

Samenvatting

0.1 Inleiding

De Wet milieubeheer en diverse internationale richtlijnen verplichten Nederland om periodiek een of meerdere afvalbeheerplannen op te stellen. Op 03-03-03 is het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in werking getreden. De geldingsduur van dat plan was van 2003 tot en met 2009. Het voorliggende tweede LAP is op @ (later in te vullen) 2009 in werking getreden. De geldingsduur is van 2009 tot en met 2015, met een doorkijk tot 2021.

Het eerste LAP is in 2007 geëvalueerd. Daaruit is gebleken dat het plan werkbaar is gebleken voor vergunningverlening, een goed overzicht geeft van een groot deel van het afvalveld en heeft bijgedragen aan uniformering van de uitvoering van afvalbeleid. Tijdens die evaluatie zijn door alle betrokkenen diverse voorstellen en wensen naar voren gebracht over hoe het LAP nog beter, duidelijker en vollediger kan worden gemaakt. Daarmee is bij het opstellen van dit tweede LAP rekening gehouden, maar het spreekt voor zich dat niet alle voorstellen en wensen zijn gehonoreerd.

In het LAP wordt het algemene afvalbeheerbeleid aangegeven, met in een bijlage een uitwerking van dat beleid voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen. De 'traditionele' activiteiten als afvalscheiding, inzamelen, nuttige toepassing, verbranden en storten komen aan de orde, maar ook overkoepelende onderwerpen als definities, scenario's, monitoring en handhaving. Uiteraard worden ook de uitgangspunten en de doelstellingen gepresenteerd.

Een belangrijk onderdeel van dit LAP is het ketengericht afvalbeleid. Daarmee wordt de reikwijdte van het plan verruimd van afvalstoffenketens naar materiaalketens. In paragraaf 3 van deze samenvatting wordt daar kort op ingegaan.

0.2 Terugblik op een kwart eeuw afvalbeleid

De jaarlijkse productie aan afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) is vanaf 1985 gestegen van 47 Mton naar 63 Mton in 2000, om vervolgens te dalen naar 60 Mton in 2006. Tussen 1985 en 2006 is dit een stijging van zo'n 27%. Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in dezelfde periode met zo'n 73% is gestegen.

Als het totale afvalaanbod tussen 1985 en 2006 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2006 circa 82 Mton afval zijn ontstaan. Dit betekent dat tussen 1985 en 2006 bijna 27% preventie is bereikt.

De cijfers in dit LAP tonen aan dat er tot 2000 sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei, want het afvalaanbod is minder snel gegroeid dan het BBP. Vanaf 2000 is zelfs sprake van een absolute ontkoppeling, gezien de toename van het BBP en de afname van het afvalaanbod. De ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, etc. 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.

Tussen 1985 en 2006 heeft binnen het afvalbeheer een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van verwijdering naar nuttige toepassing, wat geresulteerd heeft in een stijging van het aandeel nuttige toepassing van 50% naar 83%. Het percentage storten, de minst gewenste wijze van afvalbeheer, is in die periode gedaald van bijna 35% naar ongeveer 4%.

0.3 Van afvalbeleid naar materiaalketenbeleid

Het afvalbeleid heeft zich tot nu toe voornamelijk gericht op de eindfase van materiaalketens, namelijk het afvalstadium. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is met dit afvalbeleid veel milieuwinst geboekt.

Langzamerhand lopen we tegen de grens aan van de mogelijkheden om met het sectorale afvalbeleid een verdere vermindering van de milieudruk door afvalbeheer te bereiken. Toch is een verdere vermindering van die milieudruk nog wel nodig, want de milieudruk van materiaalketens is nog veel te hoog om te kunnen spreken van een duurzame samenleving. Zo slagen we er maar in beperkte mate in om de uitputting van energiebronnen en grondstoffen terug te dringen.

De meest effectieve stappen in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik zijn te realiseren wanneer deze plaatsvinden vanuit het perspectief van de hele keten. En met 'keten' wordt hier niet bedoeld de afvalketen van inzameling tot en met verwijdering, maar het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. Dat is dan ook de richting waarin het afvalbeleid zich zal moeten en gaan ontwikkelen. Met een ketenaanpak in het afvalbeleid wordt een verdere vermindering van de milieudruk door afval beoogd. Er wordt gezocht naar aangrijpingspunten eerder in de keten, zoals productontwerp, waarbij er uiteraard wel voor moet worden gezorgd dat er geen milieudruk naar andere fases van de materiaalketen wordt afgewenteld. Het meer denken in ketens leidt bovendien tot meer innovatie en slimmere samenwerking tussen bedrijven. In de context van grondstofschaarste gaat het vergroten van de innovativiteit en internationale concurrentiekracht van bedrijven hand in hand met de vermindering van de milieudruk door energie- en materiaalgebruik.

In dit tweede LAP heeft de hiervoor genoemde ketenaanpak onder de noemer 'ketengericht afvalbeleid' een belangrijke plaats gekregen. En misschien heeft dat beleid wel tot gevolg dat er geen derde afvalbeheerplan meer komt, maar een materiaalbeheerplan. Vandaar de uitdagende ondertitel van dit LAP: "Naar een materiaalketenbeleid".

0.4 Ambities en doelstellingen voor de komende 12 jaar

Milieubeleid heeft tot doel het scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de instandhouding en verbetering van de milieukwaliteit, om op die manier een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling.

Dit algemene milieudoel betekent dat het afvalstoffenbeleid zich richt op het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer' en het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens. Dit resulteert in de volgende kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen:

1. Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat het totaal afvalaanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 73 Mton.
2. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 83% in 2006 naar 85% in 2015.
3. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 60% in 2015.
4. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval van 46% in 2006 naar 60% in 2015.
5. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% nuttige toepassing van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte forse toename in de productie van deze afvalstroom in de komende jaren (van 24 Mton in 2006 naar 32 Mton in 2021).

6. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstroom van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021.
7. Reduceren van storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012.
8. Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk voor elk van de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
9. Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt.
10. Beter benutten van de restwarmte van afvalverbranding.
11. Realiseren van een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer.
12. Bevorderen van marktwerking en vormgeven van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor storten.
13. Gebruiken van het Cradle-to-Cradle (C2C) concept als inspiratiebron bij de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
14. In het kader van de integrale ketenbenadering vanuit het afvalstoffenbeleid een bijdrage leveren aan de volgende specifieke ambities van het kabinet Balkenende IV:
 - in 2020 is de CO₂-uitstoot met 30% verminderd ten opzichte van 1990;
 - in 2020 bestaat er geen gevaar meer voor mens en milieu als gevolg van de verspreiding van gevaarlijke stoffen;
 - in 2010 is het verlies van biodiversiteit gestopt.

0.5 Organisatie en marktwerking

Taken en verantwoordelijkheden overheden

Met dit tweede LAP worden geen veranderingen aangebracht in de taken en verantwoordelijkheden van de overheden. Het rijk houdt de centrale rol in het afvalbeheer en de taken van provincies en gemeenten blijven gericht op met name preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval.

Bijzondere verantwoordelijkheid voor storten

In de afvalbeheerketen is 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 dat niet nuttig kan worden toegepast of kan worden verbrand als het afval dat normaliter wel nuttig wordt toegepast of wordt verbrand, maar waarvan die verwerking (al dan niet tijdelijk) stagneert. 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.

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor deze vorm van afvalbeheer. Daarom zal het ministerie van VROM in 2009 de economische situatie van de stortsector in een onafhankelijk onderzoek in kaart brengen, waarbij ook de nazorgfondsen, restcapaciteit en exploitatieduur worden meegenomen. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor het veiligstellen van de noodzakelijk stortcapaciteit worden ingevuld.

Marktwerking

Het eerste LAP heeft op verschillende manieren de op bepaalde onderdelen nog niet optimale efficiëntie in het afvalbeheer aangepakt en de marktwerking in de afvalmarkt verder doen toenemen. Zo is in 2003 de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen opgeheven en in 2007 zijn de landsgrenzen voor deze vorm van afvalbeheer open gegaan. Ook bij het verwerken van gevaarlijke afvalstoffen is meer vrijheid ontstaan, onder meer door het sluiten van de draaitrommelovens voor gevaarlijk afval en het sluiten van de C2-deponie. In dit tweede LAP wordt voornamelijk de in het eerste LAP ingezette lijn voortgezet. Er worden dus geen maatregelen genomen om de eerder in gang gezette versterking van de marktwerking terug te draaien of in te perken.

Dat betekent dat alleen voor storten en de inzameling van huishoudelijk afval nog sprake is van inperking van de marktwerking. Voor deze twee onderwerpen worden voornamelijk geen maatregelen genomen om daar verandering in aan te brengen. Voor storten blijft de capaciteitsregulering en het beginsel van de zelfvoorziening in stand, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Dat betekent dat er nog geen vrije toe- en uitreding op de stortmarkt komt en dat de geografische (lands)begrenzing niet wordt opgeheven. Bij

de inzameling van huishoudelijk afval mogen gemeenten nog steeds zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen.

0.6 Sturing

Ketengericht afvalbeleid

Zoals in paragraaf 3 van deze samenvatting is aangegeven, wordt in het kader van ketengericht afvalbeleid gezocht naar aangrijpingspunten eerder in de keten van grondstof tot afvalstof. Waar mogelijk moet de extra milieuwinst die via een ketenbenadering is te behalen ook via reguliere beleidsinstrumenten de juiste kant op worden gestuurd. In het project wordt dan ook nadrukkelijk aan sturing, met name het in te zetten instrumentarium, aandacht besteed.

Indien nieuwe instrumenten of aanvullende sturing gewenst is, dan gaat de voorkeur uit naar het inzetten van sturingsinstrumenten die eerder in de keten ingrijpen en een omslag in denken/ontwerpen/producen kunnen bereiken.

Minimumstandaarden

Voor een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer zijn in een bijlage 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.

In- en uitvoer

Het LAP vormt het toetsingskader voor de in- en uitvoer van afvalstoffen in het kader van de EG-verordening Overbrenging van Afvalstoffen ((EG) 1013/2006). In het LAP wordt aangegeven welke overwegingen van belang zijn bij in- en uitvoer voor nuttige toepassing en voor verwijdering. Een belangrijk aspect daarbij is waar bij bepaalde handelingen het onderscheid tussen de twee genoemde vormen voor afvalbeheer ligt.

Inzamelvergunningen

De categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen mogen alleen worden ingezameld met een door de Minister van VROM verleende vergunning. De Minister van VROM overweegt om deze inzamelvergunningen af te schaffen. Reden daarvoor is dat er geen milieuhygiënische noodzaak meer is om voor de inzameling van deze drie afvalstromen, afwijkende regels te hanteren. Het vervangen van dit speciale vergunningsregime door de hoofdregel (plaatsing op de lijst van inzamelaars), betekent een vereenvoudiging van regelgeving en een reductie van de administratieve lasten. Het Ministerie van VROM heeft medio 2008 een consultatieronde over dit onderwerp gehouden. Bij het terinzageleggen van het tweede LAP is nog niet bekend wat het resultaat is van deze consultatieronde.

Los van het resultaat van die consultatieronde, moeten er vanwege andere oorzaken in ieder geval wijzigingen worden aangebracht in het inzamelvergunningstelsel. In 2006 is namelijk de Europese Dienstenrichtlijn in werking getreden. Doel van die richtlijn is het wegnemen van belemmeringen voor het verlenen van diensten. Een limitering van het aantal vergunningen en de territoriale verdeling in plichtgebieden, zoals Nederland die op dit moment kent voor de drie eerder genoemde afvalstoffen, belemmert ondernemingen die zich willen bezighouden met het inzamelen van deze stromen. Dit betekent dat de beperking van het aantal inzamelvergunningen voor de drie genoemde afvalstromen en de territoriale verdeling in plichtgebieden in ieder geval per 31-12-2009 vervallen.

Geen aanvullende sturing voor nascheiding

In dit LAP is de minimumstandaard voor brandbaar restafval verbranden als vorm van verwijderen. Bewerken, nascheiden, sorteren, enz. van dat afval is ook toegestaan, mits daarna geen deelstroom wordt gestort. Dit LAP gaat niet aanvullend sturen in de verwerking van integraal restafval door bijvoorbeeld de minimumstandaard voor brandbaar restafval aan te passen en nascheiding voor te schrijven. Een belangrijke reden daarvoor is dat een dergelijke aanvullende sturing naar nascheiding is gericht op de achterkant van de keten en bedoeld om de laatste schakel van die keten iets te optimaliseren.

Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven, wil dit LAP zich meer richten op activiteiten eerder in de keten en met ketengericht afvalbeleid een omslag in denken/ontwerpen/produceren bereiken.

Verder wordt er al nadrukkelijk gestuurd als het gaat om verwijdering en de afvalstromen die daar in terecht komen. Een andere reden is dat veel gemeenten via langlopende contracten zijn gebonden aan AVI's en/of eigenaar/aandeelhouder van AVI's zijn, waardoor het maar beperkt mogelijk is om door aanvullende sturing huishoudelijk restafval uit de AVI's weg te halen.

Vooralsnog geen verbrandingsbelasting

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

Een verbrandingsbelasting heeft echter ook nadelen. Zo zijn veel gemeenten via langlopende contracten gebonden aan AVI's of zijn eigenaar/aandeelhouder van AVI's. Hierdoor is het voor die gemeenten maar beperkt mogelijk om hun huishoudelijk restafval te gaan sturen van AVI's naar bijvoorbeeld nascheidingsinstallaties. Een verbrandingsbelasting leidt dan alleen maar tot hogere kosten voor die gemeenten, wat mogelijk zal leiden tot hogere afvalstoffenheffing voor de burgers. Verder wordt als gevolg van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen, een deel van de Nederlandse AVI's als installatie voor nuttige toepassing gekwalificeerd. Die installaties vallen dan buiten het bereik van de verbrandingsbelasting, omdat deze zich alleen op verwijderen richt. Als gevolg daarvan zou een verbrandingsbelasting zich maar richten op een deel van het afval dat in Nederland in afvalverbrandingsinstallaties wordt verbrand.

Bovendien bestaat de kans dat als het verbranden van afvalstoffen duurder wordt, de storttarieven van brandbare afvalstoffen die vanwege een tekort aan verbrandingscapaciteit moeten worden gestort, worden verhoogd tot het nieuwe niveau van het (gemiddelde) verbrandingstarief. Ontdoeners krijgen hierdoor onnodig hogere kosten.

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

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

0.7 De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen

Op 19 november 2008 is de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) gepubliceerd. De lidstaten moeten deze richtlijn in de nationale wet- en regelgeving implementeren en uiterlijk op 12 december 2010 aan de richtlijn voldoen. De bestaande Kaderrichtlijn (2006/12/EG) wordt ook pas op die datum ingetrokken.

In Nederland moet de nieuwe Kaderrichtlijn in de Wet milieubeheer worden geïmplementeerd. Zo lang dat niet is gebeurd, kan en mag de nieuwe Kaderrichtlijn niet als uitgangspunt voor dit tweede LAP worden gebruikt. Voor twee onderwerpen wordt daar echter een uitzondering op gemaakt, namelijk voor preventie en voor bijproducten. Overigens behoeven de preventie bepalingen in de nieuwe Kaderrichtlijn zowel Europees als nationaal nog wel de nodige uitwerking.

In dit tweede LAP wordt in de afzonderlijke hoofdstukken zoveel mogelijk aangegeven wat de nieuwe Kaderrichtlijn over het betreffende onderwerp zegt. Tevens wordt daarbij waar mogelijk aangegeven in hoeverre het tweede LAP al aan de betreffende bepalingen van de nieuwe Kaderrichtlijn voldoet.

0.8 Overige onderwerpen

Het gaat te ver om in deze samenvatting alle aspecten van het LAP uitgebreid te behandelen. Daarom worden hieronder, aanvullend aan de hiervoor staande paragrafen, de onderwerpen gepresenteerd die nieuw, uitgebreid of gewijzigd zijn ten opzichte van het eerste LAP.

1. De doelstellingen voor duurzame energie en voor CO₂-reductie vragen een maximale inzet van niet-herbruikbaar afval voor energieproductie, aangezien de in het afval aanwezige biomassa voldoet aan de eisen van duurzaamheid. Het beleid voor het brandbaar restafval blijft er dan ook op gericht om de in het niet-herbruikbaar afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten. Het brandbaar restafval wordt verbrand in AVI's. De energieprestatie van de huidige AVI's is al jaren stabiel. Nederlandse AVI's scoren verhoudingsgewijs hoog op de productie van elektriciteit, maar laag in de benutting van warmte, waardoor het totaalrendement van de verbrandingsinstallatie beperkt is. Het beter benutten van de restwarmte vraagt om maatwerk, aangezien het sterk afhankelijk is van de lokale situatie. Samen met het ministerie van Economische Zaken en het bedrijfsleven zal in het kader van het 'Aanvalsplan warmte' van het ministerie van EZ worden bezien hoe in lokale situaties de potenties beter kunnen worden benut. Dit aanvalsplan zal in het najaar van 2008 gereed zijn.
2. Voor het opstellen van de afvalbeheersscenario's is aangesloten bij de toekomstverwachtingen van het Centraal Planbureau. In 2003 heeft het CPB via de publicatie van 'Four futures of Europe' (CPB 2003) via vier scenario's een toekomstbeeld geschetst van Europa (tot 2040). Deze inzichten zijn vervolgens in 2004 vertaald naar vier scenario's voor Nederland 'Vier vergezichten op Nederland' (CPB 2004). Op basis van deze beelden van de toekomst zal Nederland zich op een bepaalde manier ontwikkelen, met daaraan gekoppeld een bepaalde verwachting van de productie van het afvalaanbod. Het scenario 'Strong Europe' met een te verwachten afvalaanbod van ongeveer 69 Mton in 2015 en 73 Mton in 2021 is als beleidsscenario voor dit LAP gekozen.
3. Het ministerie van VROM is voorstander van het schrappen van de vergunning voor bepaalde termijn. Daarmee worden administratieve en bestuurlijke lasten bespaard en diverse problemen bij het verlengen van aflopende vergunningen worden voorkomen. Een vergunning voor bepaalde termijn is niet meer nodig, gelet op de actualiseringsplicht die in het vergunningstelsel is opgenomen. Die plicht geeft namelijk voldoende zekerheid dat het gebruik van andere technieken voor be- en verwerken van afvalstoffen op een bepaald moment wordt ingevoerd. Er zal worden begonnen met het aanpassen van de betreffende wetgeving op dit punt. Als die wetgeving is aangepast, kunnen afvalbe- en -verwerkende inrichtingen daarna een vergunning voor onbepaalde tijd krijgen.
4. Met het van kracht worden van dit tweede LAP vervalt het rapport 'De verwerking verantwoord' als specifiek beleidsinstrument. Delen van de kaders van het rapport zijn in dit LAP opgenomen, met inachtneming van een aantal aanbevelingen uit de evaluatie van het rapport. In hoofdstuk 16 Aspecten van vergunningverlening wordt aandacht besteed aan de onderdelen acceptatie- en werkingsbeleid en administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).
5. In dit LAP wordt als richtlijn gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2009-2015) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht. De huidige restcapaciteit voor storten is voldoende om gedurende 12 jaar jaarlijks zo'n 4 Mton afval te storten. Een dergelijk jaarlijks stortaanbod is erg ruim. In de planperiode van dit LAP wordt rekening gehouden met een scenario waarbij het jaarlijks stortaanbod van niet herbruikbaar en niet brandbaar restafval tussen 2006 en 2015 afneemt van 2,6 Mton naar 1,4 Mton. Daarnaast zal het storten van brandbaar restafval rond 2012 geminimaliseerd zijn door de uitbreiding van de AVI-capaciteit. Dit betekent dat het moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit blijft gehandhaafd en er gedurende de planperiode geen extra stortcapaciteit mag worden gerealiseerd of in procedure mag worden gebracht.
6. Mocht gedurende de planperiode van het LAP blijken dat, ondanks de grote restcapaciteit, er toch binnen 6 jaar een tekort aan stortcapaciteit dreigt te ontstaan, dan wordt uitbreiding van de capaciteit alleen toegestaan door uitbreiding van de bestaande stortplaatsen of door heropenen van gesloten stortplaatsen die voldoen aan de eisen van het Stortbesluit Bodembescherming en de nazorgregeling stortplaatsen uit de Wet Milieubeheer. Het realiseren van nieuwe stortlocaties is niet aan de orde.
7. Storten van afval in de ondergrond. In de stortregelgeving is specifiek voor ondergrondse stortplaatsen een risicobeoordeling voorgeschreven, die moet aantonen dat een voorgenomen stortplaats op de lange termijn veilig is en geen negatieve effecten zal hebben op de biosfeer.

Daarnaast is veel wet- en regelgeving die geldt voor bovengrondse stortplaatsen ook van toepassing op ondergrondse stortplaatsen, zoals de stortverboden Bssa en de stortbelasting Wbm. In Nederland zijn enkele gebieden aan te wijzen waar de onderaardse zout- en zeekleilagen mogelijk geschikt zijn voor het inrichten van een ondergrondse stortplaats. Momenteel wordt er in Nederland niet in de ondergrond gestort en dit zal in de komende planperiode om de volgende redenen gehandhaafd blijven. De verwijdering van afvalstoffen door storten is de minst gewenste vorm van afvalbeheer. Dit komt tot uiting in het Nederlandse stortbeleid dat gericht is op het beperken de hoeveelheid afval dat gestort wordt. Als gevolg van dit beleid is het aanbod van afvalstoffen op stortplaatsen in de laatste jaren flink afgenomen en is momenteel nog maar een beperkt aantal stortplaatsen in exploitatie. Ondergronds storten is een onbekende en mogelijk dure vorm van afvalverwijdering. In een krimpende stortmarkt lijkt het daarom niet lonend een dergelijk initiatief te ondernemen. Daarnaast is het op basis van de capaciteitsregulering niet mogelijk een ondergrondse stortplaats te realiseren. Met de huidige (bovengrondse) stortcapaciteit is gedurende elk jaar in de planperiode van het LAP er minimaal voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit beschikbaar. Het moratorium voorkomt als beleidsinstrument dat er extra stortcapaciteit wordt gerealiseerd of in procedure wordt gebracht. Het moratorium geldt onverkort ook voor het creëren van stortcapaciteit in de diepe ondergrond.

8. Wanneer oude mijnschachten of zoutcavernes wegens instortingsgevaar of stabiliteitsproblematiek met afvalstoffen worden opgevuld, is geen sprake van verwijdering maar van nuttige toepassing. De instabiliteit maakt namelijk het opvullen noodzakelijk en door afvalstoffen te gebruiken worden primaire grondstoffen gespaard. Voor het opvullen van instabiele cavernes is tot op heden, geheel in lijn met het LAP beleid, gebruik gemaakt van de afvalstoffen die vrijkomen bij de zoutwinning en zoutproductie en overwegend uit de ondergrond afkomstig zijn. De beschikbaarheid van deze afvalstoffen is echter beperkt. Zeker wanneer meerdere cavernes tegelijkertijd moeten worden opgevuld, zal de inzet van andere stabiliseringsmaterialen moeten worden bezien. Naast primaire grondstoffen kan dan de inzet van afvalstoffen die niet (ter plekke) uit de ondergrond afkomstig zijn worden overwogen. Op dit moment is er nog geen ervaring opgedaan met het gebruik van afvalstoffen voor stabiliseringsdoeleinden die niet afkomstig zijn van het eigen winnings- of productieproces. Gedurende de planperiode kan in afstemming met het Ministerie van VROM, Staatstoezicht op de mijnen en de bevoegde gezagen (Min EZ, provincie) een pilotproject gestart worden met als doel te bepalen welke niet bodemeigen afvalstoffen onder welke voorwaarden zonder milieuhygiënisch risico's in principe toegepast kunnen worden voor het stabiliseren van (potentieel) instabiele cavernes.