

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.

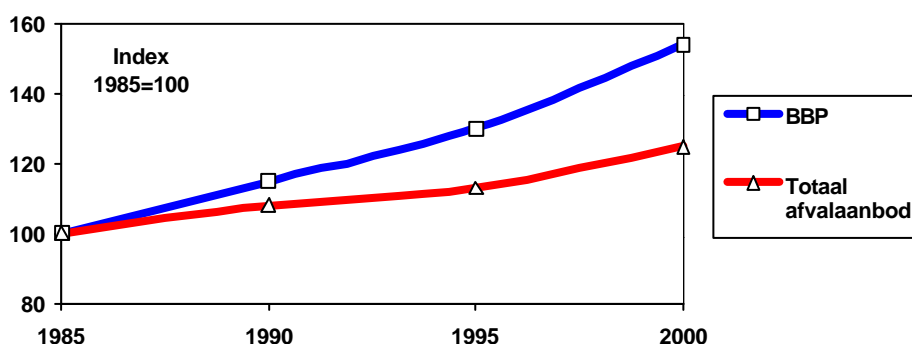
Politiek en maatschappelijk was er een grote weerstand tegen het bouwen van nieuwe stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, waardoor er een tekort aan deze capaciteit ontstond. Door dit tekort en door het steeds groeiende afvalaanbod, moest er in 1991 zelfs afval tijdelijk in duwbakken worden opgeslagen.

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

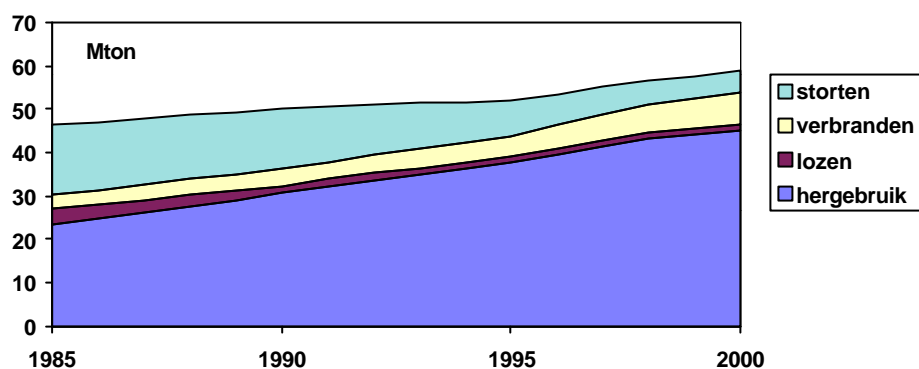


In dit LAP wordt deze zogenoemde relatieve ont koppeling tussen de groei van het BBP en de groei van het afvalaanbod conform de definitie van de OESO gedefinieerd als gerealiseerde preventie. De opgetreden relatieve ont koppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische 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 ontkoppeling 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.

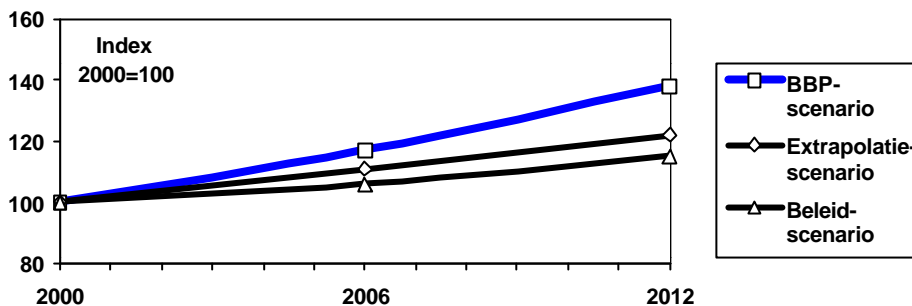
Versterken van de bereikte relatieve ontkoppeling tussen totale afvalaanbod en BBP

Het beleid in dit LAP heeft tot doel de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ontkoppeling 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 Producteren, op meerdere gebieden zijn er subsidieregelingen en wordt de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen bevorderd.

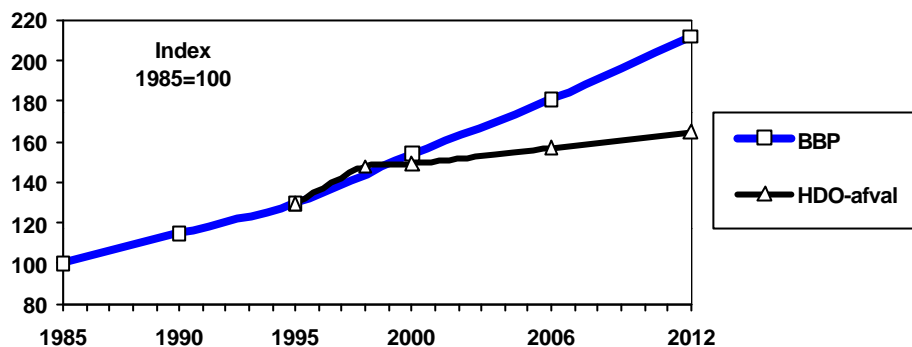
Om de samenwerking tussen en binnen overheden voor het nemen van preventieve maatregelen te verbeteren, is het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen; een programma voor en door overheden' uitgebracht. Belangrijk onderdeel daarvan is de Subsidieregeling aanpak miliedrukvermindering als middel 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.

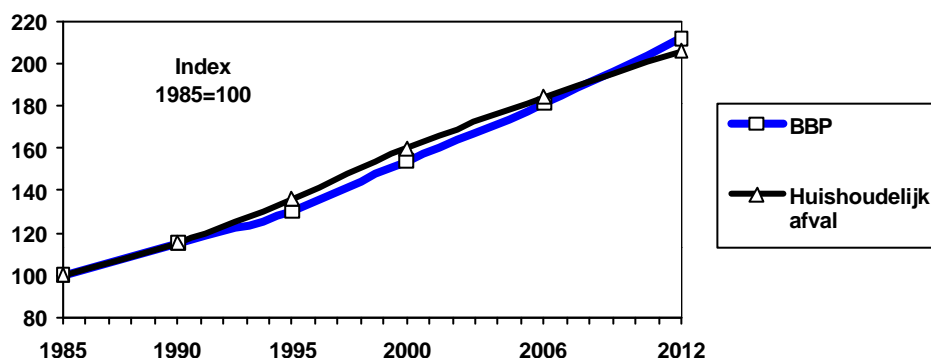
Figuur S.4:

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



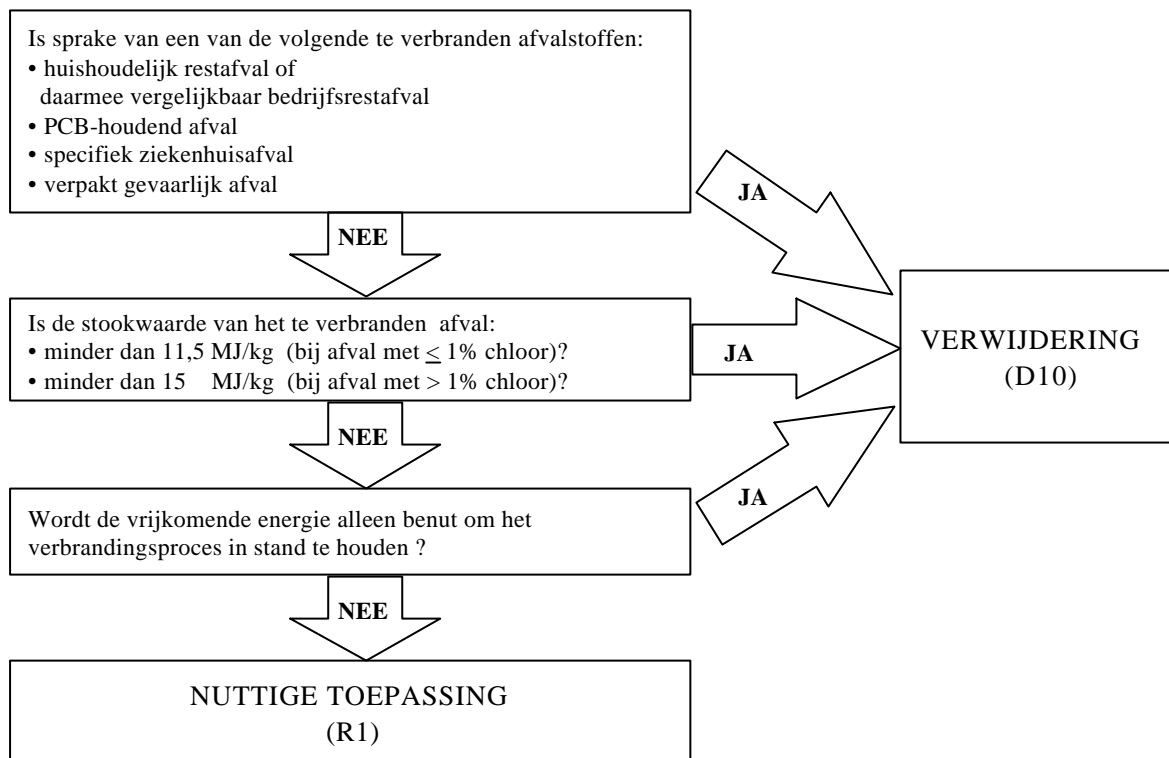
Onderscheid tussen nuttig toepassen en verwijderen

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 verwijderen 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.