

2 Terugblik

2.1 Inleiding

Op 03-03-03 is het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in werking getreden. In dat LAP wordt onder meer terug geblikt op de periode die aan het plan vooraf ging, waarbij onderwerpen als het wettelijk kader, het instellen van nationale planning en de sturingsfilosofie voor afvalbeheer aan de orde komen.

“De toekomst wordt bepaald door het herinnerde verleden” is een uitspraak van de Nederlandse schrijver Louis Ferron. Gehoor gevend aan die wijze woorden, wordt in dit hoofdstuk het verleden van het eerste LAP herinnerd, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij het bepalen van de afvalbeheertoekomst in het tweede LAP.

2.2 Het eerste Landelijk afvalbeheerplan

De aanleiding voor het opstellen van het eerste LAP was de verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor afvalbeheer van provinciaal naar rijksniveau. Die verschuiving was in 1996 voorgesteld door de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering en daarna overgenomen door de toenmalige regering.

Door die verschuiving kwam de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen centraal te liggen, namelijk bij de Minister van VROM. Om te voldoen aan die verantwoordelijkheid heeft de minister het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 opgesteld, dat betrekking heeft op bijna al het gevaarlijk en niet-gevaarlijk afval en van toepassing is op de gehele afvalbeheerketen. Belangrijke doelen van het LAP waren het geven van een totaalbeeld van het afvalbeleid in Nederland en het harmoniseren en unifomeren van de uitvoering van dat afvalbeleid.

Om zicht te houden op de inhoudelijke uitvoering van het LAP, zijn drie voortgangsrapportages over de voortgang van die uitvoering uitgebracht (VROM 2004, VROM 2005 en VROM 2007). De rapportages bevatten een kwantitatief en kwalitatief overzicht van de uitvoering van het LAP en geven onder meer aan in welke mate de in het LAP opgenomen beleidsdoelen worden gehaald. In de paragrafen 2.3 t/m 2.5 wordt hier verder op ingegaan.

Daarnaast is in 2007 een evaluatie van het LAP uitgevoerd, die met name tot doel had om te bezien of het plan een bruikbaar instrument is geweest bij vergunningverlening en handhaving, of het harmoniserend heeft gewerkt, welke problemen er zijn opgetreden bij het gebruik ervan, enz. In paragraaf 2.6 zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van die evaluatie opgenomen.

2.3 Afvalaanbod en verwerking

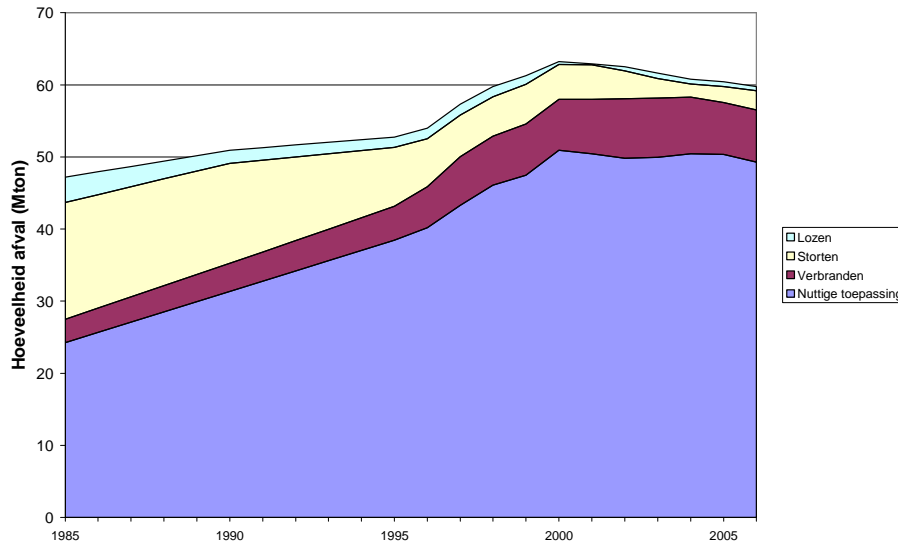
Het totale afvalaanbod in de periode 2000-2006 is gedaald met ongeveer 5,5%, terwijl het BBP in die jaren jaar is gegroeid. Dit houdt in dat de beoogde ont koppeling tussen de groei van het totaal afvalaanbod en de economische groei is gerealiseerd.

De beoogde ont koppeling voor het in het LAP als aandachtstromen genoemde ‘afval van consumenten’ en ‘afval uit de handel, diensten en overheid’ is over de periode 2000-2006 nog niet

gerealiseerd. Dat geldt overigens ook voor afval uit de bouw. Bij diverse andere doelgroepen, zoals de industrie, rioolwaterzuivering, verkeer, landbouw en energie is wel ontkoppeling opgetreden. De doelstelling om het nuttig toepassen van afvalstoffen verder te stimuleren heeft beperkt resultaat gehad. In 2006 werd namelijk ruim 83% van al het afval nuttig toegepast, tegen ruim 80% in 2000. Dat lijkt niet voldoende om de doelstelling uit het eerste LAP van 86% in 2012 te realiseren.

Figuur 2.1:

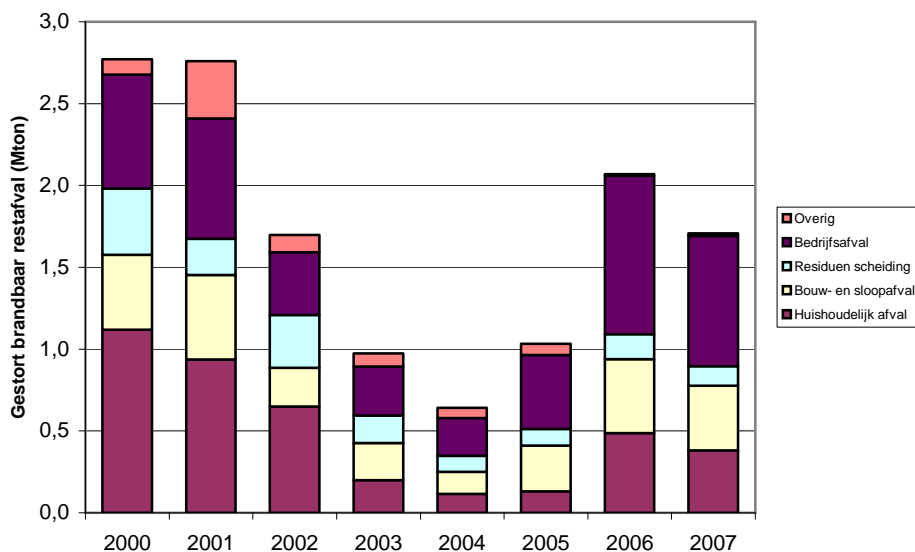
Afvalbeheer in de periode 1985 tot en met 2006.



Tot half 2005 was er sprake van een daling van het storten van afval. De LAP doelstelling om het storten van brandbaar restafval eind 2006 te beëindigen, leek haalbaar. Na het van kracht worden van een stortverbod voor onbehandeld afval in Duitsland op 1 juni 2005 kwam er nagenoeg een eind aan de verwerking van Nederlands brandbaar restafval in Duitsland en bleef dat afval daadwerkelijk in Nederland. Door het ontbreken van voldoende verwerkings- en verbrandingscapaciteit in Nederland nam het storten van brandbaar restafval in de tweede helft van 2005 en in 2006 weer toe. Vanaf 2007 is het storten van brandbaar restafval echter weer gaan dalen als gevolg van het in gebruik nemen van nieuwe verbrandingscapaciteit (zie figuur 2.2 en paragraaf 2.4).

Figuur 2.2:

Storten van brandbaar restafval in de periode 2000 tot en met 2007.



2.4 Benutting energie-inhoud van afval

Afvalbeheer levert een bijdrage aan de productie van duurzame energie in Nederland. Het LAP had onder meer als doel om die bijdrage aanzienlijk te verhogen door het stimuleren van het produceren van hoogcalorische (sorteer)fracties die als brandstof kunnen worden ingezet in elektriciteitscentrales, cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking. De markt voor deze sorteerfracties komt echter niet goed op gang, onder meer omdat er hoge eisen aan het ingangsmateriaal worden gesteld. Afval lijkt daarbij niet te kunnen concurreren met de inzet van schone biomassa.

Positief is dat er sinds 2006 daadwerkelijk wordt gebouwd aan uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit, waarin (ongesorteerd) brandbaar restafval kan worden verbrand met energie terugwinning. Hierdoor hoeft er minder brandbaar restafval te worden gestort en kan de energie-inhoud van het betreffende afval worden benut.

2.5 Meer marktwerking

De bemoeienis van de overheid met het beheer van afvalstoffen was in de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk sturend en ordenend. Mede door de schaalvergroting bij het beheer van afvalstoffen en het algemene streven om meer ruimte te geven aan marktwerking, is die bemoeienis in de jaren negentig verminderd.

Het eerste LAP heeft de lijn van een terug tredende overheid en versterking van de marktwerking in het afvalbeheer verder doorgezet. Zo is in 2003 de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen opgeheven en zijn op 1 januari 2007 de landsgrenzen voor deze wijze van afvalbeheer opgeheven. Wel is door de vierde wijziging van het eerste LAP een systeem van een flexibel invoerplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, heeft het openen van de landsgrenzen geleid tot het daadwerkelijk uitbreiden van de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland.

Verder is sinds 1 januari 2005 de in- en uitvoer van te verbranden gevaarlijke afvalstoffen toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven. Door het sluiten van de C2-deponie eind 2005 zijn de mogelijkheden verruimd om C2-afvalstoffen uit te voeren.

Het eerste LAP heeft er dan ook toe geleid dat minder afval en minder afvalbeheervormen onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid vallen en meer afval aan de vrije markt wordt overgelaten.

2.6 Evaluatie van het gebruik van het eerste LAP

In 2007 is aan de gebruikers van het LAP onder meer gevraagd in hoeverre het plan volledig is, of het een bruikbaar instrument is bij vergunningverlening en handhaving, of het harmoniserend werkt en welke problemen er optreden bij het gebruik van het plan.

Het algemene beeld dat uit die evaluatie (SenterNovem, 2007) naar voren komt, is dat het LAP werkbaar is voor vergunningverlening, een goed overzicht geeft van een groot deel van het afvalveld en heeft bijgedragen aan uniformering van de uitvoering van afvalbeleid. Ook het feit dat met de komst van het LAP al het afvalbeleid in één document is samengebracht, wordt breed gewaardeerd. Hierdoor is samenhang en overzicht ontstaan, dat met het juiste detailniveau is gepubliceerd.

Er zijn echter wel dingen die beter kunnen. Bij de LAP-doelen "Het stimuleren van preventie van afvalstoffen" en "Het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt" was het algemene gevoel dat ondersteuning van deze doelen met een goed instrumentarium te wensen over laat. Verder wordt bij vergunningverlening de relatie tussen het LAP en het rapport 'De verwerking verantwoord' als niet duidelijk ervaren, mede omdat bij diverse mensen niet duidelijk is wat de status van beide documenten is. Ook is tijdens de evaluatie vaak genoemd dat het begrip 'afval' een strak harnas vormt en tot diverse ongewenste consequenties leidt, zoals meer administratieve lasten en een negatief imago.

En er zijn tijdens de evaluatie ook diverse wensen voor het tweede LAP naar voren gebracht. Allereerst natuurlijk het oppakken en oplossen van de in het vorige tekstblok genoemde zaken die beter kunnen. Verder zou volgens bijna alle tijdens de evaluatie geraadpleegde personen de reikwijdte van het LAP moeten worden uitgebreid met ten minste baggerspecie, maar het liefste met alle afvalstoffen die nu nog zijn uitgezonderd. Ook zou de relatie tussen de minimumstandaarden in het LAP en de Bref's (Best available techniques REFerence documents van de IPPC) moeten worden uitgewerkt, zouden alle Eural-codes een plaats in het LAP moeten krijgen en zou het plan meer toegankelijker moeten zijn, bijvoorbeeld door het plan elektronisch te ontsluiten.

2.7 Ketenbeleid

Het LAP en de afzonderlijke afvalplannen die vóór het LAP hun werk hebben gedaan, hebben zich met name gericht op de eindfase van materiaalketens, namelijk het afvalstadium. Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, is daarmee veel milieuwinst geboekt.

Het wordt echter steeds moeilijker om met het sectorale afvalbeleid de milieudruk die wordt veroorzaakt door afvalbeheer, verder te verminderen, bijvoorbeeld door minder afval te produceren of meer hergebruik te realiseren. Toch is een verdere vermindering van die milieudruk wel nodig. Want ondanks de goede resultaten van het afvalbeleid, is de milieudruk van materiaalketens namelijk nog veel te hoog om te kunnen spreken van een duurzame samenleving. Zo slagen we er slechts in beperkte mate in om de uitputting van grondstoffen, waaronder energiebronnen, terug te dringen. Verder is het vanwege de prijzen van grondstoffen ook economisch gezien erg aantrekkelijk om efficiënter met grondstoffen en energie om te gaan, bijvoorbeeld door materiaalketens verder te sluiten.

Gedurende de laatste jaren van de geldingsduur van het eerste LAP is de roep sterker geworden om meer aan het sluiten van ketens te gaan doen. Daarom is een van de uitdagingen van dit tweede LAP om de ketenaanpak in het afvalstoffenbeleid vorm te geven. Het doel daarvan is om een aanpak te ontwikkelen, waarmee de vermindering van de milieudruk in de afvalfase wordt beïnvloed door maatregelen eerder in de keten. Daardoor wordt dan ook de milieudruk in de hele keten vermindert. Het idee is namelijk dat eerder in een materiaalketen aangrijpingspunten aanwezig kunnen zijn voor sturing op afvalaspecten én andere milieuaspecten. En dat daar bovendien vaak een grotere milieuwinst te halen valt. Daar hoort onder meer bij dat reeds bij een productontwerp wordt nagedacht over de materialen en over de afvalfase van het product.