

Vergaderjaar 1997–1998

**25 375**

**Afvalpreventie**

**Nr. 4**

## **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 24 november 1997

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het rapport «Afvalpreventie» van de Algemene Rekenkamer. De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 november 1997.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Van Rey

De griffier van de commissie,  
Van der Windt

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), A. de Jong (PvdA), Gabor (CDA), ondervoorzitter, Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Poppe (SP), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Visser-van Doorn (CDA) en Luchtenveld (VVD).  
Plv. leden: Biesheuvel (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Verspaget (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Dijkema (PvdA), Vacature PvdA, Van Blerck-Woerdman (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Hendriks (HDRK), vacature (CD), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (U55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA), De Haan (CDA) en Blauw (VVD)

1

*In hoeverre is de preventiedoelstelling nog steeds van belang nu afval steeds meer een secundaire grondstof wordt? Is in categorieën aan te geven waar de preventiedoelstelling centraal dient te staan en voor welke onderdelen hergebruiksmogelijkheden van groter belang zijn? (blz. 5)*

In zijn algemeenheid kan worden gesteld, dat afvalstoffen, ook als ze worden ingezet als een secundaire grondstof, milieubelasting veroorzaken. Dit zowel bij opwerken van de afvalstof tot een zodanige kwaliteit dat deze weer als grondstof kan worden gebruikt als bij het productieproces waarbij de betreffende secundaire grondstof wordt ingezet. Zo moeten glasscherven eerst gereinigd worden voordat ze weer kunnen worden ingezet als een secundaire grondstof. Daarnaast wordt bij de glasproductie – ook als hiervoor secundaire grondstoffen worden ingezet – de nodige energie verbruikt. Bij preventie (bijvoorbeeld het lichter maken van flessen) is deze milieubelasting minder. Dit verdient dan ook nagenoeg altijd de voorkeur boven hergebruik. Om die reden ben ik van mening dat preventie van afvalstoffen centraal dient te blijven staan. Het maken van een onderscheid als in de vraag bedoeld, is derhalve niet aan de orde.

2

*Is ook de regering van mening dat het ministerie nog onvoldoende inzicht heeft in de te bereiken afvalpreventiedoelstellingen? Is ze voornemens de afvalpreventiedoelstellingen meer te kwantificeren en zo ja, op welke wijze? (blz. 5)*

In mijn brief van 5 december 1996 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK, 1996–1997, 25 000, nr. 47) ben ik reeds op dit onderwerp ingegaan. Onder meer heb ik hierbij aangegeven dat ook ik van mening ben dat het nagenoeg onmogelijk is om op macroniveau de mate van preventie te meten. Hierbij heb ik aangegeven dat dit mede een reden is om in de bij de genoemde brief gevoegde Uitvoeringsstrategie preventie 1996–2000 een preventiedoelstelling op te nemen in termen van houding en gedrag van bedrijven ten aanzien van preventie.

3

*De Rekenkamer constateert een accentverschuiving in het beleid van afzonderlijke prioritaire afvalstoffen naar een meer generieke benadering (blz 5). Is deze constatering wel correct? Heeft deze verschuiving het beoogde effect opgeleverd en is een verdere accentverschuiving in het beleid te verwachten?*

Het is juist dat het beleid ten aanzien van preventie en hergebruik, dat eerst voornamelijk vorm kreeg via het opstellen van zogenaamde implementatieplannen per (prioritaire) afvalstroom, nu is verschoven naar een instrumentarium met een meer generiek karakter. Dit heb ik ook aangegeven in mijn eerder genoemde brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 1996. In deze zij ook verwezen naar de bij deze brief gevoegde Uitvoeringsstrategie preventie 1996–2000, waarin deze meer generieke aanpak met name voor preventie nader uiteen is gezet. Deze generieke aanpak behelst onder meer het per bedrijfstak vastleggen van een doelstelling in het kader van het doelgroepenoverleg Industrie en het, bij de grote groep van bedrijven behorend tot het MKB, komen tot een verandering in kennis, houding en gedrag ten aanzien van het ontstaan van afvalstoffen en emissies. Deze benadering heeft, getuige de diverse metingen die hebben plaatsgevonden, inderdaad effect. Deze benadering zal tot het jaar 2000, het jaar dat de uitvoeringsstrategie zal zijn afgerond, worden voortgezet.

Of daarna een verdere accentverschuiving zal plaatsvinden moet nog nader worden gezien.

4

*Kan de regering de veronderstelde invloed van afvalverwijderingscapaciteit en -kosten op afvalpreventie beter onderbouwen? (blz. 6, 37)*

De veronderstelde invloed gaat uit van een eenvoudige veronderstelling, namelijk dat naarmate het verwijderen van afval duurder wordt, de inspanningen om het ontstaan van afval te voorkomen, groter worden. De terugverdiendtijd van maatregelen die leiden tot afvalpreventie neemt immers af naarmate de kosten van het alternatief, het verwijderen van de afvalstoffen, toenemen. De afvalverwijderingscapaciteit is van invloed op de kosten; bij een overcapaciteit zal er een neerwaartse druk op de tarieven ontstaan die op zijn beurt de prikkel tot preventie (en hergebruik) vermindert.

5

*Kan de regering aangeven op welke wijze zij de positie van afvalpreventie in BMP's en vergunningen zal verbeteren? (blz. 6)*

Ten aanzien van de positie van afvalpreventie in BMP wordt aangehaakt bij het doelgroepenoverleg industrie, waarin via integrale milieutaakstellingen (IMT's) per bedrijfstak afspraken worden gemaakt over de te bereiken doelstellingen. Hierdoor wordt de positie van afvalpreventie in de BMP's, die op bedrijfsniveau de vertaling vormen van de IMT's, versterkt.

De verbetering van de positie van afvalpreventie in vergunningen wordt nagestreefd door de vergunningverlener te voorzien van hulpmiddelen om de vergunning op dit gebied vorm te geven. In deze kan onder meer worden genoemd het oprichten van een helpers bij INFOMIL, waar vergunningverleners informatie kunnen krijgen over preventie.

6

*Kan de regering aangeven wat zij met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zal doen inzake het wegnemen van interpretatieverschillen over de begrippen afval, preventie, hergebruik en reductie, het verbeteren van de positie van afvalpreventie in BMP's en vergunningen, alsmede het verkrijgen van inzicht in de mate waarin een verhoging van de afvalverwijderingskosten afvalpreventie kan stimuleren? (blz. 7)*

In het kader van het opstellen van een protocol doelgroepmonitoring wordt een uniform begrippenkader ontwikkeld waarmee interpretatieverschillen over de begrippen afval etc. zoveel mogelijk worden weggenomen. Voor het tweede deel van deze vraag zij verwezen naar de antwoorden op de vragen 4 en 5.

7

*Op welke wijze zal de regering de huidige monitoring-systematiek aanpassen teneinde een beter beeld te krijgen van de gerealiseerde preventie, ofwel de mate waarin het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen? (blz. 7)*

De monitoringsystematiek, zoals die nu wordt gehanteerd, geeft een goed beeld van de hoeveelheid afval die ontstaat. Preventie – het voorkomen van het ontstaan van afval – is echter met deze systematiek (op macro-niveau) niet te meten omdat immers de hoeveelheid afval die ontstaat wordt gemeten en niet de hoeveelheid die niet ontstaat. Alleen met diepgaand onderzoek naar de relatie tussen afval verklarende variabelen en de hoeveelheid afval die vrijkomt en met monitoren van afval

verklarende variabelen is dit te verbeteren. Naar mijn oordeel staat de inspanning die dit zou vergen niet in verhouding tot de baten ervan, te weten een nauwkeuriger inzicht in de op macroniveau bereikte preventie. De huidige inspanningen om preventie op bedrijfstak of bedrijfsniveau te meten, worden voortgezet.

8

*Hoe denkt u de interpretatieverschillen tussen overheid en bedrijfsleven weg te nemen ten aanzien van de begrippen afvalpreventie, hergebruik en reductie? Welke concrete suggesties zijn er? (blz. 7)*

Zie het antwoord op vraag 6.

9

*De Rekenkamer beveelt de minister aan de communicatie tussen overheid en bedrijfsleven te richten op het wegnemen van interpretatieverschillen, te stimuleren dat bevoegde gezangen meer aandacht aan afvalpreventie geven in bedrijfsmilieuplannen en vergunningen en er meer inzicht wordt verkregen in de effecten van een verhoging van de afvalverwijderingskosten op de afvalpreventie (blz. 7). Is de minister bereid op deze afzonderlijke aanbevelingen nader in te gaan, mede in het licht van het regeringsstandpunt naar aanleiding van de Commissie Epema inzake de afvalsturing?*

Op de verschillende onderdelen van deze vraag is reeds ingegaan in de antwoorden op de vragen 4, 5 en 6.

10

*Waarom zijn bij het doelgroepenoverleg geen doelstellingen geformuleerd voor afval van consumenten en producten? (blz. 11)*

De in het kader van het doelgroepenbeleid vastgelegde Integrale Milieutaakstellingen richten zich primair op die vormen van milieubelasting die direct samenhangen met het productieproces en veelal door middel van vergunningen op grond van de Wet milieubeheer kunnen worden gereguleerd. Bijvoorbeeld het verbruik van energie, emissies naar lucht en water en preventie en hergebruik van afvalstoffen. Dit neemt niet weg dat bedrijven ook moeten worden aangezet om de hoeveelheid afval die ontstaat als de geproduceerde materialen in het afvalstadium komen, te beperken. Dit wordt onder meer uitgewerkt in het kader van het productenbeleid.

Ook wordt hier in het kader van het afvalbeleid aandacht aan besteed. In dit verband kan worden genoemd het convenant verpakkingen II, waarin afspraken zijn gemaakt over de hoeveelheid verpakkingen welke maximaal op de markt mag worden gebracht. Om de betreffende doelstelling te bereiken wordt het verpakkende bedrijfsleven gestimuleerd preventie van verpakkingsafval tot onderdeel van hun bedrijfsvoering te maken. Ook door middel van de invulling van de producentenverantwoordelijkheid (de verantwoordelijkheid van producenten voor de verwijdering van hun producten als deze in het afvalstadium komen) wordt preventie op het vlak van (consumenten) producten gestimuleerd. Tenslotte kan ook de voorlichting aan consumenten worden genoemd.

11

*Kan de regering de preventiedoelstelling verduidelijken voor wat betreft de hoeveelheid afval in de uitgangssituatie (1986), voor het jaar 2000, het referentiejaar en de uitgangssituatie voor het jaar 2010 en het meten van preventieresultaten?*

Bij de vertaling van de 10% preventiedoelstelling naar een absolute hoeveelheid afval, is bij het opstellen van het NMP+ uitgegaan van een verwacht aanbod in 2000 van 50 miljoen ton afval per jaar. Deze 50 miljoen ton was gebaseerd op een inschatting van de afvalproductie in 1986 en de verwachte autonome groei. Omdat nadien bleek dat de hoeveelheid afval die in het basisjaar 1986 was ontstaan en de autonome groei te laag waren ingeschat, is de vertaling van de 10% preventiedoelstelling naar een absolute hoeveelheid, in het NMP-2 gecorrigeerd. Uitgaande van het ten tijde van het opstellen van het NMP-2 verwachte aanbod van 60 miljoen ton afval in 2000, kwam dit uit op 6 miljoen ton. In het NMP-2 is ook een inschatting gemaakt van de afvalproductie in 2010 en is een vertaling gegeven van de 10% doelstelling naar een absolute hoeveelheid. Hierbij is van belang dat bij het maken van een inschatting voor het afvalaanbod in 2010 een correctie heeft plaatsgevonden voor structureffecten. Zonder deze correctie zou de inschatting van het afvalaanbod in 2010 aanzienlijk hoger uitkomen. Doordat de cijfers over 2000 niet en die voor 2010 wel op deze wijze zijn gecorrigeerd is een vergelijking tussen het ingeschatte afvalaanbod en de daarvan afgeleide absolute preventiedoelstelling voor beide jaren niet mogelijk. Over de mate waarin de preventiedoelstelling wordt bereikt kan, zoals al eerder is aangegeven, geen harde uitspraak worden gedaan. Wel kan worden geconstateerd dat het afvalaanbod de afgelopen jaren duidelijk is achtergebleven bij de economische groei. Ik verwijs hiervoor naar mijn eerder genoemde brief van 5 december 1996.

12

*Is de regering voornemens om in het tweede Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen, zoals dat binnenkort naar de Kamer zal worden gezonden, meer aandacht te besteden aan hergebruik, intern of extern? (blz. 11)*

Het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II is op 13 augustus 1997 aan de Tweede Kamer aangeboden. Voor dit plan zijn de doelstellingen ten aanzien van preventie, hergebruik en definitieve verwijdering van afvalstoffen, zoals die in het NMP zijn opgenomen kaderstellend. Het plan richt zich primair op de inzameling en verdere verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen, waarbij het streven naar zoveel mogelijk (extern) hergebruik van de afvalstoffen voorop staat. Preventieve maatregelen bij bedrijven waar gevaarlijke afvalstoffen ontstaan, maken geen onderdeel uit van dit plan. De reden hiervoor is dat dit al in andere kaders wordt geregeld en gestimuleerd. In dit verband kan worden genoemd de Uitvoeringsstrategie preventie 1996–2000 en het doelgroepenoverleg Industrie, waarbij voor verschillende doelgroepen Integrale Milieutaakstellingen zijn vastgelegd. Ook in het kader van bedrijfsinterne milieuzorg wordt preventie van afvalstoffen gestimuleerd.

13

*Waarom is de kwantitatieve preventiedoelstelling van 1988 verschillende malen aangepast? In hoeverre is de huidige doelstelling realistisch en pretentius? (blz. 13, 14)*

In het eerste Nationaal Milieubeleidsplan is een doelstelling opgenomen van 5% preventie ten opzichte van de hoeveelheid afval die zou ontstaan ten gevolge van de autonome groei van het afval in het jaar 2000. In het NMP+ is deze doelstelling verhoogd naar 10%. Deze doelstelling is nadien niet meer gewijzigd. Wel is de vertaling ervan in kwantitatieve cijfers enkele malen gewijzigd ten gevolge van veranderende inzichten in de hoeveelheid afval die in het jaar 2000 ten gevolge van autonome groei zal ontstaan. Het spreekt voor zich dat een veranderde prognose leidt tot een andere getal voor preventie uitgedrukt in absolute hoeveelheden afval. Relatief gezien is de doelstelling echter onveranderd gebleven.

Naar mijn mening is de doelstelling van 10% in 2000 ambitieus maar desalniettemin realistisch.

14

*Waarom zijn de veranderingen van de kwalitatieve doelstelling in de tijd niet altijd geëxpliciteerd en gemotiveerd? (blz. 14)*

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, is de doelstelling van 10% preventie in de afgelopen jaren niet gewijzigd. De vertaling van deze doelstelling naar een absolute hoeveelheid is in de verschillende NMP's steeds geëxpliciteerd.

15

*Waarom is de preventiedoelstelling niet aangepast naar aanleiding van de veranderde inzichten? (blz. 15)*

De gewijzigde inzichten ten aanzien van de voor het jaar 2000 verwachte hoeveelheid afval zijn tot nu toe niet zodanig geweest dat zij een aanpassing van de doelstelling van 10% preventie in 2000 noodzakelijk maken.

16

*In hoeverre is de kans aanwezig dat ook in de nabije toekomst de preventiedoelstellingen en het basismateriaal zullen veranderen? Heeft de regering de indruk dat zij nu wel over het juiste basismateriaal beschikt? Zo nee, voor welke prioritaire afvalstoffen niet?*

De wijze waarop de afvalstoffen thans worden gemonitord, geeft naar de mening van alle betrokken partijen een alleszins redelijk beeld van het aanbod van afvalstoffen en de ontwikkelingen daarin. Ik ben dan ook van mening dat thans wordt beschikt over goed basismateriaal. Wel zij hierbij aangetekend dat de hoeveelheid afvalstoffen die ontstaat afhankelijk is van voortdurend veranderende factoren, zoals de economische groei. Dit maakt dat schattingen van de ontwikkeling van het afvalaanbod in de tijd steeds schattingen blijven.

17

*Kan de regering alsnog beargumenteren waarom medio 1996 voor 8 van de 27 prioritaire afvalstoffen implementatieplannen gereed waren? Hoe ziet de planning er nu uit?*

Begin 1989 is gestart met de uitvoering van de Notitie inzake preventie en hergebruik van afvalstoffen. Voor verschillende prioritaire afvalstoffen is sindsdien een maatregelenpakket ontwikkeld gericht op preventie en hergebruik. In sommige gevallen is dat gebeurd in de vorm van een implementatieplan (bijvoorbeeld autowrakken, bouw- en sloopafval, AVI-reststoffen), in een aantal gevallen door regelgeving (bijvoorbeeld wit- en bruingoed en straalgrit) en in weer andere gevallen is gekozen voor een convenant (bijvoorbeeld kunststofafval en verpakkingen) of anderszins vastgelegde afspraken (bijvoorbeeld de in het Afval Overleg Orgaan gemaakte afspraken over de gescheiden inzameling van droge componenten). Ook zijn combinaties van deze instrumenten ingezet. Naast deze specifiek op een bepaalde afvalstroom toegesneden instrumenten, is de afgelopen jaren in toenemende mate gebruik gemaakt van meer generiek werkende instrumenten, zoals het Besluit stortverbod afvalstoffen (Stb. 1995, 345) en de invoering van de belasting op het storten van afvalstoffen. Deze instrumenten vormen een prikkel om te komen tot preventie en hergebruik, waardoor een afvalstroomsgewijze aanpak in de vorm van een implementatieplan niet in alle gevallen nog een toegevoegde waarde had.

Zoals ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van december 1996 heb aangegeven, beschouw ik de notitie inzake preventie en hergebruik van afvalstoffen thans als afgerond.

18

*Waarom was de Minister de mening toegedaan dat het in 1988 slechts voor 3 stoffen een gekwantificeerde taakstelling was opgenomen in tegenstelling tot RIVM en Algemene Rekenkamer? (blz. 15)*

Slechts voor drie afvalstromen (jarosiet, spuitafval/verf en oxykalkslib) was ten tijde van het uitbrengen van de notitie duidelijk zicht op wat voor deze afvalstromen haalbaar zou zijn. Voor deze stromen zijn harde preventiedoelstellingen opgenomen. Voor de overige stromen is een indicatie gegeven van de mate van preventie die zou moeten worden gerealiseerd om tot het in de notitie genoemde totale preventiepercentage van 5% te komen.

19

*Kan de regering motiveren waarom bij 18 van de 27 prioritaire afvalstoffen geen (aanzet) tot een doelstelling voor kwantitatieve of kwalitatieve preventie zijn vastgelegd? (blz. 16)*

Zoals ook uit de tabel op pagina 16 van het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt, is niet voor 18 maar voor 4 van de 27 prioritaire afvalstromen geen (aanzet voor een) doelstelling voor kwalitatieve of kwantitatieve preventie vastgelegd. De reden hiervoor is dat bij het opstellen van de notitie preventie en hergebruik voor deze afvalstromen geen duidelijk beeld bestond van mogelijke maatregelen op het vlak van kwalitatieve en kwantitatieve preventie.

20

*Waarom is de verschuiving van accent pas in 1996 aan de Kamer medegedeeld? (blz. 17)*

In het NMP-1 (Tweede Kamer 1988–1989, 21 137, nrs. 1–2) zijn de acties benoemd waarmee invulling wordt gegeven aan de doelstellingen zoals vastgelegd in de Notitie preventie en hergebruik van afvalstoffen. Het betreft hier zowel acties gericht op specifieke afvalstoffen (het opstellen van implementatieplannen; A 66) als ook meer generieke acties zoals het opzetten van systemen van gescheiden inzameling en het instellen van stortverboden (A 67–214). In het jaarlijks aan de Tweede Kamer toegezonden Milieuprogramma, is steeds melding gemaakt van de voortgang van de verschillende acties.

21

*Waarom is het niet noodzakelijk geacht om een algemene evaluatie op te zetten sinds de start in 1988? Was dit niet te verwachten geweest vanwege de verandering in accent? (blz. 19)*

De resultaten van de uitvoering van de notitie preventie en hergebruik en de inzet van de hiervoor genoemde generieke instrumenten moeten zich vertalen in een beperking van de stijging van het afvalaanbod, een beperking van de hoeveelheid afvalstoffen die gestort en verbrand worden en een toename van de mate van hergebruik. Jaarlijks worden door de uitvoering van het monitoringprogramma de ontwikkelingen op dit vlak gemeten. Over de resultaten hiervan wordt in de Milieubalans en het Milieuprogramma gerapporteerd. Uit de monitoringgegevens blijkt dat het beleid het gewenste effect heeft. De stijging van het aanbod aan afvalstoffen blijft duidelijk achter bij de economische ontwikkeling en het hergebruik ligt al ongeveer op het voor het jaar 2000 gewenste niveau.

22

*De Algemene Rekenkamer constateert dat sinds de start van het afvalpreventiebeleid in 1988 er geen algemene evaluatie heeft plaatsgevonden (blz 19). Heeft een dergelijke evaluatie inmiddels plaatsgevonden of is hierin voorzien? Is een evaluatie noodzakelijk om het voorgestelde beleid in NMP-3 te onderbouwen, met name wat betreft de effectiviteit van de diverse beleidsinstrumenten?*

Zoals in het antwoord op vraag 21 is aangegeven, wordt jaarlijks de effectiviteit van het beleid ten aanzien van preventie en hergebruik in het kader van de Milieubalans en het Milieuprogramma geëvalueerd. De cijfers over de ontwikkeling van het afvalaanbod en de wijze van verwijdering van het vrijgekomen afval geven geen aanleiding te veronderstellen dat het huidige beleid niet of onvoldoende effectief is. Er is dan ook geen directe aanleiding tot een apart evaluatie-onderzoek.

23

*Is de minister het eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de kwaliteit van de gegevens op landelijk niveau met betrekking tot afvalpreventie te wensen overliet? Zijn er plannen om dit te verbeteren? (blz. 19)*

Ik ben het eens met de constatering dat enkele jaren geleden de kwaliteit van de gegevens over het afvalaanbod en over de wijze van verwijdering te wensen overliet. Intussen is er veel gedaan aan het verbeteren van de monitoringsystematiek. Deze inspanningen hebben er toe geleid, dat er thans een adequaat beeld bestaat van de vrijkomende hoeveelheid afvalstoffen en de wijze waarop dit verwijderd wordt. Zoals eerder aangegeven, is het met de huidige systematiek van monitoren niet mogelijk op macroniveau te bepalen in welke mate het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen. Omdat ik van mening ben dat een aanpassing van de monitoringsystematiek op dit punt een onevenredige inspanning vergt, heb ik geen plannen in die richting. Wel wordt momenteel nog verder onderzocht op welke wijze het meten van preventie op bedrijfs- en bedrijfstakniveau verbeterd kan worden.

24

*De belangrijkste kritiek van de Algemene Rekenkamer richt zich op het onvoldoende monitoringsbeleid, kwantitatief en kwalitatief. Hoe denkt de regering dit te verbeteren? (blz. 20)*

Zie onder andere het antwoord op vraag 23.

25

*Heeft de regering een verklaring voor de groei van de hoeveelheid afval bij consumenten? Hoe denkt ze deze stijging om te buigen? (blz. 24)*

De groei van de hoeveelheid consumentenafval wordt deels bepaald door de economische groei en deels door demografische ontwikkelingen zoals gezinsverdunding en de groei van de bevolking. Voor de belangrijke productgroep verpakkingen zijn onlangs met het bedrijfsleven afspraken gemaakt die er voor moeten zorgen dat de milieudruk als gevolg van de verwijdering van afgedankte verpakkingen niet toeneemt. Hiertoe zijn in het Convenant verpakkingen II onder meer afspraken gemaakt over de maximale hoeveelheid verpakkingen die mag worden gestort en verbrand en, in combinatie daarmee, het percentage hergebruik dat minimaal moet worden bereikt en de hoeveelheid verpakkingen die maximaal op de markt mag worden gebracht. In een bij het convenant behorend protocol is vastgelegd hoe individuele bedrijven preventie van verpakkingen moeten bewerkstelligen.



26

*Is de regering voornemens expliciete afvalpreventiedoelstellingen te formuleren per bedrijfstak? Hoe denkt ze deze doeleinden te realiseren als het begrip afval niet eenduidig is vastgesteld? (blz. 27)*

Bij het totstandbrengen van integrale milieutaakstellingen voor de verschillende bedrijfstakken wordt getracht om expliciete afvalpreventiedoelstellingen af te spreken. Daarbij speelt het gegeven, dat het begrip afval niet eenduidig is vastgesteld geen dominerende rol. Immers, per bedrijfstak is het eenvoudiger om aan te geven om welke afvalstoffen het precies gaat.

27

*De Algemene Rekenkamer constateert dat de door het ministerie veronderstelde invloed van afvalverwijderingscapaciteit en -kosten op afvalpreventie nog onvoldoende is onderbouwd, maar wel aannemelijk wordt geacht (blz. 6 en 20). Welke capaciteits- en kostenregulerende effecten verwachtte het ministerie? Kan de onderbouwing daarvoor alsnog gegeven worden? Zijn deze effecten inmiddels opgetreden of worden zij alsnog verwacht te zullen optreden, en zo ja, welke (aanvullende) maatregelen zijn daarvoor noodzakelijk? Welke preventie-effecten worden verwacht van het optrekken van de storkosten voor brandbare afvalstoffen naar het gemiddeld kostenniveau van de afvalverbranding, kan er als zodanig worden gesproken van een zeker «preventie-prijselasticiteit»?*

In zijn algemeenheid kan worden gesteld, dat maatregelen die leiden tot preventie van afvalstoffen en emissies bij bedrijven investeringen vereisen. Deze investeringen zijn met name interessant als de terugverdientijd hiervan ligt binnen de grenzen die hiervoor binnen een bedrijfstak worden aangehouden. Naarmate de kosten van de verwijdering van afvalstoffen hoger worden is dit sneller het geval en bestaat er dus een prikkel voor preventie. De capaciteitsregulering heeft met name een kostenaspect: bij een krappe capaciteit zullen de tarieven in het algemeen hoger zijn dan in een situatie met een ruime capaciteit. De invloed van de stijging van de tarieven in de afgelopen jaren op preventie en hergebruik van afvalstoffen is niet eenduidig te bepalen, omdat er meerdere factoren zijn die het aanbod van afvalstoffen beïnvloeden. Wel is, macro gezien, vast te stellen dat de groei van de hoeveelheid afval achterblijft bij de economische groei, hetgeen een trendbreuk is met het verleden. Naar mijn oordeel is een deel hiervan toe te schrijven aan de hogere eindverwerkingstarieven, maar het precieze aandeel is niet aan te geven. Zo is ook het effect van het verhogen van de gemiddelde storkosten van brandbaar afval naar het niveau van het gemiddelde verbrandingstarief, een maatregel die overigens primair beoogt een verschuiving van storten naar verbranden tot stand te brengen, niet te kwantificeren. Er zal in deze, zoals dat geldt voor veel prijsverhogingen, sprake zijn van een zekere prijselasticiteit, die maakt dat de verhoging niet direct bij alle betrokkenen zal leiden tot preventieve maatregelen.

28

*Welke argumenten heeft de minister om de relatie tussen tarieven van afvalverwijdering en preventie aannemelijk te achten? (blz. 30)*

Zie het antwoord op vraag 27.

29

*Op welke termijn is te verwachten dat de vergunningen bij chemische*

*bedrijven gelijkwaardig zijn ten aanzien van de preventiedoelstellingen? (blz. 31, 32)*

De vertaling van preventiedoelstellingen naar vergunningen van bedrijven is nog in ontwikkeling en zal derhalve nog enkele jaren vergen. Het opnemen van preventie in vergunningen wordt thans actief gestimuleerd. Zo is bij INFOMIL een helpers ingericht om vergunningverleners te ondersteunen bij het opnemen van preventiemaatregelen in vergunningen. Verder wordt door het overdragen van kennis via informatiebladen en informatiedagen gestimuleerd dat vergunningverleners preventiemaatregelen onderdeel laten zijn van de vergunning.

30

*Is naar het oordeel van de minister er een verband te signaleren tussen het aantal preventievoorschriften in een vergunning en de houding van de bedrijven, zoals het rapport van de Algemene Rekenkamer suggereert? (blz. 31, 32)*

Het door de Algemene Rekenkamer geconstateerde verband acht ik niet onaannemelijk, mede gelet op de fase waarin het opnemen van preventiemaatregelen in vergunningen zich bevindt (zie ook het antwoord op vraag 29). Thans worden de ervaringen met preventie in de vergunningverlening systematisch onderzocht. De resultaten van dit project zullen eind 1998 beschikbaar zijn. Mogelijk dat het door de Algemene Rekenkamer gesuggerede verband hierdoor wordt bevestigd.

31

*De Algemene Rekenkamer concludeert dat onvoldoende inzicht bestaat in het bereiken van de algemene preventiedoelstelling en de onderzochte doelstellingen voor prioritaire afvalstoffen (blz. 33). Wat is de minister van plan om dit inzicht te verbeteren? Is de minister bereid met een notitie te komen waarin beleid wordt uitgestippeld teneinde dit gebrek aan inzicht op te lossen?*

Zoals eerder opgemerkt, vraagt het op macroniveau meten van afvalpreventie onevenredig veel inspanning. Ik heb derhalve niet het voornemen de huidige monitoringsystematiek op dit punt aan te passen. Om toch de effectiviteit van het beleid te kunnen meten zijn in de Uitvoeringsstrategie afvalpreventie 1996–2000 doelstellingen geformuleerd in termen van houding en gedrag. Voor verpakkingen zijn in het convenant verpakkingen II toetsbare doelstellingen geformuleerd. Samen met de jaarlijkse meting van de hoeveelheid afval en de wijze van verwijdering hiervan, geeft dit naar mijn mening een goed beeld van de resultaten van het beleid ten aanzien van preventie en hergebruik. Ik acht het derhalve niet opportuun om met een plan te komen, waarin beleid wordt uitgestippeld om dit gebrek aan inzicht op te lossen.

32

*Zal de regering de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer overnemen om bij de geformuleerde afvalpreventiedoelstellingen uit te gaan van een recenter referentiejaar (in plaats van 1986) met meer betrouwbare gegevens? (blz. 34).*

Het is de vraag of, gelet op het methodologische probleem van het vaststellen van de hoeveelheid gerealiseerde preventie, het vaststellen van een recenter referentiejaar een oplossing biedt. Veeleer gaan de gedachten ernaar uit om in het NMP-3 niet vast te leggen hoeveel afval «er niet mag ontstaan», maar een grens te stellen aan de hoeveelheid afval die mag ontstaan en hierbij tevens vast te leggen welk deel hiervan

tenminste moet worden hergebruikt. Een referentiejaar is bij deze aanpak niet nodig.

33

*Kan de minister verklaren, waarom aanmerkelijke verschillen van opvatting blijven bestaan tussen de Algemene Rekenkamer en de minister, gelet op de inhoud van paragraaf 6 van het rapport van de Algemene Rekenkamer?*

Het eerste verschil van mening tussen mij en de Algemene Rekenkamer betreft de doelstellingen. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is het gegeven, dat de hoeveelheid afval meer toeneemt dan werd verwacht, wat weer leidt tot een hogere preventiedoelstelling uitgedrukt in een absolute hoeveelheid, op te vatten als een wijziging van de doelstelling. Ik ben van mening dat van een wijziging geen sprake is, omdat de doelstelling (10% van het te verwachten afvalaanbod) onveranderd is gebleven. Dit acht ik geen wezenlijk verschil in opvatting.

Het tweede verschil van mening is het al dan niet ontwikkelen van toetsingscriteria. Zoals ik in mijn reactie op het conceptrapport aan de Algemene Rekenkamer heb aangegeven, vul ik deze aanbeveling in. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer gaat dit, blijkens haar reactie hierop, echter niet ver genoeg. Mij is echter niet duidelijk welke aanvullende criteria noodzakelijk zijn.

Het derde verschil van mening betreft de vraag of het huidige monitoringstelsel adequaat is of niet. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is er weliswaar veel verbeterd, maar moet er nog een verdere verbetering plaatsvinden, omdat bij haar onderzoek gebleken is dat het, ook nadat de monitoringsmethodiek is verbeterd, in sommige gevallen moeilijk bleek de gegevens te gebruiken voor het bepalen van de gerealiseerde preventie.

Zoals ik eerder heb aangegeven, is het bepalen van de mate van preventie op macroniveau niet goed mogelijk en vergt de monitoring zoals de Algemene Rekenkamer die wenselijk acht een onevenredig grote inspanning. De Algemene Rekenkamer laat zich over dit laatste standpunt overigens niet uit.

Het vierde verschil van mening is dat de Algemene Rekenkamer van mening is dat niet-toetsbare doelstellingen onvoldoende sturing geven aan burgers en bedrijven en een onvoldoende basis bieden voor besluitvorming over bijvoorbeeld de uitbreiding van stort- en verbrandingscapaciteit. In beginsel ben ik het eens met deze opvatting van de Algemene Rekenkamer. Hierbij moet echter wel worden bedacht dat, zoals bij preventie het geval is, het niet altijd mogelijk is om toetsbare doelstellingen te hanteren op macroniveau. Het stellen van een doelstelling kan dan echter toch nuttig zijn als basis voor het overleg tussen overheid en de betreffende actoren, zoals in de afgelopen jaren is gebleken. Overigens is het niet zo dat de doelstellingen in het geheel niet toetsbaar zijn. Een vergelijking van de ontwikkeling van het afvalaanbod met de ontwikkeling van de economische groei geeft wel degelijk een indicatie van de effectiviteit van het beleid.

Het vijfde verschil van mening betreft de beoordeling van het effect van het preventiebeleid op basis van de cijferreeksen uit de verschillende nota's en rapporten.

Voor mij staat voorop dat de ontwikkeling van het afvalaanbod alleen kan worden vastgesteld op basis van een vergelijking van een consistente reeks van cijfers over verschillende jaren. De Milieubalans 1996 geeft een dergelijke consistente reeks op basis waarvan ik tot de conclusie kom dat

de toename van het afvalaanbod aanzienlijk achterblijft bij de economische ontwikkeling. Vergelijking van verschillende reeksen cijfers, zoals de Algemene Rekenkamer doet, levert in dit verband geen bruikbare informatie op.

34

*Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om toetsingscriteria te ontwikkelen, niet alleen voor bedrijfsafval maar ook voor de overige afvalstromen?*

Zoals ik in het antwoord op eerdere vragen al heb aangegeven wordt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer ingevuld door in het kader van de Uitvoeringsstrategie Afvalpreventie 1996–2000 doelstellingen te hanteren in termen van houding en gedrag. Verder worden in het kader van het doelgroepenoverleg voor zover mogelijk concrete doelstellingen vastgelegd op bedrijfstakniveau. Voor huishoudelijke afvalstoffen – in het bijzonder verpakkingsafval – zijn toetsingscriteria vastgelegd in het convenant verpakkingen II.

35

*Ziet de minister kans, al dan niet in het NMP-3, om de realisatiecijfers sinds de preventiedoelstelling van min 10% te verschaffen, naast de te verwachten ontwikkelingen voor de jaren, waarop het NMP-3 betrekking heeft?*

Jaarlijks wordt in de Milieubalans een beeld geschetst van de feitelijke afvalproductie in een reeks van jaren. Op basis hiervan kan een globaal beeld worden gekregen van de mate waarin de afvalproductie achterblijft bij de economische groei. In dit verband verwijs ik naar de tabel op pagina 3 van mijn eerder genoemde brief van 5 december 1996.

In het NMP-3 zal met name worden aangegeven wat de doelstellingen ten aanzien van het aanbod aan afvalstoffen voor de komende jaren zullen zijn en op welke wijze het vrijkomende afval verwijderd moet worden.

36

*Waarom is het niet of nauwelijks mogelijk om «zonder onevenredige inspanning» vast te stellen in hoeverre op microniveau de preventie van afvalstoffen is gerealiseerd. Kan door extrapolatie van gegevens uit het verleden, in relatie tot de economische groei, een indruk worden verkregen? In hoeverre belemmert het vrije verkeer van goederen het zicht op preventie.*

Om vast te kunnen stellen hoeveel afval als gevolg van het afvalpreventiebeleid «niet is ontstaan», is het noodzakelijk om te weten hoeveel afval zou zijn vrijgekomen zonder afvalpreventiebeleid. Hiervoor is het noodzakelijk precies te weten door welke variabelen de omvang van de verschillende afvalstromen wordt beïnvloed (bijvoorbeeld productievolume, autonome technologische ontwikkelingen, wijzigingen in de structuur van bedrijfstakken, gezinsverdunding etc) en in welke mate. Vervolgens zou voor elk van deze variabelen en voor elke individuele afvalstroom de ontwikkeling van deze variabelen in de tijd moeten worden gevolgd om op basis daarvan een voorspelling te doen van de ontwikkeling van het afvalaanbod in het geval er geen preventiebeleid zou worden gevoerd. Zo het benoemen en monitoren van al deze variabelen per afvalstroom al mogelijk is, zou dit een zeer forse inspanning in termen van menskracht en geld vergen.

Door – zoals nu het geval is – de inspanning vooral te richten op het verkrijgen van een goed beeld van de feitelijke ontwikkeling van het afvalaanbod kan, zoals met de vraag wordt gesuggereerd, in ieder geval wel een duidelijke indicatie worden verkregen in welke mate de ontwik-

keling van het afvalaanbod achterblijft bij de ontwikkeling van de belangrijkste economische indicatoren.

Het vrije verkeer van goederen maakt het met name voor afvalstoffen die als groene lijst stof worden in- en uitgevoerd moeilijker om goed zicht te houden op de hoeveelheid afvalstoffen die ontstaat en de wijze waarop dit afval wordt verwijderd. Er zijn geen aanwijzingen dat dit tot onoverkomelijke problemen leidt bij het monitoren van afvalaanbod en van de wijze van verwijdering van afvalstoffen.

37

*De minister constateert, net als de Rekenkamer, dat het in de praktijk niet of nauwelijks mogelijk blijkt om zonder onevenredige inspanning vast te stellen in welke mate preventie van afvalstoffen is gerealiseerd (blz. 36). Wat bedoelt de Minister met onevenredige inspanning? Is hiervoor meer kennis, bevoegdheden, personeel en middelen nodig? Voor het beoordelen en eventueel kunnen bijsturen van afvalpreventiebeleid lijkt het immers van belang om voortdurend de resultaten te kunnen meten.*

Zie hiervoor het antwoord op vraag 36.

38

*De minister is van mening dat het ook zin heeft een doelstelling te formuleren als deze niet getoetst kan worden (blz. 36). De motivering die daarop volgt is wellicht niet geheel onbegrijpelijk maar dit blijft natuurlijk wel een sombere stelling. Doelstellingen die niet kunnen worden getoetst krijgen immers onvermijdelijk een willekeurig en/of vrijblijvend karakter. Kan de minister daarop reageren.*

Het al dan niet effectief zijn van het afvalpreventiebeleid vertaalt zich enerzijds in de kennis en houding van bedrijven ten aanzien van preventie en anderzijds in de ontwikkeling van het afvalaanbod. Voor wat betreft het eerste aspect zijn toetsbare doelstellingen geformuleerd in het kader van de Uitvoeringsstrategie afvalpreventie 1996–2000. Voor wat betreft het tweede aspect wordt jaarlijks «de vinger aan de pols gehouden» door middel van de uitvoering van het monitoringprogramma waarover in de Milieubalans wordt gerapporteerd. Dit betekent dat, ondanks het feit dat de 10% preventiedoelstelling niet goed meetbaar/toetsbaar is, er wel degelijk zicht bestaat op de voortgang en de effectiviteit van het afvalpreventiebeleid.

39

*Er wordt gewerkt aan een «protocol doelgroep monitoren» waarin onder andere aandacht zal worden besteden aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijk set van definities en begrippen (blz. 37). In welk stadium verkeert dit protocol? Afstemming van de definiëring van een aantal begrippen op een relatief makkelijk op te lossen probleem dat de doelstellingen van het beleid ten goede zal komen.*

Het protocol doelgroepmonitoring zal naar verwachting in februari 1998 in concept gereed zijn, waarna formele goedkeuring in de Overleggroep Stroomlijning Informatie Bedrijven zal plaatsvinden. In deze overleggroep zijn overheden en bedrijfsleven vertegenwoordigd. Het protocol wordt gezamenlijk door overheden en bedrijfsleven ontwikkeld en zal ook ingaan op de te hanteren definities met betrekking tot het afvalbeleid.

40

*Kan de regering aangegeven of en in welke mate het verschil tussen het beoogde en het geregistreerde werkelijk afvalaanbod, waarvan de gegevens in de Milieubalans van 1995 en 1996 staan, wordt veroorzaakt*

*door onvoldoende effect van het preventie aanbod of door achterhaalde gegevens? (blz. 37)*

Bij de vergelijking zoals de Algemene Rekenkamer die in haar tabel op pagina 23 maakt tussen doelstellingen en feitelijk afvalaanbod en waarop de conclusie op pagina 37 is gebaseerd, moet een aantal kanttekeningen worden geplaatst. De eerste is dat de mate van preventie wordt bepaald door het verschil tussen het feitelijke afvalaanbod in een bepaald jaar en de hoeveelheid afval die zou zijn ontstaan zonder preventiebeleid. Voor deze laatstbedoelde hoeveelheid gaat de Algemene Rekenkamer uit van de hoeveelheid die bij het opstellen van het NMP-2 in het jaar 2000 werd verwacht. Dit is onjuist. Met deze benadering wordt er aan voorbij gegaan dat de factoren die het afvalaanbod beïnvloeden zich in de periode tot 2000 niet behoeven te ontwikkelen conform de hierover bij het opstellen van het NMP-2 gemaakte inschatting. Een tweede kanttekening is dat de Algemene Rekenkamer de cijfers uit twee onderling niet consistente cijferreeksen vergelijkt. Door wijzigingen in de inzichten ten aanzien van de hoeveelheid afval in het basisjaar kunnen de op verschillende momenten opgestelde cijferreeksen namelijk verschillen vertonen. Binnen één cijferreeks echter zijn de gegevens wel consistent. Dit betekent dat de cijfers die bijvoorbeeld in de Milieubalans 1996 voor de verschillende jaren worden vermeld, onderling goed vergelijkbaar zijn. Een dergelijke cijferreeks levert dus een goed beeld op van de ontwikkeling van het afvalaanbod. Op grond van dit beeld kom ik, zoals ook aangegeven in mijn brief van 5 december 1996, tot de conclusie dat de ontwikkeling van het afvalaanbod, zeker in de periode 1990-1995 duidelijk achterblijft bij de economische groei. Het afvalpreventiebeleid zal hieraan zeker hebben bijgedragen.

41

*In hoeverre belemmert de internationalisering van het afvalstoffenbeleid de optimalisering van preventie en hergebruik.*

De internationalisering van het afvalstoffenbeleid heeft zowel negatieve als positieve effecten. Een positief effect is dat het op bijvoorbeeld Europees niveau vastleggen van maatregelen en doelstellingen een «level playing field» creëert voor bedrijven in Europa waardoor concurrentievervalsing wordt voorkomen. Dit komt het draagvlak voor maatregelen ten goede. Een negatief effect is dat bij het bepalen van de hoogte van doelstellingen en de snelheid waarmee maatregelen moeten worden doorgevoerd, de situatie in lidstaten waar het milieubeleid minder ver is ontwikkeld, soms een remmend effect heeft.

42

*Is de minister bereid tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de Rekenkamer inzake afvalpreventie een samenhangend preventie- en hergebruikbeleid vast te leggen in een daartoe op te stellen nota.*

Ten aanzien van preventie heb ik – tezamen met IPO en VNG – het te voeren beleid en de daaraan gekoppelde doelstelling recent nog vastgelegd in de Uitvoeringsstrategie Afvalpreventie 1996-2000. Meer algemeen wordt het afvalstoffenbeleid periodiek heroverwogen en bijgesteld. Dit in het kader van het opstellen van het NMP en het daarop gebaseerde Tienjarenprogramma Afval en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen. In deze situatie heeft het opstellen van een nota met een samenhangend preventie en hergebruikbeleid naar mijn mening weinig toegevoegde waarde.

43

*Is de minister in staat en bereid om de mogelijke onduidelijkheden in het gebruik van de termen afval, preventie en hergebruik, weg te nemen, mede gelet op de toezegging inzake de uitvoering van de motie Lansink (1993) over het begrip afval in relatie tot secundaire en tertiaire grondstoffen*

Verwezen wordt naar het antwoord op de vragen 6 en 26. Voor wat betreft de uitvoering van de motie Lansink verwijs ik naar hetgeen ik hierover tijdens de behandeling van de begroting van mijn ministerie voor het dienstjaar 1998 heb gezegd.

44

*Is de regering voornemens het afvalpreventiebeleid te intensiveren en zo ja op welke wijze? (blz. 37)*

Ter stimulering van preventie wordt momenteel op verschillende fronten actie ondernomen. Voor wat betreft bedrijfsafval wordt de aandacht vooral gericht op het uitvoeren van acties uit de Uitvoeringsstrategie afvalpreventie 1996–2000 en de introductie van milieuzorgsystemen. Voor consumentenafvalstoffen wordt gewerkt aan de verdere operationalisering van producentenverantwoordelijkheid, de introductie van productgerichte milieuzorg en het stimuleren van preventie van verpakkingen in het kader van het convenant verpakkingen II.