

hoofdstuk



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).

Deze voorkeursvolgorde is leidend voor het afvalbeheerbeleid zoals dat in dit LAP is beschreven. De volgorde is echter geen dogma en er kan van worden afgeweken. Een dergelijke afwijking moet echter wel worden onderbouwd. Mede daarom is in een milieueffectrapport (MER-LAP) voor diverse afvalstoffen in kaart gebracht wat de milieudruk van verschillende be-/verwerkingsmethoden is. Het MER-LAP is gebruikt om in dit LAP minimumstandaarden voor afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen vast te stellen. Deze standaarden geven aan wat de minimale hoogwaardigheid is voor de be-/verwerking. De minimumstandaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen. De standaard wordt gebruikt als 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 uit 1991 (VROM, 1991) is opgenomen dat de emissie van CO₂ moet worden verminderd door de inzet van afval als energiedrager te stimuleren. Deze lijn wordt in de later verschenen vervolgnota's (zoals de Uitvoeringsnota klimaatbeleid, 1999) 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 namelijk aan dat moet worden voorkomen dat afvalstoffen ontstaan, wat leidt tot minder gebruik van energie voor grondstofwinning en voor productie van producten. Vervolgens voorziet de voorkeursvolgorde in zoveel mogelijk hergebruik, waarmee 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 vermindering van CO₂-emissie die correspondeert met de hoeveelheid vermeden fossiele energie.

Een verdere bijdrage aan het klimaatbeleid wordt bereikt door zoveel mogelijk energie te winnen uit afvalstoffen die niet worden hergebruikt. Daartoe wordt de toepassing van afvalstoffen als brandstof gestimuleerd en moet brandbaar restafval dat niet als brandstof kan worden ingezet, worden verbrand in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). 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 geëmitteerd door stortplaatsen waar organisch afval is of wordt gestort. Het afvalstoffenbeleid zet onder meer in op scheiding aan de bron van organisch afval (GFT-afval) en het tegengaan en uiteindelijk stopzetten van het storten van brandbaar restafval. Daarmee wordt ook de emissie van methaan van stortplaatsen teruggebracht. De uitstoot van methaan door stortplaatsen bedraagt ongeveer 5% van de totale uitstoot aan broeikasgassen in Nederland. Door het storten van organisch afval te beëindigen, in combinatie met beheermaatregelen bij stortplaatsen, wordt dit percentage tot bijna nul terug gebracht.

Energie uit afval

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), de Energiebesparingsnota (1998) en de Nota Duurzame Energie (EZ 2002) 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. Volgens het Energierapport 2002 waren in 2000 biomassa en afvalverbranding samen verantwoordelijk voor 74% van de geproduceerde duurzame energie.

In paragraaf 5.3 is onder meer 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 2002 (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 als vorm van verwijderen 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, als maatschappelijk onmisbare voorzieningen. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 8 (Organisatie).

Een andere voorziening die maatschappelijk onmisbaar is en waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, 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 beschreven welke factoren kunnen bijdragen aan ongelijke concurrentie als overheidsorganisaties en -bedrijven marktactiviteiten verrichten en daarbij in concurrentie komen met private bedrijven. Tevens bevat het rapport een oplossingsmethode, die tot doel heeft om een einde te maken aan eventuele ongelijke concurrentie.

Mede op basis van dit rapport is op 13 oktober 2001 een wetsvoorstel Markt en Overheid aan het parlement aangeboden. Doel van de beoogde wet was niet om marktactiviteiten door overheden te verbieden, maar om toetredings- en gedragsregels vast te stellen die gelden bij marktactiviteiten van overheidsorganisaties en -bedrijven, waardoor een gelijk speelveld wordt gecreëerd tussen overheid en bedrijfsleven.

Hoewel er brede erkenning is voor de noodzaak om maatregelen te treffen voor de markt en overheid problematiek, is van diverse zijden naar voren gebracht dat het wetsvoorstel Markt en overheid niet het geschikte instrument is om die problematiek aan te pakken. In januari 2004 heeft het kabinet daarom besloten om het wetsvoorstel in te trekken en een alternatieve aanpak te volgen. Dat alternatief houdt in dat de Mededingingswet wordt aangepast. Deze aanpak zal minder verstrekking zijn dan het wetsvoorstel Markt en overheid. Het streven is om de gewijzigde Mededingingswet begin 2006 in werking te laten treden.

5.6 CAPACITEITSPANNING

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 capaciteit die nodig is om die nutstaak te kunnen uitvoeren.

Verbranden als vorm van verwijderen

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.

In de afgelopen jaren is de groei van het niet-gevaarlijk afval groter geweest dan zo'n 10 jaar geleden bij het plannen van de afvalverbrandingscapaciteit werd voorzien. Ook is de gescheiden inzameling bij enkele doelgroepen achtergebleven bij de doelstellingen. Hierdoor is meer restafval voor verwijdering aangeboden. Omdat de geplande verbrandingscapaciteit ontoereikend is om al het brandbaar niet-gevaarlijk restafval te verbranden, moet jaarlijks een aanzienlijke hoeveelheid van dit afval worden gestort. In het LAP zijn maatregelen en (uitvoerings)programma's opgenomen, die een toename van preventie, gescheiden inzameling en hergebruik tot gevolg hebben. Deze toename is echter niet voldoende om het aanbod te verwijderen brandbaar niet-gevaarlijk restafval zodanig terug te brengen dat het allemaal kan worden verbrand in de huidige verbrandingsinstallaties. Er moet daarom capaciteit voor thermische verwerking van dat restafval bijkomen. Alleen daardoor kan immers het storten van het restafval worden voorkomen.

Zoals in de paragrafen 5.2 en 5.3 is aangegeven, geeft het LAP er de voorkeur aan dat brandbaar niet-gevaarlijk restafval wordt ingezet als brandstof. Dat betekent een voorkeur voor de uitbreiding van capaciteit voor thermische verwerking van afvalstoffen in de vorm van elektriciteitscentrales, cementovens en nieuwe specifieke verbrandingsinstallaties en niet in de vorm van uitbreiding van verwijderingscapaciteit.

Het hiervoor staande betekent echter niet dat de weg van verbranden van het restafval als vorm van verwijderen net als in het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 wordt afgesneden. Gelet op het op termijn opengaan van landsgrenzen voor verbranden van afvalstoffen, de kans dat de inzet van afvalstoffen als brandstof niet of niet volledig van de grond komt en het streven om regulering van de afvalmarkt zo veel mogelijk te beperken, wordt ook uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van

verwijderen toegestaan. De in het verleden ingestelde regulering op een capaciteit van 5 Mton wordt dan ook opgeheven. Er wordt geen nieuwe capaciteitsregulering ingesteld. Dit betekent dat het moratorium op de uitbreiding van afvalverbrandingscapaciteit wordt opgeheven en dat er geen nieuw plafond wordt vastgesteld.

Om de inzet van brandbaar niet-gevaarlijk restafval als brandstof te stimuleren, is een nieuwe stimuleringsregeling ontwikkeld: Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP). Deze voorziet in een aanpassing van bestaande regelingen (REB), met daarbij vergoedingen voor elektriciteitsproductie. De nieuwe regeling is een extra stimulans voor bedrijven om niet primair te investeren in capaciteit voor verbranden als vorm van verwijderen, maar in verbranden als vorm van nuttige toepassing (hoog calorisch verbranden). De regeling is op 1 juli 2003 in werking getreden. Dat is de reden dat het moratorium niet direct na inwerkingtreding van het LAP is opgeheven, maar op 1 juli 2003.

Voor het verbranden van brandbaar gevaarlijk afval blijft de capaciteitsregulering bestaan. De beschikbare capaciteit is momenteel namelijk groter dan het aanbod aan brandbaar gevaarlijk afval, waardoor het moeilijk is 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 wordt daarom niet toegestaan.

De capaciteitsregulering is gericht op de gevaarlijke afvalstoffen 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 ziekenhuisafval en PCB-houdend afval. Begin 2003 wordt een onderzoek gestart naar de verwijderingsstructuur van specifiek ziekenhuisafval, waarin onder meer wordt gekeken naar de positie van de ZAVIN. Deze installatie is momenteel aangewezen als enige verbrander van het Nederlands specifiek ziekenhuisafval.

Storten

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 een 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) en in deel 3 van het LAP 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.

Verbranden als vorm van verwijderen

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 in Nederland en de aangrenzende landen gelijkwaardige milieuvoorzieningen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving zijn gerealiseerd. De reden dat Nederland deze voorwaarde stelt, is dat 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 verbrandingsinstallaties nadelige financiële consequenties kunnen optreden als de landsgrenzen voor te verbranden niet-gevaarlijk restafval zouden vervallen op een moment dat een gelijk speelveld nog niet is gerealiseerd.

In Nederland is, conform het gestelde in de Kaderrichtlijn afvalstoffen, een structuur opgezet voor het verwijderen van niet-gevaarlijke en gevaarlijke afvalstoffen. De regulering van in- en uitvoer heeft tot doel om deze hoogwaardige Nederlandse verwijderingsstructuur in stand te houden, zorg te dragen dat de structuur tegen redelijke tarieven volstaat en om preventie en nuttige toepassing te stimuleren. Dat betekent dat bezwaar wordt gemaakt tegen in- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijdering als daardoor de volstaat (tegen redelijke tarieven) van de Nederlandse verwijderingsstructuur in gevaar wordt gebracht of als de in- en uitvoer een negatief effect heeft op preventie en hergebruik van afvalstoffen.

Het hiervoor staande betekent dat uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen van brandbaar niet-gevaarlijk restafval waarvoor de Nederlandse AVI's zijn bestemd, niet wordt toegestaan.

Invoer van dat afval voor verbranden als vorm van verwijderen wordt ook niet toegestaan, omdat er in Nederland onvoldoende capaciteit beschikbaar is.

Deze regulering van in- en uitvoer geldt voor de volgende afvalstoffen:

- huishoudelijk restafval;
- met huishoudelijk restafval vergelijkbaar bedrijfsrestafval. Dit is bedrijfsrestafval dat meer dan 3% gft-afval (keukenafval, kantineafval, swill, enz.) bevat;
- laagcalorische deelstromen en residuen van scheidings- en verwerkingsprocessen van huishoudelijk restafval, bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval.

Voor brandbaar gevaarlijk afval geldt dat de huidige Nederlandse capaciteit voor verbranden van brandbaar gevaarlijk afval als vorm van verwijderen groter is dan het geraamde aanbod. Uitvoer kan het bestaansrecht van deze basisvoorziening in gevaar brengen. Uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen van brandbaar gevaarlijk

afval waarvoor de Nederlandse DTO's zijn bestemd, wordt dan ook niet toegestaan. Alleen bij calamiteiten of bij een tijdelijk tekort aan verbrandingscapaciteit wordt uitvoer toegestaan.

Invoer wordt wel toegestaan, zolang de verwijdering van Nederlands gevaarlijk afval door verbranding niet in gevaar komt.

Deze regulering van in- en uitvoer geldt voor de volgende stromen:

- verpakte gevaarlijke afvalstoffen;
- PCB-houdende afvalstoffen;
- specifiek ziekenhuisafval;
- laagcalorische brandbare gevaarlijke afvalstoffen.

In de hiervoor staande tekst is sprake van laagcalorische afvalstoffen en -stromen. Om het begrip 'laag' beter hanteerbaar te maken in de praktijk is het nodig dat het wordt gekwantificeerd:

- laagcalorische deelstromen en residuen van scheidings- en verwerkingsprocessen van huishoudelijk restafval, bedrijfsrestafval en bouw- en slooafval hebben een stookwaarde minder dan 11,5 MJ/kg;
- bij het verbranden van gevaarlijk afval speelt ook het chloorgehalte van de afvalstoffen een belangrijke rol. Er wordt daarom onderscheid gemaakt in gevaarlijke afvalstoffen met minder en meer dan 1% chloor. Het onderscheid tussen laag- en hoogcalorisch gevaarlijk afval ligt bij de stookwaarde 11,5 MJ/kg voor gevaarlijke afvalstoffen met minder dan of gelijk aan 1 gewichtsprocent chloor en bij de stookwaarde 15 MJ/kg bij gevaarlijke afvalstoffen met meer dan 1 gewichtsprocent chloor.

Voor alle duidelijkheid: de stookwaarde wordt hier dus niet gebruikt om het onderscheid tussen verwijderen en nuttig toepassen te benoemen, maar om aan te geven voor welke afvalstoffen in- en uitvoer wel of niet wordt toegestaan.

Voor afvalstoffen waarvoor de AVI's en DTO's niet zijn bestemd, zoals industriële en communale zuiveringsslibben en hoogcalorisch afval, kan uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen wel worden toegestaan. De vollast van de AVI's en DTO's en daarmee de continuïteit van deze voorzieningen worden daarmee immers niet in gevaar gebracht.

Gelet op de ontwikkelingen in de ons omringende landen, is de verwachting dat de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen voor niet-gevaarlijk restafval en de laagcalorische fracties die ontstaan bij bewerken van dat restafval op 1 januari 2006 kunnen worden opgeheven, omdat dan een gelijk speelveld is bereikt. Als het gelijke speelveld dan echter nog niet is gerealiseerd, houdt Nederland in principe de landsgrenzen voor afval gesloten.

Gelet op het streven om op 1 januari 2006 de hiervoor genoemde landsgrenzen op te heffen, wordt in 2003 onderzocht wat daarvan de mogelijke effecten zijn. Het doel van dat onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen.

Storten

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 (mede) 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 producenten-verantwoordelijkheid 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 door de Minister van VROM 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 personen wagenbanden
	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
	Autowrakken	Besluit beheer autowrakken
Convenant	Verpakkingen	Convenant Verpakkingen
Algemeen verbindend verklaring	Auto's	Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor auto's 2000
	Oud-papier/karton	Overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor papier en karton 2002
	Land- en tuinbouwfolie	Overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage voor landbouwfolie 1999-2002
	Kunststof gevelementen	Overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage voor kunststof gevelementen 2000-2005
	Vlakglas	Overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage voor vlakglas 2002-2004
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 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 afvalbeheerbijdrage en in de Leidraad Algemeen verbindend verklaring afvalbeheerbijdrage.

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.

Vrijwillige initiatieven uit de markt worden zoveel mogelijk ondersteund. Zo zijn de afgelopen jaren verschillende pilot projecten op dit gebied financieel ondersteund door 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.

In de komende planperiode wordt bezien voor welke producten de introductie van producentenverantwoordelijkheid kan bijdragen aan een beter beheer van afvalstoffen. Daarbij wordt een afweging gemaakt van de voor- en nadelen in termen van milieubaten, (maatschappelijke) kosten en haalbaarheid. Producten die hierbij in beschouwing worden genomen zijn:

- langcyclische PVC-producten. Het Beleidsstandpunt PVC heeft onder meer 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 meer 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 en spaarlampen;
- gips, cellenbeton en asbestgelijkende vezelplaten;
- componenten uit grof huishoudelijk afval, zoals tapijten en matrassen;
- lecture bottles, gasflessen en brandblusapparatuur.

Voor een uitgebreidere beschouwing van de wijze waarop aan producentenverantwoordelijkheid is en wordt 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: het percentage hergebruik is hoog en de hoeveelheid afval die volgens de minst gewenste wijze van afvalbeheer wordt verwerkt (storten) is beperkt. 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 rond het inzamelen van 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 afvalverbrandingsinstallaties worden afgedekt door gemeenten.

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

Allereerst zijn met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, 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. Het streven is om de landsgrenzen voor de genoemde vorm van afvalbeheer op 1 januari 2006 te laten vervallen, mits Nederland en de aangrenzende landen gelijkwaardige milieu-eisen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving hebben. Bij het vervallen van de landsgrenzen is sprake van een Europese verbrandingsmarkt, waardoor de marktwerking toeneemt.

In 2003 wordt onderzocht wat de mogelijke effecten zijn van het openstellen van de genoemde landsgrenzen. Het doel van dat onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen. Daarbij wordt ook gekeken naar de relaties en contractsituaties tussen de gemeenten en de afvalverbrandingsinstallaties en de wenselijkheid en mogelijkheden van een toezichthouder voor de afvalmarkt.

Verder vindt door het LAP 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 uittreding is vrij (zie hoofdstuk 18 Verwijdering).

Daarnaast is de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen op 1 juli 2003 opgeheven. Sinds dat moment is vrije toe- en uittreding mogelijk en is er weer een efficiëntie beperkende factor minder. Voor de nieuwe uitbreidingen die na 1 juli 2003 worden gerealiseerd, is dan ook geen sprake meer van een bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid.

Het LAP voorziet ook 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.

Het hiervoor staande geeft aan dat het LAP veel van de door de Erasmus Universiteit genoemde oorzaken van een nog niet optimale efficiëntie aanpakt en dat gedurende de looptijd van het LAP de marktwerking in het afvalbeheer nog verder zal toenemen.

5.10 EUROPESE AFVALSTOFFENLIJST (EURAL)

De Europese afvalstoffenlijst (Eural) is op 8 mei 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 is in Nederland in de plaats gekomen 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 ontdoeners (bedrijven), afvalbe- en -verwerkende bedrijven, overheden en toezichhoudende instanties. Melden van afvalstoffen zal te zijner tijd plaatsvinden op basis van de afvalstofcodes van de Eural. Dit wordt geregeld in het Besluit afgifte, ontvangst en vervoer van afvalstoffen.

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.

5.11 LANDELIJK BELEID VOOR DE BOUWGRONDSTOFFENVOORZIENING

In 1996 is het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen (SOD I) verschenen. In 1999 is begonnen met de herziening hiervan. Dit heeft in 2001 geresulteerd in deel 1 van het SOD II, zijnde de ontwerp planologische kernbeslissing (PKB). In juli 2002 is deel 2 (de inspraakreacties, adviezen, resultaten bestuurlijk en internationaal overleg) gepubliceerd.

In het SOD is het landelijke beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening opgenomen. Dit beleid heeft tot doel om op een maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien in de behoefte aan bouwgrondstoffen van particulieren, bedrijven en overheid.

De natuurlijke voorraad van de meeste grondstoffen is nog redelijk groot. De mogelijkheden om ze te winnen en om te ontgronden, worden als gevolg van ruimtelijke beperkingen echter steeds minder. Het beleid is er dan ook op gericht om het gebruik van oppervlakedelfstoffen, met name de schaarse delfstoffen als grind, kalksteen en beton- en metselzand, zoveel mogelijk te beperken. Een manier om dat te bereiken is het bevorderen van een verantwoorde en hoogwaardige inzet van secundaire grondstoffen in de bouw.

Een belangrijke doelstelling van het afvalstoffenbeleid is het realiseren van zo veel mogelijk nuttige toepassing van afvalstoffen. Dit sluit naadloos aan op het beleid voor de bouwgrondstoffen-voorziening. Het resultaat van beide beleidssporen is al duidelijk zichtbaar: veel industriële afvalstoffen en bij bouw- en sloopwerkzaamheden vrijkomende afvalstoffen worden als secundaire grondstoffen ingezet. Een bekend voorbeeld vormen de steenachtige afvalstoffen, die, eventueel na bewerking, als puingranulaat weer in de bouw worden toegepast. In 2000 bestond al ongeveer 20% van de totale bouwgrondstoffen uit secundaire materialen.

Het grondstoffenbeleid en het afvalstoffenbeleid willen de huidige mate van hergebruik in de bouw minimaal handhaven, maar zo mogelijk nog verhogen. Ook wordt ingezet op een optimalisatie bij het hergebruik, dat wil zeggen dat secundaire grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden toegepast. Hierdoor kan het gebruik van oppervlaktedelfstoffen verder worden verminderd, wat weer leidt tot minder ruimtebehoefte voor de winning van die delfstoffen.

In het LAP, met name in de sectorplannen waarin toepassing van afvalstoffen als bouwstof aan de orde is, wordt aangegeven hoe met SOD rekening is gehouden.

hoofdstuk

6



**Afvalbeheerscenario'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 afvalbeheer in de komende jaren. Op basis daarvan kan bijvoorbeeld worden bezien welke 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 over het toekomstig afvalaanbod en -beheer, is het noodzakelijk om de voorbije jaren goed in beeld te hebben: hoeveel afval is er in het verleden ontstaan, welke preventie- en hergebruikresultaten zijn 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 van 2000 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 tussen 1985 en 2000 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2000 circa 71 Mton afval zijn ontstaan.

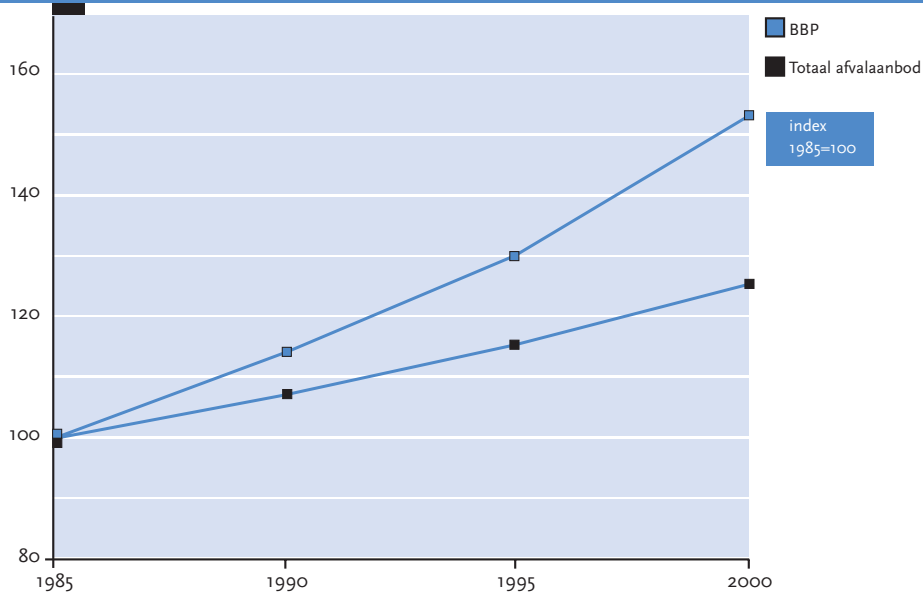
Deze cijfers tonen aan dat er sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei (zie figuur 6.1). Deze ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van 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.

De ontwikkelingen in afvalaanbod verschillen per afvalstroom. De groei van de hoeveelheid industrieel afval bijvoorbeeld blijft meer achter bij de groei van het BBP dan de groei van het totale aanbod. Voor de doelgroep industrie is dan ook een duidelijke relatieve ont koppeling 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 ont koppeling nog geen sprake (zie figuur 6.2).

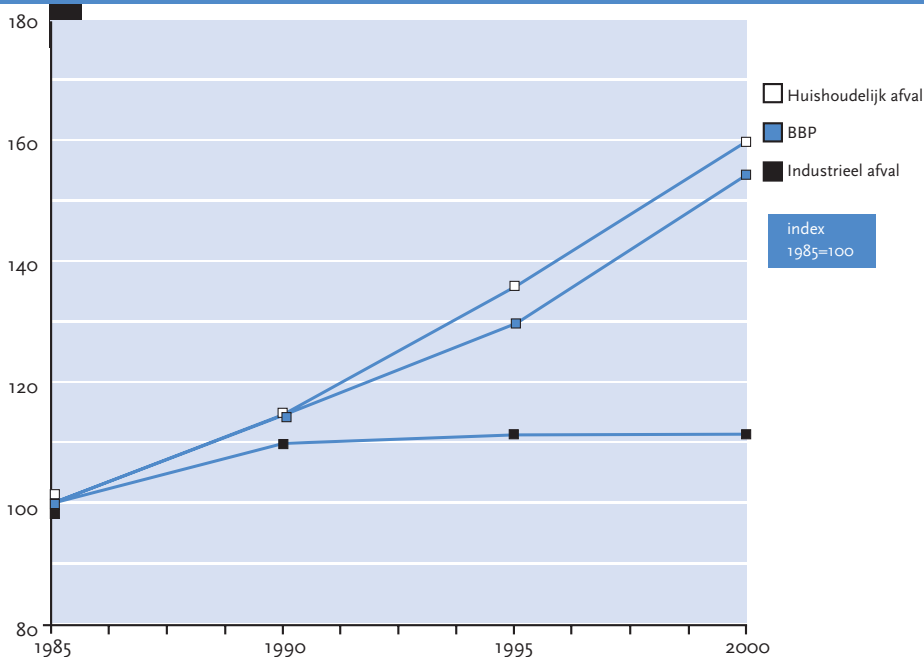
Figuur 6.1:

Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000



Figuur 6.2:

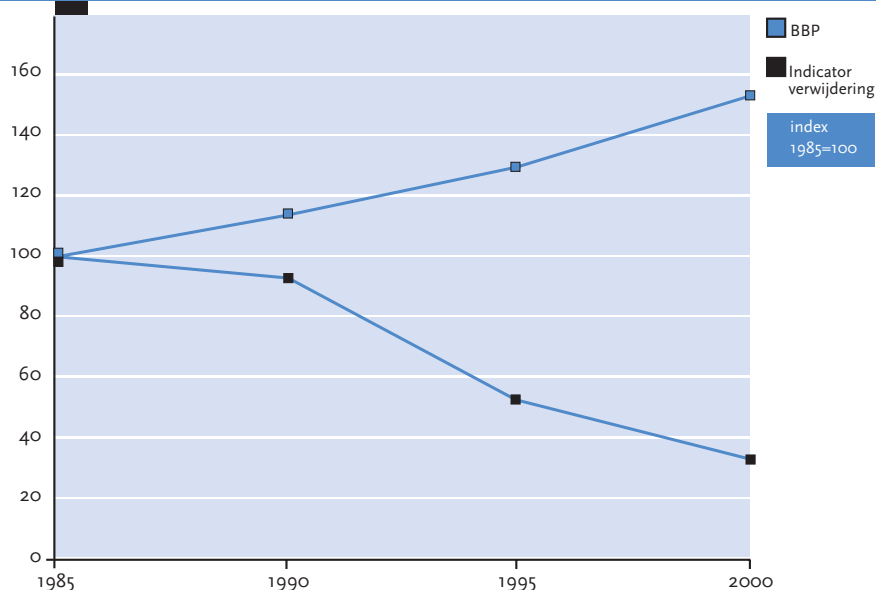
Ontwikkeling BBP, huishoudelijk afval en industrieel afval van 1985 tot en met 2000



Het Ministerie van VROM rapporteert jaarlijks in het Milieuprogramma over de voortgang van het milieubeleid. Voor het afvalbeheer vindt dat onder meer 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 ont koppeling (zie figuur 6.3).

Figuur 6.3:

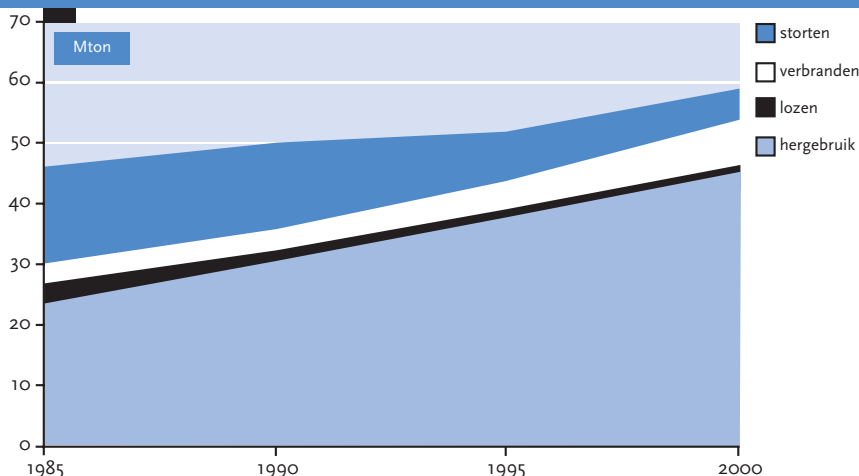
Ontwikkeling BBP en indicator verwijdering (hoeveelheid gestort afval) van 1985 tot en met 2000



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 periode 2000 tot en met 2012 wordt geschat op basis van de hoeveelheden en samenstelling van het afval in de jaren voorafgaand aan die periode, 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 ontkoppeling 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 gegevens 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 meer fosforzuurgips meegenomen (in 2000 ruim 1 Mton). Deze afvalstof ontstaat sinds 2001 echter niet meer, omdat het bedrijf dat de afvalstof produceert haar deuren heeft gesloten. 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, dat wil zeggen een 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 vanaf 2000 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 afvalaanbod in het extrapolatie-scenario.

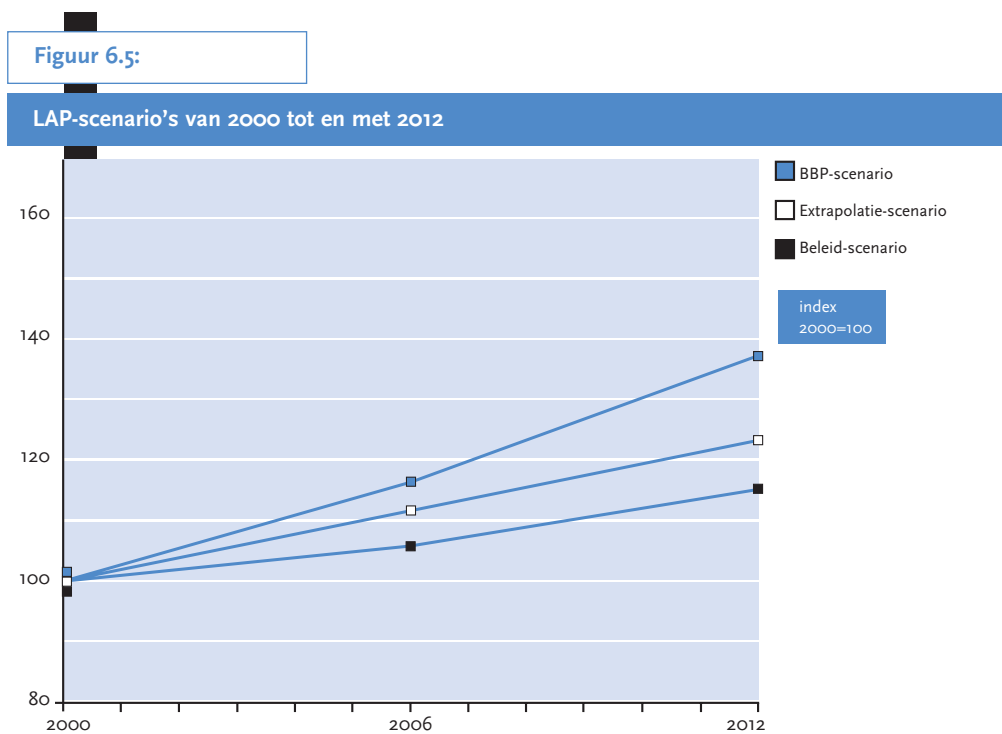
Het beleid-scenario gaat uit van extra inspanningen van overheid, bedrijfsleven en consumenten op het gebied van preventie, met name bij een aantal prioritaire stromen. Daarnaast houdt het scenario rekening met de invloed van structuur-effecten, zoals de ontwikkeling naar een diensteneconomie, verandering 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- en 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.



6.4 NUTTIGE TOEPASSING EN VERWIJDERING VAN 2000 TOT EN MET 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 voor afvalscheiding en hoogwaardige milieuverantwoorde verwerking;
- de kosten van verwijdering (verbranden en storten) en de kosten van nuttige toepassing. Dit aspect wordt 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 dubbelstelling) 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 (tot 12 Mton in 2012). 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. In het beleid-scenario 'ontwikkeling naar meer nuttige toepassing' wordt ongeveer 4 Mton van de 12 Mton uit tabel 6.1 niet verwijderd maar nuttig toegepast in de vorm van brandstof. 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 totaal afvalaanbod van 56 Mton in plaats van 57 Mton in 2000 en 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 in plaats 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 ook aanzienlijk hoger is dan in het NMP-3 voor 2010 was voorzien: 65 Mton in plaats 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.

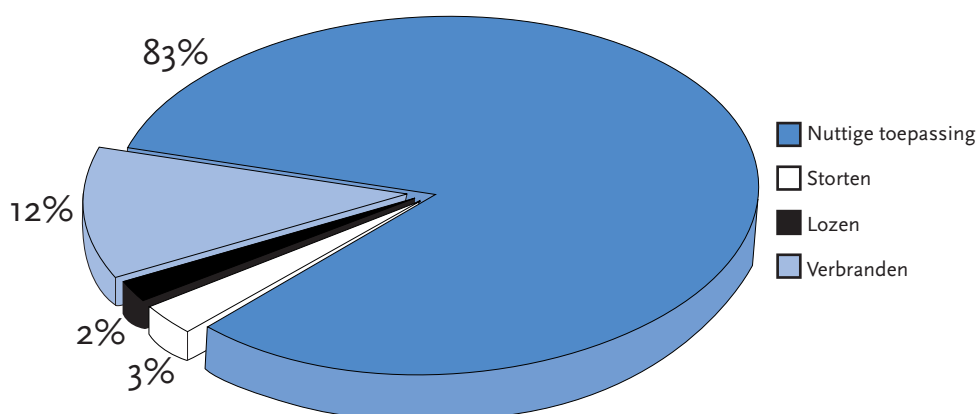
6.6 AFVALBEHEER IN 2012 IN CIJFERS

Van de 11,8 Mton brandbaar restafval die vrijkomt in het beleid-scenario is een hoeveelheid van zo'n 4 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 7,8 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 5,1 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 (55 Mton door producthergebruik, materiaalhergebruik en het maximaal toepassen van afvalstoffen als brandstof), 12% verbranden als vorm van verwijdering (8 Mton), 3% storten (2 Mton) en 2% lozen (1 Mton) (zie figuur 6.6).

Figuur 6.6:

Het afvalbeheer in 2012



Product en materiaalhergebruik in 2012

In tabel 6.3 is 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 als brandstof.

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 meer 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 doelstellingen voor 2012:

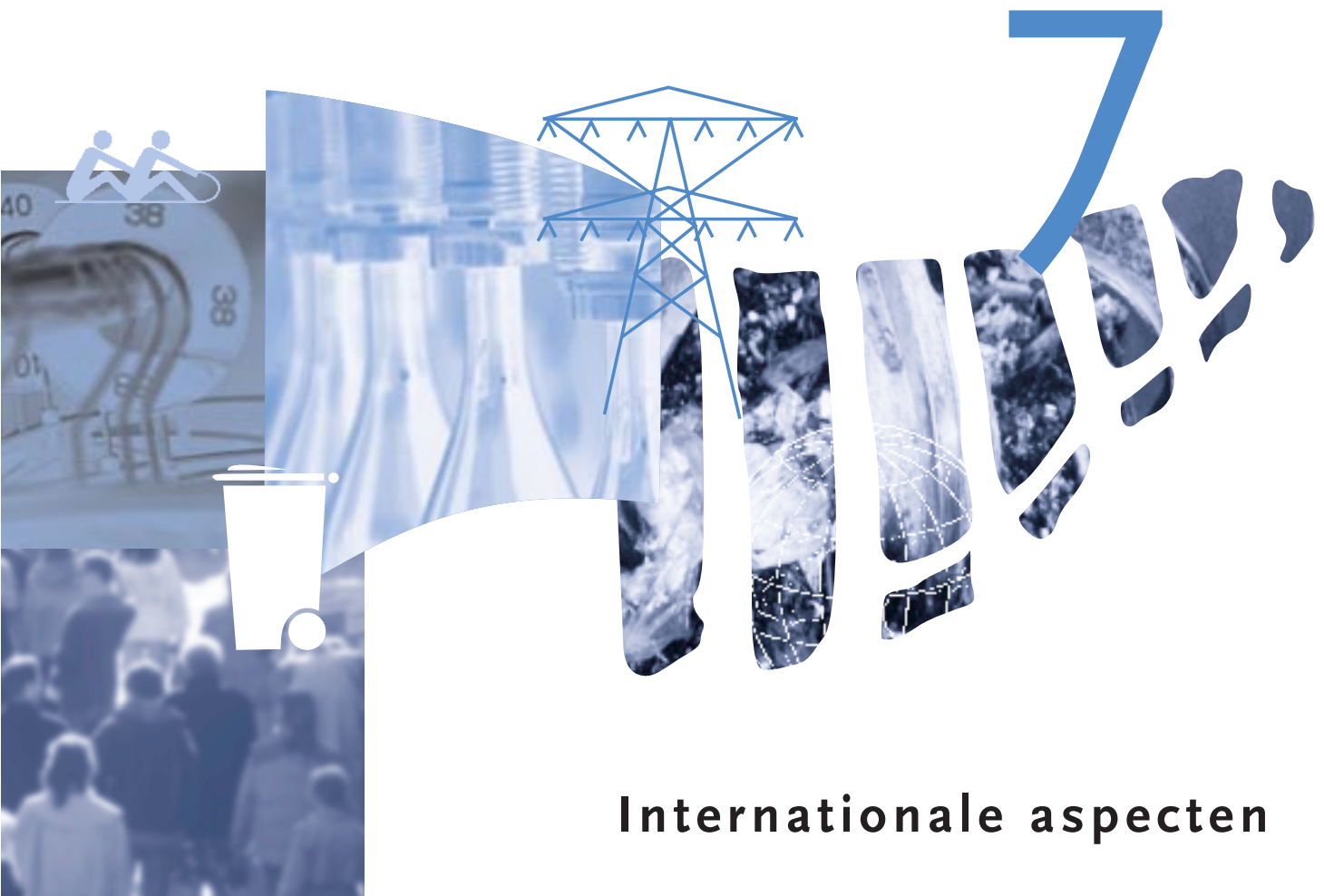
1. Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en het totale afvalaanbod wordt versterkt. Het gaat daarbij vooral om een intensivering van preventie bij consumenten en in de Handel/diensten/overheid-(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 de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Met deze beleidslijn wordt tevens een extra 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, 5,1 Mton niet-gevaarlijk afval dat wordt verbrand als vorm van verwijdering in AVI's, 0,1 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. Het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.

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 schattingen 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.

hoofdstuk



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 gelijkwaardige milieuvorzieningen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving (zoals stortverboden) 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 het Parlement 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 dan ook 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 VROM Inspectie 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 in internationaal verband 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 om de samenwerking op het gebied van preventie op Europees niveau te versterken. 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 meer 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 (2000/76/EG) 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 betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG) bevat bepalingen en voorschriften over onder meer 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 verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG) bijvoorbeeld bevat verplichtingen voor preventie en nuttige toepassing van die afvalstoffen, 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 zijn in het LAP minimumstandaarden vastgesteld. Deze standaarden geven de minimale hoogwaardigheid aan voor de be- en verwerking van (een categorie van) afvalstoffen. Ze zijn als zodanig de uitwerking van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen (zie hoofdstuk 10 Minimumstandaard).

Om te bewerkstelligen dat internationaal de hoogwaardigheid van het afvalbeheer toeneemt en er een gelijke benadering voor de verwerking van afval wordt gerealiseerd, 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 minimumstandaarden 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 begripsafbakeningen zijn 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 onvoldoende aanknopingspunten. De Europese Commissie heeft mede daarom in mei 2002 een projectvoorstel uitgebracht voor een studie over aanpassing van de bijlagen IIA (handelingen van verwijdering) en IIB (handelingen van nuttige toepassing) van de Kaderrichtlijn. De studie heeft de volgende doelen:

1. Het opstellen van een overzicht van handelingen van nuttige toepassing en verwijdering die in de praktijk plaatsvinden.
2. Het identificeren van handelingen die momenteel moeilijk te classificeren zijn (zoals vergassen en sorteren) en het doen van voorstellen in welke bijlage en onder welke benaming die handelingen moeten worden opgenomen.
3. Het beschrijven van handelingen die de nuttige toepassing van afval afronden en waarna dus niet langer sprake is van afval (zoals kunststofrecycling, selectieve inzameling, sortering en pelletisering).

De afbakening tussen verbranden als vorm van verwijderen (D10) en de inzet van afvalstoffen als brandstof (R1) is niet in het voorstel van de Commissie opgenomen, omdat over die afbakening op het moment dat het projectvoorstel werd opgesteld twee zaken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen liepen. Eind 2003 worden de eerste resultaten van het project verwacht.

De wijze waarop Nederland voorlopig met de hiervoor genoemde begripsafbakeningen omgaat, is beschreven in hoofdstuk 4 (Termen, definities en begripsafbakeningen).

7.2.6 Zo weinig mogelijk verschillende afvalstoffenlijsten

Nederland streeft ernaar om op mondiaal niveau de bestaande lijsten van afvalstoffen (OESO-lijsten, lijsten volgens het Verdrag van Bazel, Europese Afvalstoffenlijst, MARPOL-lijsten) te harmoniseren. 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 VROM Inspectie 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 het TFS-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 bij het laatste onderwerp wordt nauw samengewerkt met de Europese Commissie. De VROM Inspectie is ook betrokken bij het in Azië ontwikkelen van een netwerk dat vergelijkbaar is met 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 Europese harmonisatie. 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 gebruik 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 nodig 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 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Zijdelings kunnen de ontwikkelingen in de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation, WTO) van invloed zijn. Daarnaast is de International Maritim Organisation (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. Om die bescherming te bereiken 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 genoemde afvalstromen in de derde-wereld landen.

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 overbrenging van afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing tussen OESO-landen andere regels gelden 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 de '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. Ook wordt vastgehouden aan de nationale eisen als dat een voorbeeldwerking kan hebben bij het ontwikkelen van Europees beleid en regelgeving. 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 de verbranding van afval (2000/76/EG). 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).

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 milieu-eis 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.

7.5 BILATERALE EN REGIONALE SAMENWERKING

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.

Zo is bijvoorbeeld het streven om op 1 januari 2006 de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen te openen. Voorwaarde daarvoor is wel dat een gelijk speelveld is gerealiseerd met de aangrenzende landen (Duitsland, België en Frankrijk). Onder gelijk speelveld wordt verstaan dat Nederland en de betreffende landen gelijkwaardige afvalsturende regelgeving en gelijkwaardige milieueisen hebben. De mogelijke effecten van het openstellen van de genoemde landsgrenzen worden in 2003 onderzocht. Het doel van dat onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen.

In opdracht van het Ministerie van VROM is in 2001 onderzocht of het mogelijk is om deze samenwerking ook op EU-regionale schaal te realiseren, met name voor overbrenging van niet-gevaarlijke afvalstoffen voor 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.

Voorwaarden die Nederland aan de EU-regionale samenwerking stelt, zijn:

1. Het transport van de afvalstoffen wordt beperkt.
2. Het storten van brandbare, niet-herbruikbare afvalstoffen in zijn algemeenheid wordt tegengegaan.
3. De voorkeursvolgorde van afvalbeheer en de kwaliteit van het milieu worden niet aangetast.
4. Er gaat geen precedentwerking van de regeling uit naar andere regio's.
5. Er is een vergelijkbaar voorzieningenniveau aanwezig in de buitenlandse regio waarmee de samenwerking plaatsvindt.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het op basis van de Europese regelgeving in principe mogelijk is om een regeling te ontwerpen die gebaseerd is op het nabijheidsbeginsel. Wel moet die regeling zijn uitgewerkt in de afvalbeheerplannen die voor de betreffende regio's gelden. De situatie in de regio's is echter zo verschillend dat het niet goed mogelijk is om een algemene regeling op te stellen.

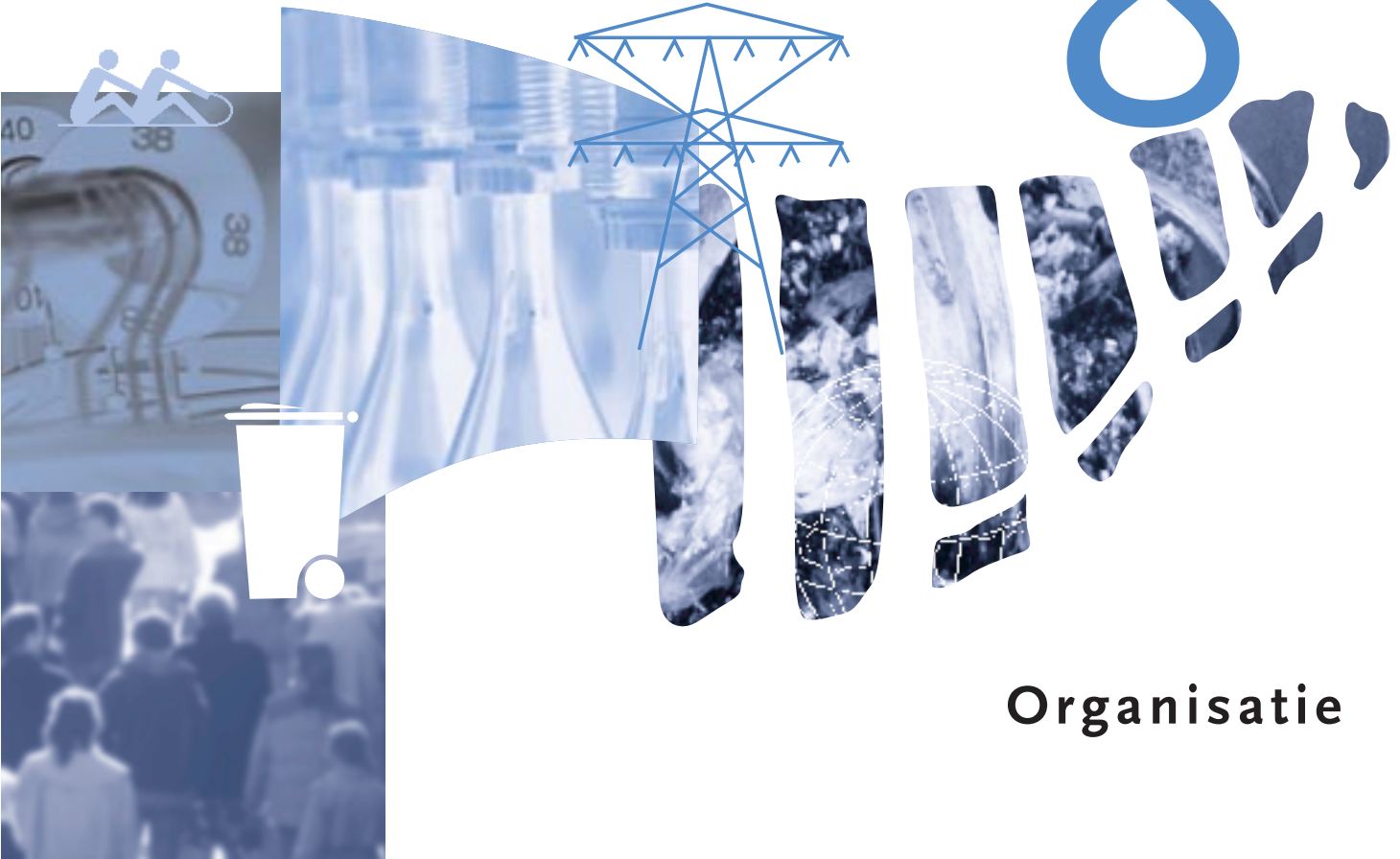
Een andere constatering is dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om de in- en uitvoer van afval te beperken tot de regio's die de EU-regionale samenwerking zijn aangegaan, omdat afval uit andere regio's kan worden doorgeschoven naar de grensregio's. Ook lijkt de behoefte om afval uit grensregio's in Nederland te laten verbranden in het buitenland momenteel gering.

De resultaten van het onderzoek hebben geleid tot de conclusie dat het niet zinvol is om een specifieke regeling voor EU-regionale samenwerking voor verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering uit te werken.

Wel wordt voor de EU-regio's de mogelijkheid opengelaten om zelf alsnog initiatieven te nemen in euregionaal verband. Deze initiatieven moeten aan de vijf hiervoor genoemde voorwaarden voldoen en worden in voorkomende gevallen door het Ministerie van VROM beoordeeld.

h o o f d s t u k

8



Organisatie

8.1 INLEIDING

Kernpunten van het regeringsstandpunt 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

Het rijk, zijnde de minister van VROM voor het onderwerp afvalbeheer, heeft onder meer de volgende wettelijke taken en bevoegdheden:

1. 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, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nauw betrokken bij het opstellen van het plan.
2. Het stellen van regels voor preventie en nuttige toepassing. Dit betreft de regelingen en besluiten over het beheer van specifieke afvalstromen, zoals batterijen, wit- en bruingoed, verpakkingen en autobanden.
3. Het aansturen van de gemeenten voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en afvalwater.
4. Het opstellen van een regeling voor het melden en registreren van afvalstoffen.
5. Het verlenen van vergunningen voor het inzamelen van enkele afvalstoffen.
6. Het opstellen en bijhouden van lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars.
7. Het afgeven van verklaringen van geen bedenkingen voor inrichtingen waar:
 - a. afvalstoffen worden verbrand als vorm van verwijderen;
 - b. afvalstoffen worden gestort;
 - c. afvalstoffen worden geïnjecteerd in de diepe ondergrond;
 - d. afvalstoffen permanent worden opgeslagen in diepe onderaardse ruimten.
8. Het afgeven van verklaringen voor ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen.
9. Het zorgdragen voor een adequate handhaving.
10. Het uitvoeren van de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen.

8.3 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN PROVINCIES

De (wettelijke) taken en bevoegdheden van provincies zijn onder meer:

1. Vergunningverlening en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en be- of verwerkt (waaronder verbranden als vorm van verwijderen en storten).
2. Het in nauw omschreven gevallen verlenen van ontheffingen voor het storten buiten inrichtingen.
3. Het zorgdragen dat de regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij inrichtingen waarvoor de provincies het bevoegd gezag zijn.
4. Het uitvoeren van stimulerende activiteiten, zowel voor inrichtingen waarvoor zichzelf 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'.
5. Het ondersteunen van gemeenten bij het bevorderen van afvalpreventie en afvalscheiding van huishoudelijke afvalstoffen.

Provincies kunnen aanvullend beleid formuleren als dat voor specifieke lokale situaties gewenst is. Daarbij houden ze echter nadrukkelijk rekening met de kaders van het LAP en de uniformiteit waarnaar in het LAP wordt gestreefd.

8.4 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN GEMEENTEN

Gemeenten hebben onder meer de volgende (wettelijke) taken en bevoegdheden:

1. Het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval.
2. Het treffen van maatregelen om afvalpreventie en -scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren.
3. Het inzamelen en transporteren van afvalwater (rioolwater) dat vrijkomt bij de binnen de gemeente gelegen percelen.
4. Het verlenen van ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.
5. Het zorgdragen dat regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij de inrichtingen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. 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.
6. Het ondernemen van stimulerende activiteiten om aan het regulerende spoor een adequate invulling te geven.

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 de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen).

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 milieuconsequenties 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 zorgt voor 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 een 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 andere belangrijke ontwikkeling 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 het (financieel) risico van het alleen actief zijn op deelmarkten. Met name de inzameling van huishoudelijk en gevaarlijk afval blijkt momenteel een belangrijke groeiemarkt voor spelers die al op andere terreinen van de afvalmarkt actief zijn.

In de rapportage van 2001 (AOO 2001a) wordt onder meer 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. Dit aspect wordt nog belangrijker gelet op het streven om op 1 januari 2006 de landsgrenzen te openen voor verbranden van niet gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen, als er op dat moment sprake is van een gelijk speelveld in Nederland en de aangrenzende landen. Zoals in paragraaf 7.5 is aangegeven, wordt in 2003 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het openstellen van de genoemde landsgrenzen. Het doel van dat onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen. De invloed van de overheid op overheidsgedomineerde bedrijven zal daarbij zeker aan de orde komen. Bij het onderzoek wordt de NMa betrokken om te bezien welke rol de Mededingingswet en een toezichthouder op de afvalmarkt zouden kunnen vervullen. De ontwikkelingen in de afvalmarkt zullen vanaf 2003 onderdeel uitmaken 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 waarvan het voortbestaan absoluut moet zijn gewaarborgd, zoals schoon drinkwater en energie. In het afvalbeheer vallen het inzamelen van huishoudelijk afval, het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering en het storten van afvalstoffen onder de nutsfunctie. Dit betekent dat de overheid de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de capaciteit voor de inzameling van huishoudelijk afval en voor verwijdering dient te garanderen. De legitimatie daarvoor is dat als deze continuïteit niet is gewaarborgd afval-

stoffen op een maatschappelijk ongewenste manier in het milieu terecht kunnen komen (dumpen). Dit kan tal van schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het milieu. 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 alle individuele huishoudens in Nederland (in 2001 zijn er ongeveer 6,5 miljoen huishoudens) afzonderlijke 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 gelden echter niet de overwegingen die bij de inzameling van huishoudelijk afval pleiten voor een zorgplicht voor de gemeenten, zoals een zeer groot aantal ontdoeners, risico van dumping en te veel verkeersbewegingen. Bovendien behoort afvalbeheer een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te zijn. Er is daarom in het verleden besloten 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, vervoerder, handelaar of bemiddelaar af te sluiten. Er zijn geen redenen om dit in het verleden genomen besluit te veranderen.

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. In het in de vorige paragraaf genoemde onderzoek (gevolgen van mogelijk open gaan van landsgrenzen in 2006) wordt gezien hoe de nutsfunctie voor met name verbranden als vorm van verwijderen in de toekomst kan worden uitgevoerd.

Voor de planperiode van het eerste LAP (2002-2006) richt de nutstaak voor verbranden als vorm van verwijderen zich op de stromen waarvoor de bestaande afvalverbrandingsinstallaties primair zijn opgericht. Voor niet gevaarlijke afval zijn dat huishoudelijk restafval, daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval en laagcalorische brandbare residuen uit bewerkingsprocessen.

Voor het gevaarlijk afval richt de nutsfunctie zich op het laagcalorisch gevaarlijk afval, verpakt gevaarlijk afval, specifiek ziekenhuisafval en pcb-houdend afval. Overigens wordt begin 2003 een onderzoek gestart naar de verwijdering van specifiek ziekenhuisafval, waarin onder meer wordt gekeken naar de positie van de ZAVIN. Deze installatie is momenteel aangewezen als enige verbrander van het Nederlands specifiek ziekenhuisafval. Bij storten richt de nutsfunctie zich op al het onbrandbaar en brandbaar restafval dat niet nuttig wordt toegepast. Zoals in diverse hoofdstukken wordt aangegeven, heeft het LAP met name tot doel het afbouwen van het storten van brandbaar restafval. Hierdoor kan de nutsfunctie zich volledig richten op het afval waar echt niets anders mee kan worden gedaan dan storten.

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 voorwaarden de nutsfunctie 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 was dat in 2001 het geval.

Tot op heden zijn de noodzakelijke voorzieningen voor het uitvoeren van de nutsfunctie verwijdering gerealiseerd door overheden en bedrijfsleven, meestal na overleg tussen de overheden onderling en na overleg tussen overheden en bedrijfsleven. Daarbij ging het met name om de afstemming tussen afvalaanbod en benodigde capaciteit en de locatie waar uitbreiding van verwijderingscapaciteit gewenst was.

Als de instandhouding van bestaande, noodzakelijke capaciteit in gevaar komt of als de realisatie van nieuwe, noodzakelijke capaciteit niet plaatsvindt, heeft het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het Rijk in genoemde gevallen maatregelen treft die moeten leiden tot de instandhouding of realisatie van de noodzakelijke capaciteit. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld financieel van aard zijn, waardoor een zodanig investeringsklimaat ontstaat dat andere overheden of het bedrijfsleven bereid zijn de bestaande capaciteit in stand te houden of van anderen over te nemen of die nieuwe capaciteit te bouwen. Ook maatregelen die voorzien in snellere en/of eenvoudiger vergunningprocedures of in een soepeler in- en uitvoer beleid behoren tot de mogelijkheden.

De maatregelen gelden voor de totale verwijderingscapaciteit, dus op macro-niveau. Ze kunnen incidenteel ook gelden voor individuele bedrijven, bijvoorbeeld als verwijderingsbedrijven als gevolg van beleidsveranderingen in de problemen komen. De bijzonder verantwoordelijkheid voor individuele bedrijven geldt niet voor installaties waar afvalstoffen worden ingezet als brandstof (installaties voor nuttige toepassing) en niet voor de capaciteit die ná 1 juli 2003 voor verbranden van niet gevaarlijk afval als vorm van verwijderen wordt gerealiseerd.

Het onderzoek dat in 2003 wordt uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het open gaan van de landsgrenzen in 2006 zal de bijzondere verantwoordelijkheid van het Rijk nader uitwerken.

Concessieovereenkomst AVR

Een uitwerking van de in deze paragraaf beschreven bijzondere verantwoordelijkheid van het Rijk betreft de verwijdering van gevaarlijk afval. In 2001/2002 dreigde de continuïteit van de capaciteit voor het verbranden van gevaarlijk afval in DTO's en voor het storten van gevaarlijk afval (C₂-afval) in de C₂-deponie in gevaar te komen, onder meer door de afname in het aanbod van deze afvalstoffen. Met het eventueel wegvallen van de genoemde capaciteit zou ook de nationale zelfvoorziening op dit punt verdwijnen.

Het Rijk heeft vanuit haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit van deze nutsfuncties, het initiatief genomen om te komen tot een concessieovereenkomst met AVR. Met deze overeenkomst krijgt AVR het exclusieve recht om de DTO's en de C₂-deponie te exploiteren onder de verplichting om deze voorzieningen als taken van algemeen economisch belang publiekelijk aan te bieden tegen redelijke, maatschappelijk aanvaardbare, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven. Het Rijk verplicht zich om een voorgerecalculeerd exploitatietekort met betrekking tot de exploitatie van deze nutsvoorzieningen te dekken.

8.9 TOEZICHT OP DE AFVALVERWIJDERINGSMARKT

De afvalverwijderingsmarkt is een geconditioneerde markt. De kwaliteit van de verwijdering en daarmee ook de kwaliteit van het milieu wordt gewaarborgd door diverse instrumenten. De belangrijkste daarvan is de wet- en regelgeving, zoals registratie- en meldingsverplichtingen, emissie-eisen, enz. De kwantiteit van de voorziening is gereguleerd door capaciteitsplanning en de daaraan gekoppelde verklaring van geen bedenking van de Minister van VROM. Ook vindt binnen de afvalbeheermarkt een sturing plaats door stortverboden en een belasting op het storten van afvalstoffen.

Op de huidige afvalmarkt voor storten en verbranden opereren meerdere individuele bedrijven. Door horizontale en verticale integratie wordt het aantal spelers echter kleiner en komen meer (nuts)voorzieningen in handen van een steeds beperkter aantal bedrijven. De invloed van de overheid op deze bedrijven wordt kleiner.

Het streven is om te komen tot een verdere liberalisering van de verwijderingsmarkt. Daarom wordt op 1 juli 2003 de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen afgeschaft en is het streven om voor genoemd afval op 1 januari 2006 de landsgrenzen te openen.

Bij dergelijke ontwikkelingen (schaalvergroting en verdergaande liberalisering) rijst de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor de publieke belangen (nutstaak) kan blijven waarborgen.

Daarom wordt in 2003 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het openstellen van de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen. Het doel van dat onderzoek is om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen. De invloed van de overheid op de verwijderingsbedrijven wordt in het onderzoek nadrukkelijk meegenomen.

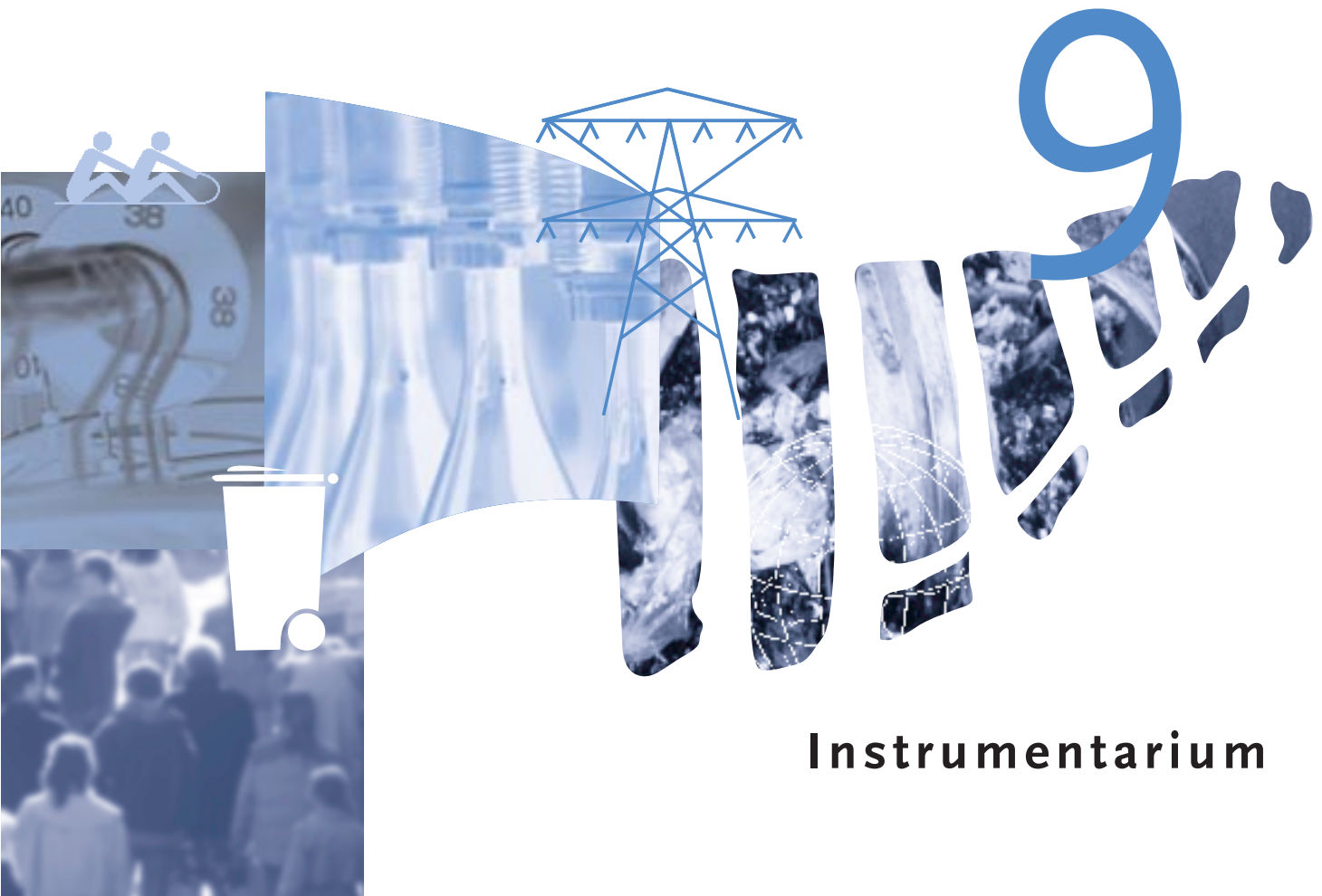
Bij het onderzoek wordt de NMa betrokken om te bezien welke rol de Mededingingswet en een toezichthouder op de afvalmarkt zouden kunnen vervullen.

Voor storten ligt het anders dan voor verbranden als vorm van verwijderen. Voor storten blijft de capaciteitsregulering in stand en blijven de landsgrenzen gesloten (zie hoofdstuk 18 Verwijdering). Op deze manier houdt de overheid een belangrijke stem en is de noodzaak voor het treffen van aanvullende maatregelen waarschijnlijk minder noodzakelijk. Storten maakt echter wel onderdeel uit van het hiervoor genoemde onderzoek, omdat er bedrijven zijn die eigenaar zijn van zowel stortplaatsen als afvalverbrandingsinstallaties en om te bezien of er consequenties zijn voor (eigenaars van) stortplaatsen als de landsgrenzen voor verbranden open gaan.

De Wet milieubeheer geeft de Minister van VROM de mogelijkheid om in te grijpen in de tarieven (artikel 8.36f). De Minister kan namelijk maximum of minimumtarieven instellen voor installaties die per AMvB zijn aangewezen (artikel 8.35). In de AMvB worden in ieder geval de afvalverbrandingsinstallaties en de stortplaatsen opgenomen. Uitgangspunt is wel dat de Minister terughoudend om wil gaan met het tariefinstrument.

De genoemde AMvB geeft de Minister van VROM ook de mogelijkheid om bepaalde voorschriften aan de vergunning van de in de AMvB genoemde inrichtingen te verbinden (artikel 8.36b). Via zo'n voorschrift kan de Minister bijvoorbeeld voorschrijven dat bepaalde afvalstromen met voorrang moeten worden verwerkt. Op deze manier is de verwerking gegarandeerd van bijvoorbeeld afvalstromen waarvoor onverwacht een probleem is ontstaan, zoals het diermeel dat tijdens de MKZ-crisis werd geproduceerd en moest worden vernietigd.

hoofdstuk



Instrumentarium

9.1 INLEIDING

Het beheer van afvalstoffen volgens de uitgangspunten van dit LAP, komt niet vanzelf tot stand. Afvalscheiding kost moeite, preventie vraagt een omslag in het denken en is soms duurder dan sorteren en het beperken van de emissies van verwerkingsinrichtingen is vaak kostbaar. Het zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk maken dat overheidsbemoediging 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: communicatie, financiële instrumenten, stimulerende instrumenten en regulerende instrumenten. Een strakke scheiding tussen deze instrumenten is niet altijd mogelijk. De instrumenten overlappen elkaar namelijk vaak, zoals stimulerende en financiële instrumenten. Ook kan regulering niet plaatsvinden zonder begeleidende communicatie.

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 en nuttige toepassing van afvalstoffen zijn geen doel op zich, maar dragen bij aan een duurzame samenleving.

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

Het tweede 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 midden- en kleinbedrijven een hele andere benadering vraagt dan bij een overzichtelijke en homogene doelgroep als de raffinaderijen.

Als derde is van belang 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 of 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, maar als 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/of heterogene doelgroepen zoals consumenten en het midden- en kleinbedrijf (MKB) valt of staat de realisatie van het gewenste afvalbeheer met goede communicatie. De communicatie heeft tot doel om draagvlak te creëren en om te zorgen dat doelgroepen bekend zijn met en begrip krijgen voor beleid en wetgeving die op hen betrekking hebben. Het gaat zowel om communicatie bij de voorbereiding, zodat rekening kan worden gehouden met de wensen en mogelijkheden van de doelgroepen, als na vaststelling van dat beleid en de wetgeving.

Voorbeelden van communicatie zijn de gemeentelijke voorlichtingscampagnes over gescheiden inzameling door burgers 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 zou zijn. Dit betekent dat de spelers in het veld, zoals het bedrijfsleven, milieu-organisaties, financiële instellingen en branche-organisaties kan worden gevraagd een rol te spelen bij het geven van voorlichting. 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 stimuleringsprogramma voor 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. Voorbeelden van deze instrumenten zijn de belasting op milieugrondslag voor storten, 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.

Stortbelasting

Tot 1-1-2000, de datum waarop de stortbelasting voor brandbaar afval fors werd verhoogd, werd de vollast van de afvalverbrandingsinstallaties gerealiseerd door het zeer terughoudend verlenen van ontheffingen van het stortverbod. Deze terughoudendheid was nodig omdat het financieel veel aantrekkelijker was afval te storten dan te verbranden. Er werd dan ook alleen ontheffing verleend voor het geraamde overschot aan brandbaar afval in een bepaalde periode. Omdat het bijzonder moeilijk is om 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 stortbelasting te verhogen, werd de prikkel om afval te storten veel minder. Hierdoor kan de vollast van de AVI's beter worden gerealiseerd zonder hiervoor voortdurend gebruik te moeten maken van sturing door al dan niet ontheffingen van het stortverbod te verlenen.

Op 1 januari 2002 is de inzet van dit instrument verder versterkt door een verhoging van de stortbelasting met 11 euro 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.

Eind 2001 is een onderzoek uitgevoerd naar sturingsinstrumenten voor afvalverwijdering (IBO/MDW 2001), waarin onder meer een verdere verhoging van de stortbelasting is beoordeeld. 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 bezien.

Een ongewenst neveneffect van de verhoging van de stortbelasting op 1 januari 2002 kan zijn dat sommige afvalverbrandingsinstallaties hun tarieven onnodig verhogen. Het storten als alternatief voor verbranden wordt dan immers duurder. De afvalverbrandingsinstallaties opereren echter in een geconditioneerde markt, waarbij de tarieven voor het alternatief voor verbranden in een afvalverbrandingsinstallatie (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 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 tarieven voor afvalverbranding slechts tijdelijk zullen optreden, omdat de afvalverbrandingsinstallaties moeten concurreren met het traject van nascheiden en/of composteren/vergisten, gevolgd door verwerking van de afzonderlijke fracties in verschillende installaties. Tevens bestaat de kans dat door het opheffen van de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk afval als vorm van verwijderen op 1 juli 2003 er uitbreiding van de verwijderingscapaciteit plaatsvindt, waardoor meer concurrentie optreedt.

De invoering van producentenverantwoordelijkheid voor producten als 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 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’.

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 uittreding.
2. Er moet sprake zijn van duidelijke kwantitatieve doelen.

In een vervolgonderzoek is bezien of een systeem van verhandelbare stortoepies voor brandbaar afval op korte termijn uitvoerbaar is, mede om de afbouw van het storten van brandbaar afval te begeleiden. Hieruit is gebleken dat de invoering van een dergelijk systeem op korte termijn niet mogelijk is en geen meerwaarde heeft op de instrumenten die reeds worden ingezet.

Tenslotte zijn er financiële instrumenten die niet zijn bedoeld om doelgroepen te laten betalen voor ongewenst gedrag, maar om te belonen voor gewenst gedrag. Deze stimulerende instrumenten komen in de volgende paragraaf aan de orde.

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 bijdrageregeling hergebruik 2001. Laatstgenoemde regeling richt zich op het ondersteunen van de ontwikkeling van afzetmarkten voor secundaire kunststoffen en wordt 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.

Een ander voorbeeld van een dergelijke stimuleringsregeling is het CO₂-reductieplan, waarmee (grote) investeringen worden gesubsidieerd die een aanzienlijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen. Met dit reductieplan kunnen bijvoorbeeld projecten worden gesubsidieerd waarin de inzet van afvalstoffen als brandstof plaatsvindt.

Een laatste categorie stimulerende instrumenten richt zich op ‘belonen voor goed gedrag’. Voorbeelden zijn de vrijstelling/teruggave van de Regulerende energiebelasting (REB) en nieuwe financiële regelingen die worden ontwikkeld om hoogcalorisch verbranden van afvalstoffen te stimuleren. In hoofdstuk 11 (Energiewinning uit afvalstoffen) wordt hierop nader ingegaan.

9.6 REGULERENDE INSTRUMENTEN

Regulering in de vorm van geboden en verboden blijft altijd nodig. 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 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.

Als is besloten tot regulering, moet het ook goed worden uitgevoerd. Voor de onderwerpen afvalpreventie en afvalscheiding bijvoorbeeld geldt dat regulering (bijvoorbeeld het opnemen van deze onderwerpen in de vergunningen) zich dikwijls nog niet op een adequaat niveau bevindt. Voor deze onderwerpen geldt dat stimulerende activiteiten van overheden en brancheorganisaties weliswaar van groot belang zijn, maar dat een juiste uitvoering van de Wet milieubeheer vereist dat ook regulering van deze onderwerpen plaatsvindt.

Convenanten

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 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.

Audit

Bij activiteiten die maar door één of een beperkt aantal vergunninghouders worden uitgevoerd, zoals de inzameling van enkele gevaarlijke afvalstoffen, is sprake van geen of van beperkte concurrentie. Als een dergelijke situatie het gevolg is van overheidsbeleid, met andere woorden als de overheid bescherming biedt aan één of een beperkt aantal vergunninghouders, dan moet worden gewaakt voor de nadelen die geen of beperkte concurrentie tot gevolg kan hebben. Deze nadelen kunnen zijn (te) hoge tarieven en minder goede bediening van de ontdoeners. Het is van belang dat de overheid dan middelen heeft om die nadelen op te vangen. Geschikte middelen daarvoor zijn regulering van tarieven en het stellen van eisen aan de bediening van ontdoeners door voorschriften in de vergunning.

Als één of enkele vergunninghouders actief zijn, kan bij signalen uit de samenleving via een audit worden nagegaan of de bediening van ontdoeners adequaat is. De plicht tot medewerking aan een audit wordt in de vergunning van de betreffende bedrijven vastgelegd. Uitvoering van een audit gebeurt onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het resultaat van de audit zal voor advies worden voorgelegd aan de Minister van VROM, omdat de minister de instantie is die bepaalt of het aantal vergunninghouders voor bepaalde activiteiten wordt gelimiteerd. Het bevoegd gezag zal zoveel mogelijk met het advies van de Minister van VROM rekening houden.

Als er geen aanleiding is om te twijfelen aan het juiste gebruik van een bijzondere positie, is er ook geen aanleiding voor een audit.

Zelfregulering

Regulering die niet direct het gevolg is van geboden en verboden is zelfregulering. Zelfregulering in de vorm van de kwaliteitssystemen 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 worden 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 daarover meer informatie opgenomen.

