen dienen inzetbaar te zijn. • Maximale kosten: 150 % van het tarief van de C₂-deponie.
2. Nuttige toepassing als vervanger van primaire grondstof	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de randvoorwaarden van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming. • Maximale kosten: 150 % van het tarief van de C₂-deponie.
3. Tijdelijk onbehandelde stort in de C ₂ -deponie in afwachting van een meer prioritaire verwerkingsmogelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen 15 jaar kan een operationele verwerking verwacht worden.
4. Immobilisatie tot een nuttig toepasbaar product	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de randvoorwaarden van het Bouwstoffen besluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming. • Producten dienen inzetbaar te zijn. • Maximale kosten: 150 % van het tarief van de C₂-deponie.
5. Immobilisatie tot een C ₃ -afvalstof	<ul style="list-style-type: none"> • Het volume van de afvalstoffen mag niet meer dan 25 % toenemen. • Maximale kosten: 150 % van het tarief van de C₂-deponie.
6. Immobilisatie waardoor storten of in-situ immobilisatie in een separaat compartiment van een C ₃ -stortplaats mogelijk is	<ul style="list-style-type: none"> • Het volume van de afvalstoffen mag niet meer dan 25 % toenemen. • Maximale kosten: 150 % van het tarief van de C₂-deponie.
7. Storten in de C ₂ -deponie	

In tabel 18.1 is aangegeven dat een andere wijze dan storten dient te worden toegepast, indien de kosten van deze andere afvalbeheerwijze niet meer bedragen dan 150 % van de stortkosten per ton in de C₂-deponie, ook als storten in de deponie gezien de hoeveelheid is toegestaan. Dit percentage is gebaseerd op overwegingen om het storten zoveel mogelijk te beperken en het opleggen van al te kostbare verwijderingstechnieken te vermijden.

Door het verbinden van voorschriften aan de vergunningen wordt bereikt dat verwerking van C₂-afvalstoffen op het meest hoogwaardige niveau plaatsvindt. De vergunningen voor immobilisatie worden verleend voor de termijn van maximaal 5 jaar. Deze termijn kan ook tien jaar bedragen, maar dan wordt de verplichting toegevoegd dat technische ontwikkelingen zo spoedig mogelijk moeten worden doorgevoerd en wordt de mogelijkheid opgenomen voor het bevoegd gezag om de kwaliteitsnormen tussentijds aan te passen.

C₃-afvalstoffen

C₃-afvalstoffen zijn niet-verwerkbare, matig uitloobbare, vaste anorganische afvalstoffen, die slechts op of in de bodem kunnen worden gebracht indien de beheermaatregelen en de voorzieningen zodanig zijn, dat het percolaat slechts verwaarloosbare emissies naar de bodem kan veroorzaken.

Te storten C₃-afvalstoffen dienen een organisch stofgehalte van minder dan 10 %, of 5% oxideerbaar koolstof, te hebben (voor de te hanteren meetmethoden zie onder C₂-afvalstoffen). Als hieraan niet wordt voldaan, moet in beginsel door een voorbehandeling het organisch stofgehalte worden verlaagd. Indien een dergelijke voorbehandeling niet mogelijk is, dan is het storten op een C₃-stortplaats toegestaan. Het bevoegd gezag zal daarbij in overleg met de betreffende stortplaatsbeheerder per geval nagaan welke wijze van storten verantwoord is teneinde verzuring van het C₃-stortcompartiment en negatieve gevolgen op de uitloging van de overige gestorte C₃-afvalstoffen te voorkomen.

Criteria voor het verlenen van ontheffingen voor het storten van partijen afval met meer dan 10% organische stof zijn de omvang van de partij, de mogelijkheden om de organische stof te scheiden of anderszins te verwijderen en de zekerheid dat het totale gehalte aan organische stof overal in het stortlichaam beneden de 5% blijft.

Het storten van C₃-afvalstoffen dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Be- en verwerking op een zodanige wijze dat storten niet noodzakelijk is, verdient de voorkeur.

De C₃-afvalstoffen zijn echter zeer uiteenlopend van karakter, waardoor niet op voorhand aan te geven is welke techniek voor welke stroom het beste kan worden toegepast. Wel is, evenals bij C₂-afvalstoffen, een voorkeursvolgorde aan te geven. Voor anorganische C₃-afvalstoffen die kunnen worden be- of verwerkt, geldt de volgende voorkeursvolgorde voor afvalbeheer als minimumstandaard:

- scheidingstechnieken ten behoeve van nuttige toepassing, indien deze technisch en financieel haalbaar zijn en indien er afzetmogelijkheden zijn voor de afgescheiden fracties;
- koude of thermische immobilisatie ten behoeve van nuttige toepassing conform het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming indien dit technisch en financieel haalbaar is en indien er afzetmogelijkheden zijn voor de geïmmobiliseerde afvalstroom;
- andere be- of verwerkingstechnieken.

Met financieel haalbaar wordt bedoeld dat de kosten maximaal 150 % mogen bedragen van het storttarief per ton van de C₃-stortplaats.

Door het verbinden van voorschriften aan de vergunningen wordt gerealiseerd dat verwerking van C₃-afvalstoffen op het meest hoogwaardige niveau plaatsvindt.

18.3.3 Geografische begrenzingen

Nederland staat op het standpunt dat landen voor storten zelfvoorzienend moeten zijn. Dit houdt in dat onbrandbaar afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast, in Nederland moet worden gestort.

Gedurende de planperiode van het eerste LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en zowel uitvoer als invoer voor storten wordt niet toegestaan. Uitzondering hierop zijn de C₁-afvalstoffen (zie paragraaf 18.3.2).

De provinciegrenzen voor brandbaar afval zijn per 1-1-2000 opgeheven en de provinciegrenzen voor onbrandbaar afval vervallen met het in werking treden van de gewijzigde Wet milieubeheer. Dit is beleidsmatig onderbouwd en gemotiveerd in het Landelijk Stortplan (AOO 1999). Voor het storten van afvalstoffen is dus sprake van één afvalregio en een landelijke markt.

18.3.4 Milieuhygiënische eisen aan stortplaatsen

Om te bewerkstelligen dat storten veilig en milieuhygiënische verantwoord plaatsvindt, worden eisen gesteld aan de voorzieningen waaraan een stortplaats moet voldoen.

Dat is gebeurd door middel van het Stortbesluit bodembescherming en de daarop gebaseerde technische richtlijnen. In een nog op te stellen ministeriële regeling op basis van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen zullen aanvullende eisen ten opzichte van het Stortbesluit bodembescherming worden gegeven voor het storten van geïmmobiliseerde gevaarlijke afvalstoffen. De eisen bewerkstelligen dat stortplaatsen dusdanig worden ingericht, beheerd en afgewerkt dat verspreiding (nu en in de toekomst) van gestorte afvalstoffen naar de omliggende bodem en/of naar andere milieucompartimenten wordt voorkomen.

De EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG) bevat bepalingen en voorschriften over onder andere acceptatiecriteria, stortverboden, afvalklassen en nazorg. Deze richtlijn is op de volgende manier in nationale wetgeving geïmplementeerd:

- door wijzigingen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Stb. 2001, nr. 336);
- door het opstellen van een ministeriële regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land (Stcrt. 2001, 133);
- door een wijziging van de bij het Stortbesluit bodembescherming behorende Uitvoeringsregeling (Stcrt. 133).

18.3.5 Nazorg

Gegarandeerde nazorg is van belang om het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van een gesloten stortplaats zeker te stellen. Dit gebeurt door het treffen van maatregelen om de bodembeschermende voorzieningen in stand te houden, te herstellen en te vervangen, alsmede regelmatige inspectie van de voorzieningen en onderzoek van het grondwater onder de stortplaats.

De wettelijke regeling van de nazorg is opgenomen in de Wet milieubeheer (de artikelen 8.47 tot en met 8.51 en de artikelen 15.42 tot en met 15.48). De nazorgregeling is van toepassing op alle stortplaatsen die na 1 september 1996 nog operationeel zijn.

De provincies zijn op grond van de wet bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de nazorg. De financiële middelen voor de nazorg dienen de provincies te verkrijgen uit een belastingheffing op het storten van afval.

In het kader van doelmatigheidstoetsing is de nazorgtoets voor gesloten stortplaatsen met het in werking treden van de wettelijke nazorgregeling vervallen.

De wettelijke regeling voor de nazorg wordt momenteel geëvalueerd. Begin 2002 informeert de minister van VROM hierover de Tweede Kamer. Zo mogelijk wordt in het definitieve LAP het resultaat van de evaluatie meegenomen.

De nazorg van voormalige stortplaatsen, dat wil zeggen stortplaatsen die voor 1 september 1996 zijn gesloten, wordt geregeld via het bodembeleid en valt daarmee buiten de reikwijdte van het LAP. Bedoelde nazorg is onderwerp van het project Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS), dat, zoals de titel al tot uitdrukking brengt, tot doel heeft te komen tot een nazorgregeling voor voormalige stortplaatsen. De uitvoering van het project vindt gefaseerd plaats.

De eerste fase, die is begonnen in 1999, voorziet in een vier jaar durende monitoring per locatie.

De eerste fase wordt in 2004 afgerond. De monitoring wordt gefinancierd uit een generieke heffing van iets minder dan één euro (NLG 2,00) per ton te storten afval.

In de eerste fase worden de risico's van de afzonderlijke locaties in kaart gebracht. In de tweede fase wordt bezien welke maatregelen moeten worden uitgevoerd, wat de kosten zijn van die maatregelen en hoe de financiering moet plaatsvinden. Vervolgens wordt een definitieve regeling opgesteld.

18.3.6 Storten in eigen beheer

Een beperkt aantal afvalstoffen wordt in eigen beheer gestort. Tussen 1991 en 2000 is deze hoeveelheid afgenomen van 2.230 kton tot 340 kton. Deze afname is met name het gevolg van het steeds meer nuttig toepassen van de betreffende afvalstoffen en het storten op stortplaatsen buiten de eigen inrichting. De verwachting is dat het storten op eigen terrein de komende jaren wordt beëindigd. Er worden in principe geen vergunningen meer verstrekt voor het storten op eigen terrein, behalve als het voor bepaalde mono-stromen niet gewenst is dat ze op een gewone stortplaats terecht komen.

18.3.7 Ontwikkelingen naar de toekomst

Onder de naam 'Duurzaam storten' zijn de overheden en de stortsector projecten gestart om te bezien in hoeverre voor het storten van afvalstoffen nieuwe technieken kunnen worden gerealiseerd. De nieuwe storttechnieken kunnen leiden tot:

- bevordering van nuttige toepassing, wat er onder andere toe kan leiden dat minder stortcapaciteit nodig is;
- minder of geen nazorg. Dit kan worden bereikt door het creëren van een evenwicht tussen het gestorte materiaal en de omgeving;
- besparing van milieuvorzieningen, door bijvoorbeeld minder monitoring of het later afdichten van de stortplaats;
- meer benutting van de energie in het gestorte afval.

De projecten bevinden zich nog in een experimentele fase. Er worden tijdens de LAP planperiode nog geen resultaten verwacht die van invloed zijn op het beleid zoals vastgelegd in dit LAP.

18.4 Opbergen in de diepe ondergrond

In 1993 heeft het Kabinet een standpunt bepaald over de vraag of de diepe ondergrond kan en mag worden gebruikt voor het opbergen van radioactief en hoog toxisch afval (Opbergen van afval in de diepe ondergrond; Tweede Kamer, 1992-1993, nr. 23163, nr. 1).

Daaruit zijn de volgende algemene uitgangspunten af te leiden:

- de bodem is in beginsel niet bestemd voor het opbergen van afvalstoffen of componenten van afvalstoffen die niet rechtstreeks uit de bodem afkomstig zijn;
- berging van afvalstoffen in de diepe ondergrond is alleen aanvaardbaar als de te bergen afvalstoffen terugneembaar zijn. Dat betekent dat de afvalstoffen weer uit de diepe ondergrond moeten kunnen worden gehaald, bijvoorbeeld als op een bepaald moment hergebruikmogelijkheden beschikbaar zijn;
- de wijze van berging dient te voldoen aan de IBC-criteria.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot de volgende beleidslijn voor de verwijdering van C₁-afvalstoffen.

Bedrijven worden gestimuleerd om het ontstaan van deze afvalstoffen te voorkomen. Ontstaan C₁-afvalstoffen toch, dan moeten de bedrijven grote inspanningen doen om een geschikte verwerkingsmogelijkheid te ontwikkelen en te realiseren.

Dit beleid is tot nu toe succesvol geweest. Slechts een beperkt aantal C₁-afvalstoffen moest in de afgelopen jaren worden gestort. Vanwege het ontbreken van daartoe geschikte stortmogelijkheden in Nederland is enkele malen uitvoer naar een ondergrondse deponie toegestaan. Dit beleid wordt in de komende LAP-periode voortgezet, want er is thans onvoldoende uitzicht op het creëren van een ondergrondse opslag voor deze afvalstoffen in Nederland binnen de voorwaarden die aan een dergelijke opslag zijn gesteld in het eerder genoemde Regeringsstandpunt.

Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, is het uitgangspunt dat de bodem niet bestemd is voor het opbergen van afvalstoffen die niet rechtstreeks uit de bodem afkomstig zijn. Dit betekent dat vloeibare afvalstoffen die bijvoorbeeld vrijkomen bij de winning en de bewerking van gas, olie en zout, die rechtstreeks uit de bodem komen (zogenoemd reservoir eigen zijn) en die niet zijn verontreinigd met componenten die oorspronkelijk niet in de bodem aanwezig waren, terug in de bodem kunnen worden gebracht op de plaats waar ze vandaan zijn gekomen.

Dit terug brengen in de bodem, ook wel injectie in de diepe ondergrond genoemd, moet plaatsvinden in dezelfde formatie en diepte als waar de afvalstoffen uit afkomstig zijn. Eventueel kan worden geïnjecteerd in vergelijkbare formaties. Er moet worden voorkomen dat de bodemkwaliteit in de diepe ondergrond verslechtert door het daarin injecteren van stoffen die op die plaats niet thuishoren.

Concreet betekent dit, dat er geen bezwaar is tegen het ter plekke terug in de bodem brengen van formatiewater/productiewater binnen de boven gestelde randvoorwaarden, ook niet als dit formatiewater/productiewater onvermijdelijk enige menging met schoon water heeft ondergaan.

Bij het boren en het winnen van gas worden vaak hulpstoffen gebruikt, de zogenoemde mijnbouwhulpstoffen, zoals boorspoelingen, doodpompvloeistoffen en putstimulatievloeistoffen. Deze hulpstoffen horen in principe niet in de bodem thuis. Alvorens het formatiewater/productiewater terug te brengen in de bodem, moeten daarom eerst de hulpstoffen bovengronds zoveel als redelijkerwijs mogelijk is (ALARA) worden verwijderd. Indien dit niet mogelijk is, mag het terug te injecteren formatiewater/productiewater daarvan redelijkerwijs niet af te scheiden hoeveelheden van dergelijke stoffen bevatten.

19 MONITORING

19.1 Inleiding

Om het beleid in dit LAP te kunnen evalueren en om eventuele bijstelling te kunnen onderbouwen en legitimeren, is het noodzakelijk dat de uitvoering van het LAP wordt gemonitord.

Monitoring is het vooropgezet, systematisch en gedurig verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens. Met de resultaten van monitoring kan inzicht worden verkregen in hoeverre taak- en doelstellingen worden gehaald en afspraken worden nageleefd, kunnen handhavingsactiviteiten worden ondersteund, ontwikkelingen worden ingeschat, scenario's worden op- of bijgesteld en aannames worden gevalideerd. Monitoring kan dus worden gebruikt voor zowel diagnose (kijken naar het verleden en het vaststellen van de stand van zaken) als prognose (kijken naar de toekomst en het inschatten van ontwikkelingen en de gevolgen daarvan).

Dit hoofdstuk bevat de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de monitoring van het LAP, beschrijft de organisatie en gaat in op de rapportage.

19.2 Uitgangspunten

Bij de monitoring van het LAP worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Er worden alleen gegevens verzameld die nodig zijn voor onderbouwing, legitimatie en evaluatie van het afvalbeleid en om te voldoen aan internationale rapportage-verplichtingen. Er worden dus geen gegevens verzameld, waar vervolgens niets mee wordt gedaan.
2. Het streven is dat elke gegevenseigenaar de gegevens slechts éénmaal aan het monitoringstelsel hoeft te verstrekken.
3. De monitoringgegevens moeten door de meest betrokken partijen worden erkend. Alleen dan kunnen door iedereen gedragen uitspraken worden gedaan, bijvoorbeeld over het halen van taak- en doelstellingen. De meest betrokken partijen zijn vertegenwoordigd in het Platform Monitoring Afvalstoffen (zie paragraaf 19.3.2).
4. De monitoringgegevens moeten betrouwbaar en nauwkeurig zijn, wat inhoudt dat:
 - definities zoveel mogelijk eenduidig zijn;
 - verzamelmethode en gegevensbewerking controleerbaar en reproduceerbaar zijn;
 - over het meetpunt in de keten overeenstemming bestaat;
 - verantwoordelijkheden met betrekking tot de aard, consistentie, beschikbaarheid en verwerking van de gegevens eenduidig beschreven zijn;
 - de structuur van de informatiestromen helder is.
5. Gegevens worden centraal opgeslagen, bewerkt en gerapporteerd.
6. Éénmaal per jaar wordt een integrale rapportage opgesteld over de voortgang van de uitvoering van het LAP.
7. In de jaarlijkse rapportage (zie punt 6) in het jaar t wordt gerapporteerd over de periode 1998 tot en met het kalenderjaar t-1. Voor het jaar t-1 zullen voor verschillende onderdelen nog geen definitieve cijfers beschikbaar zijn, omdat bijvoorbeeld definitieve cijfers van enquêtes en dergelijke nog niet bekend zijn of omdat gebruik wordt gemaakt van tweejaarlijkse monitoringactiviteiten. In die gevallen worden over het jaar t-1 conceptcijfers gerapporteerd of extrapolaties van cijfers van vorige jaren.
De cijfers van het jaar t-2 in de rapportage van het jaar t zijn wel definitief. Dit betekent dus dat definitieve cijfers niet ouder mogen zijn dan twee jaar.

De uitgangspunten worden uitgewerkt in een monitoringprogramma LAP.

19.3 Organisatie

19.3.1 Coördinatie milieumonitoring

Op landelijk niveau functioneren drie coördinatiecommissies (CC) voor milieumonitoring:

- CCDM: voor doelgroep monitoring. Deze vorm van monitoring is bedoeld om vast te kunnen stellen in hoeverre de verschillende doelgroepen hun taak- en doelstellingen halen. Voorbeelden voor afvalbeheer zijn het percentage afvalscheiding dat door de consument wordt behaald en de mate van nuttige toepassing van verpakkingsafval door het betreffende bedrijfsleven.
- CCO: voor monitoring van overheidsprestaties. Dit heeft tot doel om vast te stellen in welke mate beleidsmatig vastgestelde prestatie-eisen worden gerealiseerd door de daarvoor verantwoordelijke overheden. Bij afvalbeheer kan hierbij worden gedacht aan het in kaart brengen of en op welke manier gemeenten zorgdragen dat preventiebepalingen worden opgenomen in vergunningen voor bedrijven.
- CCM: voor monitoring van milieukwaliteit. Hierbij wordt (de verandering in) de toestand van objecten van onderzoek vastgesteld, bijvoorbeeld de dikte van de ozonlaag, de hoeveelheid CO₂ in de atmosfeer enz.

In deze commissies worden alle milieu-monitoringactiviteiten besproken en vindt afstemming plaats tussen de verschillende sectoren. De commissies bestaan uit vertegenwoordigers van de overheden en van de instituten/organisaties die de daadwerkelijke monitoring uitvoeren.

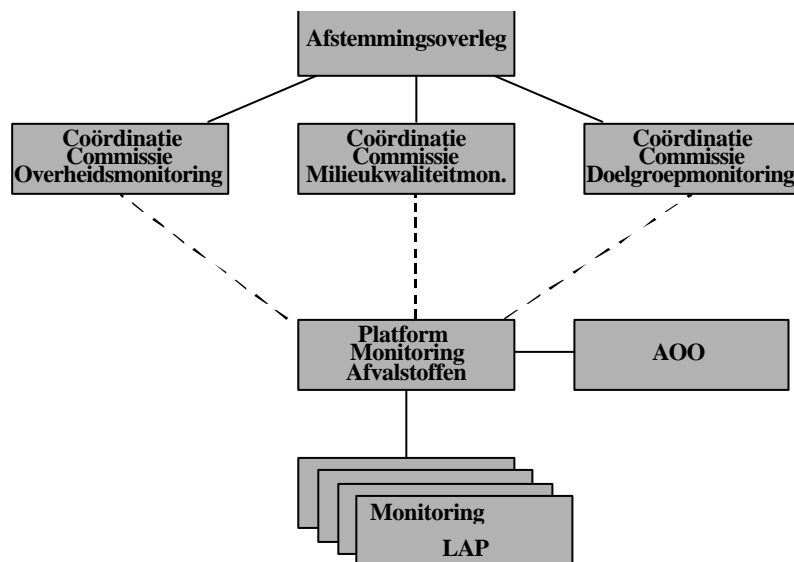
Voor afvalbeheer zijn de CCDM en de CCO de meest van belang zijnde coördinatie- commissies. De Inspectie Milieuhygiëne, afdeling Monitoring en Informatiemanagement, vervult het voorzitterschap en secretariaat van beide commissies. Tevens is deze afdeling verantwoordelijk voor het instandhouden van een nationale milieugegevensdatabase.

19.3.2 Uitvoering LAP-monitoring

Overleg en afstemming over de opzet, uitvoering en resultaten van monitoringactiviteiten voor het LAP vindt plaats in het Platform Monitoring Afvalstoffen. Dit platform is tevens het aanspreekpunt voor de in de vorige paragraaf genoemde coördinatiecommissies. In het platform wordt vooralsnog voorzien in vertegenwoordigers van het ministerie van VROM (voorzitter), bureau AOO (secretariaat), IPO, VNG, RIVM, CBS, LMA, MKB Nederland, VNO en de Afvalfederatie.

Figuur 19.1:

Schematische weergave afvalmonitoringorganisatie



De feitelijke monitoring van het LAP, te weten het daadwerkelijk verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens wordt gecoördineerd door het bureau AOO. Momenteel wordt een monitoringprogramma opgesteld, waarin de monitoring wordt uitgewerkt: wie doet wat, wanneer, welke mate van detail, afstemming tussen betrokken organisaties en instituten, overlegkaders onder het Platform Monitoring Afvalstoffen enz.. Het monitoringprogramma is begin 2002 gereed.

Bestaande registratie- en monitoringactiviteiten, zoals van het LMA en het CBS, worden niet door het AOO overgenomen, maar blijven de verantwoordelijkheid van de betreffende organisaties. Er wordt zorggedragen voor afstemming met deze organisaties, zodat hun activiteiten en resultaten optimaal bijdragen aan de monitoring van het LAP en er geen doublures plaatsvinden.

19.4 Gegevensopslag

Bij het bureau AOO wordt een centrale afvaldatabank gerealiseerd, waarin alle afvalgegevens worden opgeslagen. Deze databank wordt gekoppeld aan de centrale databank van milieugegevens die door de Inspectie Milieuhygiëne wordt beheerd.

19.5 Nationale rapportage

Zoals in de uitgangspunten voor de monitoring in paragraaf 19.2 is aangegeven, wordt jaarlijks gerapporteerd over de periode 1998 tot en met het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van rapportage (in jaar t rapporteren over 1998 tot en met t-1).

De rapportage richt zich met name op de nieuwe beleidslijn die in dit LAP wordt beschreven. Dit betekent dat in ieder geval wordt gerapporteerd over de initiatieven voor nascheiding en thermische verwerking van afvalstoffen, de mate van in- en uitvoer, het totale afvalaanbod in Nederland, de mate van nuttige toepassing en de hoeveelheid afval die is verwijderd.

Deze rapportage wordt voorgelegd aan het Platform Monitoring Afvalstoffen en na goedkeuring door het Platform door geleid naar het AOO en de van toepassing zijnde Coördinatie Commissie (in de meeste gevallen de CCDM).

Bij het opstellen van het monitoringprogramma wordt in overleg met de Inspectie Milieuhygiëne bezien op welke wijze de rapportage wordt vormgegeven en openbaar wordt gemaakt.

Het streven is om aan te sluiten bij de bestaande vorm van presenteren van milieugegevens door de Inspectie, waarin onder andere is voorzien in presentatie via Internet.

De verzamelde gegevens worden ter beschikking gesteld van het RIVM en CSB voor het opstellen van de jaarlijkse Milieubalans (RIVM) en Milieucompendium (RIVM en CBS) en de vierjaarlijkse Milieuverkenning (RIVM).

19.6 Internationale rapportage

Diverse internationale richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen en richtlijnen voor specifieke afvalstoffen als verpakkingen, afgewerkte olie, batterijen enz., bevatten verplichtingen tot het periodiek verstrekken van gegevens. Daarnaast is een Europese verordening betreffende de statistiek van het afvalbeheer in voorbereiding.

De centrale afvaldatabank wordt zodanig ingericht dat op de vereiste momenten de benodigde gegevens in de volgens de betreffende richtlijnen vereiste formats worden gegenereerd.

Daarnaast zijn er diverse internationale organisaties, zoals Eurostat en het Topic Centre on waste van het Europees Milieuagentschap, die al dan niet periodiek analyses en overzichten maken van de afvalbeheersituatie in de verschillende landen. Ook voor deze activiteiten worden de gegevens van de centrale databank gebruikt.

20 HANDHAVING

20.1 Inleiding

De effectiviteit van het afvalstoffenbeleid wordt in belangrijke mate bepaald door de handhaving ervan. Voor een goede handhaving is het noodzakelijk dat het beleid en de wet- en regelgeving handhaafbaar zijn en dat aan de daadwerkelijke handhaving voldoende prioriteit wordt gegeven.

Daarom vindt in een vroegtijdig stadium overleg plaats tussen de opstellers van de regelgeving en de diverse betrokkenen, zoals IPO, VNG, Inspectie Milieuhygiëne, het Openbaar Ministerie en de betrokken doelgroepen van het bedrijfsleven. Ook na inwerkingtreding van de regelgeving vindt overleg met de betrokkenen plaats, zodat eventuele lacunes in de regelgeving zo snel mogelijk kunnen worden hersteld.

In de praktijk blijkt echter regelmatig dat bepaalde aspecten van de regelgeving toch moeilijk handhaafbaar blijken of dat de capaciteit van de handhaving niet goed is afgestemd op de voor de uitvoering benodigde omvang en intensiteit. Dat geldt ook voor handhaving van de regels voor afvalbeheer. Daarom is het nodig dat inzicht bestaat in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer: waar liggen de specifieke problemen en welke capaciteit van de gezamenlijke handhavers is voor handhaving van het afvalbeheer beschikbaar?

Alvorens die vragen te beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op de bevoegdheden bij handhaving. Daarna wordt de verschuiving van de handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht behandeld en de mede daaruit voortvloeiende samenwerking op handhavingsgebied. Vervolgens wordt ingegaan op specifieke handhavingsaspecten van het LAP, zoals de EVOA, vergunningsvoorschriften, minimumstandaards en in dit LAP aangegeven specifieke beleidslijnen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van onderzoeken en initiatieven die moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van de handhaving van afvalbeheer.

Overigens wordt over de handhaving van het milieubeleid halfjaarlijks aan het parlement gerapporteerd. In deze rapportages wordt ook aandacht besteed aan de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.

20.2 Bevoegdheden bij handhaving

De artikelen 18.2a t/m 18.2c van de Wet milieubeheer geven een verdeling van de bevoegdheden van de bestuursrechtelijke handhaving van de afvalregelgeving tussen de diverse overheden. De strafrechtelijke handhaving is gebaseerd op de Wet op de economische delicten (WED).

Bij de bestuursrechtelijke verdeling van bevoegdheden zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het bevoegd gezag dat belast is met de vergunningverlening voor een inrichting (gemeente, provincie, waterschap) is tevens belast met de handhaving van de afvalregelgeving voor die inrichting. Naast handhaving van de inhoudelijke voorschriften ziet het bevoegd gezag ook toe op de naleving van meldingen- en registratievoorschriften;
- voor de overige activiteiten is de handhaving zoveel mogelijk gekoppeld aan het gezag dat is bevoegd tot het stellen van regels ten aanzien van de activiteit. Zo is de Minister van VROM (in de praktijk de Inspectie milieuhygiëne) verantwoordelijk voor de handhaving van de EVOA, de productregelgeving en de lijsten van vervoerders, inzamelaars en makelaars;
- de provincies zijn belast met de handhaving van het verstrekken en aanwezig hebben van de begeleidingsbrief bij (binnenlandse) afvaltransporten. In de praktijk vindt deze handhaving veelal plaats in de vorm van transportcontroles die gezamenlijk met opsporingsdiensten worden georganiseerd en uitgevoerd;

- provincies en gemeenten zijn belast met de handhaving van afvalpreventie en afvalscheiding bij de inrichtingen waarvoor zij het bevoegd gezag zijn.

Voor de zorgplicht en activiteiten die buiten een inrichting plaatsvinden, zoals het buiten een inrichting storten of verbranden van afvalstoffen, vindt de toedeling van handhavingsbevoegdheden plaats op basis van de wet verbetering handhavingsbevoegdheden (Stb. 2001, 517). In deze wet wordt de bevoegdheid tot handhaving in deze gevallen toebedeeld aan de diverse betrokken overheidsinstanties, waarbij het aan deze instanties is overgelaten om in het kader van de handhavingssamenwerking precieze afspraken te maken over de feitelijke invulling.

Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving biedt de Wet op de economische delicten naast de reguliere mogelijkheden van straffen en maatregelen door het OM, de mogelijkheid om bij overtreding van een groot aantal bepalingen van onder meer de afvalstoffenregelgeving over te gaan tot het aanbieden van een transactie. De transactiebevoegdheid voor het bestuur, de zogenoemde strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur, is gebaseerd op artikel 37 van de Wet op de economische delicten (zie ook Transactiebesluit milieudelicten (Stb. 2000, 320) en de Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten (Stcrt. 2000, 185)). Het gaat dan met name om de wat lichtere milieudelicten. Het ingaan op het transactievoorstel houdt in dat van verdere vervolging wordt afgezien.

De toekenning van de transactiebevoegdheid is in eerste instantie beperkt tot een aantal proefprojecten. Ook het aantal overtredingen waarmee wordt geëxperimenteerd is beperkt, maar dit aantal wordt naar verwachting uitgebreid tijdens de duur van de projecten (tot 1 mei 2003). Tijdens de planperiode van het LAP (2002-2006) worden de mogelijkheden van deze transactiebevoegdheid bij overtreding van de afvalregelgeving uitgebreid.

20.3 Van handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht

Het toezicht op de naleving van regelgeving is traditioneel gezien op de individuele inrichting gericht. De laatste jaren is het besef gegroeid dat voor een efficiënt toezicht op de naleving van regels voor bepaalde risicovolle afvalstromen, inzicht in de gehele keten een noodzakelijke voorwaarde is. Deze ketengerichte handhaving richt zich op alle schakels uit de keten van het ontstaan tot en met verwijdering van afvalstromen, vervuilde grondstromen, secundaire grondstoffen of producten. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de marktsituatie, de rol van de verschillende handhavende instanties en de handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid van de regelgeving.

Het in beeld brengen van de keten is essentieel om een efficiënt ketentoezicht te kunnen uitoefenen. Door middel van ketenonderzoek kunnen de zwakke schakels in de keten worden opgespoord, waarop vervolgens de daadwerkelijke handavingsinspanningen zich bij voorkeur kunnen richten. Ook kunnen eventuele omissies in de regelgeving naar het beleid worden teruggekoppeld.

Bij wijzigingen in regelgeving of beleid moeten de consequenties van de wijzigingen voor de betreffende keten in beeld worden gebracht. Vervolgens moeten de handhavende instanties vóór de inwerkingtreding van de desbetreffende wetgeving van die consequenties op de hoogte worden gesteld. Zij kunnen zich dan tijdig instellen op de consequenties van de wijziging voor het ketentoezicht.

Ter ondersteuning van het ketentoezicht is een goede monitoring vereist. De monitoring geschiedt onder andere op basis van de meldingen- en registratiegegevens. Het ketentoezicht heeft derhalve consequenties voor de opzet en organisatie van de regelgeving op het terrein van het melden en registreren van afvalstoffen.

Het initiatief voor het verrichten van ketenonderzoek wordt in de meeste gevallen door de Inspectie Milieuhygiëne genomen, maar ook de provincies zijn op dit gebied actief. Alle handhavingpartners kunnen een bijdrage leveren aan ketenonderzoek, zeker daar waar zij in het kader van de vergunningverlening een bepaalde betrokkenheid hebben.

In de afgelopen periode heeft onder meer ketenonderzoek plaatsgevonden naar het beheer van grondstromen, bouw- en sloopafval en afvalstoffen in de landbouw. In de komende planperiode van het LAP worden jaarlijks enkele afvalstromen aangewezen die in aanmerking komen voor ketenonderzoek. In 2002 wordt door de Inspectie Milieuhygiëne een ketenonderzoek uitgevoerd naar wit- en bruingoed, de regeling scheiden en gescheiden houden en teerhoudend asfaltgranulaat.

Voor het verkrijgen van inzicht in de keten en het uitoefenen van ketentoezicht is samenwerking tussen de handhavende instanties noodzakelijk. In dergelijke samenwerkingsverbanden kan immers optimaal gebruik worden gemaakt van de informatie en de ervaring waarover de afzonderlijke instanties beschikken over de verschillende schakels in de keten.

20.4 Meer samenwerken bij handhaven

Zoals in de vorige paragraaf is geconcludeerd, heeft een samenwerkingsstructuur bij handhaving een duidelijke meerwaarde, vooral bij de ketengerichte handhaving. Een afvalverwijderingsketen heeft in de meeste gevallen een bovenregionaal karakter en overschrijdt in veel gevallen zelfs de landsgrenzen. Door gericht onderzoek naar de actoren die bij deze afvalverwijderingsketen zijn betrokken en naar de factoren die een rol spelen bij het gedrag van de keten, gecombineerd met samenwerking en informatie uitwisseling tussen de handhavingpartners over de diverse schakels, neemt het inzicht in de keten en daarmee de mogelijkheid van een betere handhaving toe.

Een samenwerkingsstructuur heeft ook voordelen bij gebiedsgerichte handhaving in het buitengebied. Hierbij heeft men te maken met een breed scala van wettelijke regelingen, die elk op zich specifieke deskundigheid vereisen. Om deze reden wordt in het buitengebied in toenemende mate de behoefte aan een geïntegreerde en gecoördineerde gebiedsgerichte aanpak van de handhaving van milieu- en 'aanpalende' wetgeving gevoeld. Voor afvalstoffenregelgeving kan hierbij in het bijzonder worden gedacht aan het storten en verbranden buiten inrichtingen. In het kader van het project 'Handhaven op niveau' wordt een deelproject 'Storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen' uitgevoerd. Hiervoor is in 2001 een overzicht opgesteld van de huidige handhavingpraktijk. Op basis daarvan worden in 2002 proefprojecten ter verbetering van de handhaving opgezet. Deze proefprojecten moeten in 2003 leiden tot praktijkrichtlijnen (best practices) voor de handhaving rond het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.

In het kader van de handhavingssamenwerking wordt tevens overgegaan tot meer gecoördineerde bedrijfsbezoeken. Dit houdt in dat toezichthoudende ambtenaren voor verschillende wetten gezamenlijk het bedrijfsbezoek verrichten. Een dergelijke coördinatie heeft als voordeel dat het bedrijf slechts één keer wordt bezocht in plaats van diverse keren door verschillende toezichthouders. Tevens voorkomt men dat hetzelfde werk door verschillende toezichthouders opnieuw gedaan moet worden.

Ook voor de onderwerpen afvalpreventie en afvalscheiding is coördinatie bij bedrijfsbezoeken van belang. Voor bedrijven liggen deze onderwerpen dikwijls in dezelfde sfeer en kunnen ook aanverwante onderwerpen als energie- en waterbesparing worden betrokken.

Naast de hierboven beschreven handhavingssamenwerking zijn er regionale samenwerkingsstructuren gevormd waarin toezichthoudende en opsporingsinstanties samenwerken. Het gaat hier om bestuursovereenkomsten met betrekking tot samenwerkingsverbanden waarin alle handhavende instanties, zowel strafrechterlijke als publieksrechterlijke, zijn vertegenwoordigd. De samenwerkingsverbanden zijn momenteel landsdekkend.

In deze samenwerkingsverbanden worden probleembedrijven geselecteerd die door de handhavende instanties gezamenlijk worden bezocht. Daardoor weet men precies van elkaar wat men doet en het betrokken bedrijf wordt eenduidig benaderd. Een voorbeeld van een dergelijke structuur is het project Handhaving Probleembedrijven Rijnmond, dat als doel heeft een projectmatige aanpak van probleembedrijven in die regio. Een dergelijke projectstructuur blijkt in de praktijk grote meerwaarde op te leveren: er vindt regelmatig uitwisseling van informatie en ervaringen plaats en er worden handhavingsprojecten geëntameerd waarin toezicht- en opsporingsinstanties samenwerken.

De in deze paragraaf genoemde samenwerking is niet alleen voor de handhavers van belang, maar ook voor de bedrijven waar de handhavers zich op richten. Door samenwerking wordt namelijk voorkomen dat handhavingsinstanties (hinderlijk) langs elkaar heen werken.

Verder profiteren bedrijven bij een adequate handhaving, omdat daardoor concurrentievervalsing tussen bedrijven door freeriders wordt voorkomen en een verdere professionalisering van de afvalbeheermarkt wordt bevorderd. Deze professionalisering uit zich op handhavingsgebied in het gebruik van 'compliance-programma's', waartoe enkele ondernemingen het initiatief hebben genomen. De compliance gedachte is momenteel sterk in opkomst bij het bedrijfsleven, wat bijvoorbeeld leidt tot een actieve opstelling en grote betrokkenheid bij de voorbereiding van vergunningen. Deze ontwikkelingen in de markt vragen om een hierop afgestemde wijze van handhaven.

20.5 Handhaving van specifieke onderdelen van het LAP

In hoofdstuk 9 van het LAP is een overzicht gegeven van het instrumentarium dat wordt ingezet in het afvalstoffenbeleid. De instrumenten zijn regulerend, financieel of stimulerend van aard.

Met name de regulerende instrumenten en maatregelen vereisen specifieke aandacht van de handhaving. Voorbeelden daarvan zijn het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering, in het bijzonder de stookwaarde van brandbaar (rest)afval. De capaciteit in menskracht van de Regionale inspecties milieuhygiëne is specifiek voor de controle op de afvalstromen en het afvalstoffenbeleid uitgebreid van zes naar tien fulltime personen.

Een belangrijk aspect van het LAP is de inzet op uniformering van beleid en maatregelen, onder andere door de beapling dat ieder bestuursorgaan bij de uitoefening van eigen bevoegdheden rekening moet houden met het LAP. Deze versterking van uniformiteit in beleid en uitvoering kan positief uitwerken op de naleving en daarmee op de in te zetten handhaving.

Bij de inzet van financiële instrumenten wordt de naleving meer door de markt gestuurd. Dit vergt in het algemeen minder handhavingsactiviteiten dan bij alleen sturing door wet- en regelgeving.

20.5.1 EVOA

In het kader van de handhaving van de EVOA voert de Inspectie milieuhygiëne samen met een andere handhavingspartners (zoals douane, RVI, KLPD en provincies) jaarlijks een groot aantal transportcontroles uit, waarbij controle op een aantal regelingen plaatsvindt. Tevens voert de Inspectie milieuhygiëne, mede op basis van deze transportcontroles, een aantal nazorgcontroles bij bedrijven uit. Het gaat hierbij om bedrijven die transporten van afvalstoffen uitvoeren die belangrijke risico's voor het milieu kunnen veroorzaken.

In 2001 is de handhavingsstrategie van de Inspectie milieuhygiëne inzake de EVOA geëvalueerd en aangepast. Daarbij is ook de communicatie over de handhaving met de doelgroepen (bedrijfsleven, politiek, andere overheden) belangrijk versterkt. Tevens is de handhavingscapaciteit uitgebreid met vier personen, zodat nu alleen al bij de Inspectie milieuhygiëne 19 personen fulltime beschikbaar zijn voor de handhaving van de EVOA.

De handhaving van de EVOA krijgt in de planperiode van het LAP een internationale karakter. Daardoor komt binnen de Europese Unie een samenhangend handhavingsbeleid tot stand. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden als IMPEL en TFS.

Het accent in het werk van de handhaving (Inspectie milieuhygiëne) zal liggen op transporten naar niet EU landen. Fysieke controles blijven tot het reguliere handhavingspakket horen.

In 2001 werden naar aanleiding van signalen vanuit het bedrijfsleven diverse afvaltransporten fysiek nagetrokken in een samenwerking tussen de milieuspecties van Nederland en Duitsland. Het vermoeden was dat transporten die plaatsvonden onder de noemer nuttige toepassing regelrecht naar stortplaatsen in Duitsland gingen. Dit beeld werd op basis van de handhavingssacties niet bevestigd.

20.5.2 Productregelgeving

In het kader van de handhaving van de productregelgeving heeft de Inspectie milieuhygiëne de afgelopen jaren controles uitgevoerd op de naleving van het besluit KCA-logo en diverse verwijderingsbesluiten (batterijen, banden, verpakkingen en wit- en bruingoed). Deze controles bleken bijzonder effectief voor het bewerkstelligen van een adequaat naleefgedrag door de betrokken bedrijven. De controles worden in de komende planperiode van het LAP periodiek herhaald.

20.5.3 Vergunningvoorschriften en minimumstandaarden

De eis dat regelgeving de toets van handhaafbaarheid moet kunnen doorstaan, geldt niet alleen voor wet- en regelgeving op centraal niveau, maar zeker ook voor de vergunningvoorschriften die door de vergunningverlenende instantie worden geformuleerd. Het is de verantwoordelijkheid van de vergunningverlenende instanties om heldere en eenduidige voorschriften te formuleren.

Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan een goede afbakening van de in de voorschriften gebruikte begrippen, zodat zij slechts voor één uitleg vatbaar zijn. Een goede afbakening van begrippen als 'jaarvrachten', 'periodiek' en 'jaargemiddelden' is essentieel als men de vergunninghouder op de naleving van het desbetreffende voorschrift wil aanspreken.

De eis van een heldere en eenduidige formulering geldt in het bijzonder voor de vertaling van de minimumstandaard in de vergunning. Deze vertaling moet concreet worden geformuleerd en niet in de vorm van een algemene formulering waarop vervolgens niet kan worden gehandhaafd.

Dit betekent dat de minimumstandaard afrekenbare criteria dient te bevatten in de vorm van concrete percentages en een goede definiëring van begrippen. Voorts verdient het de voorkeur om de formulering zoveel mogelijk te richten op het resultaat en niet op de te gebruiken techniek.

De aandacht van de Inspectie milieuhygiëne richt zich in de planperiode van het LAP mede op het tijdig en volledig implementeren van de minimumstandaard in vergunningvoorschriften.

De feitelijke handhaving van vergunningen en algemene regels, de minimumstandaarden, afvalpreventie en afvalscheiding is een taak van provincies en gemeenten. Omdat de taken van deze overheden op het gebied van handhaving van vergunningen, melden en registreren nauwelijks veranderen door dit LAP, wordt uitgegaan van een continuering van de reguliere controles.

20.6 Verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van de handhaving van het afvalbeheer

In de voorgaande paragrafen is onder andere aangegeven welke aspecten van het LAP speciale aandacht vergen uit het oogpunt van handhaving. Bij enkele van die aspecten is reeds voorzien in specifieke acties en initiatieven, het oplossen van problemen en uitbreiding van de menskracht voor handhaving.

Om een effectieve handhaving te kunnen (blijven) waarborgen, is het noodzakelijk dat steeds inzicht bestaat in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer. Er moet dus een beeld zijn van de specifieke inhoudelijke problemen en van de beschikbare capaciteit van de gezamenlijke handhavers voor handhaving van het afvalbeheer.

Om aan het begin van de LAP planperiode en dergelijk beeld te hebben, wordt begin 2002 in opdracht van de Ministers van VROM en Justitie en onder begeleiding van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een onderzoek gestart. In dit onderzoek worden op basis van de ervaringen van de werkvloer van de handhaving en van de bedrijven de belangrijkste problemen, de omvang en de kwaliteit van de handhaving van het afvalbeheer geïventariseerd.

In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de prikkels tot professionalisering van de handhaving, de samenwerking tussen de afzonderlijke handhavers en de samenwerking tussen handhavers en bedrijven die actief zijn in het afvalbeheer.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zullen de betrokken ministers medio 2002 aangeven hoe zij een adequaat niveau van naleving en handhaving nastreven en hoe de financiering daarvan binnen hun eigen begroting wordt geregeld. Daarbij zullen met behulp van een risicoanalyse de prioriteiten worden geëxpliciteerd.

Parallel aan dit onderzoek zal het Expertisecentrum rechtshandhaving (ERH) bij het Ministerie van Justitie met de daar ontwikkelde 'Tafel van elf' de handhaafbaarheid van de volgende elementen uit het afvalstoffenbeheerregiem toetsen: het onderscheid nuttige toepassing en verwijdering, afvalpreventie, afvalscheiding en de financiële instrumenten.

Deze toetsing vindt plaats door experts uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de wetenschappelijke wereld en de betrokken departementen. Op basis van deze analyses kan een gerichte aanpak bij de handhaving worden ontwikkeld en kan worden aangegeven hoe de handavingsinspanningen inspelen op ontwikkelingen rond de compliance-gedachte in het afvalbeheer. Daarbij wordt uitgegaan van een ketengerichte benadering en bevordering van samenwerkingsstructuren. Ook zullen de gevolgen voor de capaciteit van de Inspectie Milieuhygiëne, gemeentelijke en provinciale toezichthouders en de strafrechtelijke actoren (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en CJIB) in kaart worden gebracht.

De twee hiervoor genoemde onderzoeken kunnen worden gezien als een specifieke aanvulling op twee projecten die in 2001 zijn gestart om de kwaliteit van de milieuregelgeving te bevorderen.

Het eerste betreft de ontwikkeling van praktijkrichtlijnen ('best practices') voor handhaving in het buitengebied (zie ook paragraaf 20.4). Hierbij is beperkte aandacht voor de handhaving van het afvalbeheer.

Het tweede project betreft het samenwerkingsproject 'Verbetering milieuhandhaving' van het Openbaar ministerie en het ministerie van VROM. In dit project is iets prominentere aandacht voor de afvalstoffenregels. De bevindingen van beide projecten worden meegenomen bij het verbeteren van de handhaving van het afvalbeheerregiem.

Communicatie

Net als voor veel andere activiteiten is ook voor de handhaving de communicatie essentieel. Het gaat daarbij om informatie-uitwisseling en terugkoppeling tussen beleidsmakers en handhavers, tussen vergunningverleners en handhavers, tussen deze actoren onderling en tussen overheden en het betrokken bedrijfsleven.

In de planperiode van het LAP wordt daarom een gestructureerde overleg tussen beleidsmakers, handhavers, vergunningverleners en bedrijfsleven opgezet. Het doel hiervan is het verbeteren van de communicatie tussen de diverse actoren, het identificeren van problemen in de praktijk en het genereren van oplossingen daarvoor.

Daarnaast wordt speciaal voor de handhaving van het LAP een apart overleg ingesteld tussen beleidsmakers en de diverse handhavende instanties.

21 EFFECTENTOETSEN BELEIDVOORNEMENS

21.1 Inleiding

Bij het voorbereiden van regelgeving in wetten, AMvB's en ministeriële regelingen en bij het formuleren van nieuwe beleidvoornemens in bijvoorbeeld beleidsplannen en -nota's, moet worden aangegeven wat de consequenties zijn van die regelgeving en/of nieuwe beleidvoornemens voor het bedrijfsleven en de marktwerking, voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en voor het milieu.

In het voorliggende LAP is reeds bij diverse onderdelen ingegaan op deze consequenties. Zo is aangegeven dat het stimuleren van preventie en nuttige toepassing tot doel heeft om zo weinig mogelijk afval terecht te laten komen in de afvalbeheerchakels met in het algemeen de meeste milieudruk (verbranden als vorm van verwijderen en storten). Verder dragen preventie en nuttige toepassing bij aan besparing in het gebruik van primaire grond- en brandstoffen. Ook is aangegeven dat het stimuleren van de inzet van afvalstoffen als brandstof mede tot doel heeft om bij te dragen aan het klimaatbeleid.

In de passages over de voorgestelde sturingsinstrumenten wordt aandacht besteed aan de consequenties voor het bedrijfsleven, zowel wat betreft het ontwikkelen en realiseren van nieuwe technieken als mogelijke extra kosten. Verder is marktwerking een aspect dat nadrukkelijk aan de orde komt bij het vormgeven van de nieuwe beleidlijn van nascheiden en verwerken van hoogcalorisch afval.

Verder bevat het LAP een apart hoofdstuk over handhaving (hoofdstuk 20).

In dit hoofdstuk worden de consequenties van het LAP voor het bedrijfsleven en de marktwerking, voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en voor het milieu samengevat. Daarbij is de 'Vragenlijst ten behoeve van ontwerp-regelgeving' als leidraad gehanteerd.

Ten behoeve van het opstellen van dit hoofdstuk is het voor-ontwerp beleidskader LAP van 18 juni 2001 voorgelegd aan en heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), het Gezamenlijk steunpunt voorgenomen regelgeving en het ministerie van Justitie. De reacties van deze instanties zijn meegenomen bij het definitief maken van dit hoofdstuk.

21.2 Bedrijfseffecten

1. **Voor welke categorieën bedrijven heeft het LAP mogelijke bedrijfseffecten?**
2. **Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met het LAP geconfronteerd?**

Het LAP heeft consequenties voor alle bedrijven in Nederland, simpelweg omdat elk bedrijf afval produceert en zich daarvan moet ontdoen. De aard en de hoeveelheid van de afvalproductie is uiteraard verschillend en is afhankelijk van het type en de omvang van het bedrijf. Het bedrijf als afvalontdoener heeft direct te maken met de LAP onderdelen over afvalpreventie en scheiding aan de bron en indirect met inzameling, nuttige toepassing en verwijdering.

Daarnaast is er een categorie van bedrijven, waarvoor de onderdelen nuttige toepassing en verwijdering het meest van belang zijn en onderwerpen als afvalpreventie wat minder. Dit zijn de bedrijven die actief zijn in de afvalbeheerketen: inzamelaars, vervoerders, afvalmakelaars, afvalbe- en -verwerkende bedrijven, afvalverwijderende bedrijven (stortplaatsen en verbrandingsinstallaties) en bedrijven die afval inzetten als brandstof of als secundaire grondstof.

3. Wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten?

De kosten en baten van het LAP kunnen sterk verschillen per categorie van bedrijven, maar ook binnen één categorie kunnen de effecten heel verschillend zijn voor afzonderlijke bedrijven.

Bedrijven als ontdoener van afvalstoffen

Zoals bij vraag 1 al is aangegeven, zal het bedrijf als afvalontdoener met name te maken hebben met de LAP onderdelen over afvalpreventie en scheiding aan de bron en in mindere mate met inzameling, nuttige toepassing en verwijdering.

Afvalpreventie dient op basis van de bestaande Wet milieubeheer te worden betrokken bij de vergunningverlening. Ook heeft afvalpreventie al een plaats gekregen in de 8.40 AmvB's Wet milieubeheer. De manier waarop aan deze verplichtingen wordt vorm gegeven, is echter nog niet optimaal en in diverse gevallen worden nauwelijks bepalingen over afvalpreventie in de vergunningen opgenomen. Het LAP in het algemeen en het uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen' in het bijzonder, zetten zich in om daar verandering in te brengen.

Dit kan voor afzonderlijke bedrijven in eerste instantie leiden tot meer kosten, bijvoorbeeld in de vorm van meer administratieve lasten voor het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag in het kader van de vergunningprocedure. Ook kan het leiden tot kosten als gevolg van aanpassingen binnen het bedrijf, bijvoorbeeld in een bepaald productieproces. Deze aanpassingen leiden echter tegelijkertijd tot een besparing in het gebruik van grondstoffen, water en energie, dus tot minder kosten om een product te maken. Ook kunnen de aanpassingen leiden tot minder afval dat moet worden afgevoerd, waardoor het bedrijf dus minder kosten hoeft te maken voor afvalscheiding, inzameling en verdere verwerking.

Hoe dit voor afzonderlijke bedrijven uitpakt, is niet aan te geven. Een bedrijf dat afvalpreventie al volledig heeft geïntegreerd, bijvoorbeeld in bedrijfsinterne milieuzorg, zal geen extra kosten en baten meer krijgen. Een bedrijf dat nog nooit heeft nagedacht over afvalpreventie, kan wel te maken krijgen met kosten en baten.

In hoofdstuk 13 (Afvalpreventie) is onder andere aangegeven in welke afvalpreventie-interessefase bedrijven zich bevinden. Daaruit blijkt dat ruim 75% van de bedrijven actief is op preventiegebied en dat bij ruim 55% preventie al wordt/is ingevoerd.

De hiervoor staande redenering voor afvalpreventie geldt ook voor afvalscheiding. Aan de ene kant moeten bedrijven kosten maken om afvalstoffen binnen het bedrijf gescheiden te houden en gescheiden af te voeren. Aan de andere kant betekent afvalscheiding dat minder afval via de duurste route moet worden verwijderd (verbranden in een AVI en storten) en dat meer afval met lagere kosten of misschien zelfs met een positieve waarde kan worden afgevoerd.

Ter illustratie: de afzet van gescheiden ingezameld oud papier levert in het algemeen geld op. Als het papier niet gescheiden wordt gehouden, maar met het restafval wordt afgevoerd, dan moet minstens 100 euro (NLG 220) per ton worden betaald voor verbranding of scheiding achteraf.

Ook hier geldt weer dat een bedrijf dat afvalscheiding al voor een belangrijk deel heeft ingevoerd, geen kosten meer hoeft te maken. Daar waar een infrastructuur aanwezig is, leidt het realiseren van meer gescheiden inzameling zelfs tot grotere besparingen. Een bedrijf dat nauwelijks aan afvalscheiding doet en waar dus nog voorzieningen voor gescheiden inzameling moeten worden getroffen, zal nog wel te maken krijgen met een verschuiving tussen kosten en baten.

Uit het hiervoor staande blijkt dat het niet mogelijk is om de kosten en baten die het gevolg zijn van (meer) afvalpreventie en afvalscheiding voor afzonderlijke bedrijven te kwantificeren. Omdat afvalpreventie en afvalscheiding echter meestal tot kostenvoordelen leidt, zal er netto gezien bijna altijd sprake zijn van baten.

De gewenste reductie van het storten van brandbaar restafval zal voor een groot deel moeten worden gerealiseerd door nascheiding en het nuttig toepassen van afvalstoffen als brandstof. Afgaande op huidige initiatieven en marktontwikkelingen op het gebied van (na)scheiden en hoogcalorische verbranding van afvalstoffen kan worden geconcludeerd dat de tarieven gemiddeld gezien op een met de huidige storttarieven vergelijkbaar niveau uitkomen, ongeveer 100 tot 120 euro (NLG 220 tot 260) per ton. Illustratief is in dit verband dat afvalsturing Friesland recent is gestart met de bouw van een scheidings-/vergiftingsinstallatie voor huishoudelijk afval, waarbij de aangesloten gemeenten hun afval leveren voor een vergelijkbaar tot lager bedrag dan de gemeenten die afval aanleveren aan een afvalverbrandingsinstallatie of stortplaats.

Verder krijgen bedrijven te maken met uniformering en vereenvoudiging van het melden en/of registreren van afvalstoffen. Op dit moment wordt namelijk gewerkt aan een nieuw, landelijk systeem van registratie en melding van afvalstoffen als gevolg van de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor melden en registreren van de provincies naar de minister van VROM. Het nieuwe systeem komt in de plaats van het momenteel functionerende landelijk meldingssysteem van gevaarlijke afvalstoffen en de provinciale meldingssystemen voor bedrijfsafvalstoffen. Hierdoor wordt landelijke uniformiteit bereikt en hoeven landelijk opererende inzamelbedrijven geen rekening meer te houden met verschillende provinciale systemen. Het nieuwe systeem zal daardoor leiden tot minder administratieve lasten voor de bedrijven die actief zijn in de afvalbeheerketen en daardoor ook voor de primaire ontdoeners.

Daarnaast zal de meldingsplicht waarschijnlijk voor minder bedrijven gaan gelden: naar verwachting hoeven primaire ontdoeners niet meer te melden en hebben zij dus minder administratieve lasten. Het nieuwe melding en registratiesysteem wordt in 2002 opgezet en zal 1 januari 2003 in werking treden. Bij het vorm geven van het nieuwe systeem in 2002 zal uitgebreider dan in dit LAP op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden ingegaan.

Bedrijven die actief zijn in de afvalbeheerketen

De afvalverwerkende bedrijven krijgen in de vergunningprocedure te maken met een minimumstandaard voor verwerking. De minimumstandaard geeft aan wat de minimale hoogwaardigheid van be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen is en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is. De standaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afzonderlijke afvalstoffen en wordt zoveel mogelijk geformuleerd als doelvoorschrift. Het vormt op die manier een referentiepunt bij de vergunningverlening. De minimumstandaarden zijn opgenomen in de sectorplannen in deel 2 van het LAP. Vóór het LAP waren alleen minimumstandaarden gedefinieerd voor het verwerken van gevaarlijk afval.

Voor bijna alle afvalstoffen betekent de minimumstandaard een bevestiging van de huidige situatie of een versoepeling daarvan. Zo is bijvoorbeeld de minimumstandaard voor bedrijfsrestafval het verbranden als vorm van verwijderen. Dat is een bevestiging van de huidige praktijk, waarin een stortverbod voor bedrijfsrestafval bestaat.

De bedrijven krijgen eveneens te maken met een uniformering en vereenvoudiging in het melden en registreren van afvalstoffen. Dit aspect is hiervoor reeds bij de bedrijven als ontdoener van afval beschreven. De uniformering en vereenvoudiging leiden tot minder administratieve lasten voor de bedrijven.

Er komt een landelijke lijst van vervoerders, inzamelaars en makelaars. Bedrijven kunnen alleen hun functie uitoefenen als zij op die lijst staan. Daartoe moeten de bedrijven aan landelijk uniforme criteria gaan voldoen. Voor inzamelaars gaat het om een uniformering van registraties die voorheen bij provincies plaatsvond. Dit betekent voor hen dus een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie met daardoor minder administratieve lasten. Voor vervoerders en makelaars is de landelijke lijst nieuw, maar op deze manier worden ze gelijk getrokken met de inzamelaars.

De exploitanten van stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties krijgen te maken met een voortzetting van capaciteitsplanning. De capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen mag worden uitgebreid, mits het energetisch rendement van de uitbreiding ten minste 30% bedraagt. Wel moet worden voorkomen dat er een overschot aan capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen ontstaat. Daarom valt deze uitbreiding nog wel onder een capaciteitsregulering en zal per voorgenomen uitbreiding worden bezien of deze kan worden vergund.

Voor stortplaatsen wordt het bestaande moratorium voortgezet. Verder krijgen stortplaatsen te maken met een afbouw van het storten van brandbaar afval tot 0 ton in 2006. Deze afbouw was overigens al eerder voorzien en de stortplaatsen zijn voor hun exploitatie dan ook niet afhankelijk van de inkomsten uit het storten van brandbaar restafval.

Voor bedrijven die afval inzetten als brandstof betekent het LAP een toename in het aanbod van hoogcalorische stromen, gekoppeld aan het niet hoeven af te dragen van de regulerende energiebelasting. Voor bedrijven die afval inzetten als secundaire grondstof verandert het beleidskader van het LAP niet veel.

Diversen

De hiervoor genoemde consequenties zijn de belangrijkste, zowel inhoudelijk als wat kosten en baten betreft. In de volgende opsomming worden nog enkele andere voor het bedrijfsleven relevante aspecten van het LAP genoemd. Daarbij wordt bij elk onderdeel door middel van de kwalificaties positief, neutraal en negatief aangegeven of de afzonderlijke onderdelen leiden tot minder, dezelfde of meer kosten (met name administratieve lasten) voor bedrijven.

- het LAP is in nauw en goed overleg met het bedrijfsleven opgesteld. Hierdoor is al in een vroeg stadium duidelijk verkregen wat de wensen, problemen enz. van het bedrijfsleven zijn. Het bedrijfsleven kon op die manier zelf mede invulling geven aan het afvalbeleid. Met de wensen van het bedrijfsleven is en wordt rekening gehouden bij het opstellen van het LAP. Het spreekt voor zich dat niet alle wensen kunnen worden gehonoreerd.
Positief.
- het LAP is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Het plan bevat het beleid dat tot nu toe in meerdere afzonderlijke documenten is vastgelegd. Door deze bundeling wordt het voor bedrijven eenvoudiger om een beeld te krijgen van de uitgangspunten (hoofdstuk 5), doelstellingen (hoofdstuk 6), organisatie (hoofdstuk 8), verantwoordelijkheden (hoofdstuk 8), het instrumentarium (hoofdstuk 9), de handhaving (hoofdstuk 20) enz. bij afvalpreventie en -beheer in Nederland. Tevens kunnen bedrijven sneller zien wat daarbij hun eigen taken en verantwoordelijkheden zijn.
Neutraal tot positief.
- ieder bestuursorgaan moet bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Hierdoor wordt in Nederland een hogere mate van uniformiteit bereikt dan tot op heden.
Positief.
- de afwijkingsprocedure voorziet in een belangrijke rol voor het bureau Afval Overleg Orgaan bij beoordeling en advisering van de minister van VROM bij voorgenomen afwijkingen van het LAP. Ook staat het bureau AOO ten dienste van het bevoegd gezag bij het beoordelen van bepaalde vergunningaanvragen. Deze rol van het bureau draagt bij aan de uniformiteit bij vergunningverlening aan afvalbeheerinstellingen in Nederland.
Neutraal tot positief.
- in het LAP worden dezelfde termen en definities gebruikt als in E(E)G richtlijnen. Met name bij landsgrensoverschrijdende activiteiten leidt dit tot minder onduidelijkheid.
Positief.

- het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof is al jaren onderwerp van discussie. Uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geven voor bepaalde afvalstoffen duidelijkheid, maar algemeen toepasbare definities kunnen daar niet uit worden afgeleid. Het LAP geeft aan welke criteria de Nederlandse overheid gebruikt bij het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof, wat duidelijkheid verschaft voor het bedrijfsleven.
Neutraal tot positief.
- er wordt bezien op welke wijze deregulering kan plaatsvinden bij nuttige toepassing van afvalstoffen. Een voorbeeld daarvan is het vervangen van specifieke vergunningplicht door algemene regels.
Positief.
- voor diverse handelingen met afvalstoffen wordt aangegeven wanneer sprake is van nuttige toepassing en wanneer van verwijdering. Dit scheidt bijvoorbeeld bij het verbranden van afvalstoffen duidelijkheid ten opzichte van de huidige situatie, wat vervolgens weer duidelijkheid geeft voor het bedrijfsleven bij in- en uitvoer van afvalstoffen .
Positief.
- Nederland streeft internationaal onder andere naar harmonisering van afvalbeheer, milieu-eisen, definities en lijsten van afvalstoffen. Hierdoor ontstaat internationaal een gelijk speelveld, waardoor verdergaande deregulering en kostenbesparing kan worden bereikt.
Positief.
- in algemene regels voor de vergunningverlening en in de sectorplannen wordt aandacht besteed aan aspecten van vergunningverlening. Dit geeft zowel voor de vergunningverleners als voor de -aanvragers al in een vroeg stadium een zekere duidelijkheid over wat wel en niet wordt toegestaan en wanneer vergunningen mogen worden verleend, gewijzigd of verlengd.
Positief.
- er is een energie prestatie maat (EPM) ontwikkeld. Hierdoor wordt uniformiteit bereikt bij het zichtbaar maken van de energieprestatie van inrichtingen die afval verbranden.
Neutraal tot positief.
- vooruitlopend op de implementatie van de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval wordt een circulaire opgesteld. Deze bevat de emissie-eisen waaraan nieuw op te richten installaties en bestaande installaties waarin afval wordt bij- of meegestookt, moeten voldoen. Deze circulaire leidt tot landelijke harmonisatie.
Neutraal tot positief.
- in het kader van afvalpreventie en afvalscheiding wordt voorzien in (meer) voorlichting aan bedrijven (al dan niet via branche organisaties), stimuleren van quick-scans bij bedrijven, betere informatieverspreiding aan bedrijven, facility-management, uitvoeringsprogramma en subsidieregelingen enz.
Neutraal tot positief.
- het aantal gevaarlijke afvalstromen waarvoor een vergunning nodig is om die te mogen inzamelen, wordt terug gebracht tot drie. Dat betekent dat in tegenstelling tot de huidige situatie geen inzamelvergunning meer nodig is voor specifiek ziekenhuisafval en olie-water-slibmengsels.
Positief.
- er worden initiatieven genomen om te komen tot betere afstemming tussen handhavende instanties onderling en tussen handhavende instanties, beleidsmakers en bedrijfslevens.
Neutraal tot positief.
- Als milieu-eisen op communautair of internationaal niveau (nog) niet tot stand zijn gekomen, houdt Nederland vast aan zelf vastgestelde doelstellingen en milieu-eisen. Als internationale eisen wel tot stand zijn gekomen, maar minder streng zijn dan in Nederland, houdt Nederland binnen de mogelijkheden van het EG-verdrag gemotiveerd aan de eigen strenge eisen vast als daar lokale zwaarwegende milieuredenen voor zijn. Voorwaarde is wel dat het vasthouden aan de eigen strenge eisen niet leidt tot belangrijke marktverstoringen.
Negatief tot neutraal.

In april 2001 is een rapport opgesteld, waarin is becijferd dat de administratieve lasten voortkomend uit hoofdstuk 10 van de gewijzigde Wet milieubeheer ongeveer 37,5 miljoen euro (HFL 82.751.700) bedragen. Volgens de ACTAL is hiermee het grootste deel van de administratieve lasten voortkomend uit de afvalstoffenwetgeving in kaart gebracht.

4. Hoe verhouden de kosten en baten van het LAP zich tot het draagvlak van het betrokken bedrijfsleven?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, zijn de consequenties van het LAP voor bedrijven bijna altijd neutraal tot positief. Mogelijk kan in individuele gevallen een negatief effect optreden door het invoeren van afvalpreventiemaatregelen of systemen van afvalscheiding. Deze kosten zijn echter tijdelijk, beperkt van omvang en worden gevolgd door baten. Het LAP zal derhalve niet van invloed zijn op het financiële draagvlak van bedrijven.

5. Wat is de stand van zaken t.a.v. het beleid op het onderhavige terrein in die landen die voor het betrokken bedrijfsleven in Nederland als de meest relevante concurrerende landen kunnen worden beschouwd?

Bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen afval dat bestemd is voor nuttige toepassing en voor verwijdering.

Afval dat bestemd is voor nuttige toepassing beweegt zich namelijk op een nagenoeg vrije Europese markt en kan zonder grote beperkingen over landsgrenzen worden getransporteerd. Krachtens de EVOA kan slechts op een beperkt aantal gronden bezwaar worden gemaakt tegen voornemens voor in- of uitvoer van afvalstoffen, bijvoorbeeld als de kennisgever zich eerder heeft schuldig gemaakt aan sluikehandel of als de ontvanger niet beschikt over de vereiste vergunningen.

De EVOA geeft wel de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen uitvoer 'indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte, de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen'. Bij toetsing aan deze laatste bezwaargrond wordt dus groot belang gehecht aan de mate van (materiaal)terugwinning. Indien in het land van bestemming minder van de afvalstof wordt teruggewonnen dan in het land van herkomst, dan is deze nuttige toepassing mogelijk niet te rechtvaardigen en kan bezwaar worden gemaakt tegen de overbrenging. Er wordt dan een afweging gemaakt van de economische belangen en het milieubelang, zoals onder meer vastgelegd in art. 3 van Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Uit het hiervoor staande blijkt dat voor nuttige toepassing de Nederlandse bedrijven zich reeds bevinden op een zo goed als volledig concurrerende internationale markt. De Nederlandse overheid kan bij in- en uitvoer voor nuttige toepassing maar in beperkte mate sturen. In 2000 werd zo'n 77% van het Nederlandse afval nuttig toegepast. Het LAP heeft tot gevolg dat het aandeel nuttige toepassing, dus het afval dat vrij kan worden verhandeld en getransporteerd, zal groeien tot zo'n 83% in 2012.

Voor afval dat bestemd is voor verwijderen, is de situatie anders. In tegenstelling tot in andere landen wordt in Nederland het grootste deel van het brandbaar restafval verbrand. Daarbij gelden strenge milieu-eisen, met name aan de emissies naar de lucht bij afvalverbranding. Ook heeft Nederland een stortverbod voor brandbaar restafval en worden strenge eisen gesteld aan de inrichting en nazorg van stortplaatsen. Met deze voorzieningen loopt Nederland nu nog voorop in Europa. Met de implementatie van de EG-richtlijnen betreffende het verbranden en storten van afvalstoffen moeten landen ook aan strengere eisen gaan voldoen. Hierdoor vindt harmonisatie op Europees niveau plaats en is er op termijn geen verschil meer tussen de lidstaten. Op dit moment bevinden de Nederlandse verwijderingsbedrijven zich dus in theorie nog in een nadelige positie ten opzichte van buitenlandse bedrijven.

Dit is een van de redenen dat in het LAP wordt gesteld dat de landsgrenzen voor verwijderen gesloten blijven. De betreffende bedrijven ervaren momenteel dus geen nadelige gevolgen van de strengere eisen in Nederland.

Gelet op mogelijke ontwikkelingen heeft de Erasmus Universiteit in opdracht van het ministerie van VROM onderzoek gedaan naar de effecten van het opengaan van landsgrenzen voor brandbaar restafval voor de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (OCFEB 2001). Uit dat onderzoek is gebleken dat het op korte of middellange termijn (binnen 1 jaar respectievelijk 5 jaar) opengaan van de grenzen voor al het te verbranden restafval kan leiden tot financiële verliezen voor de AVI's.

Als de grenzen open gaan voor alleen het hoogcalorisch afval zijn er geen problemen. De reden voor deze gevolgen is het ontbreken van een gelijk speelveld met de ons omringende landen. In het LAP is daarom opgenomen dat de landgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen, gehandhaafd blijven zolang er geen gelijk speelveld is met de ons omringende landen. Hoogcalorisch afval dat wordt ingezet als brandstof, mag wel over de landsgrenzen heen worden getransporteerd.

Voor te storten onbrandbaar afval blijven de landsgrenzen gesloten uit oogpunt van zelfvoorziening.

Overigens zijn in de ons omringende landen (Duitsland, België en Frankrijk) op het gebied van verwijdering van afvalstoffen momenteel diverse ontwikkelingen gaande, zoals discussies over de introductie van stortverboden. Ook vindt door de EG-richtlijn betreffende de verbranding van afval en de EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen een harmonisatie plaats van milieu-eisen. Wanneer in genoemde landen sprake is van een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau van afvalbeheer, bestaat er geen bezwaar tegen het opheffen van de betreffende landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen.

Bij het vaststellen van minimumstandaarden in het LAP wordt onder andere rekening gehouden met de situatie in het buitenland en met mogelijke consequenties van het vaststellen van een bepaalde standaard voor in- en uitvoer. Het is dus niet zo dat automatisch de verwerkingsmethode met de laagste milieudruk tot minimumstandaard wordt verheven. Het risico dat een bepaalde minimumstandaard er toe leidt dat de Nederlandse bedrijven het betreffende afval verliezen en dat het afval naar het buitenland gaat, wordt nadrukkelijk meegenomen bij het vaststellen van de standaarden. Overigens heeft Nederland het initiatief genomen om op Europees niveau toe te werken naar meer harmonisatie bij de hoogwaardigheid van verwerking. Daarbij wordt onder andere bezien of de ontwikkeling van minimumstandaarden op Europees niveau mogelijk is.

6. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor de marktwerking?

In paragraaf 5.9 is aangegeven dat in een in 1999 door de Erasmus Universiteit uitgevoerde studie (OCFEB, 1999) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van het Nederlandse afvalbeheer goed is. 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 inzamelen 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 AVI's worden afgedekt door gemeenten.

Het LAP zet in op een verdere versterking van de marktwerking om een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer te bevorderen.

Allereerst vervallen met de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet milieubeheer de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer, namelijk die voor het niet brandbare afval. Daarnaast werkt het LAP toe naar een gelijk internationaal speelveld voor verbranden als vorm van verwijderen.

Hierdoor kan op den duur sprake zijn van een Europese verbrandingsmarkt, waardoor een verdere toename van marktwerking plaatsvindt.

Ook vindt een inperking plaats 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 gaat dan met name om het verschuiven van een deel van het verbranden van afvalstoffen van verwijderen naar nuttige toepassing. Voor deze laatstgenoemde vorm van afvalbeheer gelden geen restricties: er is geen capaciteitsregulering en de toe- en uitbreiding is vrij.

Voor verbranden als vorm van verwijdering neemt de marktwerking ook enigszins toe, omdat uitbreiding van de capaciteit is toegestaan als het energetisch rendement van de uitbreiding ten minste 30% bedraagt. Er is dus een mogelijkheid om toe te treden tot de markt van verbranden als vorm van verwijderen. Die mogelijkheid is wel beperkt, want er moet immers worden voorkomen dat er een overschot aan capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen ontstaat. Daarom valt de uitbreiding nog wel onder een capaciteitsregulering en zal per voorgenomen uitbreiding worden bezien of deze kan worden vergund.

Verder voorziet het LAP in een verdere deregulering en wordt het bereiken van het gewenste afvalbeheer met name door de inzet van marktconforme instrumenten (zoals financiële instrumenten) gestimuleerd. Daarbij speelt het aspect belonen (bijvoorbeeld VAMIL-regeling) een belangrijke rol. Uiteraard worden ook instrumenten ingezet om minder gewenst afvalbeheer te straffen, zoals de stortbelasting.

Tenslotte worden met stimuleringsmaatregelen technische innovaties die de marktposities van bedrijven kunnen versterken, mogelijk gemaakt.

7. Wat zijn de sociaal economische effecten (werkgelegenheid, loonkosten, import en export) van het LAP?

De belangrijkste nieuwe onderdelen van het LAP zijn de realisatie van meer nascheiding van brandbaar restafval en de inzet van hoogcalorisch afval als brandstof. Het gaat dus voornamelijk om een verschuiving van het storten van brandbaar restafval naar het verbranden ervan.

Deze verschuiving heeft niet tot gevolg dat een deel van de huidige werkgelegenheid vervalt. Hooguit kan door het teruglopen van het storten van afval met minder personeel worden volstaan bij stortplaatsen. Aan de andere kant stijgt de vraag naar personeel door het realiseren van scheidingsinstallaties en installaties die hoogcalorisch afval geschikt maken om te worden ingezet als brandstof. De verwachting is dat voor deze nieuwe installaties meer personeel benodigd is dan op den duur bij stortplaatsen vrijkomt.

De effecten van het LAP voor in- en uitvoer zijn in de antwoorden op de vorige vragen reeds uitgebreid aan de orde geweest.

21.3 Milieugevolgen

- 1. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor het energieverbruik en de mobiliteit?**
- 2. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor het verbruik en beheer van de voorraden van grondstoffen?**

Verbruik, gebruik en beheer van grondstoffen en brandstoffen

De hoogste trede van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer is afvalpreventie. Een van de belangrijke voordelen van afvalpreventie is dat het gebruik van primaire grond- en brandstoffen wordt beperkt. Tussen 1985 en 2000 is een relatieve ontkoppeling opgetreden tussen de groei van het BBP en de groei van het totale afvalaanbod. Dit betekent dat er in 2000 ongeveer 19% minder afval is ontstaan dan op basis van de groei van het BBP zou zijn ontstaan.

Deze relatieve ontkoppeling wordt conform de definitie van de OESO gezien als preventie. Het LAP is erop gericht om de relatieve ontkoppeling tussen BBP-groei en afvalaanbodgroei te vergroten en tussen 2000 en 2012 ongeveer 18% preventie te bereiken.

Na preventie volgen in de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer de treden product- en materiaalhergebruik. Hergebruik leidt er toe dat producten en materialen in de stofkringloop worden gehouden en dat minder primaire grond- en brandstoffen hoeven te worden ingezet. Om afval als product of als materiaal te kunnen hergebruiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk dat het afval direct na het ontstaan gescheiden wordt gehouden en gescheiden wordt afgevoerd. Een goed voorbeeld daarbij wordt gegeven door de industrie en de bouw- en sloopsector, in 2000 samen goed voor ongeveer tweederde van het totale afvalaanbod. Zij scoren met respectievelijk 86% (exclusief fosforzuurgips) en 94% hergebruik erg goed. Minder goed is het gesteld bij de doelgroepen consumenten (huishoudelijk afval) en HDO-sector met respectievelijk 45 en 52% hergebruik. De gezamenlijke overheden in het AOO hebben op basis van de evaluatie van het Programma Gescheiden Inzamelen Huishoudelijk Afval (GIHA) vastgesteld dat extra stimulering van afvalpreventie en afvalscheiding noodzakelijk is bij consumenten en in de HDO-sector om de doelstellingen te halen. Hiertoe heeft het AOO in januari 2001 het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval' (AOO 2001b) opgesteld. Het programma bevat een groot aantal projecten ter stimulering van afvalscheiding en afvalpreventie. Ook is de 'Subsidieregeling aanpak milieudrukvermindering' vastgesteld op grond waarvan gemeenten een deel van de kosten voor activiteiten op dit vlak vergoed kunnen krijgen. Activiteiten om afvalscheiding van bedrijfsafval te bevorderen, maken onderdeel uit van het Uitvoeringsprogramma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'. Dit programma heeft een brede invalshoek en heeft betrekking op afvalpreventie, afvalscheiding en energie- en waterbesparing bij bedrijven.

Een andere vorm van nuttige toepassing is de inzet van afvalstoffen als brandstof.

In 2000 is ongeveer 8,4 Mton brandbaar niet-gevaarlijk restafval ontstaan, waarvan 2,5 Mton is gestort vanwege een tekort aan verbrandingscapaciteit. Het LAP is erop gericht om de energie-inhoud van het brandbaar restafval beter te benutten en een grotere energieopbrengst te bereiken. Hiertoe wordt ingezet op het zoveel mogelijk inzetten van afval als brandstof in bestaande e-centrales, cementovens en nieuwe specifieke hoogcalorische verbrandingsinstallaties. Het gaat daarbij om ruim 3,5 Mton afval. Het afval dat niet als brandstof kan worden ingezet, moet worden verbrand in de bestaande afvalverbrandingsinstallaties. Het streven is om het rendement van deze installaties verder te verhogen. Het storten van brandbaar afval moet uiterlijk in 2006 worden beëindigd. Het beleid om brandbaar restafval na te scheiden, het hoogcalorisch afval in te zetten als brandstof en het laagcalorisch afval te verbranden in de bestaande afvalverbrandingsinstallaties wordt wat betreft de milieuconsequenties onderbouwd door het MER van het LAP (AOO 2001c).

In de sectorplannen in deel 2 van het LAP worden voor 34 (categorieën van) afvalstoffen minimumstandaarden vastgesteld. De minimumstandaard geeft aan wat de minimale hoogwaardigheid van be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen is en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is. Bij het vaststellen van de minimumstandaarden worden de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer, de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening en de stimulans die uitgaat voor de afvalverwerkingssector tot het verhogen van het milieurendement van de verwerking en de ontwikkeling van nieuwe technieken. Voor een aantal afvalstoffen worden de milieueffecten van be- en verwerken in een MER beschreven (AOO 2001c).

Mobiliteit

In 2000 werd zo'n 77% van het in Nederland ontstane afval nuttig toegepast. Dit afval beweegt zich op een nagenoeg vrije Europese markt en er zijn nauwelijks beperkingen aan het transport van die afvalstoffen verbonden.

Het LAP heeft tot gevolg dat het aandeel nuttige toepassing, dus het afval dat vrij kan worden verhandeld en getransporteerd, zal groeien tot zo'n 83% in 2012. De kans bestaat dus dat meer afval wordt getransporteerd. In overleg met het bedrijfsleven wordt bezien in hoeverre nieuwe nuttige toepassingen, met name die van afvalstof als brandstof, in Nederland kunnen worden gerealiseerd. Hierdoor wordt het transport van de betreffende afvalstoffen beperkt. Overigens is het mogelijk toenemen van transportbewegingen een bijna automatisch gevolg van de beweging naar meer marktwerking bij afvalbeheer.

3. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor afvalstromen en emissies naar de lucht, de bodem en het oppervlaktewater?

De belangrijkste nieuwe onderdelen van het LAP zijn nascheiding van brandbaar restafval en de inzet van hoogcalorisch afval als brandstof. Het gaat dus met name om een verschuiving van het storten van brandbaar restafval naar het verbranden ervan.

Het beleid om brandbaar restafval na te scheiden, het hoogcalorisch afval in te zetten als brandstof en het laagcalorisch afval te verbranden in de bestaande afvalverbrandingsinstallaties wordt wat betreft de milieuconsequenties onderbouwd in het MER van het LAP (AOO 2001c).

Door meer afvalpreventie, afvalscheiding en de verschuiving van het storten van brandbaar restafval naar het verbranden ervan, komt er minder afval op de stortplaats terecht. Gelet op de voorzieningen van een stortplaats (onder- en bovenafdichting, stortgas-onttrekkingssystemen enz.) zullen er nauwelijks veranderingen optreden voor de emissies naar de bodem en het oppervlaktewater. Wel is het mogelijk dat de percolaat minder verontreinigingen bevat. Het minder storten zal ook tot gevolg hebben dat er minder methaan emissie plaats vindt.

4. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor het gebruik van de beschikbare fysieke ruimte?

De belangrijke beleidslijn in het LAP om meer afval na te scheiden en vervolgens het hoogcalorisch afval in te zetten als brandstof, heeft tot gevolg dat nieuwe scheidingsinstallaties en worden gebouwd. Hiervoor is fysieke ruimte noodzakelijk. Daartegenover staat dat door het ombuigen van het storten van brandbaar restafval naar nascheiding en hoogcalorische verwerking, minder stortcapaciteit nodig is. En stortplaatsen vormen juist de in het oog springende vorm van ruimtebeslag bij afvalbeheer.

In hoofdstuk 18 (Verwijdering) en in het capaciteitsplan storten in deel 3 van dit LAP wordt ingegaan op de beschikbare en noodzakelijke stortcapaciteit in de LAP periode. Er wordt uitgegaan van een moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit. Dit betekent dat er naast de huidige in exploitatie zijnde stortplaatsen geen nieuwe locaties komen en dat er geen uitbreidingen aan bestaande stortplaatsen plaatsvinden die niet passen binnen de geplande capaciteit.

Mocht in de toekomst nieuwe stortcapaciteit noodzakelijk zijn, dan zal die worden gerealiseerd door het uitbreiden en/of ontginnen van in exploitatie zijnde en reeds gesloten stortplaatsen. In de planperiode wordt verkend op welke bestaande stortplaatsen uitbreidingen milieuhygiënisch en ruimtelijk mogelijk zijn, wat de omvang daarvan is, en op welke termijn dergelijke uitbreiding mogelijk is te realiseren. Ten aanzien van voormalige stortplaatsen wordt verkend waar ontginning gecombineerd met heropenen van de stortplaats wordt voorgestaan, wat de omvang is van dergelijke initiatieven en binnen welke termijn de heropening is te realiseren. In dit laatste geval kan de fysieke ruimte die nu door voormalige stortplaatsen in beslag wordt genomen na ontginning voor andere toepassingen worden gebruikt.

Door beperkte uitbreiding van de verbrandingscapaciteit als vorm van verwijderen toe te staan (als het energetisch rendement ten minste 30% bedraagt) kan uitbreiding van bedoelde capaciteit plaatsvinden. Dit zal zeer waarschijnlijk alleen plaatsvinden bij bestaande AVI's.

Ook zal de verbrandingscapaciteit voor nuttige toepassing worden uitgebreid. Dit vindt plaats bij bestaande energiecentrales, door het bouwen van nieuwe eenheden bij bestaande afvalverbrandingsinstallaties of op nieuwe locaties.

21.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

1. Welke doelgroepen worden met de effecten van het LAP geconfronteerd en wat is hun omvang?

In feite wordt iedereen in Nederland met de effecten van het afvalstoffenbeleid geconfronteerd: burgers, bedrijfsleven en de overheid.

De burgers en het bedrijfsleven worden geacht aan afvalpreventie te doen en hun afval te scheiden. Burgers dienen hun afval vervolgens op de juiste plekken en op de juiste manier aan te bieden aan de gemeentelijke reinigingsdienst of een door de gemeente gecontracteerde inzamelaar. Bedrijven dienen contracten te sluiten met inzamelaars en onder meer rekening te houden met de verplichtingen voor melden en registreren.

De overheden tenslotte worden geacht bij het formuleren en uitvoeren van hun beleid rekening te houden met het LAP. Tevens vormt het LAP het toetsingskader voor vergunningverlening en voor de in- en uitvoer van afvalstoffen. Ook moeten de betreffende overheden bij inzameling, handhaving en monitoring handelen conform het LAP.

Het handhavingsbeleid is primair gericht op de bedrijven die zich van afval ontdoen en de afvalverwerkende bedrijven. Belangrijk hierbij is de groeiende eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor het milieuverantwoord omgaan met afvalstoffen.

2. Wat zijn de gevolgen van het LAP voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

In het LAP is een apart hoofdstuk handhaving (hoofdstuk 20) opgenomen, dat tot stand is gekomen op basis van uitgebreide bespreking met publiekrechtelijk en strafrechtelijk handhavende instanties en het bedrijfsleven. Dat hoofdstuk geeft een uitgebreid overzicht van alle activiteiten rond de inzet van handhaving en de verbetering van de handhaving van het afvalstoffenbeleid.

Kernpunten daarbij zijn:

- een verschuiving van handhaving van individuele bedrijven naar ketengerichte handhaving;
- de noodzaak tot betere afstemming van verantwoordelijkheden en activiteiten van de diverse handhavingsinstanties;
- verbetering van de afstemming en communicatie tussen beleidsmakers, vergunningverleners en handhavers.

Voor de handhaving van het LAP is de capaciteit bij de Milieuspectie met acht personen verhoogd: vier voor de handhaving van de EVOA en vier voor de handhaving van het LAP in het algemeen.

Om een effectieve handhaving te kunnen (blijven) waarborgen, is het noodzakelijk dat steeds inzicht bestaat in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer. Er moet dus een beeld zijn van de specifieke inhoudelijke problemen en van de beschikbare capaciteit van de gezamenlijke handhavers voor handhaving van het afvalbeheer. Daarom wordt begin 2002 in opdracht van de Ministers van VROM en Justitie en onder begeleiding van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een onderzoek gestart. In dit onderzoek worden op basis van de ervaringen van de werkvloer van de handhaving en van de bedrijven de belangrijkste problemen, de omvang en de kwaliteit van de handhaving van het afvalbeheer geïventariseerd. In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de prikkels tot professionalisering van de handhaving, de samenwerking tussen de afzonderlijke handhavers en de samenwerking tussen handhavers en bedrijven die actief zijn in het afvalbeheer. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zullen de betrokken ministers medio 2002 aangeven hoe zij een adequaat niveau van naleving en handhaving nastreven en hoe de financiering daarvan binnen hun eigen begroting wordt geregeld. Daarbij zullen met behulp van een risicoanalyse de prioriteiten worden geëxpliciteerd.

Parallel aan dit onderzoek zal het Expertisecentrum rechtshandhaving (ERH) bij het Ministerie van Justitie met de daar ontwikkelde ‘Tafel van elf’ de handhaafbaarheid van de volgende elementen uit het afvalstoffenbeheerregiem toetsen: het onderscheid nuttige toepassing en verwijdering, afvalpreventie, afvalscheiding en de financiële instrumenten. Op basis van deze analyses kan een gerichte aanpak bij de handhaving worden ontwikkeld, kan worden aangegeven hoe de handhavingsinspanningen inspelen op ontwikkelingen en zullen de gevolgen voor de capaciteit van de Inspectie Milieuhygiëne, gemeentelijke en provinciale toezichthouders en de strafrechtelijke actoren (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en CJIB) in kaart worden gebracht.

De twee hiervoor genoemde onderzoeken kunnen worden gezien als een specifieke aanvulling op twee projecten die in 2001 zijn gestart om de kwaliteit van de milieuregelgeving te bevorderen.

Het eerste project heeft tot doel om de handhaving van illegale dumpingen te verbeteren. Daartoe wordt door het Ministerie van Justitie het programma ‘Handhaven op Niveau’ uitgevoerd. Als uitloei van dit programma is onder meer een project gestart over het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Het doel van dit project is om met behulp van proefprojecten te komen tot een landelijke aanpak van dit probleem. Het project zal uitmonden in praktijkrichtlijnen voor de handhaving van dumpingen en verbranden van afval op basis van afspraken tussen bestuur, politie en het Openbaar Ministerie.

Het tweede project betreft het samenwerkingsproject ‘Verbetering milieuhandhaving’ van het Openbaar ministerie en het ministerie van VROM. In dit project is iets prominentere aandacht voor de afvalstoffenregels. De bevindingen van beide projecten worden meegenomen bij het verbeteren van de handhaving van het afvalbeheerregiem.

In het LAP wordt specifiek aandacht geschonken aan de zwerfafval problematiek en de illegale dumping van afvalstoffen. Overheid en bedrijfsleven werken samen aan de ontwikkeling van aanvullende generieke maatregelen (zoals bijvoorbeeld mediacampagnes, verbetering infrastructuur) om te komen tot een schonere leefomgeving. Ook wordt gesproken over specifieke maatregelen ter bestrijding van de hoeveelheid blikjes en kleine PET-flesjes in zwerfafval.

De strategie om zwerfafval te bestrijden, kent in elk geval de volgende elementen:

- opzetten van een infrastructuur om de burger in staat te stellen zijn afval kwijt te kunnen;
- geven van voorlichting en houden van acties om bewustwording te bevorderen;
- (aanscherpen van) handhavingsacties op gemeentelijk niveau;
- doorgaan met terreinbeheer (opruimen). Want waar het schoon is, blijft het langer schoon.

Eventueel kan hier een financiële prikkel voor consumenten om lege verpakkingen in te leveren aan worden toegevoegd.

In dit LAP wordt ook aandacht besteed aan een door veel gemeenten toegepast financieel instrument, zijnde de tariefdifferentiatie bij de inzameling van huishoudelijk afval (Diftar). Huishoudens betalen hierbij naar gelang de hoeveelheid afval die ze aanbieden. Onderzoek laat zien dat de invoering van Diftar gepaard gaat met een significante vermindering van het aanbod aan restafval en een beter scheidingsgedrag. Er is echter niet goed vast te stellen in hoeverre ongewenst ontwijkgedrag de oorzaak is van de vermindering van het restafval. Hierbij moet worden gedacht aan afvaltoerisme (het elders aanbieden van afval) en illegale dumpingen. Een financiële prikkel om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen kan dus tegelijkertijd aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van dit type instrument moet dan ook steeds goed worden bezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Een belangrijk onderdeel van het LAP vormen de in de sectorplannen opgenomen minimumstandaarden voor verwerking. Deze moeten worden gehandhaafd via de vergunningverlening. Omdat de opgenomen minimumstandaarden doorgaans aansluiten bij de mogelijkheden die in de praktijk zijn gebleken, hoeft de handhaving ervan niet op onoverkomelijke problemen te stuiten. Wel vraagt dit extra aandacht omdat het voor een groot deel van de afvalstromen, namelijk het niet-gevaarlijk afval, een nieuwe aanpak betreft.

Ter versterking en verbetering van de handhaving van dit LAP wordt in 2002 een nieuw samenwerkingsverband tussen beleidsmakers, handhavers, vergunningverleners en bedrijfsleven opgezet. Hierin wordt getracht de communicatie tussen de actoren te verbeteren, tot een identificatie van problemen in de praktijk te komen en tot een genereren van oplossingen daarvoor. Ook wordt speciaal voor de handhaving van het LAP een apart handhavingsoverleg van het beleid met de diverse handhavende instanties ingesteld.

3. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?

De aard van de maatregelen in het LAP, de inzet van marktconforme instrumenten, de grotere uniformiteit in regulering, de grotere mate van liberalisatie bij de in- en uitvoer en bij mogelijkheden om tot nieuwe investeringen te komen, brengen met zich dat de belasting van de rechterlijke macht naar verwachting niet zal toenemen in vergelijking met de huidige situatie. Bovendien heeft als gevolg van de schaalvergroting in de sector een sterke professionalisering plaatsgevonden waarbij bedrijven het zich niet kunnen permitteren op een slechte manier in het nieuws te komen.

De strafrechterlijk handhaving van het afvalstoffenbeleid krijgt in de planperiode een extra impuls in het project Verbetering milieuhandhaving, waarin VROM en het Openbaar Ministerie samenwerken en dat moet leiden tot specifieke verbeteringsmaatregelen.

4. Welke organisaties zullen het beleid van het LAP uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten van de uitvoering?

Omdat iedereen (burgers, bedrijfsleven en overheid) met de effecten van het LAP wordt geconfronteerd, is het aantal organisaties dat het beleid van het LAP zal uitvoeren navenant. Zoals eerder al is aangegeven is/wordt het LAP opgesteld in nauw overleg met de andere overheden, bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties. Hierdoor is al in een vroeg stadium duidelijk verkregen wat de wensen, problemen enz. van alle partijen zijn en hebben zij mede invulling kunnen geven aan het afvalbeleid.

Tijdens het opstellen van het LAP, diverse besprekingen met alle betrokkenen en het overleg met de Vaste Commissie VROM is gebleken dat de beleidslijnen van het LAP breed worden onderschreven. Het belangrijkste punt van kritiek bij het opstellen van het LAP had betrekking op het oorspronkelijke voorstel de stortbelasting tussen 2002 en 2006 jaarlijks met een vast bedrag te verhogen. De meeste partijen waren van mening dat een dergelijke verhoging niet nodig was en zelfs contraproductief zou kunnen werken. In het IBO/MDW onderzoek is in november 2001 bevestigd dat het storttarief na de geplande verhoging van 1 januari 2002 hoog genoeg is om alternatieven van de grond te laten komen. Daarom is in het LAP geen verdere verhoging van de stortbelasting na 1 januari 2002 meer voorzien. Mocht tijdens de LAP-periode (2002-2006) echter blijken dat de storttarieven toch te laag zijn om het gewenste afvalbeheer te bereiken, dan zal de noodzaak voor een verdere verhoging van de stortbelasting opnieuw worden gezien.

Een voorbeeld van de overeenstemming die er bestaat over de LAP beleidslijn van nascheiden en hoogcalorisch verbranden, is de oprichting van het Platform secundaire brandstoffen in het vierde kwartaal van 2001. In dat platform zijn bedrijfsleven en overheid vertegenwoordigd en worden in drie werkgroepen diverse aspecten van het nieuwe beleid uitgewerkt: de afzet en de kwaliteit van de secundaire brandstoffen (certificering), de teruggave van de REB en de capaciteit voor nascheiding en productie van secundaire brandstof.

Verder blijkt uit het capaciteitsplan thermisch verwerken dat er al veel initiatieven zijn om te komen tot de benodigde capaciteit voor nascheiding en hoogcalorisch verbranden.

Er zijn besprekingen gevoerd tussen initiatiefnemers en de minister van VROM, die hebben geleid tot concrete initiatieven van het bedrijfsleven voor de oprichting van installaties voor nascheiding, productie van secundaire brandstoffen en hoogcalorische verbranden. In 2002 wordt bezien of de voornemens en concrete initiatieven in een intentieverklaring van bedrijfsleven en overheid kunnen worden vastgelegd. De aanpak in het LAP, waarbij een hoge storthetfing dergelijke initiatieven financieel aantrekkelijk maakt, heeft daar aan bijgedragen.

22 UITVOERING EN MOGELIJKE AANVULLENDE MAATREGELEN

22.1 Inleiding

In dit LAP zijn diverse maatregelen, acties, stimuleringsprogramma's enz. opgenomen die door overheden, bedrijfsleven en burgers al dan niet gezamenlijk moeten worden uitgevoerd. In paragraaf 22.2 zijn op de uitvoering gerichte programma- en actiepunten vastgesteld.

Het in dit beleidskader geformuleerde beleid is gebaseerd op een aantal ambities en prognoses die sterk sociaal maatschappelijk en economisch bepaald zijn. Wanneer de ontwikkelingen de komende jaren een andere wending nemen dan waarvan bij het bepalen van deze beleidslijn werd uitgegaan, kan het nodig zijn aanvullende maatregelen te nemen om de doelstellingen van het LAP alsnog te realiseren. Deze maatregelen komen in paragraaf 22.3 aan de orde.

22.2 Uitvoering

Voor de uitvoering van het LAP zijn de volgende programma- en actiepunten vastgesteld.

Programmapunt 1	
Zorgdragen voor een structurele uitvoering en evaluatie van het LAP. Door: gezamenlijke overheden.	
Actiepunt 1.1	Opstellen van een taakopdracht voor een uitvoeringswerkgroep. In deze werkgroep zijn rijk, provincies en gemeenten vertegenwoordigd. De werkgroep volgt de monitoring van het LAP en de uitvoering van de actiepunten, rapporteert daarover aan het AOO en stelt waar nodig nadere maatregelen voor. Instelling van de werkgroep in april 2002.
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. Door: overheid en bedrijfsleven.	
Actiepunt 2.1	In het Platform secundaire brandstoffen realiseren overheden en bedrijfsleven een systeem van kwaliteitsborging, dat in 2003 effectief moet zijn.
Actiepunt 2.2	In het Platform secundaire brandstoffen doen overheden en bedrijfsleven voorstellen om in de belastingplannen een adequate inzet van de REB te realiseren.
Actiepunt 2.3	Regulier overleg realiseren tussen overheid en bedrijfsleven over de ontwikkeling van de capaciteit voor thermische verwerking van afvalstoffen. Tevens opstellen van een intentieverklaring.
Actiepunt 2.4	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.

Programmapunt 3	
Zorgdragen voor een adequate handhaving van de beleidsmaatregelen in het LAP. Door: gezamenlijke overheden.	
Actiepunt 3.1	Instellen van een regulier LAP-handhavingsoverleg en identificatie van de prioriteiten bij de handhaving (maart 2002).
Actiepunt 3.2	Instellen van een werkgroep van handhavingsinstanties en bedrijfsleven om de communicatie over vergunningverlening, handhaving en compliance te verbeteren (september 2002).

Programmapunt 4	
Zorgdragen voor een adequate monitoring van het LAP. Door: overheden, bedrijfsleven, onderzoekinstellingen enz.	
Actiepunt 4.1	In een monitoringprogramma aangeven wat en hoe wordt gemonitord, zowel van het algemene beleid als van de sectorplannen en capaciteitsplannen (maart 2002)
Actiepunt 4.2	(Her)instellen van een regulier monitoringoverleg voor het LAP (maart 2002) met een taakstelling zoals in het beleidskader van het LAP en het monitoringprogramma is aangegeven.

Programmapunt 5	
Streven naar een gelijk speelveld in Europa. Door: (primair) ministerie van VROM.	
Actiepunt 5.1	Voortgaan met de inzet voor harmonisatie van termen en definities, zoals rond het begrip afvalstof en het onderscheid nuttige toepassing. Inzet leveren door het organiseren van workshops en leveren van inbrengen in TAC en WMC.
Actiepunt 5.2	Streven naar een Europese aanpak van minimumstandaards. Naast de algemene discussies daarover, streven naar een aanpak die voorziet in het eerst met een beperkt aantal landen een mogelijke aanpak te ontwikkelen (werken van onderaf)..
Actiepunt 5.3	Bij de implementatie van Europese richtlijnen als uitgangspunt nemen dat harmonisatie en bescherming van het milieu vooraan staan en er geen marktverstoringen mogen optreden.
Actiepunt 5.4	Rechtstreeks overleg aangaan met Duitsland, België en Frankrijk om met die landen tot een gelijk speelveld voor het verbranden van afval te komen.
Actiepunt 5.5	Jaarlijks rapporteren aan de Tweede kamer over de voortgang in het brealiseren van een gelijk Europees speelveld.

Programmapunt 6	
Optimaliseren van preventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval, om te voorkomen dat huishoudelijk restafval onnodig wordt gestort en verbrand. Door: gezamenlijke overheden.	
Actiepunt 6.1	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.

Programmapunt 7	
Beheersen van de capaciteit voor sorteren en zorgdragen voor de continuïteit ervan. Door: gezamenlijke overheden.	
Actiepunt 7.1	Om een nauwkeurig beeld van de beschikbare restcapaciteit te krijgen, worden alle in exploitatie zijnde stortplaatsen in de planperiode ingemeten.
Actiepunt 7.2	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.
Actiepunt 7.3	Er wordt verkend op welke bestaande stortplaatsen op den duur uitbreidingen vanuit milieu en ruimte mogelijk zijn en wat de omvang daarvan kan zijn.
Actiepunt 7.4	Er wordt bezien of vrijstelling van de stortbelasting kan worden verleend voor de hoeveelheid afvalstoffen die in het stortlichaam wordt gebruikt voor het realiseren van noodzakelijke voorzieningen (bouwmaterialenbalans).

Programmapunt 8	
Zorgdragen voor opstellen en uitvoeren van een uitvoeringsstrategie 'Duurzaam consumeren'. Door: gezamenlijke overheden.	
Actiepunt 8.1	Inventarisatie opstellen van succesvolle projecten met duurzaam consumeren.
Actiepunt 8.2	Het opstellen en uitvoeren van een uitvoeringsstrategie mede op basis van reeds opgedane ervaringen.

Programmapunt 9	
Opleggen van preventieve maatregelen bij vergunningplichtige bedrijven en handhaven van algemene regels voor preventie krachtens de 8.40 AMVB's. Door: provincies en gemeenten.	
Actiepunt 9.1	Inventariseren van de bedrijven en bedrijfstakken door de bevoegde gezagen (provincies en gemeenten) waar substantieel potentieel voor afvalpreventie aanwezig is.
Actiepunt 9.2	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.
Actiepunt 9.3	Selectief steekproeven nemen bij gemeenten en provincies om het effect van de opgelegde maatregelen voor afvalpreventie bij bedrijven te meten.
Preventieve maatregelen treffen zodat provincies, waterschappen en gemeenten uiterlijk 2005 zo'n 30 procent minder afval produceren. Door: provincies, waterschappen en gemeenten.	
Actiepunt 9.4	Provincies, waterschappen en gemeenten stellen bestuurlijk vast te stellen programma's op voor interne milieuzorg en duurzaam inkopen.
Actiepunt 9.5	Provincies, waterschappen en gemeenten brengen hun programma's voor interne milieuzorg en duurzaam inkopen tot uitvoering.
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. Door: provincies en gemeenten.	
Actiepunt 9.6	Provincies en gemeenten ontwikkelen instrumenten en passen deze toe om invoering van product- en ketenaspecten bij bedrijven te bevorderen.
Actiepunt 9.7	Provincies en gemeenten ontwikkelen in overleg met het bedrijfsleven het begrip duurzaam ondernemen en werken dit nader uit naar de economische, milieu- en sociale prestaties van bedrijven.

22.3 Mogelijke aanvullende maatregelen

Belangrijke onderdelen van het beleid zijn een verdere beperking van de groei van het afvalaanbod door een gerichte intensivering van preventie, een verdere verhoging van de inzet van afvalstoffen voor nuttige toepassing en de afname tot nul ton van het storten van brandbaar en herbruikbaar afval.

Een aantal situaties kan het bereiken van de doelstellingen van het LAP in gevaar brengen. In het minst ongunstige geval zijn dat situaties die de realisatie van de doelstellingen van het LAP vertragen, maar de LAP-beleidslijn (inzetten op nascheiding en het benutten van afval als brandstof) niet ter discussie stellen. Voorbeelden zijn het niet bereiken van de gewenste mate van preventie of het stagneren van afvalscheiding aan de bron.

Er kunnen echter ook situaties optreden, waarbij essentiële maatregelen binnen de aangegeven beleidslijn niet het gewenste effect hebben. Het onvoldoende van de grond komen van nascheidingsinitiatieven en het stagneren van de inzet van afvalstoffen als brandstof zijn daar voorbeelden van.

Uit de jaarlijkse monitoring van het LAP, waarbij met name wordt gezien of de LAP-beleidslijn effect heeft, blijkt in hoeverre de hiervoor genoemde situaties zich voordoen. Mocht uit de monitoring blijken dat er ontwikkelingen optreden die het bereiken van de doelstellingen in gevaar kunnen brengen, dan wordt inzichtelijk gemaakt wat de oorzaken zijn van die ontwikkelingen en wordt aangegeven hoe kan worden ingegrepen.

In de volgende paragrafen worden mogelijke ontwikkelingen behandeld en wordt aangegeven welke aanvullende maatregelen dan worden ingezet. De aard van de aanvullende maatregelen kan variëren van bijsturen, bijvoorbeeld door het intensiveren of specificeren van lopende acties of programma's, tot het terugvallen op een minder hoog ambitieniveau (terugvaloptie), bijvoorbeeld door het meer toestaan van de uitbreiding van verbrandingscapaciteit voor verwijdering.

De mogelijke aanvullende maatregelen zijn globaal geformuleerd en niet als een uitputtende opsomming bedoeld. Het kan immers zijn dat er zulke specifieke oorzaken zijn voor de nadelige ontwikkelingen, dat ook meer specifieke maatregelen dan nu beschreven noodzakelijk zijn.

22.3.1 De economische groei is anders dan in de LAP-scenario's

Als de economische groei lager is dan is voorzien in het beleid-scenario, dan zal naar verwachting minder afval ontstaan dan in hoofdstuk 6 (Afvalbeheerscenario's en doelstellingen) is geprognoseerd. In dat geval behoeven geen extra maatregelen te worden genomen. Wel wordt dan gezien of kan worden ingezet op het sneller dan in 2012 bereiken van de kwantitatieve doelstellingen van dit LAP.

Als de economische groei hoger is dan voorzien, dan stijgt het afvalaanbod naar verwachting sterker dan de prognoses in het LAP aangeven. De eerste maatregel is dan het intensiveren van de preventieprogramma's en -maatregelen.

Omdat in dit LAP al een tamelijk hoog niveau van preventie wordt nagestreefd, is het onwaarschijnlijk dat extra preventiemaatregelen de stijging van het afvalaanbod kunnen opvangen. In dat geval geldt als maatregel een verhoogde inzet op afvalscheiding, zowel aan de bron als door nascheiding, en op thermische verwerking. Hierdoor kan de extra ontstane hoeveelheid afval worden ingezet voor materiaalhergebruik, producthergebruik en als brandstof. De ingezette beleidslijn kan dan alsnog worden gerealiseerd, al is daar waarschijnlijk een langere tijd voor nodig. Nadere maatregelen aan de kant van de verwijderingscapaciteit zijn dan niet noodzakelijk.

22.3.2 Het preventiebeleid leidt niet tot de gewenste afvalreductie

Als de preventieprogramma's die in dit LAP zijn beschreven niet het gewenste effect hebben, zal het afvalaanbod sterker stijgen dan de prognoses in het LAP aangeven.

Evenals bij de in de vorige paragraaf genoemde grotere economische groei, is ook hier de eerste maatregel het intensiveren van preventieprogramma's en maatregelen.

De tweede maatregel is een verhoogde inzet op afvalscheiding, zowel aan de bron als nascheiding, en op thermische verwerking. Er zijn dan geen nadere maatregelen aan de kant van de verwijderingscapaciteit noodzakelijk.

22.3.3 Afvalscheiding aan de bron stagneert

Als het scheiden aan de bron stagneert, wordt minder materiaal- en producthergebruik bereikt en wordt meer restafval voor verwijdering aangeboden. De eerste maatregel is uiteraard het intensiveren van de programma's en maatregelen gericht op afvalscheiding aan de bron. Mochten deze geen of onvoldoende effect hebben, dan is de tweede maatregel een verhoogde inzet op nascheiding en thermische verwerking. Dit betekent echter wel dat binnen nuttige toepassing een verschuiving kan optreden van product- en materiaalhergebruik naar hoofdgebruik als brandstof.

22.3.4 De huidige stortbelasting heeft niet het beoogde effect

Een belangrijk onderdeel van de beleidslijn uit dit LAP is de prikkel van de afvalmarkt door het storten duur te houden (via de stortbelasting). Als deze prikkel niet leidt tot de beoogde uitbreiding van de capaciteit voor nascheiding en thermische verwerking, resulteert dat in een toenemende hoeveelheid brandbaar en herbruikbaar afval die moet worden gestort.

Als de reden hiervoor is dat de kosten voor nascheiding en verdere verwerking hoger liggen dan het storttarief, dan is de eerste maatregel het verhogen van de stortbelasting.

Als er geen specifieke redenen zijn aan te wijzen voor het niet van de grond komen van initiatieven voor nascheiding en thermische verwerking en de (internationale) verwachting is dat daar op korte tot middellange termijn geen verandering in zal optreden, is de meest realistische maatregel het herzien van de beleidslijn uit dit LAP. Dit kan resulteren in het toestaan van de uitbreiding van verbrandingscapaciteit voor verwijderen, ook als niet aan het energetische rendement van 30% wordt voldaan. Voor de periode dat onvoldoende verbrandingscapaciteit beschikbaar is, wordt het storten van brandbaar afval toegestaan.

Voor de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit voor verwijderen heeft de minister een bijzondere verantwoordelijkheid, dit in tegenstelling tot de uitbreiding van capaciteit voor verbranden als nuttige toepassing. De bijzondere verantwoordelijkheid kan tot uitdrukking komen in het zekerstellen van of garanties geven voor de financiering van de capaciteit dan wel het daadwerkelijk zelf de realisatie ter hand te nemen. Deze oplossing is echter pas aan de orde als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput.

22.3.5 De kosten voor verbranden als vorm van verwijderen stijgen fors

Door de hoge storkosten kan de vraag naar verbrandingscapaciteit voor verwijderen stijgen. Hierdoor neemt de concurrentie toe tussen gemeenten en het bedrijfsleven voor het contracteren van verwijderingscapaciteit. Dit kan leiden tot hogere tarieven voor verbranden als vorm van verwijderen en tot het verdringen van huishoudelijk restafval uit de AVI's ten gunste van bedrijfsrestafval. Dit laatste kan weer tot gevolg hebben dat minder afval wordt nagescheiden en wordt ingezet als brandstof, omdat het bedrijfsrestafval daarvoor het meest geschikt is. Deze situatie kan ertoe leiden dat meer huishoudelijk afval moet worden gestort.

De eerste maatregel die dan kan worden genomen is het zorgdragen dat het verbranden van huishoudelijk restafval voorrang krijgt bij de AVI's. Dit kan gebeuren door het sluiten van een convenant met de AVI's of in het uiterste geval door het opnemen van een acceptatieplicht voor huishoudelijk restafval in de vergunningen van de AVI's.

Een andere maatregel is het activeren door de minister van VROM van het artikel in de Wet milieubeheer, waardoor hij de mogelijkheid krijgt om maximum en minimum tarieven voor verwijdering vast te stellen.

22.3.6 De landsgrenzen gaan open terwijl er nog geen gelijk speelveld is

In dit LAP is aangegeven dat Nederland de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen gesloten houdt, zolang er geen gelijk speelveld met de ons omringende landen bestaat.

Deze beleidslijn kan worden doorkruist door bijvoorbeeld juridische uitspraken of besluiten van de Europese Commissie, waardoor de bedoelde landsgrenzen moeten worden geopend zonder dat een gelijk speelveld met de daarvoor relevante lidstaten is gerealiseerd.

De kans bestaat dat daardoor Nederlandse AVI's geen vollast meer hebben en verliezen leiden. In dat geval zal de minister van VROM, gelet op zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de verwijdering, zich beraden op de dan ontstane situatie en de gevolgen voor individuele verwijderingsinrichtingen.

22.4 'Het succes van het beleid leidt tot problemen'

Aan het eind van dit hoofdstuk en aan het eind van dit beleidskader een situatie, waarin het succes van het beleid tot problemen kan leiden. Als namelijk het beleid gericht op afvalpreventie en afvalscheiding erg succesvol is, kan dit resulteren in minder dan 5,0 Mton brandbaar niet-gevaarlijk restafval voor verwijdering. Dat betekent dat de AVI's geen vollast hebben en gemeentelijke eigenaren en aandeelhouders voor eventuele financiële verliezen moeten opdraaien. In dit geval wordt invoer van brandbaar afval voor verwijdering in de Nederlandse AVI's toegestaan.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 REFERENTIES

- 1 AOO 1992: Tienjarenprogramma Afval 1992-2002, Utrecht
- 2 AOO 1995: Tienjarenprogramma Afval 1995-2005, Utrecht
- 3 AOO 1999: Landelijk Stortplan, Derde wijziging van het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005, AOO 99-04, Utrecht
- 4 AOO 2000a: Structuur van de afvalmarkt, AOO 2000-02, Utrecht
- 5 AOO 2000b: Evaluatie minimumstandaarden, LAP 0012, Utrecht
- 6 AOO 2001a: Afvalmarkt: overheidsondernemingen en ontwikkelingen, AOO 2001-05, Utrecht
- 7 AOO 2001b: Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijk afval, Utrecht
- 8 AOO 2001c: MER LAP, Utrecht
- 9 CTOA 1996: Eindrapport van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering
- 10 EC 2001: Zesde Milieuactieprogramma, Brussel
- 11 ERM/TME 2000: Internalisering van de afvalkosten, ERM en TME, 2000
- 12 EZ 1995: Derde energienota, Den Haag
- 13 EZ 1997: Actieprogramma Duurzame energie in opmars, Den Haag
- 14 Ffact 2001: De haalbaarheid van Europese minimumstandaards voor afvalverwerking (in opdracht van VROM), Braine l'Alleud
- 15 MDW 1997: Eindrapport van de werkgroep Markt en overheid, Den Haag
- 16 OCFEB 1999: Afvalmarkt in de branding, Rotterdam
- 17 OCFEB 2001: Afvalprijzen zonder grenzen, Rotterdam
- 18 RvB 2001: Besluiten producentenverantwoordelijkheid, Research voor Beleid, 2001
- 19 RIVM 1999: Milieubalans 1999, Utrecht
- 20 RIVM 2000: Milieucompendium 2000, www.rivm.nl/milieucompendium.
- 21 VROM 1988: Notitie preventie en hergebruik van afvalstoffen, Den Haag
- 22 VROM 1991: Nota Klimaatverandering, Den Haag
- 23 VROM 1996: Brief van de minister van VROM aan de voorzitter van de Tweede Kamer met het regeringsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering, 3 december 1996, MBA 96069714, Den Haag
- 24 VROM 1999: Schoner produceren in Nederland; Deel 2: resultaten afvalpreventie en provinciale resultaten; 1999
- 25 VROM 2000: Richtlijnen voor de MER van het LAP, 2000, Den Haag
- 26 VROM 2001: Schoner produceren in Nederland; ...; 2001
- 27 VROM e.a. 1992: Convenant verpakkingen, Den Haag.
- 28 VROM e.a. 1998: Nationaal Milieubeleidsplan 3, Den Haag.
- 29 VROM en IPO 1993: Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen, juni 1993, Den Haag
- 30 VROM en IPO 1997: Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II, juni 1997, Den Haag

BIJLAGE 2 AFKORTINGEN

AOO	Afval Overleg Orgaan
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
AVI	afvalverbrandingsinstallatie of -inrichting
BA	Bedrijfsafval
BBP	Bruto Binnenlands Product
Bees	Besluit emissie eisen Stookinstallaties
Bla	Besluit luchtmissies afvalverbranding
Bohb	Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen
Boom	Besluit overige organische meststoffen
BSA	Bouw- en sloopafval
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCDM	Coördinatie Commissie Doelgroepmonitoring
CCM	Coördinatie Commissie Milieukwaliteitsmonitoring
CCO	Coördinatie Commissie monitoring Overheidsprestaties
CFB	circulised fluid bed?
CPB	Centraal Plan Bureau
CTOA	Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering
Dte	Dienst Toezicht Electriciteitswet
DTO	draaitrommeloven
Dx	(x is een getal tussen 1 en 12) Handeling van verwijdering (disposal) uit bijlage IIA van de EG-richtlijn betreffende afvalstoffen
E-centrale	elektriciteitscentrale
EG	Europese Gemeenschap
EMAS	EU-Verordening inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem
EPM	energie prestatie maat
EU	Europese Unie
EVOA	EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG
EWAB	(Programma voor) Energiewinning uit Afval en Biomassa
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GFT-afval	groente-, fruit- en tuinafval
GHA	grof huishoudelijk afval
GIBA	Gescheiden Inzamelen Bedrijfsafval
GIHA	Gescheiden Inzamelen Huishoudelijk Afval
HDO	Handel, diensten en overheid
HHA	huishoudelijk afval
HOI	havenontvangstinstallatie (als bedoeld in MARPOL/WVVS)
HWL	Hazardous Waste List
IBC	isoleren, beheersen en controleren
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IHE	International Institute for Infrastructural, Hydraulic and Environmental Engineering
IMA	Internationaal Meldpunt Afvalstoffen

IMPEL	Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van milieuwetgeving
IMT	Integrale MilieuTaakstelling
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Directive on Integrated pollution prevention and control
Kca	klein chemisch afval (afkomstig van huishoudens)
Kga	klein gevaarlijk afval (afkomstig van bedrijven, onder meer van Kca-depots)
LCA	levenscyclusanalyse
LMA	Landelijk Meldpunt Afvalstoffen
MARPOL	verdrag ter beheersing van Marine Pollution
MDW	marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit
MER	milieu-effectrapport
m.e.r.	milieu-effectrapportage
MJP-GA	Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen
NAVOS	Nazorg voormalige stortplaatsen
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMP	Nationaal milieubeleidsplan
NOVEM	Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ONF	organisch natte fractie (residu bij nascheiden)
PAP	Provinciaal Afvalstoffenplan
PMP	Provinciaal milieubeleidsplan
PMV	Provinciale milieuverordening
PRISMA	Project Industriële successen met afvalpreventie
RDF	refuse derived fuels
REB	regulerende energiebelasting
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
Rx	(x is een getal tussen 1 en 12) Handeling van nuttige toepassing (recycling) uit bijlage IIB van de EG-richtlijn betreffende afvalstoffen
TJP.A	Tienjarenprogramma Afval
TFS	Transfrontier Shipments of Waste
VAM	Vuilafvoer Maatschappij
VAMIL	vervroegde afschrijving milieu-investeringen
VNG	ereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO	ereniging van Nederlandse Ondernemers
VROM	Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVAV	Vereniging van Afvalverwerkers
VVGB	Verklaring van geen bedenkingen
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
ZAVIN	Ziekenhuisafval verbrandingsinstallatie Nederland

Voorvoegsels

(bijvoorbeeld kton = kiloton)

m	milli	10^{-3}
k	kilo	10^3
M	Mega / miljoen	10^6
G	Giga	10^9
P	Peta	10^{15}

BIJLAGE 3 TERMEN EN DEFINITIES

Afvalcomponent

Enkelvoudig bestanddeel van een afvalstroom.

Afvalfractie

Afgescheiden afvalstoffen bestaande uit één of meerdere componenten.

Bedrijfsafval

Alle niet-chemische en niet procesmatige afvalstoffen die vrijkomen bij bedrijfsmatige activiteiten, zoals bedrijven, instellingen en instituten en door particuliere inzamelaars worden ingezameld.

Bewaren

Het tijdelijk opslaan van gevaarlijke afvalstoffen alsmede het samenpakken, samenvoegen of sorteren hiervan ten behoeve van deze opslag.

Bewerken

Veranderen van de aard of hoedanigheid van de afvalstof door het behandelen met fysisch en/of chemische of biologische methoden ten behoeve van hergebruik, nuttige toepassing of verwerking.

Bijstoken

Afval na een voorbewerking, bijvoorbeeld vergassen, verbranden in een electriciteitscentrale

Bouw- en sloop-afval

Afval dat vrijkomt bij het bouwen, renoveren en slopen van gebouwen en andere bouwwerken.

C₁-afvalstoffen

Niet-verwerkbare afvalstoffen die zodanig toxisch zijn dat berging ervan in de C₂-deponie niet mogelijk is.

C₂-afvalstoffen

Niet-verwerkbare sterk uitloegbare vaste anorganische gevaarlijke afvalstoffen die slechts op of in de bodem gebracht kunnen worden, indien de beheermaatregelen en de voorzieningen zodanig zijn dat percolaatvorming wordt voorkomen, zodat de emissies naar de bodem verwaarloosbaar geacht kunnen worden.

C₃-afvalstoffen

Niet-verwerkbare, matig uitloegbare vaste anorganische gevaarlijke afvalstoffen, die slechts op of in de bodem gebracht kunnen worden, indien de beheermaatregelen en de voorzieningen zodanig zijn, dat het percolaat slechts verwaarloosbare emissies naar de bodem kan veroorzaken.

Capaciteit:

- in procedure: capaciteit waarvoor de vergunningprocedures (zoals Wm en Wro) nog lopen;
- in exploitatie: capaciteit waarvoor alle vergunningprocedures zijn afgerond;
- ingericht: dat deel van de capaciteit in exploitatie die geschikt is voor gebruik;
- totaal: som van de capaciteit in exploitatie en in oprichting

Fluff

Brandstof gemaakt uit papier/kunststof afval, niet geperst

Gescheiden inzameling

Het apart verzamelen bij de bron of door collectieve verzamelmiddelen van een deel van een afvalstroom (bijvoorbeeld GFT-afval, papier/karton, glas).

Gevaarlijke afvalstoffen

Afvalstoffen zoals aangewezen in de Regeling Europese afvalstoffenlijst (Eural)

GFT-afval

Groente- fruit- en tuinafval.

Grof huishoudelijk afval

Van particuliere huishouds afkomstige afvalstoffen die te groot of te zwaar zijn om op dezelfde wijze als huishoudelijk afval aan de inzamekdienst te worden aangeboden.

Hergebruik

Het als product of materiaal opnieuw gebruiken van een afvalstof.

Hoogcalorisch afval

Te verbranden afvalstoffen met een stookwaarde van meer dan 11,5 MJ/kg (bij minder dan of gelijk aan 1% chloor) of meer dan 15 MJ/kg (bij meer dan 1% chloor).

Huishoudelijk afval

Afval dat geregeld in particuliere huishoudens vrijkomt en van beperkte afmeting en/of massa is.

Industrieel afval

Afval dat afkomstig is uit industriële bedrijven (SBI-klasse 2 en 3) excl. het chemisch afval, zuiveringsslib en bouw- en sloopafval, incl. papier- en ontinkingslib.

Integraal ketenbeheer

Beheer gericht op het sluiten van de stofkringlopen in de keten van grondstof - productieproces - product - afval en de daarbij behorende emissies.

Inzamelen

Het ophalen van afvalstoffen bij een persoon die zich van die afvalstoffen ontdoet door afgifte aan degene die de afvalstoffen ophaalt.

Joule

Eenheid van energie.

Kwalitatieve preventie

Het nemen van maatregelen waardoor de milieuschadelijkheid van afvalstoffen afneemt.

Kwantitatieve preventie

Het nemen van maatregelen tot het reduceren van de hoeveelheid afvalstoffen.

Laagcalorisch afval

Te verbranden afvalstoffen met een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg (bij een chloorgehalte gelijk aan of minder dan 1%) of minder dan 15 MJ/kg (bij meer dan 1% chloor).

Lekvrije verwijdering

Verwijdering waarbij alle gevaarlijke afvalstoffen op een legale wijze daadwerkelijk op de daarvoor bestemde plaats terechtkomen.

(afval)Makelaar

Rechtspersoon, die bemiddelt tussen de aanbieder van afval (ontdoener, inzamelaar) en de verwerker van afval (met name AVI's en stortplaatsen).

Meestoken

Afval verbranden in een electriciteitscentrale of cementoven, waarbij het afval (een deel van) de primaire brandstof vervangt.

Minimumstandaard

Minimale hoogwaardigheid van de wijze van be- of verwerken van een afvalstof of categorie van afvalstoffen. De minimumstandaard legt de maximaal toegestane milieudruk van een be- of verwerking vast.

Nascheiden

Het scheiden in een installatie van componenten uit ingezameld afval voorafgaand aan verbranden of storten.

Nuttige toepassing

Het als product of als materiaal opnieuw gebruiken van een afvalstof in dezelfde of een andere toepassing en het toepassen van een afvalstof met een hoofdgebruik als brandstof.

Ontdoener

Persoon of bedrijf waar afval ontstaat en die zich van het afval wil ontdoen door het afval af te geven aan een inzamelaar of bewerker.

Opslaan

Zie 'bewaren'.

Pellets

Brandstof, geperste korrels uit gesorteerde afvalstoffen

Preventie

Het voorkomen en beperken van het ontstaan van afvalstoffen en het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen.

Producentenverantwoordelijkheid

Verantwoordelijkheid van producenten (en importeurs) voor hun product in het afvalstadium.

Publiekrechtelijk

Vanuit aan de overheid toegekende bevoegdheden.

Pyrolyse

Chemische omzetting of ontleding van organische afvalcomponenten door verhitting bij afwezigheid van vrije zuurstof of voldoende vrije zuurstof.

Reinigingsdienstenafval

Afval ingezameld door gemeentelijke reinigingsdiensten dat niet afkomstig is uit particuliere huishoudens of bedrijven. Hiertoe behoren plantsoenafval, veegvuil, marktafval, drijfafval en riool-, kolken- en gemalen slib.

Scheidingsinstallatie

Inrichting voor het splitsen van afvalstromen in afvalfracties of - componenten, teneinde deze te kunnen inzetten voor verdere be- of verwerking.

Stedelijk afval

...

Stookwaarde

De hoeveelheid energie per massa-eenheid, die vrijkomt bij verbranding van afval. Dit is de calorische waarde minus het energieverlies dat optreedt door verdamping van het water dat tijdens het verbrandingsproces ontstaat.

Storten

Het op of in de bodem brengen van afvalstoffen, al dan niet verpakt, om deze stoffen daar te laten.

Sturing

Het bevorderen dat het afval op de meest geëigende wijze en plaats wordt be- en/of verwerkt.

Verbranden als vorm van nuttige toepassing

Het toepassen van afvalstoffen als brandstof in een electriciteitscentrale, cementoven of specifiek ontwikkelde installaties.

Verbranden als vorm van verwijderen

Door branden vernietigen.

Vergassen

Omzetting van vaste brandstoffen in een energetisch laagwaardig gas, door reactie bij gloeitemperatuur met lucht, zuurstof, stoom of andere reactieve gassen of mengsels hiervan.

Vervoerder

Bedrijf dat afvalstoffen vervoert.

Verwerken

Het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen, alsmede de handelingen die daartoe leiden.

Verwijderen

Verbranden als vorm van verwijderen en storten.

Vliegas

Vaste verbrandingsresten die door hun zeer geringe afmetingen in de rookgasstroom worden meegevoerd.

Zelfvoorzieningsbeginsel

Het streven naar verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen binnen de Europese Unie (communautaire zelfvoorziening) of binnen de landsgrenzen (nationale zelfvoorziening).

Zuiveringsslib

Het afval dat ontstaat bij de zuivering van communaal en industrieel afvalwater en de productie van drinkwater.

BIJLAGE 4 OVERZICHT INTERNATIONALE REGELGEVING

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van bestaande en in ontwikkeling zijnde internationale regelgeving. Veel van de richtlijnen richten zich op een deelstroom en zijn daarom van belang voor een specifiek sectorplan. Er wordt in deze bijlage onderscheid gemaakt in EG, UNEP en OESO.

B.4.1 Europese Gemeenschap

B.4.1.1 EG-verdrag

Belangrijke beginselen van dit Europees Verdrag die een directe relatie hebben met afval, zijn:

- vrij verkeer van goederen
- bescherming van het milieu.

Het eerste beginsel heeft als uitvloeisel dat daar waar nationale maatregelen potentieel in het vrij verkeer van goederen ingrijpen, harmonisatie wordt nagestreefd. Bij het afvalbeleid is dit vrij vaak het geval. Dit heeft tot gevolg dat er al veel Europese regelgeving op het gebied van afvalstoffen tot stand is gekomen.

Dit beginsel van het vrij verkeer van goederen komt regelmatig op gespannen voet te staan met het andere beginsel, namelijk dat van de bescherming van het milieu.

Beide zijn opgenomen in het EG-verdrag, de Europese Commissie als hoedster van het Verdrag dient deze beide beginselen tegen elkaar af te wegen bij het initiëren van regelgeving en het toetsen van de uitvoering daarvan.

B.4.1.2 EEG-richtlijn betreffende afvalstoffen (Kaderrichtlijn afvalstoffen)

De EEG-richtlijn betreffende afvalstoffen (ook wel Kaderrichtlijn afvalstoffen genoemd, 75/442/EEG, gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350) geeft definities en legt algemene verplichtingen op, met name:

- definitie van een afvalstof;
- definitie van nuttige toepassing en van definitieve verwijdering;
- verplichting tot vergunningstelsel voor inzamelen/verwerken van afval;
- verplichting tot het opstellen van afvalbeheerplannen;
- het oprichten en instandhouden van een adequaat stelsel van verwijderingsinrichtingen;
- de verplichting afval te verwerken zonder gezondheid van de mens in gevaar te brengen of schade toe te brengen aan het milieu;
- de verplichting maatregelen te treffen ter bevordering van preventie en nuttige toepassing.

Interpretatie en toepassing van verschillende elementen van de Kaderrichtlijn zijn nog voortdurend onderwerp van discussie tussen Europese Commissie en de lidstaten, zoals het begrip afvalstof en de afbakening tussen handelingen van nuttige toepassing en verwijderingshandelingen.

B.4.1.3 Richtlijn gevaarlijk afval & Europese lijst van gevaarlijk afval

In 1991 is de richtlijn gevaarlijk afval vastgesteld (richtlijn 91/689/EEG, laatstelijk gewijzigd door richtlijn 94/31/EG). Deze richtlijn vormt een aanvulling op de Kaderrichtlijn afvalstoffen, specifiek voor gevaarlijk afval. Zij geeft extra voorschriften voor correct beheer en voor controle op nuttige toepassing en verwijdering van deze afvalstoffen. De voorschriften zijn in de Wet milieubeheer en het Baga geïmplementeerd. Deze richtlijn merkt als gevaarlijk afval aan die afvalstoffen die een of meer gevaarlijke eigenschappen bezitten. Deze eigenschappen zijn ontleend aan de stoffenregelgeving. Met de implementatie van de Europese Afvalstoffenlijst vervalt het Baga.

B.4.1.4 Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen: EVOA

Het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is geregeld in de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen ook wel aangeduid als EVOA (259/93 EEG).

Al begin jaren '80 bestond de noodzaak tot communautaire regelgeving, vanwege de schadelijke gevolgen voor het milieu van het onbelemmerd en ongecontroleerd over de grens brengen van afval. De in 1984 tot stand gekomen richtlijn (84/631/EEG) betreffende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen bracht hier al enige orde aan.

De totstandkoming van het Verdrag van Bazel in 1989, de ACS-EEG Overeenkomst (Lome IV) en de goedkeuring van het OESO-besluit 92/39 in 1992, leidden tot herziening van deze richtlijn. Vanwege de grote relatie met vrij verkeer van goederen en de te beperkte harmoniserende werking van de richtlijn, werd gekozen voor een verordening (een richtlijn dient in nationale regelgeving te worden omgezet, een verordening is rechtstreeks werkend). Dit leidde in 1993 tot de vaststelling van de EVOA. Deze verordening regelt de procedures voor de overbrenging van alle afvalstoffen (zowel gevaarlijke als niet-gevaarlijke afvalstoffen) tussen landen. De EVOA kent een aantal verschillende procedures. Welke procedure van toepassing is, is afhankelijk van drie criteria:

1. Procesgericht criterium: de Verordening maakt onderscheid in afvalstoffen die worden overgebracht voor verwijdering en afvalstoffen die worden overgebracht voor nuttige toepassing.
2. De aard van de afvalstof: voor afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing maakt de verordening onderscheid in drie klassen afvalstoffen welke zijn weergegeven in de bijlagen II III en IV bij de Verordening. Deze bijlagen worden aangeduid als de groene, oranje en rode lijst. Voor afvalstoffen die op geen enkele lijst voorkomen, geldt de procedure voor rode-lijst-afvalstoffen.
3. Geografisch criterium: de te volgen procedure is afhankelijk van het land van herkomst, het al of niet aanwezig zijn van een land van doorvoer en het land van bestemming.

Afhankelijk van deze drie criteria is voor het overbrengen van afvalstoffen wel of geen vergunning of toestemming vereist en kan het verplicht zijn een financiële zekerheid (borg of bankgarantie) te stellen. De meeste procedures bevatten de mogelijkheid dat de bevoegde autoriteiten bezwaar kunnen maken tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen. Onder meer kan bezwaar gemaakt worden als de overbrenging niet in overeenstemming is met afvalbeheerplannen. Hierop wordt in hoofdstuk 12 (Toetsingskader in- en uitvoer) verder ingegaan.

In een aantal gevallen is uitvoer zonder meer verboden, onder meer de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen van OESO naar niet-OESO landen. Uit de ervaring die inmiddels met de EVOA is opgedaan is geconcludeerd dat vereenvoudiging van de EVOA wenselijk is. Tevens zullen bij de revisie de wijzigingen van het OESO-besluit C(92)39, nu Besluit 2001/7, worden meegenomen.

B.4.1.5 Richtlijn afgewerkte olie

Doel van de richtlijn (75/439, laatstelijk gewijzigd door richtlijn 87/101) is voorschriften te stellen voor de inzameling, nuttige toepassing en verwijdering van afgewerkte olie. Afgewerkte olie is een afvalstof die bij onjuiste verwijdering gevaren voor bodem, water en lucht oplevert. De inzameling en onschadelijke verwijdering dient daarom gewaarborgd te worden. Daarnaast dienen maatregelen te worden genomen om te bereiken dat het verwijderen zoveel mogelijk geschiedt door opnieuw gebruik (regeneratie en/of verbranding met energierugwinning).

In de praktijk vindt met name verbranding met energierugwinning plaats, regeneratie blijkt vaak te moeilijk. De Europese Commissie overweegt een herziening van deze richtlijn, mede omdat blijkt dat geen enkele lidstaat volledig in staat is te voldoen aan de verplichting om afgewerkte olie te (laten) regenereren.

B.4.1.6 Richtlijn inzake de verwijdering van PCB's en PCT's

Doel van de richtlijn (76/403, laatstelijk gewijzigd door richtlijn 96/59) is voorschriften te stellen voor de inzameling en verwijdering van PCB's en PCT's.

Dit zijn (afval)stoffen die bij onjuiste verwijdering grote schade berokkenen aan mens en milieu. De inzameling en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering dient daarom gewaarborgd te worden. De richtlijn gaat uit van reiniging en/of verwijdering van PCB-bevattende apparaten per 2010, in Nederland zijn reeds maatregelen genomen om eerdere uitfasering te garanderen. Zie hiertoe verder het sectorplan.

B.4.1.7 Richtlijn batterijen

De richtlijn (91/157/EEG, gewijzigd bij richtlijn 93/86/EEG en richtlijn 98/101/EG) heeft tot doel de regelgeving van de afzonderlijke lidstaten te harmoniseren met betrekking tot nuttige toepassing en gecontroleerde verwijdering van gebruikte batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen (kwik, cadmium en lood) boven een bepaalde concentratiegrenswaarde bevatten. Tevens gelden grenswaarden voor kwik in nieuwe batterijen.

De Europese Commissie is voornemens deze richtlijn zodanig aan te passen, dat zij van toepassing wordt op alle batterijen. Er zullen dan inzamelings- en recyclingdoelstellingen voor alle batterijen worden opgenomen. Daarnaast overweegt de Europese Commissie op termijn een verbod van nikkel-cadmium batterijen.

B.4.1.8 Richtlijn verpakking en verpakkingsafval

Verpakkingsafval heeft, gezien de omvang van deze afvalstroom, ook in Europa prioriteit gekregen. Deze richtlijn (94/62/EG) heeft tot doel het harmoniseren van de nationale maatregelen betreffende beheer van verpakkingen, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu te voorkomen of te beperken, anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentievervalsing te voorkomen. De voornaamste bepalingen zijn de taakstellingen voor terugwinning en recycling, en voor preventie van zware metalen in verpakkingen.

B.4.1.9 Richtlijn verbranden

De richtlijn verbranden gevaarlijk afval (94/67/EG) en de richtlijnen ter vermindering van de door nieuwe resp. bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging (89/396/EEG en 89/429/EEG) zullen op korte termijn vervangen worden door de richtlijn betreffende de verbranding van afval (2000/76/EG, gepubliceerd op 28-12-2000). In deze richtlijn wordt naast het verbranden van afval in afvalverbrandingsinstallaties ook het meeverbranden (bijstoken) van afval geregeld. Deze richtlijn brengt in de EG een belangrijke harmonisatie tot stand van emissies bij verbranding van afvalstoffen. Nederland zal deze richtlijn implementeren door middel van een AMvB ter vervanging van het Besluit luchtmissies afvalverbranding en de Regeling verbranden gevaarlijke afvalstoffen. Nederland houdt vast aan een strenger regime voor NO_x, stof en SO₂ en zal bij de evaluatie van de richtlijn in 2009 aandringen op een verscherping van de richtlijn op dit punt.

B.4.1.10 Richtlijn storten

De richtlijn storten (1999/31/EG) is op 26 april 1999 aangenomen. De richtlijn heeft tot doel de door stortplaatsen veroorzaakte milieubelasting te verminderen en voorziet in een aantal milieubeschermingsmaatregelen voor zowel bestaande als nieuwe stortplaatsen. De voornaamste voorschriften hebben betrekking op vergunningsprocedure, voorschriften voor inrichting, beheer, controle en sluiting van stortplaatsen en vermindering van het storten van biologisch afbreekbaar afval. Voor de Nederlandse situatie zal er niet veel veranderen, aangezien deze zaken in Nederland al geregeld zijn. Nieuw voor Nederland is de indeling in stortplaatsklassen en daaraan gekoppelde acceptatievoorwaarden. De acceptatievoorwaarden voor elke stortplaatscategorie (nadere invulling van Bijlage II) moeten nog geformuleerd worden. Daaraan wordt gewerkt in het Comité voor technische aanpassing (TAC).

Implementatie heeft plaatsgevonden in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, het Stortbesluit bodembescherming, het Besluit stortverbod afvalstoffen, het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen en het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

B.4.1.11 Richtlijn autowrakken

Dit is de eerste richtlijn (2000/53/EG) die het principe van de producentenverantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in de communautaire afvalstrategie van 1996, als uitgangspunt heeft. De richtlijn schrijft expliciet voor dat de lidstaten de producenten aan moeten moedigen om bepaalde maatregelen voor afvalpreventie en - hergebruik te treffen. Dit is anders dan in eerdere richtlijnen, bijvoorbeeld de richtlijn batterijen, waar de overheid allerlei uitvoeringsverplichtingen krijgt. De richtlijn stelt dat producenten hun verantwoordelijkheid moeten nemen voor de inname en verwerking van hun product in het afvalstadium, waarbij taakstellingen voor preventie, producthergebruik, nuttige toepassing en materiaalhergebruik zijn opgenomen. De doelstellingen uit deze richtlijn luiden:

85% producthergebruik en nuttige toepassing en 80% product- en materiaalhergebruik in 2006 en 95% producthergebruik en nuttige toepassing en 85% product- en materiaalhergebruik in 2015.

B.4.1.12 Richtlijn havenontvangstinstallaties

In deze richtlijn (2000/59/EG) wordt bepaald dat schepen van de zeevaart hun afval afgeven aan een havenontvangstinstallatie. Hiervoor geldt een indirecte financiering, met een minimum van 30% (NL stevent af op 100%, kosten worden opgebracht via een opslag op de havengelden).

Bovendien moeten per haven afvalplannen worden opgesteld. Afstemming met het Landelijk afvalbeheerplan is noodzakelijk, zodat geen overlap of tegenstrijdige verplichtingen worden opgenomen.

B.4.1.13 Ontwerp-verordening afvalstatistiek

De Europese Commissie heeft in 1999 een voorstel voor een verordening voor de verzameling van afvalstatistieken gepubliceerd. Dit voorstel is in de raads werkgroep afgewezen vanwege de te grote gedetailleerdheid en de daaraan gepaard gaande werklast. Een door de Commissie ingestelde Task Force, waarin deskundigen van de Lidstaten deelnemen, stelt nu een nieuw voorstel op.

B.4.1.14 Ontwerp richtlijnen afval van elektrische en elektronische apparaten

Op 15 juni 2000 zijn twee voorstellen door de Commissie naar buiten gebracht. Eén voorstel, gebaseerd op artikel 175 van het Verdrag (milieubescherming) behelst een richtlijn voor stimuleren terugname en hergebruik middels producentenverantwoordelijkheid, het andere is een richtlijn voor het uitfasen van zware metalen en vlamvertragers (gebaseerd op artikel 95, harmoniseren van maatregelen in het belang van de interne markt

B.4.2 Verenigde Naties: Verdrag van Bazel

In 1989 is in Bazel een akkoord bereikt over een Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, kortweg het Verdrag van Bazel genoemd. In 1992, nadat het 20^e land dit verdrag had geratificeerd, trad het in werking. Het Verdrag is van toepassing op gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen (op dit moment bestaande uit gemengd stedelijk afval en de residuen van de verbranding van gemengd stedelijk afval). Voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen gelden strikte procedures en tevens de eis dat Partijen bij het Verdrag moeten streven naar vermindering van het aantal overbrengingen. Daarnaast worden eisen gesteld aan milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen. Het Verdrag van Bazel definieert, in afwijking van de EG, verwijdering als het geheel van handelingen met afvalstoffen.

Hieronder vallen zowel handelingen die leiden tot hergebruik en dergelijke (in EG: nuttige toepassing) als handelingen die dat niet doen (in EG: verwijdering).

Een belangrijke toevoeging van het Verdrag kwam tijdens de tweede en derde Conferentie van Partijen, waarbij eerst als besluit en vervolgens als amendering van het Verdrag, per 1-1-1998 een verbod op uitvoer van gevaarlijk afval van OESO-landen naar overige landen werd overeengekomen. Het amendement is nog niet in werking getreden maar door opname in de EVOA is het verbod bindend voor de lidstaten van de EG. Ter verduidelijking van de reikwijdte van het verbod is (tijdens de vierde Conferentie van Partijen) in 1998 een lijst met gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen vastgesteld, respectievelijk de A- en B-lijst.

B.4.3 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

De OESO was al in de jaren 80 actief op het gebied van afvalstoffen, resulterend in een aantal besluiten in deze. Het meest concrete en relevante besluit dateert echter uit 1992 (C(1992)39/final, vastgesteld vlak voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Bazel) en heeft betrekking op de overbrenging van afvalstoffen, bestemd voor nuttige toepassing. In reactie op de restrictieve houding ten aanzien van overbrenging van afvalstoffen in het Verdrag van Bazel, besloten de OESO-landen om de positieve effecten van afval, bestemd voor nuttige toepassing, te benadrukken en belonen (minder strikte procedure dan voorzien in Bazel, hetgeen alleen mogelijk was middels een multilaterale overeenkomst die al in werking was voor inwerkingtreding van Bazel zelf). Dit besluit is opgenomen in de EVOA en is de oorsprong van de groene, oranje en rode lijst van afvalstoffen.

Inmiddels is dit besluit herzien door Besluit 2001/7, waarmee een verdere harmonisatie tussen OESO en Bazel is bereikt. De traditionele afvallijsten zijn nu vervangen door de Bazel A- en B-lijst (met enkele uitzonderingen), hier aangeduid als resp. oranje en groen.

BIJLAGE 5 SAMENVATTING MILIEUEFFECTRAPPORT LAP

In deel 2 (Sectorplannen) van het LAP zijn voor (categorieën van) afvalstoffen minimumstandaarden vastgesteld. In het beleidskader en in het capaciteitsplan thermische verwerking wordt het beleid beschreven voor de verwerking van het brandbaar restafval.

Voor de milieuhygiënische onderbouwing van diverse minimumstandaarden en het beleid voor thermische verwerking is een Milieueffectrapport LAP opgesteld. In deze bijlage is een korte samenvatting van dat MER-LAP opgenomen.

B.5.1 Minimumstandaarden

In de minimumstandaard is per afvalstroom het laagste niveau van be- en verwerking aangegeven waarvoor nog vergunning mag worden verleend. In de meeste gevallen is het niveau geformuleerd als een trede van de voorkeursverwijderingsvolgorde. Voor een beperkt aantal stromen is de minimumstandaard geformuleerd als referentietechniek.

In het laatste geval is de vaststelling van de minimumstandaard onderbouwd in het milieueffectrapport. Het betreft 26 afvalstromen. Voor deze onderbouwing zijn de milieueffecten van verschillende verwerkingstechnieken voor een afvalstroom met elkaar vergeleken. Deze technieken waren gegeven in de Richtlijnen voor het MER-LAP of zijn op basis van expertmeningen geselecteerd (zie tabel B5.1 voor een overzicht).

Bij de vergelijking is gebruik gemaakt van de LCA-methode (levens-cyclus-analyse), die effecten per milieuthema van het ontstaan tot de verwijdering van een afvalstroom in beeld brengt, evenals de eventuele uitgespaarde effecten (besparingen op grond-, energie- en hulpstoffen).

De resultaten van de LCA's geven een beeld van de gevolgen voor het milieu bij toepassing van de verschillende alternatieve technieken. Om inzicht te verkrijgen in de relevantie van de resultaten voor het beleid, zijn verschillende wegen uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar specifieke aspecten zoals, broeikaseffect, het milieuthema verspreiding, de relatie met het beleidsdoel (Distance-to-target) en de totale milieubelasting.

Uit de LCA-vergelijkingen komen de technieken naar voren die op grond van een milieuhygiënische analyse de voorkeur hebben. Gelet op de diversiteit van de wegen is in veel gevallen niet eenduidig een meest milieuvriendelijk alternatief te bepalen.

Naast de milieuhygiënische overwegingen uit het MER zijn bij het vaststellen van de minimumstandaard ook andere aspecten betrokken, zoals kosten, volksgezondheid, bedrijfszekerheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, invloed op in- en uitvoer, en andere beleidsmatige aspecten. Deze overwegingen zijn niet opgenomen in het MER maar in de sectorplannen van het LAP.

B5.2 Capaciteitsplanning thermisch verwerken

Ten behoeve van de capaciteitsplanning voor thermisch verwerken is in het MER een vergelijking uitgevoerd tussen vier scenario's voor de verwerking van brandbaar restafval (zie tabel B5.2 voor een overzicht). De scenario's verschillen in de mate waarin gebruik wordt gemaakt van scheiding in hoog- en laagcalorische afvalstromen en verwerking daarvan. Met behulp van de LCA-methode zijn de gevolgen voor het milieu van de scenario's in beeld gebracht en is een vergelijking gemaakt. De resultaten van de MER zijn betrokken bij het formuleren van het beleid voor de capaciteitsplanning voor verbranden als vorm van verwijderen.

In het MER is uitvoerig aangegeven en gemotiveerd voor welke afvalstromen en technieken LCA's zijn opgesteld. Tevens is uitvoerig verantwoord op welke wijze deze LCA's en aanvullende gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd, de informatie die is gebruikt en aannames die zijn gemaakt, alsmede de leemten in kennis.

Tabel B5.1:

Overzicht van de in het MER-LAP beschouwde (categorieën van) afvalstoffen en verwerkingstechnieken

(Categorie van) afvalstoffen	Verwerkingstechnieken
1. afgewerkte olie (cat. III)	<ul style="list-style-type: none"> - Verbranden in DTO - Verbranden in cementoven - Meestoken in elektriciteitscentrale - Destillatie met natriumbehandeling
2. asbest	<ul style="list-style-type: none"> - Pyrolyse/smelten - Oplossen in natronloog - Storten - Sinteren
3. batterijen (zinkbruinsteen en alkaline)	<ul style="list-style-type: none"> - Elektrosmeltoven - Pyrolyse/smelten - Pyrometallurgische verwerking - Hydrometallurgische verwerking
4. BSSW olie	<ul style="list-style-type: none"> - Verbranden in DTO - Verbranden in cementoven - Meestoken in elektriciteitscentrale - Inzet als reductiemiddel
5. fotografisch afval (bleek fixeer)	<ul style="list-style-type: none"> - Elektrolyse + sulfideprecipitatie/ultramembraanfiltratie + fysisch/chemisch/biologische zuivering + AVI - Elektrolyse + sulfideprecipitatie/ultramembraanfiltratie + fysisch/chemisch/biologische zuivering + Verglazing - Elektrolyse + fysisch/chemisch/biologische zuivering + AVI - Elektrolyse + Fysisch/chemisch/biologische zuivering + verglazing - Fysisch-chemische zuivering + Pyrolyse + verglazing - Elektrolyse + indamping/osmose + verglazing - Hergebruik
6. fotografisch afval (kleur ontwikkelaar)	<ul style="list-style-type: none"> - Sulfideprecipitatie/ultramembraanfiltratie + voorverdampen + fysisch/chemisch/biologische zuivering + AVI - Sulfideprecipitatie/ultramembraan-filtratie + voorverdampen + fysisch/chemisch/ biologische zuivering + verglazing - Chemische ontzilvering + voorverdampen + fysis ch/chemisch/biologische zuivering + AVI - Chemische ontzilvering + voorverdampen + Fysisch/chemisch/biologische zuivering + verglazing - Voorverdampen + Fysisch/chemisch/ biologische zuivering + AVI - Voorverdampen + Fysisch/chemisch/ biologische zuivering + verglazing - Fysisch-chemisch zuiveren + pyrolyse + verglazing - Chemische ontzilvering + indamping/osmose/verglazing - Hergebruik
7. fotografisch afval (vast)	<ul style="list-style-type: none"> - Verbranden - Shredderen en wassen - Pyrolyse + verglazen reststoffen
8. fotografisch afval (zwart-wit-fixeer)	<ul style="list-style-type: none"> - Elektrolyse + sulfideprecipitatie/ultramembraanfiltratie + fysisch/chemisch/biologische zuivering + indamping + AVI - Elektrolyse + fysisch/chemisch/biologische zuivering + indamping + AVI - Fysisch-chemische zuivering + Pyrolyse + verglazing - Elektrolyse + indamping/osmose +verglazing - Elektrolyse + ono + fysisch/chemisch/biologische zuivering en indamping + AVI

(Categorie van) afvalstoffen	Verwerkingstechnieken
9. fotografisch afval (zwart-wit-ontwikkelaar)	<ul style="list-style-type: none"> - Sulfideprecipitatie/ ultramembraanfiltratie + fysisch/chemisch/biologische zuivering + indamping + AVI - Chemische ontzilvering + fysisch/chemisch/biologische zuivering + indamping + AVI - Fysisch-chemische zuivering + Pyrolyse + verglazing - Elektrolyse + indamping/osmose + verglazing - Fysisch-chemische zuivering + fysisch/chemisch/biologische zuivering + indamping + AVI
10. gasontladingslampen en fluorescentiepoeder	<ul style="list-style-type: none"> - Shredderen+scheiding + hergebruik glas en metalen + terugwinning kwik uit fluorescentiepoeder - End-cut/air push + hergebruik glas en metalen + terugwinning kwik uit fluorescentiepoeder - End-cut air push met selectie-eenheid+ hergebruik glasfractie en metalen+ terugwinning kwik en zeldzame aardoxiden uit fluorescentiepoeder
11. gebruikte chemicaliën verpakkingen	<ul style="list-style-type: none"> - Integraal verbranden in DTO - Pyrolyse/smelten - Shredderen + cryogene scheiding - Shredderen + spoelen
12. GFT-afval	<ul style="list-style-type: none"> - Geen gescheiden inzameling+ AVI - Geen gescheiden inzameling+ SVV (scheiden-vergisten-verbranden) - Gescheiden inzameling + composteren - Gescheiden inzameling + vergisten - Gescheiden inz.+ vergassen+ elektriciteitscentrale
13. groenafval (houtachtig)	<ul style="list-style-type: none"> - Composteren - Vergassen + elektriciteitscentrale - Wervelbedverbranding
14. kwikhoudend afval	<ul style="list-style-type: none"> - Vacuümdestillatie - Pyrolyse/smelten
15. ONO-slib	<ul style="list-style-type: none"> - Storten op C2-deponie - Pyrolyse/smelten - Storten na koude immobilisatie
16. oplosmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> - Verbranden in DTO - Verbranden in cementoven - Meestoken in elektriciteitscentrale - Destillatie + verbranden in DTO - Destillatie + verbranden in cementoven
17. olie/water/slib-mengsels	<p>Scheiding gevolgd door be-/verwerking oliefractie (*¹) en slibfractie (*²)</p> <ul style="list-style-type: none"> - in DTO (*^{1,2}) - in cementoven (*^{1,2}) - in elektriciteitscentrale (*¹) - destillatie met natriumbehandeling, vergassen (*¹) - in thermische grondreinigingsinstallatie (*²) - pyrolyse/smelten (*²)
18. puin en zeefzand	Diverse toepassingsvarianten en combinaties
19. rookgasreinigingsresidu (nat)	<ul style="list-style-type: none"> - Storten in big bags als C2-afval - Storten in big bags (mengsels) - Storten na koude immobilisatie - Pyrolyse/smelten - Storten na koude immobilisatie samen met vliegashoudend afval - Versatzbau
20. rookgasreinigingsresidu (droog)	<ul style="list-style-type: none"> - Storten in big bags (alleen RGR) - Storten in big bags (mengsels) - Pyrolyse/smelten - Versatzbau

(Categorie van) afvalstoffen	Verwerkingstechnieken
21. shredderafval	<ul style="list-style-type: none"> - Storten - Verbranden in AVI - Pyrolyse, vergassen, smelten - Vergassen + naverbranden
22. straalgrit (alleen niet reinigbaar)	<ul style="list-style-type: none"> - Storten op C3-stortplaats - Pyrolyse/smelten
23. teermastiek	<ul style="list-style-type: none"> - Verbranden in AVI - Verbranden in DTO - Verbranden in cementoven - Verbranden in circulerend werfelbed - Storten
24. vliegas (AVI)	<ul style="list-style-type: none"> - Storten in big bags - Toeslagstof bij immobilisatie slibben - Koude immobilisatie (waterglas, hydrostab) - Vulstof in asfalt - Dammbau (kolenmijnen) - Pyrolyse/smelten
25. vliegas (DTO)	<ul style="list-style-type: none"> - Storten na koude immobilisatie - Pyrolyse/smelten - Storten in big bags - Versatzbau (zoutmijnen)
26. zuiveringsslib (communaal)	<ul style="list-style-type: none"> - Verbranden in slibverbrandingsinstallatie - Verbranden in circulerend werfelbed - Biologisch drogen + verbranden in elektriciteitscentrale - Biologisch drogen + verbranden in cementoven - Thermisch drogen + verbranden in elektriciteitscentrale - Thermisch drogen + verbranden in cementoven - Vergassen - Natte oxydatie (Vartech) - Pyrolyse/smelten - Verbranden in AVI

Tabel B5.2:

Overzicht van de in het MER-LAP beschouwde scenario's voor de be- en verwerking van brandbaar restafval

Scenario	Toelichting
1. Maximaal PPF	Scheiden van huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval in RDF en ONF. PPF afscheiden uit RDF, meestoken in kolencentrales of cementovens. Restant RDF evenals vergist/gecomposteerd ONF verbranden in AVI's. Scheiding van PPF uit overige bedrijfsafvalstromen met behulp van ballistische technieken.
2. PPF variant	Idem als 1, met uitzondering van vergisten of composteren van ONF, voorafgaand aan verbranding in AVI's.
3. Maximaal RDF	Idem als 1 voor overige bedrijfsafvalstromen. Bewerken van huishoudelijk afval tot een RDF (refuse derived fuel) en verwerking in specifieke, grotendeels nieuw te bouwen verbrandingsinstallaties voor hoogcalorisch afval.
4. Integraal verbranden	Uitbreiding van verwijderingscapaciteit (AVI's) zodanig dat er een evenwicht is tussen aanbod en capaciteit.
5. StatusQuo	Geen uitbreiding van de verwerkingscapaciteit. Voortzetting van de bestaande situatie. Het overschot van brandbaar afval wordt gestort.

BIJLAGE 6 INZAMELPLICHTGEBIEDEN

In het definitieve LAP worden in deze bijlage twee kaartjes van Nederland opgenomen, waarin voor KGA en afgewerkte olie de inzamelplichtgebieden zijn weergegeven. Tevens wordt opgesomd welke gemeenten in de afzonderlijke gebieden vallen.

