

LANDELIJK
AFVALBEHEERPLAN 2002-2012
DEEL I BELEIDSKADER

GEWIJZIGDE VERSIE VAN APRIL 2004

A
afval


overleg

VROM ● 

O
orgaan

Het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) bestaat uit drie delen:

1. Beleidskader.
2. Sectorplannen.
3. Capaciteitsplannen.

Het LAP is op 27 januari 2003 vastgesteld. Deel 1 en de delen 2+3 zijn op 3 februari 2003 als twee aparte publicaties uitgegeven (vrom 02.0112/02-03 21777/206 en vrom 02.0112/02-03 21778/206).

In de tweede helft van 2003 is een wijziging van het LAP voorbereid.

De reden voor deze wijziging is opgenomen in paragraaf 1.2 van het beleidskader (deel 1).

Eind 2003 is de 'Nota van aanpassing Tussentijdse wijziging van het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012' vastgesteld. In deze nota is aangegeven waarom en hoe het LAP wordt gewijzigd.

De wijzigingen zijn in de oorspronkelijke teksten van het LAP aangebracht, waarna het integrale gewijzigde LAP in april 2004 opnieuw in twee aparte publicaties is uitgegeven (deel 1 en deel 2+3).

De twee publicaties van 3 februari 2003 komen te vervallen.

19 april 2004

Inhoudsopgave

blz

SAMENVATTING

1	Terugblik op 20 jaar afvalbeheer	8
2	Ambities en doelstellingen voor de komende tien jaar	11
3	Organisatie en sturing	21
4	Mogelijke aanvullende maatregelen (bijsturing en terugvalopties)	25
5	Sectorplannen	26
6	Capaciteitsplannen	27

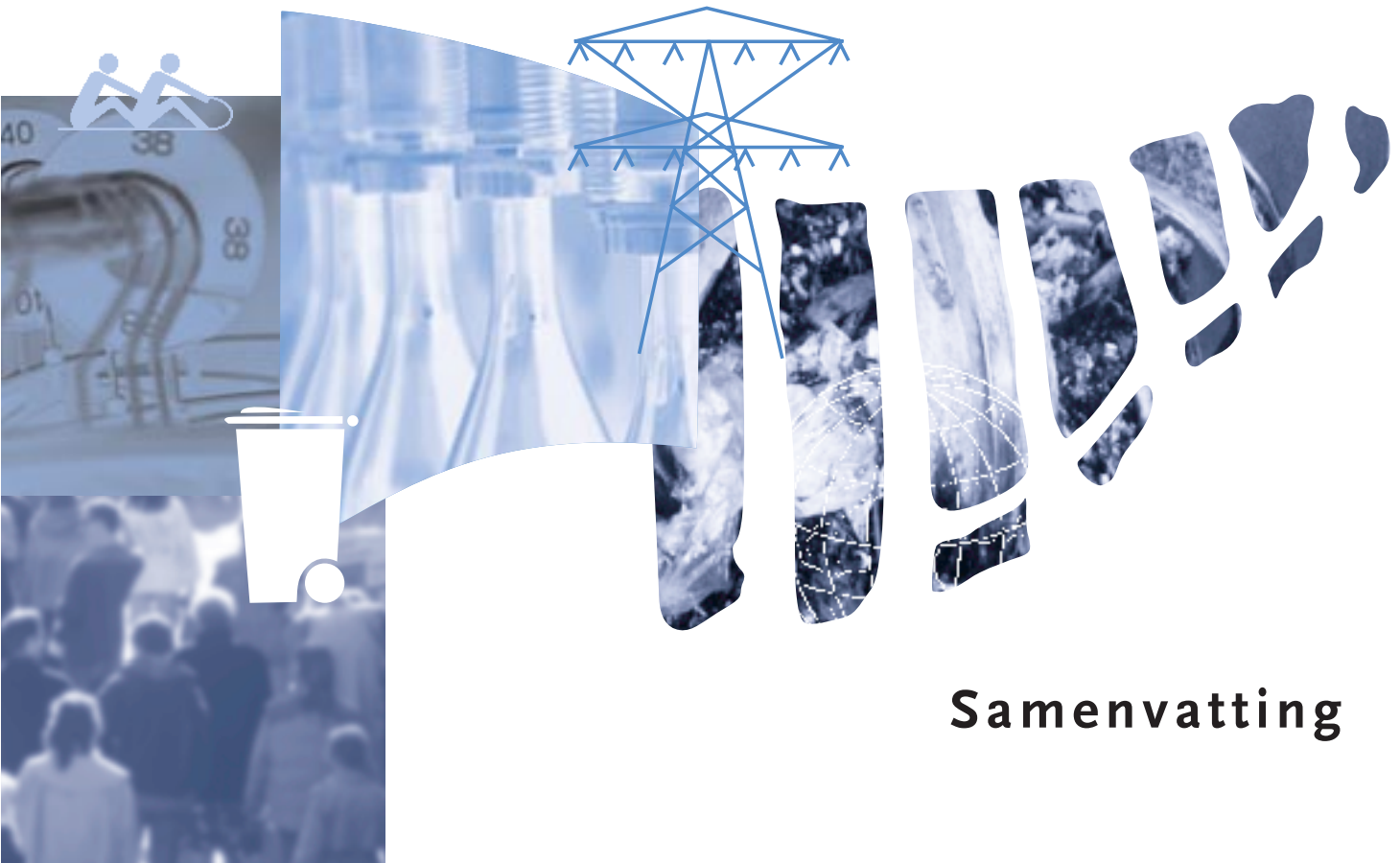
DEEL 1 BELEIDSKADER

1	INLEIDING	29
1.1	Waarom een Landelijk afvalbeheerplan?	30
1.2	Totstandkoming van het LAP	32
1.3	Leeswijzer	34
2	TERUGBLIK	35
2.1	Inleiding	36
2.2	Het wettelijk kader	36
2.3	Ontwikkelingen in de tachtiger jaren	37
2.4	Beperken van het ontstaan van afvalstoffen	37
2.5	Meer nuttige toepassing, terugdringen verbranden en storten	38
2.6	Beperken van de milieudruk van afvalbeheer	39
2.7	Nationale planning	40
2.8	Sturingsfilosofie bij het afvalbeheer van de 20e eeuw	41
2.9	Analyse van de huidige situatie	41
3	STATUS	45
3.1	Inleiding	46
3.2	Status	46
3.3	Reikwijdte	47
3.4	Doorwerking	48
3.5	Wijzigen en afwijken	49
4	TERMEN, DEFINITIES EN BEGRIPSAFBAKENINGEN	51
4.1	Inleiding	52
4.2	Het LAP gebruikt Europese termen en definities	52
4.3	De belangrijkste termen en definities	52
4.4	Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof	53
4.5	Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing	55
5	UITGANGSPUNTEN	59
5.1	Inleiding	60
5.2	Voorkeursvolgorde voor afvalbeheer	60
5.3	Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid	61
5.4	Afvalbeheer en productie duurzame energie	62
5.5	Nutsfunctie en marktactiviteiten	63

5.6	Capaciteitsplanning	64
5.7	Geografische begrenzingen	66
5.8	Producentenverantwoordelijkheid en internalisatie	68
5.9	Marktwerking	71
5.10	Europese afvalstoffenlijst (Eural)	73
5.11	Landelijk beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening	73
6	AFVALBEHEERSCENARIO'S EN DOELSTELLINGEN	75
6.1	Inleiding	76
6.2	Afvalbeheer in cijfers tot en met 2000	76
6.3	Totale afvalaanbod van 2000 tot en met 2012	79
6.4	Nuttige toepassing en verwijdering van 2000 tot en met 2012	81
6.5	Vergelijking LAP-prognoses met NMP-3 doelstellingen	82
6.6	Afvalbeheer in 2012 in cijfers	83
6.7	Doelstellingen	85
7	INTERNATIONALE ASPECTEN	87
7.1	Inleiding	88
7.2	De Nederlandse inzet in internationaal verband	88
7.3	Internationale positionering van Nederland	92
7.4	Implementatie	94
7.5	Bilaterale en regionale samenwerking	94
8	ORGANISATIE	97
8.1	Inleiding	98
8.2	Taken en bevoegdheden van het rijk	98
8.3	Taken en bevoegdheden van provincies	99
8.4	Taken en bevoegdheden van gemeenten	99
8.5	Verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven	100
8.6	Verantwoordelijkheden van de burger	100
8.7	De structuur van de afvalmarkt	101
8.8	De nutsfunctie en de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk	101
8.9	Toezicht op de afvalverwijderingsmarkt	104
9	INSTRUMENTARIUM	105
9.1	Inleiding	106
9.2	Overwegingen en uitgangspunten	106
9.3	Communicatie	107
9.4	Financiële instrumenten	107
9.5	Stimulerende instrumenten	109
9.6	Regulerende instrumenten	110
10	MINIMUMSTANDAARD	113
10.1	Inleiding	114
10.2	Soorten minimumstandaard	114
10.3	Vergunningverlening	115
10.4	Afwijken van de minimumstandaard	120
10.5	De minimumstandaard in internationaal perspectief	121

11 ENERGIEWINNING UIT AFVALSTOFFEN	123
11.1 Inleiding	124
11.2 Hoeveelheden brandbaar restafval	124
11.3 Het beheer van brandbaar restafval	125
11.4 Inzet instrumenten	128
11.5 Meer energiewinning, maar niet meer milieudruk	133
12 TOETSINGSKADER IN - EN UITVOER	135
12.1 Inleiding	136
12.2 De groene, oranje en rode lijsten van de EVOA	136
12.3 EVOA voorwaarden aan kennisgevingsprocedures	137
12.4 In- en uitvoer ten behoeve van nuttige toepassing binnen de EU	140
12.5 In- en uitvoer ten behoeve van verwijdering binnen de EU	141
12.6 In- en uitvoer voor sorteren	145
12.7 EU-regionale samenwerking	145
12.8 Overbrenging binnen, naar en uit de EU	146
13 AFVALPREVENTIE	147
13.1 Inleiding	148
13.2 Terugblik en resultaten	148
13.3 Afvalpreventiebeleid 2002 - 2012	151
13.4 Aanpak afvalpreventie bij huishoudens	154
13.5 Aanpak afvalpreventie bij bedrijven	154
13.6 Rollen van overheden en samenwerking	156
14 AFVALSCHEIDING	157
14.1 Inleiding	158
14.2 Wanneer afvalscheiding aan de bron?	158
14.3 Afvalscheiding door huishoudens	159
14.4 Afvalscheiding door bedrijven	164
14.5 Kosten van afvalscheiding aan de bron	167
14.6 Nascheiding	167
15 INZAMELEN	169
15.1 Inleiding	170
15.2 Vergunningstelsel voor inzamelen	170
15.3 Registratie van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars	170
15.4 Inzamelen van huishoudelijk afval	171
15.5 Inzamelen van bedrijfsafval	173
15.6 Inzamelen van gevaarlijke afvalstoffen	173
15.7 Inzamelvergunningen	173
15.8 Opslaan van afvalstoffen	174
15.9 Melden en registreren	175
16 MENGEN	177
16.1 Inleiding	178
16.2 Uitgangspunten	178
16.3 Uitwerking van de uitgangspunten	179
16.4 Uitwerking per verwerkingsroute	180

17 NUTTIGE TOEPASSING	185
17.1 Inleiding	186
17.2 Vormen van nuttige toepassing	186
17.3 Wegnemen van belemmeringen	188
18 VERWIJDERING	191
18.1 Inleiding	192
18.2 Verbranden als vorm van verwijderen	192
18.3 Storten	199
18.4 Opbergen in de diepe ondergrond	207
19 MONITORING	209
19.1 Inleiding	210
19.2 Uitgangspunten	210
19.3 Organisatie	211
19.4 Gegevensopslag	212
19.5 Nationale rapportage	212
19.6 Internationale rapportage	212
20 HANDHAVING	213
20.1 Inleiding	214
20.2 Bevoegdheden bij handhaving	214
20.3 Van handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht	215
20.4 Meer samenwerken bij handhaven	216
20.5 Handhaving van specifieke onderdelen van het LAP	218
20.6 Verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van de handhaving van het afvalbeheer	220
21 EFFECTENTOETSEN BELEIDVOORNEMENS	223
21.1 Inleiding	224
21.2 Bedrijfseffecten	224
21.3 Milieugevolgen	233
21.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	236
22 UITVOERING EN MOGELIJKE AANVULLENDE MAATREGELEN	241
22.1 Inleiding	242
22.2 Uitvoering	242
22.3 Mogelijke aanvullende maatregelen	246
22.4 ‘Het succes van het beleid leidt tot problemen’	249
BIJLAGEN	251
BIJLAGE 1 REFERENTIES	253
BIJLAGE 2 AFKORTINGEN	255
BIJLAGE 3 TERMEN EN DEFINITIES	259
BIJLAGE 4 OVERZICHT INTERNATIONALE EN NATIONALE REGELGEVING	265
BIJLAGE 5 SAMENVATTING MILIEUEFFECTRAPPORT LAP	271
BIJLAGE 6 INZAMELPLICHTGEBIEDEN	277
BIJLAGE 7 EURAL CODES PER SECTORPLAN	285
Index	293



Samenvatting

Samenvatting van het Landelijk afvalbeheerplan

1 TERUGBLIK OP 20 JAAR AFVALBEHEER

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

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

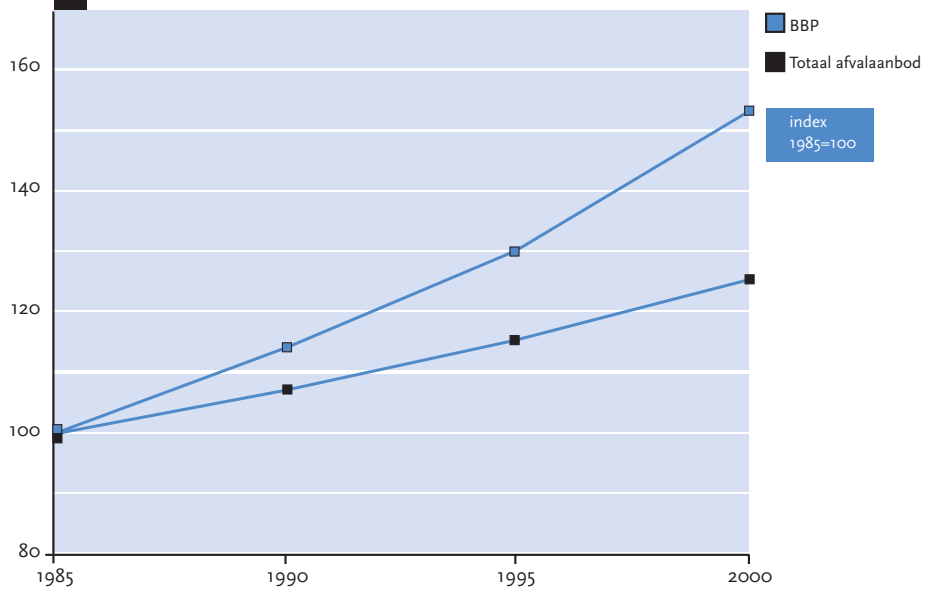
Politiek en maatschappelijk was er een grote weerstand tegen het bouwen van nieuwe stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, waardoor er een tekort aan deze capaciteit ontstond. Door dit tekort en door het steeds groeiende afvalaanbod, moest er in 1991 zelfs afval tijdelijk in duwbakken worden opgeslagen.

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

Zo is het gelukt om de groei van het totale afvalaanbod los te koppelen van de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Tussen 1985 en 2000 is het totale afvalaanbod gestegen van ruim 46 Mton naar ruim 57 Mton, een stijging van zo'n 24%. In diezelfde periode steeg het BBP met 54%. Zou het totale afvalaanbod ook met deze 54% zijn gegroeid, dan zou er in 2000 circa 71 Mton afval zijn ontstaan. Het verschijnsel dat de groei van het afvalaanbod kleiner is dan de groei van het BBP wordt relatieve ont koppeling genoemd. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) definieert deze ont koppeling als preventie. In dit LAP wordt deze definitie overgenomen. Dit betekent dat tussen 1985 en 2000 zo'n 19% afvalpreventie is bereikt. Dit is weergegeven in figuur S.1.

Figuur S.1:

Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod van 1985 tot en met 2000

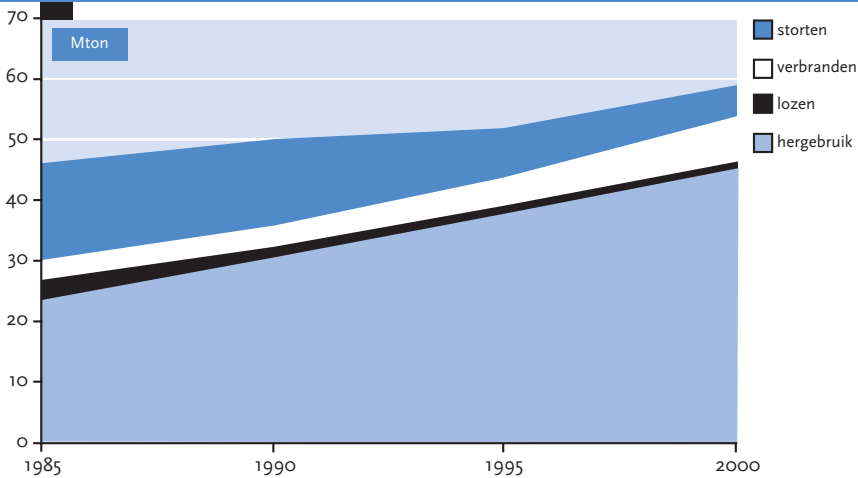


De opgetreden relatieve ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien.

In de periode 1985-2000 is het hergebruik van afvalstoffen toegenomen van circa 50% naar ruim 77% en is het storten afgenomen van 35% naar ongeveer 9% van het totale afvalaanbod.

Figuur S.2:

Afvalbeheer van 1985 tot en met 2000



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

Er zijn echter ook ontwikkelingen die zorgen baren. De cijfers laten zien dat de sterke economische groei van de afgelopen jaren zich ook vertaalt in een groei van het totale afvalaanbod. Bij consumenten is geen relatieve ontkoppeling bereikt en de stijging van het afvalaanbod gaat gelijk op met de groei van het BBP. In de HDO-sector (handel/diensten/overheid) is pas sinds 1999 sprake van een minimale relatieve ontkoppeling. Het zijn ook deze doelgroepen waar de doelstellingen voor gescheiden inzameling en hergebruik niet worden gehaald. Mede hierdoor blijft er meer te verwijderen afval over dan oorspronkelijk werd voorzien. Omdat de verbrandingscapaciteit niet op dit grotere aanbod aan afval is uitgelegd, moet er een aanzienlijke hoeveelheid brandbaar afval worden gestort.

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

Dit leidde in 1997 tot het besluit om de verantwoordelijkheid voor de sturing van afvalstoffen te centraliseren. Dit betekende een verschuiving van bevoegdheden van het provinciale naar het rijksniveau. De wijziging van de Wet milieubeheer die deze verandering vastlegt, is op 8 mei 2002 in werking getreden. In het verlengde van de verschuiving van bevoegdheden is in de wet aan de minister van VROM de verplichting opgelegd om eenmaal in de vier jaar een afvalbeheerplan op te stellen. In het plan moet het beleid zijn vastgelegd voor het beheer van alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Het voorliggende Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012, het LAP, is de eerste uitwerking van die verplichting. Het LAP heeft een geldigheidsduur van vier jaar (van 2002 tot en met 2006) en het wordt in 2006 herzien. De doorkijk van het plan is tien jaar, van 2002 tot en met 2012.

2 AMBITIES EN DOELSTELLINGEN VOOR DE KOMENDE TIEN JAAR

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

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

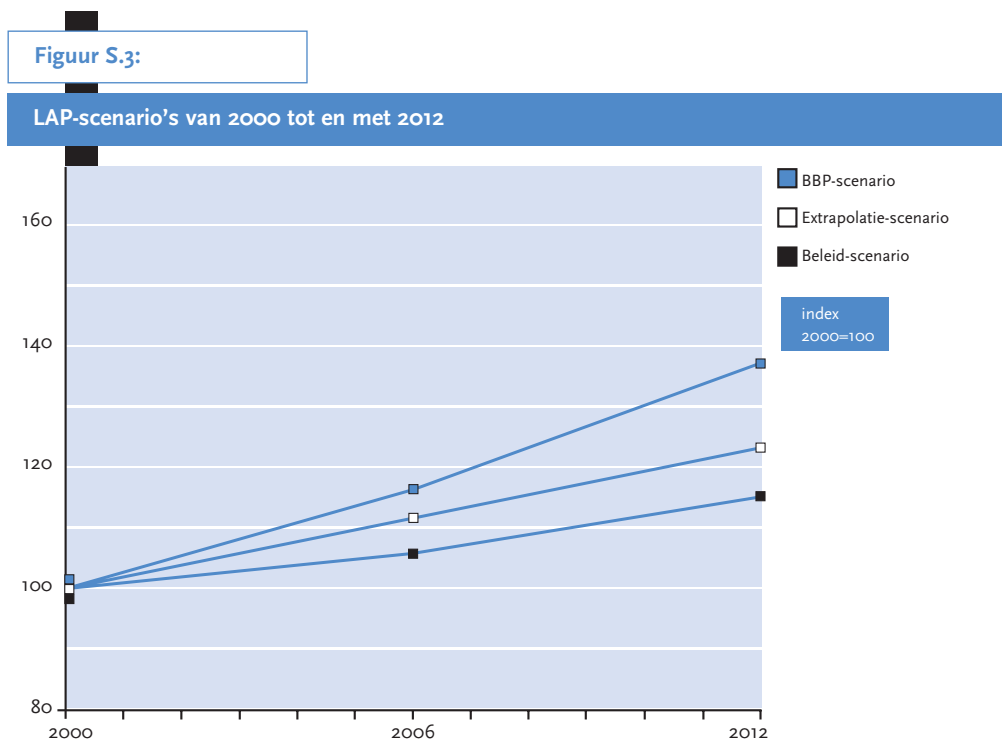
De doelstellingen van het LAP zijn:

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.

Versterken van de bereikte relatieve ontkoppeling tussen totale afvalaanbod en BBP

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

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



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

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

Voortzetten en intensiveren van het afvalpreventiebeleid

Om te kunnen voldoen aan het beleid-scenario, wordt het bestaande preventiebeleid voortgezet en aangevuld en geïntensiveerd voor een aantal specifieke afvalstoffen. Hierbij wordt de nadruk gelegd op stromen die gezien hun omvang en potentieel voor afval-

preventie interessant zijn en stromen waarvan een relatief groot deel wordt gestort of verbrand. Bij de eerste categorie gaat het vooral om industriële afvalstromen, bij de tweede categorie om huishoudelijk afval en afval uit de handel/diensten/overheid(HDO)-sector. De twee laatst genoemde stromen waren in 2000 samen goed voor bijna 60% van het verwijderde afval.

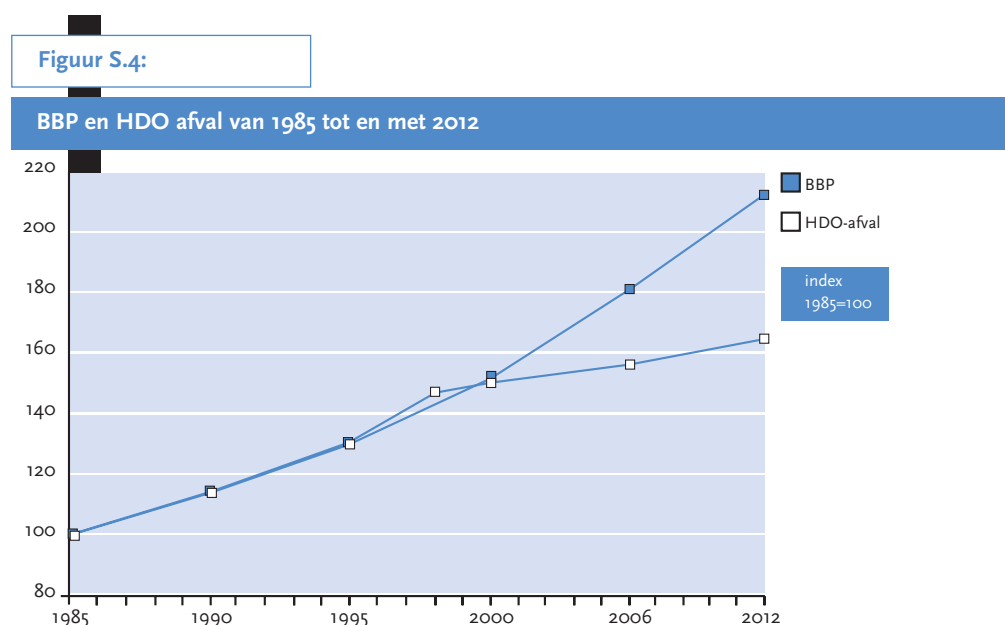
Voor het realiseren van preventie bij bedrijven worden zowel regulerende als stimulerende instrumenten ingezet. Tot de eerste categorie hoort het beter benutten van de mogelijkheden die de Wet milieubeheer nu al biedt om het aspect preventie te betrekken bij de vergunningverlening en via de 8.40 AMvB's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

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

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

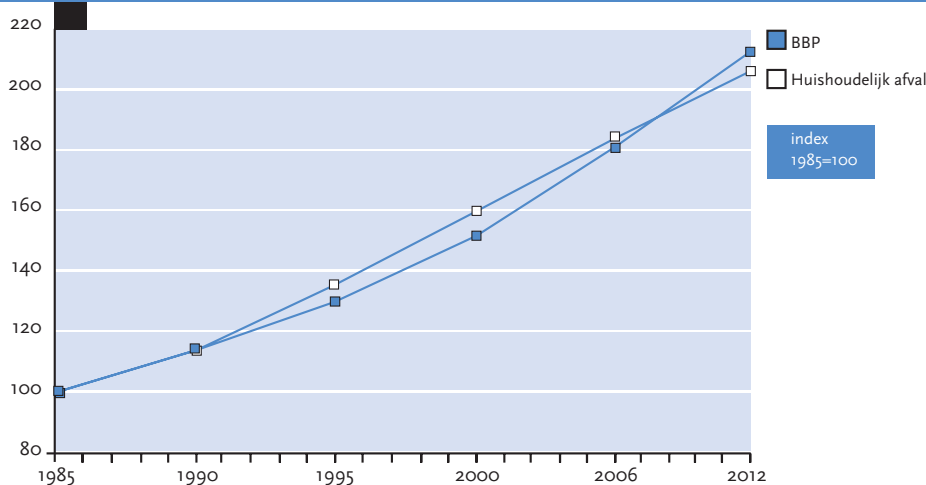
Afvalpreventie bij de burger is onderdeel van het 'Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie van huishoudelijke afval (STAP)' en komt aan de orde in het hiervoor genoemde programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen'.

De nagestreefde ontwikkeling van het afvalaanbod van de handel/diensten/overheid (HDO)-sector en de consumenten volgens het beleid-scenario is weergegeven in de figuren S.4 en S.5.



Figuur S.5:

BBP en huishoudelijk afval van 1985 tot en met 2012



Onderscheid tussen nuttig toepassen en verwijderen

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

Het maken van een onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering is in de praktijk soms lastig, omdat criteria ontbreken en slechts moeizaam en traag door (Europese) jurisprudentie tot stand komen. Daarom wordt in het LAP aangegeven hoe in Nederland bepaalde handelingen van nuttige toepassing en verwijdering zijn gespecificeerd.

Over het onderscheid tussen verbranden als vorm van verwijderen (D10) en verbranden als vorm van nuttig toepassen (R1) is in Europa inmiddels duidelijkheid ontstaan als gevolg van twee uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (13 februari 2003, arresten C-228/00 en C-458/00). Deze uitspraken zijn als volgt in het LAP verwerkt:

1. Er is sprake van verbranden als vorm van verwijderen wanneer afvalstoffen worden verbrand in een installatie die speciaal is gebouwd voor de verbranding van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen. Dit betekent onder meer dat verbranden van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie (AVI) en een draaitrommeloven (DTO) als verwijderen wordt aangemerkt.
2. Er is sprake van verbranden als vorm van nuttige toepassing als het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking. De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden gebruikt. Dit betekent dat verbranden van afvalstoffen in een elektriciteitscentrale, cementoven, enz. als nuttige toepassing wordt aangemerkt, mits aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- a. bij de verbranding moet meer energie worden opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie moet daadwerkelijk worden gebruikt, hetzij onmiddellijk, in de vorm van warmte, hetzij na omzetting in de vorm van elektriciteit;
 - b. het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand bij de handeling en het merendeel van de vrijgekomen energie moet worden teruggewonnen en gebruikt. Omdat het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand, dienen de afvalstoffen voor meer dan 50% te bestaan uit organische stof.
- Wanneer niet aan de twee bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan, is sprake van verbranden als vorm van verwijderen.
- 3. Aanwijzingen of een handeling voornamelijk de nuttige toepassing van afvalstoffen tot doel heeft, zijn:
 - a. het feit dat de installatie, indien deze niet door afvalstoffen wordt bevoorrad, gebruik maakt van een primaire energiebron om haar activiteiten voort te zetten;
 - b. het feit dat de exploitant van de verwerkingsinstallatie de producent of houder van de afvalstoffen een betaling verschuldigd is bij de levering van de afvalstoffen.

Meer hergebruik van afvalstoffen

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

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

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

Kernbegrippen zijn maatwerk, monitoring in combinatie met benchmarking en communicatie. Provincies vervullen bij de uitvoering van dit programma een belangrijke, faciliterende rol.

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

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

Meer energie winnen uit brandbaar niet-herbruikbaar afval

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

Om de CO₂-uitstoot te beperken, is preventie de meest effectieve maatregel. De winning van grondstoffen en vervolgens de productie van materialen en producten vergen immers in zijn algemeenheid veel energie. Als de mogelijkheden voor afvalpreventie zijn benut, is het van belang om de afvalstoffen die toch ontstaan zo lang mogelijk in de (grondstof)keten te houden. Het opnieuw gebruiken van producten en materialen zorgt namelijk, net als preventie, voor een besparing op de winning en het gebruik van primaire grondstoffen.

Voor afvalstoffen waarvan het ontstaan niet kan worden voorkomen en die niet (kunnen) worden hergebruikt, is het beleid erop gericht de energie-inhoud optimaal te benutten. Daarom wordt in dit LAP ingezet op een verdere bewerking van het brandbaar niet-gevaarlijk restafval door nascheiden, composteren/vergisten of een combinatie hiervan. Het doel van deze verdere bewerkingen is het verkrijgen van (sorteer)fracties die als brandstof kunnen worden ingezet. Dit is mogelijk in elektriciteitscentrales (voor schone sorteerfracties), cementovens en specifieke installaties voor thermische verwerking (voor minder schone fracties).

Bijstoken:

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

Meestoken:

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

Beperken van verbranden als vorm van verwijderen

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

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 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 verbrandingscapaciteit. Er moet daarom capaciteit voor thermische verwerking van dat restafval bijkomen. Alleen daardoor kan immers het storten van het restafval worden voorkomen.

Zoals hiervoor al 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 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 in 2002 een nieuwe stimuleringsregeling ontwikkeld die voorziet in een aanpassing van bestaande (REB) regelingen, met daarbij vergoedingen voor elektriciteitsproductie: de stimuleringsregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP). Deze 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. 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 de uitbreiding van de capaciteit voor verbranden als vorm van nuttige toepassing gelden geen beperkingen.

De Nederlandse capaciteit voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen (draaitrommelovens (DTO) en de Ziekenhuisafval verbrandingsinstallatie Nederland (ZAVIN)) is groter dan het aanbod. Uitbreiding is derhalve niet nodig en wordt niet toegestaan. Dit betekent onder meer dat verbranding van gevaarlijk afval in de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) alleen mag plaatsvinden in de twee installaties die daar nu al toestemming voor hebben en dat andere AVI's die toestemming niet zullen krijgen.

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.

Geen verdere verhoging van de stortbelasting

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

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

Parallel aan het opstellen van het LAP is onderzoek uitgevoerd naar de werking en het effect van de stortbelasting. In het onderzoek is geconcludeerd dat de storttarieven na de verhoging van de stortbelasting op 1 januari 2002 hoger zijn dan de tarieven van de in het onderzoek meegenomen alternatieve verwerkingsmethoden en dat een verdere verhoging van de stortbelasting dan ook niet nodig is om de doelen van het LAP te halen.

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

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

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

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

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

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

*Marktwerking en innovatie: toewerken naar een Europese markt
voor verbranden als vorm van verwijderen*

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

Voor het overgrote deel van de afvalstoffen, namelijk die afvalstoffen die nuttig worden toegepast (circa 77%), is de marktwerking nagenoeg volledig. Voor die afvalstoffen gelden binnen de Europese Unie nauwelijks geografische begrenzingen. Ook voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering wordt toegewerkt naar een Europese markt. Die markt kan wat Nederland betreft ontstaan wanneer sprake is van een gelijk speelveld. Dat wil zeggen dat in Nederland en de verschillende aangrenzende landen gelijkwaardige milieu-eisen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving zijn gerealiseerd. Als dat gelijke speelveld nog niet is gerealiseerd, houdt Nederland in principe de landsgrenzen gesloten.

In de ons omringende landen (Duitsland, België en Frankrijk) zijn op het gebied van verwijdering van afvalstoffen momenteel diverse ontwikkelingen gaande, zoals de discussie over het (verder) introduceren van stortverboden. Wanneer in genoemde landen sprake is van een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau van afvalbeheer, bestaat er geen bezwaar tegen het opheffen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen. Het streven is om deze landsgrenzen op 1 januari 2006 te laten vervallen, mits, zoals hiervoor is aangegeven, in Nederland en de aangrenzende landen sprake is van gelijkwaardige milieu-eisen en gelijkwaardige afvalsturende regelgeving. Bij het vervallen van de landsgrenzen is sprake van een Europese verbrandingsmarkt, waardoor een verdere toename van marktwerking plaatsvindt. 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.

Het verbranden van hoogcalorische afvalstromen wordt aan de markt overgelaten en de overheidsregulering daarbij wordt tot een minimum terug gebracht. Hierdoor neemt de marktwerking toe in de segmenten afvalscheiding en het verwerken van hoogcalorische stromen. Innovatie van scheidingstechnieken en verbranding van hoogcalorische afvalstromen wordt hierdoor bevorderd.

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

Met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 zijn in Nederland de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval. Ook hierdoor is de marktwerking in het afvalbeheer verder toegenomen.

Meer ruimte voor marktwerking en innovatie

Een groot deel van het brandbare niet-gevaarlijk restafval kan worden gescheiden in deelstromen die geschikt zijn voor nuttige toepassing. Voor bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval is al een aantal scheidingsinstallaties operationeel. Een forse uitbreiding van deze capaciteit wordt de komende periode voorzien. Voor huishoudelijk restafval zijn op dit moment alleen in Wijster (Essent) en Groningen (VAGRON) scheidingsinstallaties operationeel. In Friesland is er een in aanbouw en op vier andere locaties zijn plannen om een dergelijke installatie te gaan bouwen (dit is de situatie medio 2002).

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

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

Qua kostprijs ligt nascheiden en het vervolgens verwerken van de afgescheiden fracties op een vergelijkbaar niveau als afvalverbranding (D10). Deze route van nascheiden enz. wordt op termijn dan ook een concurrent voor afvalverbrandingsinstallaties.

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

3 ORGANISATIE EN STURING

Organisatie

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

In de afvalbeheerketen is de schakel verwijdering een maatschappelijk onmisbare voorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Op elk moment moet het afval, waarmee niets anders mogelijk is dan verbranden of storten, op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige manier kunnen worden verwijderd.

Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's), draaitrommelovens (DTO's) en stortplaatsen zijn om die redenen aangemerkt als nutsfunctie. Dit brengt met zich dat de overheid een specifieke zeggenschap heeft en dat de overheid moet waarborgen dat voldoende capaciteit aanwezig is. De realisatie van hiervoor benodigde capaciteit kan door private partijen binnen door de overheid gestelde voorwaarden gebeuren. In het uiterste geval zorgt de rijksoverheid er zelf voor dat die verwijderingsvoorzieningen er in voldoende mate zijn.

In 2003 wordt een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het openstellen van de landsgrenzen voor verbranden 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.

De Wet milieubeheer geeft de Minister van VROM de mogelijkheid om maximum of minimum tarieven voor verbranden als vorm van verwijderen en voor storten in te stellen.

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

Bij het verzamelen van bedrijfsafval gelden 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. Het zorgdragen voor de inzameling van bedrijfsafvalstoffen blijft daarom de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf.

Ook heeft het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van de door hen op de markt gebrachte producten wanneer deze in het afvalstadium komen. Deze (mede) verantwoordelijkheid leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de

productprijzen worden geïnternaliseerd. De groep producten waarvoor producentenverantwoordelijkheid wordt vastgelegd, wordt de komende jaren nog verder uitgebreid. Hierbij wordt onder meer gedacht aan langcyclische PVC producten, fotografisch gevaarlijk afval, accu's, PVC- en glasvezelkabels, TL-buizen, spaarlampen, gips, cellenbeton en asbestgelijkende vezelplaten, componenten uit grof huishoudelijk afval als tapijten en matrassen, lecture bottles, gasflessen en brandblusapparatuur.

Sturing

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

Het LAP vormt het toetsingskader voor de in- en uitvoer van afvalstoffen in het kader van de EG-verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (verder te noemen: de EVOA). Belangrijk hierbij is het eerder aangegeven onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij verbranden.

Voor een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer zijn in de sectorplannen van het LAP minimumstandaarden opgenomen. De minimumstandaard geeft aan wat de minimale hoogwaardigheid van be-/verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen is en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is. De standaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afzonderlijke afvalstoffen en wordt zoveel mogelijk geformuleerd als doelvoorschrift. Het vormt op die manier een referentiepunt bij de vergunningverlening. Vergunningen voor be-/verwerken van afvalstoffen mogen dan ook alleen maar worden verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de voor de betreffende afvalstoffen in dit LAP vastgelegde minimumstandaard.

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

Minimumstandaard bij de vergunningverlening

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

Vanuit het oogpunt van milieu gaat de voorkeur uit naar materiaalhergebruik. Om die reden wordt de gescheiden inzameling van oud papier gestimuleerd. Het storten van gescheiden ingezameld oud papier is verboden op grond van het Besluit stortverbod afvalstoffen. Om het verbranden als vorm van verwijderen of gebruik als brandstof van oud papier te voorkomen, wordt aan installaties voor thermische verwerking van afvalstoffen geen vergunning verleend voor het verbranden van oud papier dat geschikt is voor hergebruik. De basis hiervoor is in het LAP gelegd door te bepalen dat de minimumstandaard voor daarvoor geschikt oud papier, het hergebruik als materiaal is.

Als sprake is van nuttige toepassing, kan uitvoer van afvalstoffen naar een installatie met een laagwaardiger wijze van verwerking (in het voorbeeld van oud papier: gebruik als brandstof) niet worden tegengehouden. Dit is een van de redenen waarom Nederland actief probeert in Europese Unie tot de vaststelling van minimumstandaarden te komen.

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

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

Om meer energie uit afvalstoffen te winnen en afvalstoffen in te zetten in installaties voor het verbranden van hoogcalorisch afval, wordt een aantal sturingsinstrumenten ingezet. Dit zijn onder meer stimulerende financiële instrumenten, het convenant met de kolencentrales en het programma Duurzame Energie.

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

De handhaving van de afvalstoffenregelgeving was vóór het LAP vooral gericht op de individuele inrichting. Verschuivingen in de markt maken het echter noodzakelijk dat voor de handhaving van het LAP wordt overgegaan naar een ketengerichte benadering. Dat houdt in dat het toezicht op afvalstoffen zich richt op de gehele keten, van ontstaan tot en met verwijdering. Hiertoe worden gedurende de planperiode samenwerkingsstructuren tussen de verschillende handhavingspartijen opgezet, die het mogelijk maken om afvalstoffen te volgen als ze regionale, provinciale en landsgrenzen overschrijden. Daarnaast worden in de planperiode initiatieven genomen om te komen tot betere afstemming tussen handhavende instanties onderling en tussen handhavende instanties en beleidsmakers, vergunningverleners en bedrijfsleven. Verder wordt prioriteit gegeven aan handhaving van effecten van in dit LAP opgenomen specifiek beleid.

Ook worden enkele onderzoeken uitgevoerd, die tot doel hebben inzicht te verschaffen in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer: waar liggen de specifieke problemen en welke capaciteit van de gezamenlijke handhavers is voor handhaving van het afvalbeheer beschikbaar en nodig?

4 MOGELIJKE AANVULLENDE MAATREGELN (BIJSTURING EN TERUGVALOPTIES)

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

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

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

De aard van de aanvullende maatregelen kan variëren van bijsturen, bijvoorbeeld door het intensiveren of specificeren van lopende acties of programma's, tot het terugvallen op een minder hoog ambitieniveau.

Als landsgrenzen, anders dan wordt verwacht, al opengaan voordat er sprake is van een gelijk speelveld, kunnen individuele inrichtingen in de problemen komen. In dat geval zal de rijksoverheid bezien of er maatregelen kunnen en moeten worden getroffen, bijvoorbeeld om de gebonden gebruikers niet de dupe te laten worden. Daarbij kan mogelijk gebruik worden gemaakt van de resultaten van het eerder genoemde onderzoek dat in 2003 wordt uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het openstellen van de landsgrenzen voor verbranden 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.

5 SECTORPLANNEN

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

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

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

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

Deel 2 van het LAP bevat de volgende sectorplannen:

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

6 CAPACITEITSPANNEN

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

Deel 3 van het LAP richt zich op de capaciteitsplanning voor thermische verwerking en storten. In het plan voor storten wordt onder meer onderbouwd dat geen uitbreiding van de capaciteit voor storten mag plaatsvinden.

