



# Voortgangsrapportage Landelijk afvalbeheerplan (LAP)

oktober 2005

**Directoraat-Generaal Milieu**  
Directie Stoffen, Afvalstoffen, Straling  
Algemeen AfvalstoffenBeleid

Rijnstraat 8  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag  
Interne postcode 645

Telefoon 070 33 94 780  
Fax 070 33 91 286  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)



## Voorwoord

Op 3 maart 2003 is het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) in werking getreden. Op 18 mei 2004 is het LAP voor de eerste keer gewijzigd en op 5 mei 2005 voor de tweede keer. In het LAP is als actie opgenomen dat jaarlijks een voortgangsrapportage wordt opgesteld over de uitvoering ervan. De tweede voortgangsrapportage ligt hier voor. In deze voortgangsrapportage worden zowel kwalitatieve (voortgang, actiepunten, enz.) als kwantitatieve gegevens (afvalhoeveelheden) gepresenteerd. De rapportage bevat een (waar beschikbaar) kwantitatief en kwalitatief overzicht van de uitvoering van het LAP tot en met 2004, ten opzichte van de in het LAP opgenomen beleidsdoelen, alsmede (waar zinvol) een actuele stand van zaken medio 2005.

Kwantitatieve gegevens over het jaar 2004 zijn nog niet allemaal beschikbaar. Daarom is (enkele uitzonderingen daargelaten) in de meeste gevallen de ontwikkeling geschetst op basis van gegevens over 2003. Wel is op een aantal plaatsen de voorlopige situatie voor 2004 gegeven (voorzover mogelijk). Daarnaast zijn op verschillende plaatsen ook getallen van eerdere jaren gepresenteerd om de ontwikkeling in een perspectief te plaatsen. De gegevens over afvalaanbod en -beheer in deze voortgangsrapportage zijn over het algemeen geaggregeerd tot hoofdlijnen. Detaillering en uitgebreide onderbouwing is opgenomen in een aparte monitoringsrapportage 'Nederlands afval in cijfers' die in dezelfde periode als deze voortgangsrapportage door SenterNovem, Uitvoering Afvalbeheer wordt uitgebracht.

De concept voortgangsrapportage is op 27 mei 2005 besproken in de begeleidingscommissie LAP waarin VROM, provincies, gemeenten, SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer, milieubeweging, VNO-NCW, MKB-Nederland, de afvalsector, RIVM en CBS zijn vertegenwoordigd. Een aangepaste versie is in juli nog eens schriftelijk aan de begeleidingscommissie voorgelegd en tegelijkertijd toegezonden aan de leden van het AOO. Op 8 september 2005 is de voortgangsrapportage in het AOO besproken. Met het betrekken van het AOO heeft tevens de bestuurlijke inbreng van gemeenten en provincies vorm gekregen.

Het jaar 2004 is het laatste jaar dat het bureau AOO een deel van de gegevensverzameling, dataverwerking, data-analyse en de procesondersteuning rond de voortgangsrapportage heeft verzorgd. Vanaf 1 januari 2005 zijn deze taken overgenomen door het onderdeel Uitvoering Afvalbeheer van het agentschap SenterNovem (verder: SenterNovem). Voor voorliggende voortgangsrapportage betekent dit dat een deel van deze werkzaamheden nog door het bureau AOO is verzorgd en een ander deel door SenterNovem. De overgang van deze taken van bureau AOO naar SenterNovem heeft geen gevolgen voor de wijze waarop de verschillende belanghebbenden bij het opstellen van de voortgangsrapportage zijn betrokken (begeleidingscommissie LAP).



# inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	5
Opbouw en leeswijzer	7
A1 Afvalaanbod en economische groei	8
A2 Nuttige toepassing van afvalstoffen	14
A3 Energie uit afval	16
A4 Verwijdering van afvalstoffen	21
A5 Gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en stimulering marktwerking en innovatie	29
B1 Handhaving	33
B2 Wet- en regelgeving & herijking	35
B3 Wijziging LAP in 2004 en 2005	38
B4 Verpakkingenbeleid en zwerfafval	40
B5 Gft-afval	42
B6 Afvalstof / niet-afvalstof	44
B7 Producentenverantwoordelijkheid	46
B8 Afvalverwerking toetsen aan het LAP	49
B9 In- en uitvoer van afval	50
C Sectorplanspecifieke activiteiten	52
Bijlage 1 Programma- en actiepunten LAP	58
Bijlage 2 Referentielijst	61



# inhoudsopgave



## Bestuurlijke samenvatting

### **Algemeen beeld**

Het afvalbeheer volgens het LAP zit redelijk goed op koers, met name waar het gaat om de ont koppeling en het terugdringen van het storten. Ook de ontwikkelingen naar een meer gelijkwaardig speelveld in Europa gaan gestaag voort. De nuttige toepassing is de eerste LAP jaren evenwel min of meer constant gebleven en de inzet van niet herbruikbaar brandbaar afval voor energiewinning met een hoog energierendement stagneert nog.

### **Specifieke LAP-doelen**

Op 3 maart 2003 werd het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) van kracht. Het LAP is zowel in 2004 als in 2005 een keer gewijzigd. In het plan staan 5 doelstellingen centraal (zie kader).

De doelstellingen van het LAP zijn:

1. Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ont koppeling 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 naar 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.

In relatie tot deze LAP-doelen zijn als positieve ontwikkelingen aan te merken:

- Het totale afvalaanbod is in de periode 2000-2003 gedaald met ongeveer 2,6%, terwijl het BBP in die drie jaar met 0,6% is gegroeid. Hoewel een periode van drie jaar kort is voor uitspraken over trends lijkt voor het totale afvalaanbod een absolute ont koppeling zichtbaar.
- In 2003 is ten opzichte van 2002 de totale hoeveelheid gestort afval gedaald met ongeveer 11%. Dit percentage heeft betrekking op afval dat in Nederland zelf is gestort. Van al het afval dat in Nederland is ontstaan, is in 2003 uiteindelijk ongeveer 4,5% op een stortplaats binnen Nederland dan wel erbuiten terecht gekomen. In voorgaande jaren was dit nog respectievelijk 7,7% (2001) en 6,2% (2002). Voor 2004 is een verdere daling van het storten zichtbaar.



- De daling van het storten van brandbaar afval zet zich voort. In vergelijking tot 2002 is in 2003 ongeveer 28% minder brandbaar afval gestort. Deze trend zet zich in 2004 en begin 2005 door. Kanttekening is dat, nu per 1 juni 2005 in Duitsland het stortverbod voor onbehandeld afval van kracht is geworden, Nederlands afval niet meer zo makkelijk in Duitsland terecht kan. Dit leidt tot een groter aanbod op de Nederlandse markt. Hierdoor neemt de noodzaak tot verwerking in eigen land toe, wat, voor zover er nog niet genoeg verwerkingscapaciteit beschikbaar is, tot gevolg kan hebben dat het storten tijdelijk ook toeneemt. Voor de tweede helft van 2005 lijkt de hoeveelheid te storten brandbaar afval inderdaad weer toe te nemen.
- Positief voor de benutting van de energie-inhoud van afval is dat er daadwerkelijk wordt gebouwd aan een tweetal uitbreidingen van AVI's voor de verbranding met hoog energierendement.
- Op Europees niveau zijn diverse ontwikkelingen gaande in de richting van een meer gelijkwaardig speelveld. Vermeldenswaardig zijn in dit kader het voornemen van de Europese Commissie om het begrip afvalstof te verduidelijken, het aanpassen van de bijlagen van de kaderrichtlijn afvalstoffen zodat het onderscheid tussen verwijderen en nuttige toepassing wordt verhelderd en de steun van verschillende lidstaten voor de introductie van Europese minimumstandaarden. Ook heeft de Europese Commissie voorgesteld om op Europees niveau naar het instrument stortbelasting te kijken.

#### Als negatieve ontwikkelingen zijn te onderscheiden

- De beoogde ontkoppeling voor het afval van consumenten en voor afval uit de "handel, diensten en overheid" is over deze periode van drie jaar nog niet gerealiseerd. Wel is in het jaar 2003 voor beide stromen het afvalaanbod sterker gedaald dan het BBP. De toekomst zal uitwijzen of hier inderdaad sprake is van een trendbreuk.
- De doelstelling om het nuttig toepassen van afvalstoffen verder te stimuleren heeft de afgelopen jaren niet tot zichtbaar resultaat geleid. Procentueel is de totale nuttige toepassing tussen 2000 en 2003 constant gebleven rond de 80-81%.
- Zowel het aandeel duurzame energie in het algemeen als de bijdrage daaraan van afval lag in 2003 lager dan in 2002. Voor 2004 lijkt de inzet van afval in energiecentrales nog verder terug te lopen, terwijl er wel sprake is van een stijgende inzet van schone biomassa.
- De doelstelling van 60% nuttige toepassing van het huishoudelijk afval komt weliswaar wat dichterbij maar ligt in absolute zin nog vrij ver weg.

#### **Open grenzen**

In het LAP is opgenomen dat de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen op 1 januari 2006 worden opgeheven, mits er sprake is van een gelijkwaardig speelveld met de omringende landen. Medio 2004 is gestart met het onderzoek naar de mogelijke consequenties van het openstellen van genoemde grenzen (Grenzenloos verbranden in 2006). Doel van het 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 als de bedoelde grenzen worden geopend.

In het onderzoek is geconcludeerd dat als de grenzen open gaan op het moment dat er een gelijkwaardig speelveld in Europa is bereikt, er geen extra maatregelen hoeven te worden genomen en er geen nadelige consequenties zijn voor de gebonden gebruiker. Ook is de continuïteit van de afvalverwijdering geen probleem, want er is voldoende stortcapaciteit in exploitatie en in procedure.

Cruciaal in de discussie is de vraag welke factoren in welke mate een rol spelen bij het bepalen of een gelijkwaardig speelveld is ontstaan en welke landen een rol spelen in dat speelveld: zijn dat alleen omringende landen of is het heel Europa? Daarom is in overleg met het Platform gelijkwaardig speelveld afvalbeheer en biomassa, die als begeleidingscommissie van het genoemde onderzoek fungeert, besloten om de laatste fase van het onderzoek te benutten om dit aspect verder uit te werken en materiaal aan te dragen om de advisering en besluitvorming over het al dan niet open laten gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen te ondersteunen.

De Staatssecretaris van VROM zal in oktober 2005 een standpunt innemen over het openen van de bedoelde landsgrenzen en dit aan de Tweede Kamer voorleggen.



## Opbouw en leeswijzer

De voortgangsrapportage is onderverdeeld in drie delen (A, B en C).

In deel A is ingegaan op de voortgang van realisatie van de algemene doelstellingen van het LAP voor 2012. Paragraaf 6.7 van het beleidskader LAP bevat als algemene uitgangspunten afvalpreventie en verlaging van de milieudruk. Deze uitgangspunten zijn in het LAP uitgewerkt in vijf concrete doelstellingen voor de groei van de afvalproductie, nuttige toepassing, energie uit afval, verwijdering van afval, een Europees gelijkwaardig speelveld en stimulering van marktwerking en innovatie.

De doelstellingen van het LAP zijn:

6. 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.
7. 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.
8. 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 naar het verbeteren van de energieprestatie van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Met deze beleidslijn wordt tevens een extra bijdrage geleverd aan het klimaatbeleid.
9. 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.
10. Het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.

In deel B is een overzicht gegeven van de relevante ontwikkelingen in 2004 op de onderwerpen handhaving, wet- en regelgeving & herijking, wijziging LAP in 2004 en 2005, verpakkingenbeleid en zwerfafval, gft-afval, afvalstof / niet-afvalstof, producentenverantwoordelijkheid en afvalverwerking in relatie tot het LAP.

In deel C van deze voortgangsrapportage zijn per sectorplan de relevante stroomspecifieke activiteiten en ontwikkelingen aangegeven.

Bijlage 1 bevat een overzicht van stand van zaken bij de programma- en actiepunten uit het LAP (hoofdstuk 22, Uitvoering en mogelijke aanvullende maatregelen). Bijlage 2 is de referentielijst.



## A1 Afvalaanbod en economische groei

### **Kern / samenvatting**

In het LAP is als doelstelling geformuleerd:

*Het stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2000 bereikte relatieve ont koppeling 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.*

Het aanbod van afval in 2003 is met ongeveer 1,5% afgenomen ten opzichte van het jaar 2002. Omdat de economie in datzelfde jaar is gekrompen met 0,8% is er voor deze korte periode van een jaar in ieder geval sprake van een relatieve ont koppeling. Over de hele periode vanaf 2000 kan, hoewel ook drie jaar nog relatief kort is, voorzichtig van een absolute ont koppeling worden gesproken. Waar de economie over deze periode nog groeide met ongeveer 0,6% laat het afvalaanbod een daling met ongeveer 2,6% zien. Zowel bij HDO-afval als bij afval van consumenten neemt het afvalaanbod in 2003 sterker af dan de economie. Of dit ook voor deze deelstromen een trendbreuk is, moet de komende jaren blijken.

### **Ontwikkeling van de afvalproductie**

De wijze waarop de afvalproductie zich in de periode 2000-2003 heeft ontwikkeld, is weergegeven in tabel A1.1. Hierbij is een onderscheid gemaakt in doelgroepen die in Nederland afval aanbieden.

Tabel A1.1 Afvalproductie per doelgroep van 2000 tot en met 2003

Doelgroep	Afvalproductie (Mton)			
	2000	2001	2002	2003
Consumenten	8,7	8,7	8,9	8,8
Verkeer en vervoer	0,9	0,8	0,8	0,7
Landbouw	2,5	2,5	2,4	2,4
Industrie	19,3	18,8	18,1	17,6
HDO (handel, diensten, overheid) <sup>1</sup>	4,9	5,0	5,1	5,0
Bouw	23,8	23,8	23,8	23,8
Energie	1,7	1,6	1,7	1,6
RWZI's	1,4	1,5	1,5	1,5
Drinkwatervoorziening	0,1	0,2	0,2	0,2
<b>Totaal</b>	<b>63,2</b>	<b>62,9</b>	<b>62,5</b>	<b>61,6</b>

Bron: SenterNovem

### **Afvalaanbod in vergelijking de economische ontwikkeling**

In figuur A1.1 zijn de werkelijke ontwikkeling van de afvalproductie en van het BBP weergegeven. In deze figuur staan ook de inschattingen uit het LAP voor zowel de ontwikkeling van de economie (BBP) als de verwachte ontwikkeling van het afvalaanbod volgens het beleidsscenario.

<sup>1</sup> Afval van kantoren, winkels en diensten (KWD-afval), afval van onderhoud van openbare ruimten en veilingafval.

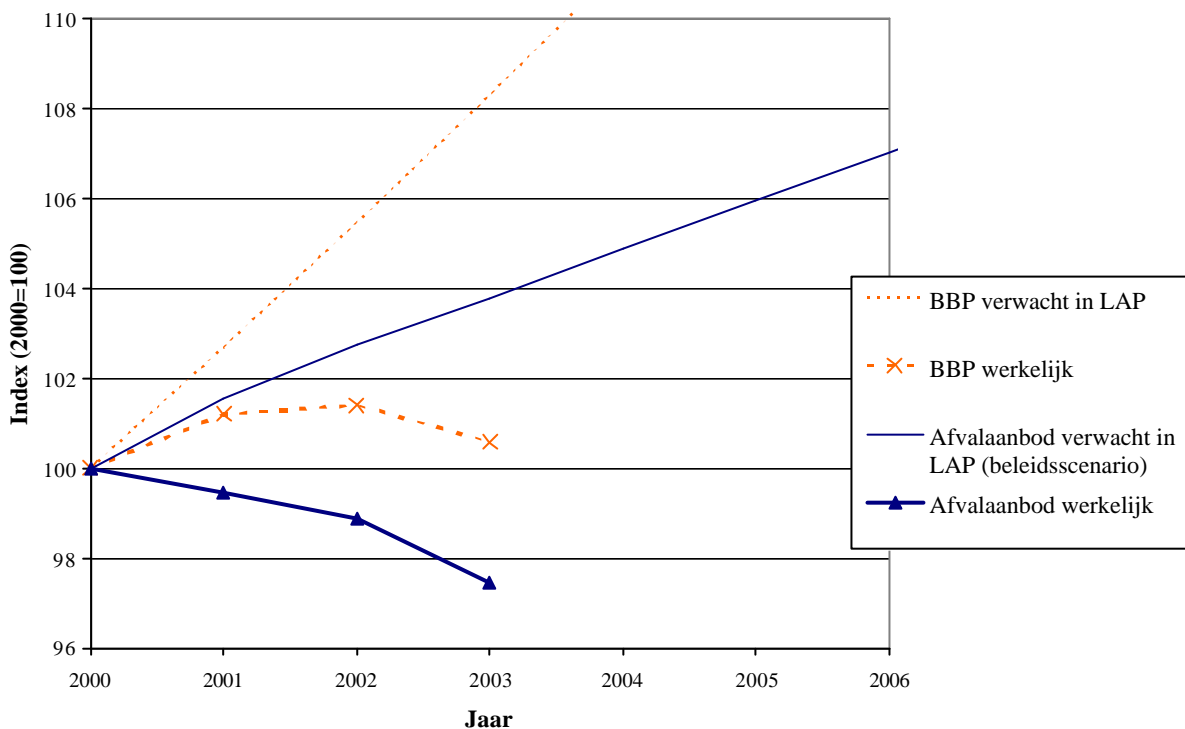




De werkelijke afvalproductie blijft sterk achter bij de afvalproductie volgens het beleidsscenario. Dit komt doordat bij het opstellen van het LAP is uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2,7% per jaar, terwijl dit in de periode vanaf 2000 lang niet is gerealiseerd. De werkelijke ontwikkeling van de afvalproductie afgezet tegen de daadwerkelijke ontwikkeling van de economie laat zien dat in 2003 de afvalproductie ongeveer 1,5% kleiner is dan in 2002, terwijl het BBP in dezelfde periode met een ongeveer 0,8% is gekrompen (bron: CPB). Voor het jaar 2003 kan dus worden gesproken van een relatieve ont koppeling.

Hoewel de periode van drie jaar nog steeds kort is voor het doen van trendmatige uitspraken kan over de hele periode vanaf 2000 voorzichtig worden gesproken van een absolute ont koppeling. In deze periode van drie jaar is het BBP namelijk gestegen met 0,6% terwijl de afvalproductie is afgenomen met ruim 2,6%.

Figuur A1.1 Ontwikkeling BBP en totale afvalaanbod afgezet tegen BBP-scenario en beleidsscenario



Bron: SenterNovem

### Afvalaanbod in vergelijking tot de LAP-prognose

In het LAP zijn drie scenario's opgenomen, met verschillende prognoses voor de ontwikkeling van de afvalproductie tussen 2000 en 2012. Het beleidsscenario van het LAP gaat uit van een stijging van het totale afvalaanbod van 57 Mton in 2000 naar 66 Mton in 2012. In tabel A1.1 is de afvalproductie in 2000 echter gesteld op 63,2 Mton, ruim 6 Mton hoger dan in het beleidsscenario. Daar zijn verschillende redenen voor.

Ten opzichte van de voorgaande voortgangsrapportage is voor de doelgroep consumenten het afvalaanbod voor de jaren 2001 en 2002 aangepast vanwege een beter inzicht in de inzameling door gemeenten van bouw- en sloofafval dat aan huishoudelijk afval moet worden toegerekend. Daarnaast is het aanbod uit de doelgroep landbouw aangepast, onder meer door het meenemen van stro. Ten derde is voor het aanbod industrieel afval een correctie doorgevoerd voor de stroom verontreinigde grond. De laatste en meest omvangrijke aanpassing betreft het naar boven bijstellen van het aanbod bouw- en sloofafval voor de hele periode van 2000 tot en met 2003 op basis van nieuw verkregen inzichten. Deze vier aanpassingen<sup>2</sup> maken dat de werkelijke afvalproductie en de LAP-prognoses in absolute zin niet meer vergelijkbaar zijn.

<sup>2</sup> Detaillering en uitgebreide onderbouwing is opgenomen in de monitoringsrapportage 'Nederlands afval in cijfers 2000-2004' die door SenterNovem, Uitvoering Afvalbeheer is uitgebracht [SN 2005a].



Wel kan worden gesteld dat in de LAP-prognoses voor de periodes 2000 t/m 2003 werd uitgegaan van een groei van het aanbod met ongeveer 2,3 Mton, terwijl uit tabel A1.1 blijkt dat in werkelijkheid in die periode een afname met 1,6 Mton heeft plaatsgevonden.

Om een vergelijking mogelijk te maken is een "gecorrigeerde LAP-prognose" opgesteld.<sup>3</sup> In tabel A1.2 is aangegeven hoe de LAP-prognoses er uit hadden gezien wanneer voor 2000 zou zijn uitgegaan van de hoeveelheden die nu voor dat jaar worden aangehouden. Uit deze tabel blijkt dat de werkelijke afvalproductie in 2003 weliswaar 1,9 Mton hoger ligt dan oorspronkelijk werd geprognostiseerd, maar tegelijkertijd ongeveer 3,6 Mton lager dan de gecorrigeerde LAP-prognoses. Ook uit deze tabel volgt dat de prognose uitgaat van een groei van bijna 2,5 Mton, terwijl in werkelijkheid een daling heeft plaatsgevonden van ruim 1,5 Mton.

Tabel A1.2 Afvalproductie 2000 tot en met 2003 in vergelijking tot de prognoses

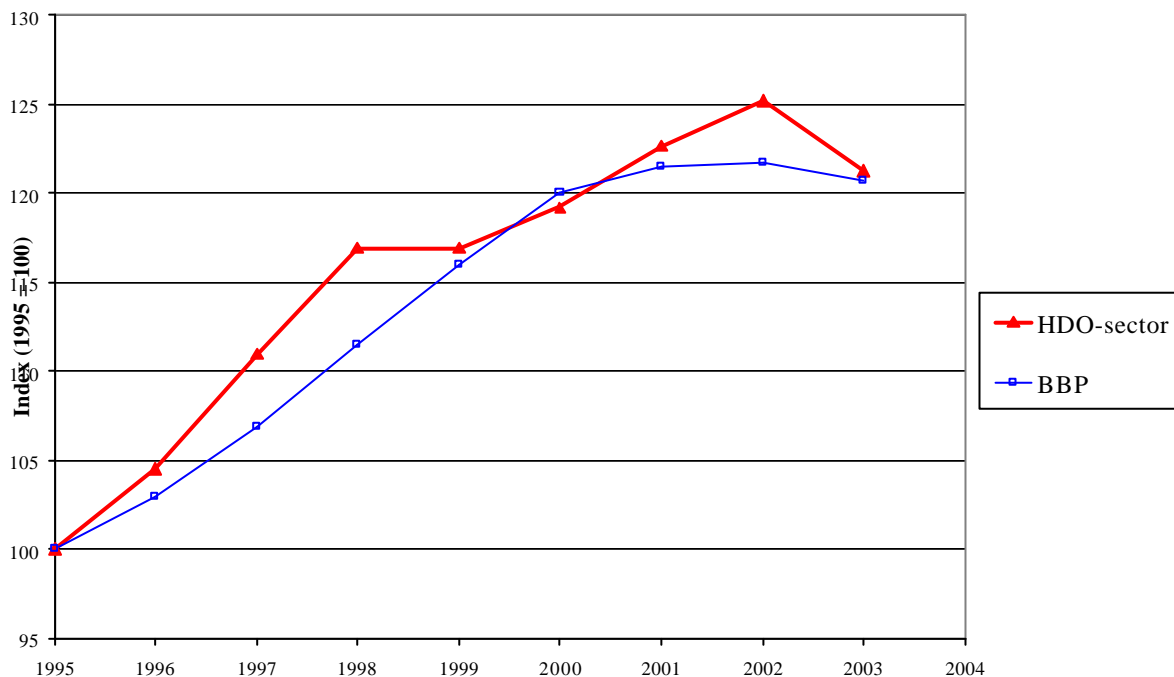
	Afvalproductie (Mton)			
	2000 <sup>4</sup>	2001	2002	2003
Oorspronkelijk LAP-prognose	57,4	58,3	59,1	59,7
Gecorrigeerde LAP-prognose	62,8	63,8	64,6	65,2
Werkelijke afvalproductie	63,2	62,9	62,5	61,6

Bron: SenterNovem

### HDO-afval<sup>5</sup>

In het LAP is aangegeven dat de ontwikkeling van HDO-afval aandacht verdient. Figuur A1.2 toont deze ontwikkeling in relatie tot de ontwikkeling van het BBP.

Figuur A1.2 Ontwikkeling HDO-afval en BBP



Bron: SenterNovem

- <sup>3</sup> Hier zijn de LAP-prognoses alleen gecorrigeerd door het in 2000 alsnog meenemen van stro bij landbouwafval, het niet meenemen van verontreinigde grond bij industrieel afval en het gebruik van de nieuwe inzichten m.b.t. bouw- en sloofafval binnen de doelgroepen consumenten en bouw. Alleen de hoeveelheden in 2000 zijn aangepast, maar de gehanteerde groeicijfers niet. Het betreft dus geen totale herijking van de LAP-prognoses en vormt slechts een indicatie hoe de LAP-prognoses er uit hadden gezien wanneer in 2000 was uitgegaan van de afvalhoeveelheden zoals die nu voor dat jaar worden aangehouden.
- <sup>4</sup> Voor het jaar 2000 zit er nog een verschil van 0,4 Mton tussen de prognoses en de werkelijkheid doordat in de prognoses fosforzuurgips buiten beschouwing is gelaten, terwijl deze in het werkelijk aanbod voor 2000 (63,2 Mton) wel is meegenomen.
- <sup>5</sup> Afval van kantoren, winkels en diensten (KWD-afval), afval van onderhoud van openbare ruimten en veilingafval.

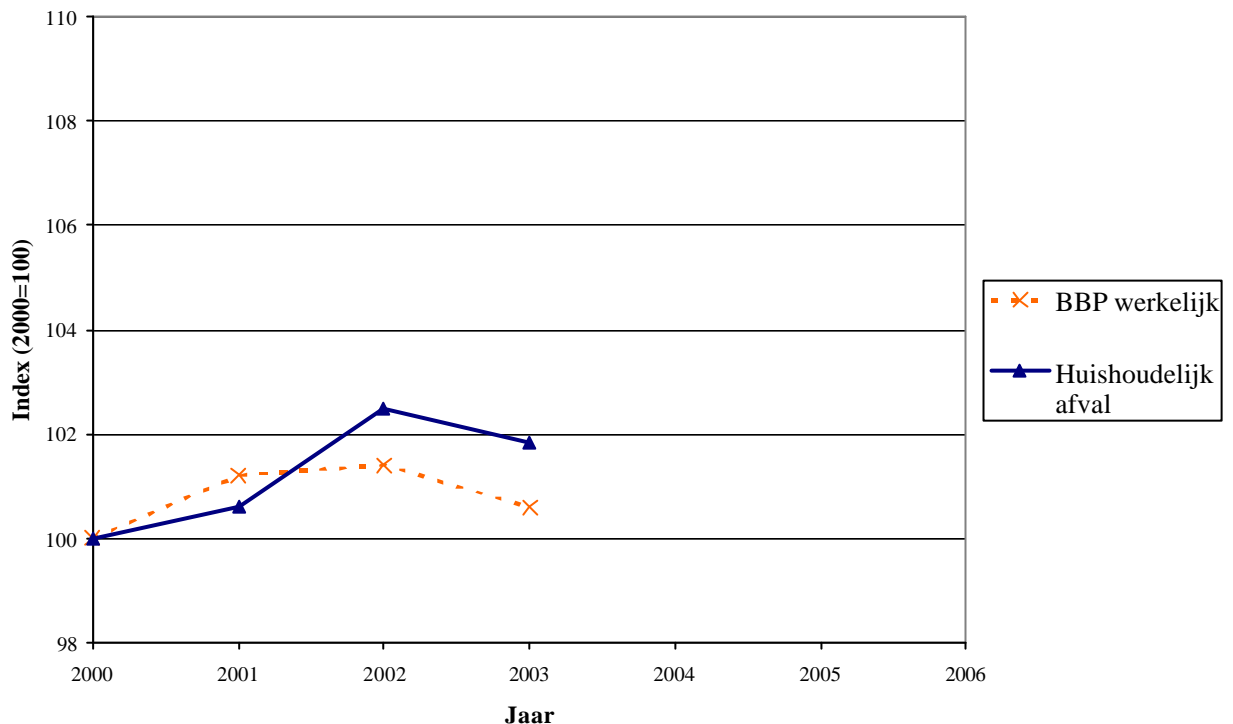


De hoeveelheid HDO-afval is in 2001 en 2002 sneller gegroeid dan de ontwikkeling van het BBP, zodat van de beoogde ontkoppeling nog geen sprake is. In 2003 lijkt zich een trendbreuk voor te doen en daalt de afvalproductie uit de HDO-sector veel sterker dan de krimp van de economie. Ten opzichte van 2002 is de productie in 2003 ongeveer 3,2% afgenomen zonder dat daarvoor een duidelijke oorzaak is aan te geven. Deze dalende tendens is in verschillende deelstromen binnen de HDO-sector waar te nemen (reinigingsdienstenaafval -5,2%, KWD-afval -1,3%, gevaarlijk HDO-afval -15,9%).

### Huishoudelijk afval

In het LAP staat dat de ontwikkeling van het afval uit huishoudens aandacht verdient. In figuur A1.3 is de ontwikkeling van huishoudelijk afval afgezet tegen de ontwikkeling van het BBP voor de periode 2000-2003. Figuur A1.4 toont de ontwikkeling over een wat langere periode (1985-2003).

Figuur A1.3 Ontwikkeling afval van huishoudens en BBP

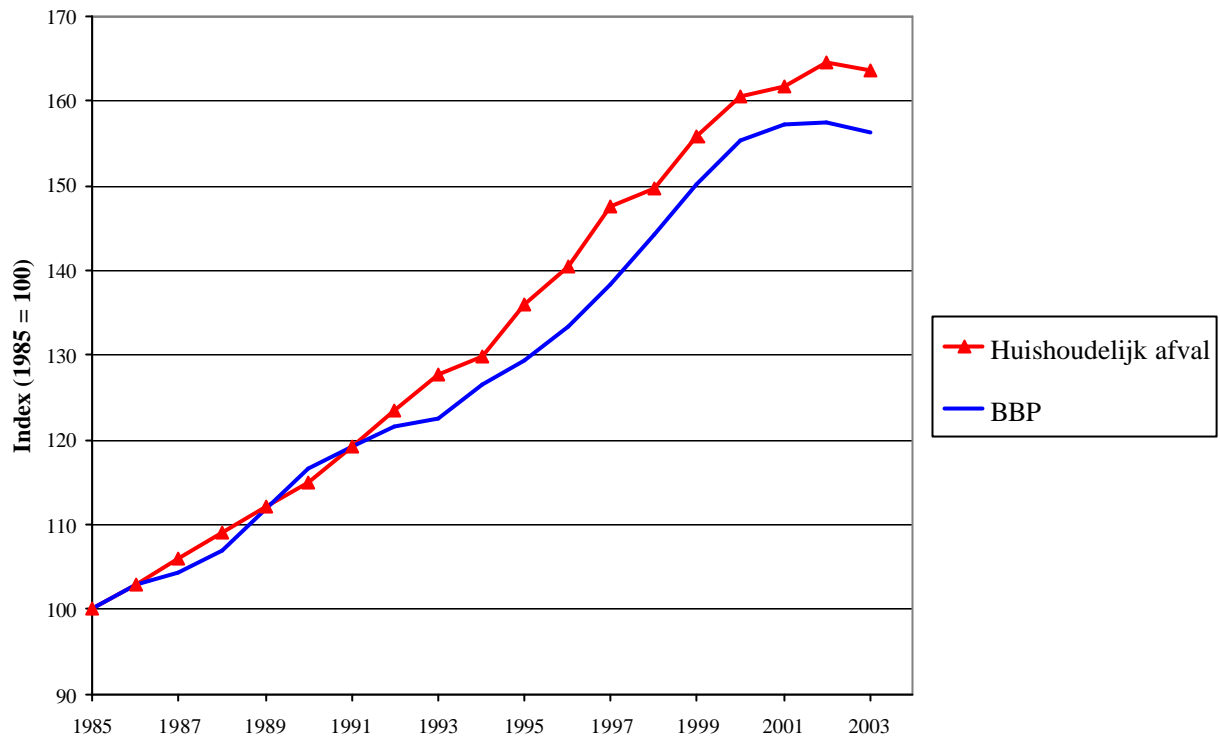


Bron: SenterNovem

Uit de figuren blijkt dat in 2001 het afval minder hard is gegroeid dan het BBP, in 2002 juist weer harder en in 2003 weer minder hard (0,6% daling bij een daling van het BBP met 0,8%). De daling in 2003 lijkt ten opzichte van voorgaande jaren scherp (figuur A1.3), maar gezien over een wat langere periode (figuur A1.4) kan voor deze afvalstroom nog niet gesproken worden van een structurele ontkoppeling. Ten tijde van het afronden van deze rapportage blijkt uit eerste gegevens van het CBS bovendien dat de hoeveelheid huishoudelijk afval in 2004 weer toeneemt ten opzichte van 2003.



Figuur A1.4 Ontwikkeling huishoudelijk afval in vergelijking met het BBP vanaf 1985



Bron: SenterNovem

#### **Preventie en duurzaam ondernemen (PreDO)**

Binnen het programma Met preventie naar duurzaam ondernemen (PreDO) zijn in 2004 diverse acties ondernomen om gemeenten en provincies te stimuleren om preventie op een adequate wijze in de vergunningen op te nemen en te handhaven. Deze acties vloeien voort uit een integrale aanpak waarin afvalpreventie en -scheiding, energiebesparing, waterbesparing en vervoersmanagement aandacht krijgen. Belangrijke resultaten zijn:

1. Circa driekwart van de gemeenten heeft inmiddels gebruik gemaakt van de Subsidieregeling Aanpak Milieudrukvermindering (SAM). Er is in de periode 2001-2004 circa 17 miljoen euro aan subsidiemiddelen ingezet om energiebesparing, afvalpreventie en afvalscheiding te bevorderen. Gemeenten hebben een vergelijkbaar bedrag uit eigen middelen ingezet. Een groot deel van deze gemeenten heeft daarmee beleidsplannen opgesteld en kennis- en uitvoeringsprojecten uitgevoerd.
2. Er zijn 19 kennistrjecten door InfoMil georganiseerd, waarin uitvoerende ambtenaren een basisopleiding krijgen om met preventie in vergunningen en algemene regels om te gaan. Tevens is de helpdesk van InfoMil beschikbaar om vragen over afvalpreventie te beantwoorden.
3. Er is een benchmark 'Interne milieuzorgsystemen bij overheden' ontwikkeld, die beschikbaar is gekomen op het internet ([www.benchmarkbim.senternovem.nl](http://www.benchmarkbim.senternovem.nl)).
4. In het kader van Duurzaam inkopen worden vele activiteiten ondernomen om overheidsorganisaties te stimuleren om duurzaamheidsaspecten mee te nemen bij inkopen of aanbestedingen. Afvalaspecten vormt onderdeel van deze duurzaamheidsaspecten. VROM heeft in 2004 in dit kader de doelstelling geformuleerd dat in 2010 bij 50% van alle overheidsaankopen en aanbestedingen duurzaamheidsaspecten moeten worden meegenomen.

#### **Draagvlak duurzaam ondernemen**

Het vergroten van het draagvlak voor Duurzaam Ondernemen (DO) of Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) bij bedrijven komt alleen geloofwaardig over als de overheden zelf ook activiteiten op dit vlak ontplooiën. Daarom is ingezet op het vergroten van het interne draagvlak voor MVO binnen overheden. Bij één provincie is met succes de P4 scan ontwikkeld: de Provinciale People Planet Profit scan. Doel van deze scan is te bewerkstelligen dat de provincie zelf het goede voorbeeld geeft op het gebied van MVO. Ook bij andere provincies is belangstelling voor uitvoering van de P4-scan. Voor gemeenten zal een vergelijkbare scan worden ontwikkeld.



Voor een concrete doorlichting van de eigen bedrijfsvoering van de overheden is een stimuleringsproject opgestart waarbij de Milieubarometer van de Stichting Stimular wordt gebruikt. Afval is één van de parameters die hierbij worden meegenomen. Het gebruik van de barometer moet leiden tot meer aandacht voor preventie, waarbij de onderlinge vergelijking met andere organisaties een belangrijke stimulans vormt.

### **Programma afvalscheiding en preventie (STAP)**

In 2001 zijn de gezamenlijke overheden onder regie van het AOO gestart met het Stimuleringsprogramma afvalscheiding en preventie van huishoudelijk afval (STAP). Ook in 2004 is dit programma uitgevoerd. Het doel van het programma is gemeenten te ondersteunen bij het optimaliseren van het gemeentelijk afvalbeheer (meer afvalscheiding en preventie en minder zwerfafval).

Voor 2004 stonden 18 projecten geprogrammeerd, die allemaal zijn afgerond. Belangrijke inhoudelijke thema's in 2004 waren:

- ondersteunen van gemeenten bij het planmatige aanpakken van de zwerfafvalproblematiek;
- gemeenten beter te laten presteren door van elkaar te leren, onder meer via benchmarking;
- het optimaliseren van de gescheiden inzameling van de omvangrijke en zware stromen papier en karton en grof huishoudelijk afval;
- het bieden van handvatten voor kleinere gemeenten om hun communicatie goed op orde te brengen;
- het doen van onderzoek naar de effecten van diftar;
- het ontwikkelen van een instrument voor contractmanagement.

De SAM-subsidie is in 2004 (voor SAM-HA ongeveer 2,1 miljoen euro) volledig uitgeput. Medio 2004 heeft de staatssecretaris van VROM daarom het subsidiebedrag opgehoogd. In 2004 zijn 44 gemeenten ondersteund bij het verbeteren van de gescheiden inzameling en zijn 70 gemeenten ondersteund bij de aanpak van zwerfafval.

In de eerste helft van 2004 is, in opdracht van het bestuurlijk AOO, een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van het programma STAP en de subsidieregeling SAM-HA. In hoofdlijnen zijn hieruit de volgende conclusies getrokken:

- Uitvoering van het programma geschiedt doelgericht in de zin dat voorgenomen projecten ook daadwerkelijk en adequaat worden uitgevoerd en producten worden gerealiseerd.
- Gemeenten zijn tevreden over het programma STAP en de subsidieregeling SAM-HA en ook over de rol van het bureau AOO en NOVEM bij de uitvoering ervan. Veel gemeenten maken gebruik van het programma STAP en/of nemen deel aan één of meer STAP-initiatieven. Het aantal gemeenten dat gebruik maakt van SAM-HA is groot.
- Gemeenten vinden de producten en diensten in het kader van STAP en SAM-HA bruikbaar. Zij geven inzicht in de mogelijkheden om verbeteringen op het terrein van afvalscheiding te realiseren. De uitvoering van deze verbeteringen wordt in de praktijk begrensd door beperkte tijd en capaciteit bij gemeenten. Dankzij SAM-HA zijn projecten binnen gemeenten van de grond gekomen, die anders niet of vertraagd zouden zijn uitgevoerd.
- Vanwege de nog beperkte looptijd van het programma was het op het moment van evalueren nog te vroeg om na te gaan of er door het programma ook minder restafval en meer afvalscheiding is gerealiseerd.

Door deze positieve evaluatie heeft de staatssecretaris van VROM, conform het advies van het bestuurlijk AOO, besloten het stimuleringsprogramma STAP nog 3 jaar (tot en met 2007) door te zetten. De continuering van SAM-HA wordt jaarlijks gezien op basis van een evaluatie.



## A2 Nuttige toepassing van afvalstoffen

### **Kern / samenvatting**

De doelstelling uit het LAP is:

*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 productthergebruik, 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.*

Het overall percentage nuttige toepassing in de jaren 2000 tot 2003 ligt vrij constant op een niveau van 80-81%. Er is dus nog geen trend in de richting van de het LAP-doel van 83% in 2012 zichtbaar. Daar komt nog bij dat de 83% uit het LAP op andere inzichten is gebaseerd dan de percentages 80-81% zoals die nu voor de afgelopen jaren worden gerapporteerd (zie hoofdstuk A1 onder "Afvalaanbod in vergelijking tot de LAP-prognose"). Uitgaande van vergelijkbare uitgangspunten zou het huidige niveau van 80-81% moeten worden vergeleken met een doelstelling van ongeveer 86%.

### **Nuttige toepassing; totaalbeeld en trends per sector**

Tabel A2.1 geeft de hoeveelheid nuttig toegepast afval per doelgroep, de totalen en het percentage nuttige toepassing van het totaal aanbod Nederlands afval (tabel A2.1 als fractie van tabel A1.1). Voor een nadere toelichting van deze cijfers wordt verwezen naar de rapportage Nederlands afval in cijfers [SN 2005a].

Tabel A2.1 Ontwikkeling nuttige toepassing tussen 2000 en 2003 per doelgroep

Doelgroep	Nuttige toepassing (Mton)			
	2000	2001	2002	2003
Consumenten	3,9	3,9	4,2	4,5
Verkeer en vervoer	0,8	0,7	0,4	0,4
Landbouw	2,4	2,4	2,4	2,4
Industrie	16,5	16,2	15,2	14,9
HDO	2,7	2,6	2,7	2,7
Bouw	22,7	22,7	22,8	23,2
Energie	1,6	1,5	1,6	1,5
RWZI's	0,2	0,2	0,3	0,3
Drinkwatervoorziening	0,1	0,2	0,2	0,1
<b>Totaal (Mton)</b>	<b>50,9</b>	<b>50,5</b>	<b>49,8</b>	<b>49,9</b>
<b>Totaal (% van productie)</b>	<b>81,0 %<sup>6</sup></b>	<b>80,2 %</b>	<b>79,7 %</b>	<b>81,0 %</b>

Bron: SenterNovem

6 Evenals in het prognosedocument en het LAP is het lozen van 400 kton fosforzuurgips in het jaar 2000 buiten beschouwing gelaten. De afwijking van de 77% die het LAP noemt voor het jaar 2000 komt met name doordat met terugwerkende kracht de nuttige toepassing van stro binnen de doelgroep landbouw in rekening is gebracht en door de aangebrachte correcties binnen de doelgroepen bouw en consumenten (zie ook paragraaf A1).



In 2003 is het overall percentage nuttige toepassing 81%. Hiermee is het niveau aan nuttige toepassing gelijk aan LAP-basisjaar 2000. Over de laatste vier jaren bezien is dan ook geen trend zichtbaar in de richting van de in het LAP gestelde doelstelling van 83% (in 2012). Hierbij is nog relevant dat de doelstelling van 83% op dit moment minder ambitieus is dan zij ten tijde van het opstellen van het LAP leek, omdat toen nog werd uitgegaan van een percentage nuttige toepassing van 77% in basisjaar 2000 (en dus van een beoogde toename van 77% naar 83%). Op basis van nieuwe inzichten is het percentage nuttige toepassing in basisjaar 2000 inmiddels bijgesteld van 77% naar 81% (zie tabel). Met die kennis zouden de prognoses in het LAP voor 2012 niet hebben geleid tot een doelstelling van 83% maar van 86% nuttige toepassing. Omdat de mate van nuttige toepassing in 2003 gelijk is aan die van 2000 is de doelstelling dus niet dichterbij gekomen.

### **Huishoudelijk afval: gedifferentieerde doelstellingen en de LAP-doelstelling van maximaal 40% restafval**

In de jaren 2000, 2001 en 2002 was de nuttig toegepaste hoeveelheid van het (grof) huishoudelijk afval respectievelijk 44,8%, 44,8% en 47,5% van de aangeboden hoeveelheid. In 2003 is dit 51,2%, waarvan ongeveer 45,3% via bronscheiding (44,8% in 2002) en 5,9% via nascheiding (2,6% in 2002). De toename van 2002 naar 2003 is voor een groot deel het gevolg van de ingebruikname van extra scheidingscapaciteit voor met name grof huishoudelijk afval. Deze installaties halen een aanzienlijk hoger percentage nuttige toepassing (70-85%) dan de oudere scheidingsinstallaties (20-25%).

Deze toename van nuttige toepassing brengt het bereiken van de doelstelling uit het LAP, waarbij maximaal 40% van het afval mag worden verwijderd (ofwel een percentage nuttige toepassing van 60%), dichterbij. Kwam de vooruitgang van 2002 ten opzichte van 2001 nog door betere prestaties binnen de stedelijkheidsklasse 1, 2 en 3, in 2003 is vooral in stedelijkheidsklasse 3 een forse afname van restafval zichtbaar.

In de echt verstedelijkte gebieden (klasse 1) is een toename van restafval zichtbaar. Het beeld dat met name de stedelijkheidsklassen 1 en 2 nog ver afzitten van de specifiek voor die klassen geformuleerde doelstellingen voor gescheiden inzameling blijft ongewijzigd. Voor meer informatie en uitsplitsing naar componenten in het afval wordt verwezen naar de monitoringsrapportage huishoudelijk afval [SN 2005b].

Tabel A2.2 Nuttige toepassing huishoudelijk afval (inclusief grof huishoudelijk afval)

2000	2001	2002	2003
44,8%	44,8%	47,5%	51,2%

Bron: SenterNovem

### **Belemmeringen voor nuttige toepassing**

In het LAP is de mogelijkheid aangegeven om te komen tot deregulering door de vergunningsplicht voor specifieke inrichtingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen te vervangen door algemene regels voor deze inrichtingen. Het LAP sluit hiermee aan bij artikel 11 uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In dat artikel is vastgelegd dat inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen van vergunningplicht kunnen worden vrijgesteld indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd. Momenteel vindt een algehele herziening van de structuur van de algemene regels bij VROM plaats. In overleg met het afvalbedrijfsleven wordt bezien of en hoe in een volgende fase van deze herziening ook de afvalverwerkende activiteiten in algemene regels gegoten kunnen worden, zodat de vergunningplicht alleen blijft bestaan voor de grote verwerkingsinrichtingen.



## A3 Energie uit afval

### **Kern / samenvatting**

In het LAP is ingezet op

*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 naar het verbeteren van de energieprestatie van de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).*

Afval moet een belangrijke bijdrage leveren aan de beoogde reductie van CO<sub>2</sub>-emissie bij kolencentrales. In 2003 bedroeg de behaalde reductie ongeveer 12% van de daarvoor afgesproken doelstelling. Deze doelstelling moet in de periode 2008 - 2012 daadwerkelijk gehaald worden. Met de gerealiseerde 7,9 PJ bij energiecentrales is er in 2003 sprake van een afname ten opzichte van 2002. Dit is een zorgelijke ontwikkeling aangezien de actuele stand nog ver verwijderd is van de doelstelling. Hoewel in 2004 het aandeel duurzame energie weer toeneemt, blijft de bijdrage van afval hieraan nog steeds beperkt, omdat centrales aan schone biomassa de voorkeur geven boven afval.

De energieproductie door AVI's is in 2003 vrijwel gelijk aan die van 2002; er is iets meer aan het net geleverde elektriciteit en evenveel afgezette warmte. Op dit moment wordt uitbreiding van de bestaande AVI-capaciteit voorbereid (Alkmaar en Amsterdam). Deze capaciteit wordt ingericht op het halen van een hoog energierendement en grotere productie van warmte en electriciteit. Hiernaast lijken langer bestaande initiatieven voor de bouw van nieuwe AVI-lijnen en bio-energiecentrales concreter te worden.

### **Aanbod en verwerking van brandbaar afval<sup>7</sup> in 2002 en 2003**

Brandbaar afval wordt verwerkt door materiaalhergebruik, nuttige toepassing als brandstof (energiecentrale of cementoven), verbranden in een AVI en storten. Het materiaalhergebruik wordt vooraf gegaan door bewerking (scheiden) van afval. In tabel A3.1 is aangegeven hoeveel brandbaar afval in Nederland is ontstaan en hoe dat is verwerkt.

In tabel A3.1 is meegenomen dat in 2003 circa 3,14 Mton (2,54 Mton in 2002) aan brandbaar afval is uitgevoerd ter be-/verwerking in het buitenland. De gegevens in deze tabel zijn exclusief de verwerking van slib en gevaarlijk afval. Voor gedetailleerde informatie wordt verwezen naar de monitoringsrapportage Nederlands afval in cijfers [SN 2005a].

In tabel A3.2 is een vergelijking gemaakt tussen de werkelijke hoeveelheden en de hoeveelheden volgens de prognose in het LAP. Ten opzichte van de prognose is in Nederland in 2003 ongeveer 1 Mton minder brandbaar afval gestort en ongeveer 1 Mton minder ingezet voor nuttige toepassing in de vorm van brandstof.

Als de verwerking van Nederlands afval in het buitenland wordt meegeteld, dan is in 2002 en 2003 op het punt van de inzet van afval als brandstof aanzienlijk beter gepresteerd dan ten tijde van het opstellen van de LAP-prognoses werd verwacht. Kanttekening is wel dat het hier met name schone monostromen als hout betreft en dat mengstromen (RDF uit bouw- en sloopafval) in eigen land moeilijk zijn af te zetten, terwijl in het LAP wel met die afzet rekening is gehouden.

---

<sup>7</sup> Brandbaar afval is in dit geval het brandbare deel dat resteert na bronscheiding. Gescheiden ingezamelde stromen (zoals gescheiden ingezameld papier van huishoudens) is ook brandbaar, maar zit hier niet in de 10 Mton (2002) en 10,2 Mton (2003) waar het in deze paragraaf over gaat. Daarnaast zitten slibben en industrieel afval niet in deze hoeveelheden voorzover het afval betreft dat in eigen beheer wordt verwerkt.





Tabel A3.1 Aanbod en verwerking van Nederlands brandbaar afval in 2002-2003 (alle waarden in Mton).

	2002		2003	
	hoeveelheid (Mton)	waarvan in het buitenland (Mton)	hoeveelheid (Mton)	waarvan in het buitenland (Mton)
Aanbod	10,0	-	10,2	
materiaalhergebruik	1,14	1,09	1,48	1,23
nuttige toepassing als brandstof <sup>8</sup>	1,87	1,16	2,13	1,57
verbranden (D10)	5,01	0,06	5,06	0,08
storten	1,97	0,23	1,34	0,26
lozen <sup>9</sup>	0,01	-	0,18	-
<b>totaal verwerkt</b>	<b>10,0</b>	<b>2,54</b>	<b>10,2</b>	<b>3,14</b>

Bron: SenterNovem

Tabel A3.2 Verwerking brandbaar afval binnen Nederland in 2002 en 2003 afgezet tegen de LAP-prognoses (alles in kton).

Verwerkingsvorm	2002		2003	
	werkelijk	LAP-prognose	werkelijk	LAP-prognose
verbranden D10 (AVI), excl. gevaarlijk afval	5.010	5.100	5.030	5.100
verbranden R1	710	700	560	1.500
Storten	1.740	2.800	1.080	2.100

Bron: SenterNovem

### Productie secundaire brandstof; stand van zaken en ontwikkelingen

Uit brandbare afvalstoffen worden secundaire brandstoffen vervaardigd ter vervanging van natuurlijke grondstoffen. Uit een door het AOO uitgevoerde enquête onder initiatiefnemers die secundaire brandstoffen willen produceren, is een overzicht gekregen van de afzetkanalen en geproduceerde hoeveelheden. Een vijftal installaties is in de loop van 2002 gestart en was in 2003 voor het eerst het gehele jaar operationeel. Hoewel dit niet altijd leidde tot vollast is in 2003 wel aanzienlijk meer afval door scheidings- en sorteerinstallaties be-/verwerkt dan in 2002. In tabel A3.3 is een overzicht gegeven van de uiteindelijke bestemmingen per afvalstroom.

Tabel A3.3 Resultaat allocatie scheidingsinstallaties en bestemming scheidingsproducten in 2003

	Bestemming in Nederland (kton)					Uitvoer (kton)	Totaal (kton)
	Materiaalhergebruik	Verbranden als R1	Verbranden als D10 (AVI's)	Storten	Lozen + vochtverlies		
<b>Totaal 2003</b>	<b>250</b>	<b>90</b>	<b>820</b>	<b>370</b>	<b>180</b>	<b>540</b>	<b>2.260</b>
<i>Totaal 2002</i>	<i>53</i>	<i>80</i>	<i>718</i>	<i>467</i>	<i>10</i>	<i>266</i>	<i>1.595</i>

Tevens is navraag gedaan naar toekomstige initiatieven voor nascheiding en de productie van brandstoffen. De verwachting is dat in de jaren 2004 en 2005 nog ongeveer 500 tot 700 kton aan nieuwe capaciteit wordt gerealiseerd. Voor ongeveer 80% van de capaciteit richten deze initiatieven zich vooral op het verder opwerken van scheidingsproducten tot brandstofniveau voor energiecentrales of de industrie. Dit leidt dus niet tot uitbreiding van capaciteit, maar zal vermoedelijk wel van invloed zijn op de verdeling van afzetroutes zoals deze in tabel A3.3 is gegeven. De andere 20% van deze capaciteit is wel gericht op de extra productie van brandstof uit gemengd afval. Initiatiefnemers van uitbreidingsplannen geven vaak aan dat veel van de bestaande plannen in afwachting van betere economische tijden en internationale regelgeving (met name gericht op het voorkomen van uitvoer van afval naar Duitsland) op de plank blijven liggen.

8 Bij- en meestook in energiecentrale of cementindustrie.

9 Voor 2003 betref dit lozen + drogen ONF.



Met het in werking treden van het stortverbod in Duitsland per 1 juni 2005 is de verwachting dat daardoor de beschikbaarheid van de sorteren afval op de Nederlandse markt zal toenemen en daarmee mogelijk de interesse voor de productie van secundaire brandstoffen uit afval. Of dit ook leidt tot meer afzet naar Nederlandse centrales zal dan moeten blijken.

### **Energieproductie door AVI's; stand van zaken en ontwikkelingen**

In het LAP is voor de doelstelling aangesloten bij het reeds voor de inwerkingtreding van het LAP totstandgekomen VEREBA-convenant. Op basis daarvan is in het LAP opgenomen dat de energieproductie door AVI's ten opzichte van het niveau van 23 PJ uit 1997 met 23% (5,3 PJ) moet toenemen (te realiseren in 2002). Dit is gebaseerd op gegevens van Kema. Uitgaande van de gegevens van CBS was het niveau in 1997 al 23,7 PJ en komt de bijbehorende doelstelling (23% meer) neer op een toename met 5,45 PJ tot 29,15 PJ.

De 11 Nederlandse AVI's produceren allemaal energie en in 2003 is de energielevering (productie minus eigen gebruik) volgens het CBS uitgekomen op 2.054 GWh aan elektriciteit (in 2002 was dit 1.960 GWh) en 7,8 PJ aan warmte (gelijk aan 2002). Na omrekening van de elektriciteitsproductie naar PJ vermeden fossiele energie komt de totale energieproductie (elektriciteit + warmte) uit AVI's op 27,2 PJ en na correctie voor onvoorziene omstandigheden op 29,05 PJ.<sup>10</sup> De doelstelling van 29,15 PJ wordt hiermee vrijwel gerealiseerd.

Op basis van de tussenevaluatie van de MEP voor de inzet van afval in afvalverbrandingsinstallaties wordt de systematiek voor 2006 en 2007 aangepast. Dit houdt onder meer een gestaffelde tariefstelling in. Men komt voor de MEP in aanmerking voor een hoger energierendement dan 22%, waarbij het tarief toeneemt met de stijging van het energierendement. Verder wordt bij de berekening van het MEP-subsidiebedrag voor de bepaling van de onrendabele top alleen uitgegaan van de kosten en opbrengsten van het deel van de afvalverbrandingsinrichting waar met een hoger energierendement dan 22% elektriciteit wordt opgewekt en geleverd aan het net. Daarbij wordt de dynamiek op de (internationale) afvalmarkt en de daarmee samenhangende wisseling in afvalverbrandingstarieven buiten beschouwing gehouden. Met de MEP wordt de onrendabele top zoals deze hiervoor is gedefinieerd geheel gedekt.

### **Inzet van afvalstoffen en secundaire brandstoffen in energiecentrales en cementovens in 2003 en ontwikkelingen**

In tabel A3.4 is de bijdrage van afvalstoffen aan de energieproductie van de Nederlandse energiecentrales en van Nederlandse cementovens weergegeven voor de jaren 2002 en 2003. Tevens is de hoeveelheid CO<sub>2</sub>-emissie aangegeven die is vermeden door inzet van afval in plaats van primaire brandstoffen bij de energieproductie.

Tabel A3.4 Bij- en meestook van afval in Nederland

	2002	2003
kton afval bij- en meestook	706	558
Energiecentrales		
kton afval bij- en meestook	639	475
energie uit afval in PJ (Energiecentrale)	9,7	7,9
kton vermeden CO <sub>2</sub>	884	690
% van doelstelling	15,2%	11,9%
Cementovens		
kton afval bij- en meestook	67	83
inzet afval in PJ	1	1,2
kton vermeden CO <sub>2</sub>	68	97

Bron: SenterNovem

<sup>10</sup>  $2054 * 3,6 / 1000 / 0,4 + 7,8 / 0,9 + 1,85 = 18,5 + 8,7 + 1,85 = 29,05$  PJ. De correctiefactor van 1,85 is gebaseerd op de in 2002 door KEMA uitgevoerde evaluatie van het VEREBA-convenant.



In 2003 is in Nederlandse energiecentrales en cementovens 558 kton aan afvalstoffen bij- en meege-stookt, in hoofdzaak bestaande uit monostromen als hout en wat voorbereekte slibben. In totaal is hiermee 9,1 PJ aan primaire energiedragers vervangen. Dit ligt lager dan in 2002 (10,7 PJ). Hierdoor is ook de vermeden CO<sub>2</sub>-emissie lager. De vermeden CO<sub>2</sub>-emissie bij energiecentrales (690 kton) is ongeveer 12% van de in het LAP genoemde doelstelling van het kolenconvenant (reductie met 5800 kton CO<sub>2</sub>). Hoewel deze doelstelling pas in de periode 2008 - 2012 bereikt moet worden en bovendien niet alleen met afval gerealiseerd hoeft te worden (mag ook met schone biomassa), is de afname van 2002 naar 2003 een zorgelijke ontwikkeling. Dit omdat de stijgende trend van de afgelopen jaren (2000; 1,78 PJ, 2001; 4,56 PJ, 2002; 9,7 PJ) wordt doorbroken. Voor het jaar 2004 neemt de bij- en meestook weer toe maar vooral op basis van schone biomassa en nog minder dan in 2003 op basis van afval.

Zowel afval als schone biomassa komen in aanmerking als biomassa voor energiecentrales. Recente marktontwikkelingen bij bio-energie versterken het beeld dat de "vuile" stromen het bij de energiecentrales afleggen tegen de schone stromen. Ten minste twee aspecten spelen hierbij een rol.

- De publicatie van de meest recente MEP-tarieven heeft geleid tot een toename van de invoer van schoon hout. De initiatieven voor de productie van secundaire brandstoffen stagneren. Vanuit bio-energie bezien kan het doel (5% duurzame energie in 2010) ook gehaald worden uit schone stromen. Hierbij speelt wel dat gelet op de grote hoeveelheid aanvragen voor een MEP regeling voor grootschalige biomassa, het tarief voor nieuwe initiatieven begin 2005 op nul is gezet.
- Voor inzet van secundaire brandstoffen zijn discussies over duurzaamheid van stromen en de emissie-eisen en andere eisen die voortvloeien uit de IPPC en daarvoor opgestelde BREF-rapporten de afgelopen periode een probleem. Diverse initiatieven zijn door de Raad van State geblokkeerd omdat door de milieubeweging werd aangedrongen op strengere emissie-eisen dan in de afgegeven vergunningen waren opgenomen. Voor inzet van secundaire brandstoffen in energiecentrales zou namelijk eenzelfde emissieniveau moeten gelden als bij verbranding in een AVI. Deze ontwikkeling plaatst secundaire brandstoffen in een nadeliger positie dan schone biomassa waar deze problematiek veel minder aan de orde wordt gesteld.

Om deze problematiek op te lossen is voor de korte termijn een systematiek van jaarvrachten ontwikkeld voor energiecentrales, die wordt opgenomen in de Nederlandse Emissierichtlijn. Daarmee heeft het bevoegd gezag een handvat om in de vergunningverlening, naast de directe werkende emissienormen van het Besluit verbranden afvalstoffen, nadere eisen in de vorm van jaarvrachten te stellen. Voor de langere termijn wordt de Wet milieubeheer aangepast aan de eisen van de IPPC, zodat er geen lucht meer zit tussen deze regelingen en het bevoegd gezag meer mogelijkheden heeft om met alle partijen rond een vergunning tot overeenstemming te komen.

### **Energie uit stortgas**

In 2003 is in totaal 173,4 miljoen kubieke meter aan stortgas gewonnen. Hiermee vertoont de hoeveelheid gewonnen stortgas in kubieke meters een voortdurend stijgende lijn (zie ook tabel A3.5). De onttrokken hoeveelheid uitgedrukt in tonnen methaan is in 2003 ongeveer gelijk aan de hoeveelheid in 2002. De oorzaak hiervoor is dat het methaangehalte in het onttrokken gas in 2003 iets lager was dan in 2002.

Dit lagere methaangehalte is mogelijk tevens de reden dat het percentage nuttige toepassing van het onttrokken methaan in 2003 iets is afgenomen ten opzichte van 2002. Doordat minder biologisch afbreekbaar afval wordt gestort, ontstaat er ook minder methaan. Overigens is het onttrekken van methaangas belangrijker dan het nuttig toepassen. Immers, ook wanneer het wordt afgefakkeld wordt methaan omgezet in het, voor het milieu, minder schadelijke CO<sub>2</sub>.

Tabel A3.5 methaanemissie uit stortplaatsen

	2000	2001	2002	2003
onttrokken (miljoen m <sup>3</sup> )	161,5	163,7	169,3	173,4
onttrokken (kton methaan)	65,7	66,5	62,5	62,4
nuttig toegepast (%)	72	72	76	68

Bron: SenterNovem



Nuttige toepassing van de hoeveelheid stortgas in 2003 is voor ongeveer 87% gebeurd door het opwekken van elektriciteit (gasmotoren). Ongeveer 163 GWh elektriciteit is afgezet (in 2002 ongeveer 172 GWh), en daarnaast is ruim 4 GWh aan elektriciteit op de stortplaatsen zelf gebruikt. Ruim 11 miljoen kubieke meter stortgas is opgewerkt tot aardgas en geleverd aan het net (dit was 21 miljoen kubieke meter in 2002). Het restant is direct gebruikt voor eigen verwarming. Naast de aan het net geleverde elektriciteit en aardgas is uit de verbranding van stortgas nog 33 TJ aan warmte afgezet aan externe gebruikers (65 TJ in 2002).

### **Energie uit afval ten opzichte van de doelstellingen voor duurzame energie**

Tabel A3.6 bevat een overzicht van de hoeveelheid duurzame energie die bij de verwerking van afvalstoffen is gewonnen.

Tabel A3.6 Duurzame energie uit afval in Nederland 2000-2002 (in TJ en als percentage van totale duurzame energie productie en energie consumptie)

	2000	2001	2002	2003
Afvalverbranding in AVI's	12.981	12.132	12.280	12.122
Inzet afval in energiecentrales	1.783	4.555	8.900	7.862
Stortgas	2.333	2.309	2.022	1.758
Rioolgas	2.404	2.341	2.331	2.129
Vergisting gft-afval	84	84	84	nb
<b>Energie uit afval (totaal)</b>	<b>19.585</b>	<b>21.421</b>	<b>25.617</b>	<b>23.871</b>
Bijdrage afval (%) aan duurzame energie	50%	52%	54%	50%
Bijdrage afval (%) aan totale energieverbruik	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%
Duurzame energie van totale energie	1,2%	1,4%	1,6%	1,4%

Bron: SenterNovem, CBS

De helft van de duurzame energieproductie in Nederland is afkomstig uit afval. De energie die bij de in de tabel genoemde verwerkingswijzen wordt gewonnen, is voldoende om 0,7% van het totale energieverbruik in Nederland af te dekken. Deze bijdrage is iets afgenomen ten opzichte van het jaar 2002. Ongeveer 1,4% van de totaal geproduceerde energie is duurzaam. De doelstelling voor het aandeel duurzame energie (totaal, dus niet persé met afval te bereiken) is 5% in 2010 en 10% in 2020.

Op basis van de voorlopige cijfers over de productie van duurzame energie lijkt het aandeel duurzame energie in 2004 weer te zijn toegenomen. Dit is echter bereikt door inzet van geïmporteerde schone biomassa en niet door toename van het gebruik van secundaire brandstoffen. Voor het halen van de reductiedoelstelling uit het kolenconvenant (5,8 Mton CO<sub>2</sub>-reductie via afval + biomassa) is dit een goede ontwikkeling, maar het betekent wel dat de in het LAP geprognosticeerde groeiende inzet van afval als brandstof nog niet wordt bereikt.



## A4 Verwijdering van afvalstoffen

### **Kern / samenvatting**

Voor verwijderen is de doelstelling in het LAP als volgt geformuleerd:

*Het beperken van de hoeveelheid afval te verwijderen afval in 2012 tot max. 9,5 Mton (afgerond). Dit is opgebouwd uit 2 Mton onbrandbaar afval (excl. 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 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.*

Er is in 2003 ruim 7% minder gestort dan in 2002 en ongeveer 6,5% minder dan volgens de LAP-prognose werd verwacht. Deze afname wordt geheel veroorzaakt door het minder storten van brandbaar afval. Belangrijke oorzaken van deze afname zijn bewerken en nuttige toepassing, die voor een aanzienlijk deel in het buitenland plaatsvinden. Het verminderen van het storten van niet-brandbaar afval verloopt minder goed. Evenals in 2002 ligt de gestorte hoeveelheid ongeveer 29% boven de LAP-prognoses. Voor 2004 is een verdere daling van het storten zichtbaar, zowel voor brandbaar afval als voor onbrandbaar afval, maar in 2005 lijkt de hoeveelheid te storten brandbaar afval weer toe te nemen.

De thermische verwerkingscapaciteit is zodanig dat het streven om aan het einde van de planperiode geheel te stoppen met storten van brandbaar afval reëel blijft. Of deze doelstelling gehaald wordt is echter sterk afhankelijk van de vraag of de diverse geplande uitbreidingen bij energiecentrales inderdaad worden ingezet voor het verbranden van afval. De marktontwikkelingen op dit moment duiden er op dat afval het hier moet afleggen tegen (geïmporteerde) schone biomassa. Ook wachten marktpartijen (zowel AVI's als producenten van secundaire brandstoffen uit afval) de gevolgen af die het stortverbod voor onbehandeld afval per 1 juni 2005 in Duitsland gaat hebben voor de uitvoer van brandbaar afval naar dat land. Wel neemt de AVI-capaciteit op korte termijn toe door bouw van enkele nieuwe lijnen.

### **Totaalbeeld verwijderen**

In tabel A4.1 is de hoeveelheid afval die in 2003 in Nederland is verwijderd, vergeleken met de prognose uit het LAP voor 2002 tot 2012. Gegevens over 2000 en 2001 zijn toegevoegd om een trend aan te geven. De opgenomen gegevens over 2004 zijn nog voorlopig.

In vergelijking met 2002 is in 2003 ongeveer 28% minder brandbaar afval gestort. Ook voor brandbaar en onbrandbaar samen is een daling van de hoeveelheid gestort zichtbaar, namelijk ongeveer 11%.<sup>11</sup>

De totaal gestorte hoeveelheid (incl. verontreinigde grond en baggerspecie) ligt in 2003 ongeveer 7% lager dan in 2002 en ongeveer 6,5% lager dan de LAP-prognose.<sup>12</sup> De afname van het storten van brandbaar afval verloopt sneller dan in het LAP verwacht, maar de afname van storten van niet-brandbaar afval stagneert.

<sup>11</sup> Dit is zonder verontreinigde grond. Inclusief verontreinigde grond is voor 2003 sprake van een afname met 7,4% t.o.v. 2002.

<sup>12</sup> Evenals bij het opstellen van de LAP-prognoses is hierbij geen onderscheid gemaakt in "op een stort toepassen als bouwstof" en "storten als afvalstof". In deze tabel betreft het alles wat op de stort is gebracht en daarmee beslag legt op de beschikbare stortcapaciteit. Voor onderscheid in bruto storten (alles) en netto storten (excl. bouwstof) wordt verwezen naar de rapportage Nederlands afval in cijfers [SN 2005a].



Was van 2001 naar 2002 nog sprake van een forse afname, in 2003 is evenveel niet-brandbaar afval gestort dan in 2002. Zowel in 2002 als in 2003 ligt de gestorte hoeveelheid niet-brandbaar afval ongeveer 29% boven de LAP-prognoses. Een goede verklaring is niet te geven. Wel is voor de categorieën bedrijfsafval en bouw- en sloopafval een afname zichtbaar, maar is voor diverse andere stromen een toename waar te nemen. Meest opvallend is hierbij de toename van AVI-reststoffen, waarvan in 2003 de hoeveelheid bijna 2 keer zo groot is als in 2002. Waardoor dit wordt veroorzaakt, is niet duidelijk.

Op basis van voorlopige cijfers over 2004 neemt de hoeveelheid gestort brandbaar afval nog verder af terwijl ook de hoeveelheid onbrandbaar afval weer daalt. In totaal is er in 2004 ongeveer 32% minder afval gestort dan in 2003. Voor onbrandbaar afval ligt de gestorte hoeveelheid (exclusief grond en baggerspecie) in 2004 zelfs al ongeveer 15% onder de doelstelling uit het LAP (2 Mton). Voor brandbaar en onbrandbaar afval samen ging het LAP (buiten grond en baggerspecie) voor 2004 uit van 3,4 Mton storten terwijl in werkelijkheid ongeveer 2,35 Mton is gestort. Een eerste beeld van 2005 (niet gegeven in de tabel) laat overigens zien dat de hoeveelheid gestort brandbaar afval weer gaat toenemen.

Naast de hoeveelheid die in Nederland is verwijderd, is tevens 80 kton (60 kton in 2002) aan Nederlands afval in een buitenlandse AVI verbrand en is ongeveer 260 kton (230 kton in 2002) aan residu van bewerking van afval in het buitenland op een buitenlandse stortplaats gebracht.<sup>13</sup> Van al het afval dat in Nederland is ontstaan, zowel brandbaar als onbrandbaar, is in 2003 uiteindelijk ongeveer 4,5% op een stort (binnen Nederland dan wel erbuiten) terecht gekomen. In 2001 en 2002 was dit nog 7,7% en 6,2%.<sup>14</sup>

Tabel A4.1 Verwijderd afval (binnen Nederland) afgezet tegen de LAP-prognoses (alles in Mton)

		2000	2001	2002	2003	2004 *	2005	2006
Verbranden niet-gevaarlijk	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>4,90</b>	<b>4,80</b>	5,1 <b>5,03</b>	5,1 <b>5,10</b>	5,1 <b>5,30</b>	5,1	5,1
Verbranden gevaarlijk	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	0,1 <b>0,06</b>	0,1 <b>0,08</b>	0,1 <b>0,06</b>	0,1	0,1
D10-Slib (25 % ds)	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	1,9 <b>1,15</b>	1,9 <b>1,11</b>	1,9 <b>0,72</b>	2	2
Totaal verbranden	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	7,1 <b>6,24</b>	7,1 <b>6,29</b>	7,1 <b>6,08</b>	7,2	7,2
Storten brandbaar (met ontheffing)	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>2,77</b>	<b>2,76</b>	2,8 <b>1,70</b>	2,1 <b>0,97</b>	1,4 <b>0,64</b>	0,7	0
Storten onbrandbaar (excl. grond en bagger)	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>2,42</b>	<b>2,71</b>	2,0 <b>2,26</b>	2,0 <b>2,32</b>	2,0 <b>1,71</b>	2,0	2,0
Storten onbrandbaar (grond en bagger)	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>1,36</b>	<b>1,06</b>	1,0 <b>1,20</b>	1,0 <b>1,49</b>	1,0 <b>0,91</b>	1,0	1,0
Totaal storten	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>6,55</b>	<b>6,53</b>	5,8 <b>5,16</b>	5,1 <b>4,78</b>	4,4 <b>3,26</b>	3,7	3
Totaal verwijderen	prognose LAP <b>werkelijk</b>	<b>12,64</b>	<b>12,53</b>	12,9 <b>11,40</b>	12,2 <b>11,07</b>	11,5 <b>9,34</b>	10,9	10,2

Bron: SenterNovem

\* voor 2004 nog voorlopige cijfers

### Tarieven storten en verbranden

Volgens het LAP wordt op basis van praktijkervaringen steeds bezien of de stortbelasting moet worden aangepast om de gewenste wijze van afvalbeheer te bereiken (beleidskader paragrafen 9.4 en 18.2.1). De hiervoor aangegeven ontwikkelingen in storten en verbranden (als verwijdering) van afval geven in ieder geval geen aanleiding om het regime op dit moment te veranderen.

13 Dit betreft alleen dat deel van brandbaar Nederlands afval dat na bewerking op de stort is gekomen. Het heeft dus geen betrekking op al het afval dat in het buitenland (wel of niet na een scheiding) gestort is.

14 Ook exclusief verontreinigde grond; zie voor data [SN 2005a, tabel 3.24]; percentages over 2001 en 2002 iets aangepast t.o.v. eerdere voortgangsrapportage op basis van nieuwe inzichten (zie hoofdstuk A1 van deze voortgangsrapportage).



Het tarief voor het verbranden van brandbaar afval was in 2004 gemiddeld 20-30 euro per ton lager dan het tarief voor het storten van dit afval. Verbranden kost gemiddeld 103 euro per ton tegen 120-130 euro per ton voor storten.<sup>15</sup> De belasting op het storten van afvalstoffen is de belangrijkste reden voor dit grote tariefverschil tussen beide verwerkingswijzen.

Het verschil tussen de tarieven voor storten en verbranden kan aanleiding zijn voor een ophoging van verbrandingstarieven. Door het opheffen van de capaciteitsplanning per 1-7-2003 en de toegenomen uitvoer van brandbaar afval voor verbranding en nuttige toepassing in het buitenland zijn AVI's in een meer concurrerende markt terechtgekomen. De geconditioneerde markt, waarbij de tarieven voor het alternatief (storten) door belastingen hoog worden gehouden, lijkt daarmee verleden tijd. Ook breidt een aantal verbrandingsinstallaties hun capaciteit uit, waardoor concurrentie bij het verbranden van afval in de toekomst toeneemt en ophoging van tarieven niet waarschijnlijk is.

### ***De verbrandingsmarkt***

Overheden zijn direct of indirect eigenaar van 10 van de 11 AVI's in Nederland. Hiermee is 99 procent van de verbrandingscapaciteit in overheidshanden. Bijna driekwart van de capaciteit is nagenoeg direct in handen van een beperkt aantal gemeenten. Dit gaat direct via een gemeentelijke dienst of via een holding waarvan de gemeente de enige eigenaar is. Ook zijn er gemeenten die via aandelen samen een meerheidsaandeel in een AVI hebben of via een gemeenschappelijke regeling eigenaar zijn. De resterende verbrandingscapaciteit van een kwart is voor de meerderheid in handen van een aantal grote energiebedrijven of multi-utilities. Aandeelhouders van dit type bedrijven zijn tientallen gemeenten en enkele provincies.

De grootste speler op de afvalverbrandingsmarkt blijft de AVR Holding (aandeelhouder gemeente Rotterdam) met twee vestigingen in de regio Rijnmond en één in Duiven. AVR heeft een marktaandeel van 35%. Essent Milieu (aandeelhouders: ca. 60 gemeenten en 6 provincies) is tweede met een marktaandeel van 21%, terwijl het AEB (gemeentelijke dienst van Amsterdam) 16% van de markt bezit. Deze drie belangrijkste partijen bezitten samen dus bijna driekwart van de markt.

De verhouding tussen publiek en privaat eigendom op de verbrandingsmarkt kan op korte termijn aanzienlijk veranderen als gevolg van het besluit van de gemeente Rotterdam in april 2005 om haar aandelen AVR te verkopen. De verkoop zou al begin 2006 rond kunnen zijn.

Er zijn twee AVI's (Amsterdam en Alkmaar) die momenteel capaciteit uitbreiden of dit per januari 2005 operationeel hebben. De uitbreidingen zijn bij beide AVI's langjarig volgecontracteerd. Andere initiatieven voor uitbreiding van bestaande AVI's zijn opgeschort. De aandeelhouders van deze AVI's zetten vraagtekens bij de zekerheid van levering van afval op de lange termijn.

### ***DTO-capaciteit***

Onderzoek naar de ontwikkeling van het aanbod en de beschikbaarheid van verbrandingscapaciteit in het buitenland, in relatie tot het ontbreken van uitzicht op een bedrijfseconomisch verantwoorde bedrijfsvoering hebben geleid tot een heroverweging van het besluit dat Nederland zelf moet beschikken over voldoende faciliteiten voor het verbranden van specifieke gevaarlijke afvalstoffen [AOO 2004]. Gelet op olopemde verliezen en het ontbreken van een uitzicht op verbetering hebben AVR en de Staat besloten de concessieovereenkomst waarmee AVR zich verplicht om zorg te dragen voor het verwerken van specifieke gevaarlijke afvalstoffen in draaitrommelovens (DTO) te beëindigen. Dit heeft geresulteerd in sluiting per 1 januari 2005 van de DTO-capaciteit in Nederland. Afvalontdoeners zijn voor de verbranding van specifieke gevaarlijke afvalstoffen aangewezen op de capaciteit die hiervoor in het buitenland beschikbaar is. De Tweede Kamer is hierover per brief van 25 augustus 2004 (Tweede Kamer 29 200 XI, nr. 131) geïnformeerd.

Voor ontdoeners die het als een probleem zien om zelf een verwerkingsalternatief in het buitenland te vinden, fungeert AVR als makelaar. Dat betekent dat het afval gewoon aan AVR kan blijven worden aangeboden, maar dat het alleen niet meer in de draaitrommelovens van AVR zelf wordt verwerkt.

---

<sup>15</sup> Niet alle exploitanten zijn transparant waar het gaat om de door hen gehanteerde tarieven. Het tarief voor storten is afgeleid van de gegevens van een grote speler op de stortmarkt en van informatie van de Vereniging Afvalbedrijven.



Met het sluiten van de draaitrommeloven is ook het beleid inzake in- en uitvoer van deze afvalstromen veranderd. In plaats van een restrictief beleid ter bescherming van de nationale afvalverwijderingsstructuur is uitvoer nu juist nodig om verantwoorde verwerking mogelijk te maken. Dit komt verderop aan de orde in de paragrafen B3 (wijziging LAP) en B9 (in- en uitvoer van afval) van deze voortgangsrapportage.

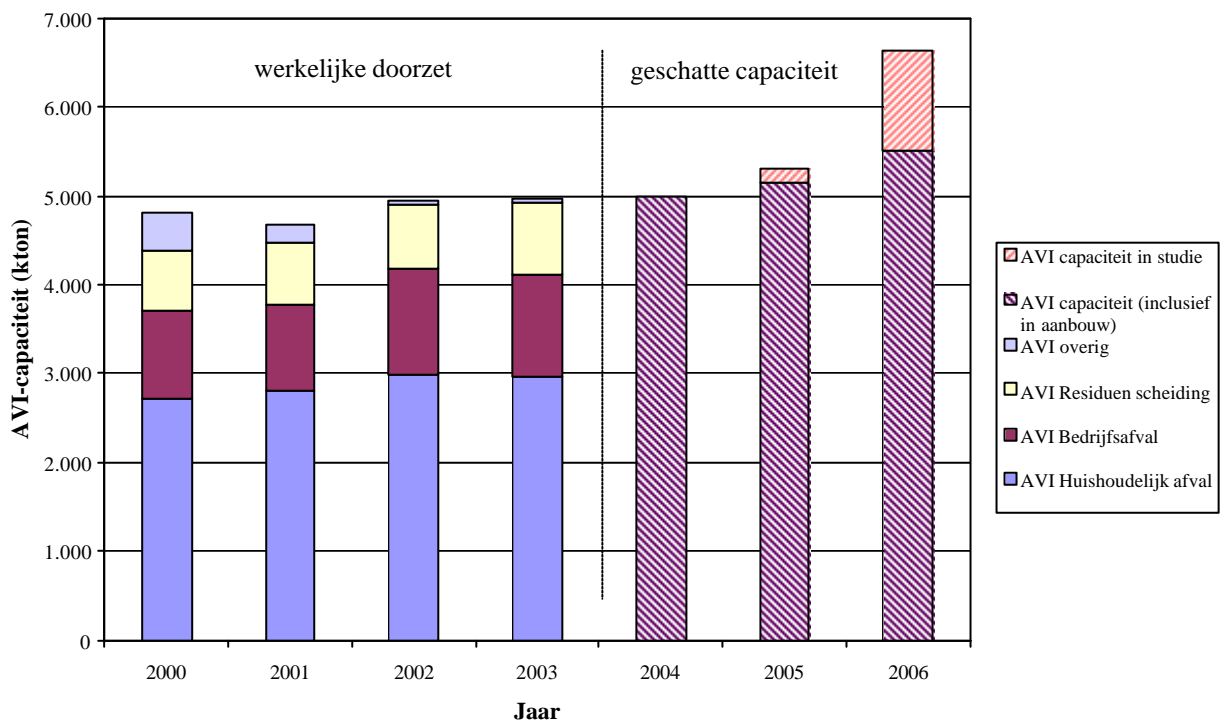
### **Trends en prognoses bij thermische verwerkingscapaciteit**

Figuur A4.1 toont de werkelijke doorzet van afvalstoffen in Nederlandse AVI's en de verwachting van de ontwikkeling van de capaciteit.

De laatste jaren is de AVI-capaciteit gelijk gebleven en daarmee is ook de verwerkte hoeveelheid de afgelopen jaren vrijwel constant. Er zijn inmiddels initiatieven en plannen voor het uitbreiden van de AVI-capaciteit. Op dit moment wordt gebouwd aan een uitbreiding met ongeveer 650 kton aan capaciteit<sup>16</sup>. Het betreft uitbreidingen bij de HVC in Alkmaar en het Afvalenergiebedrijf in Amsterdam.

Een aantal plannen is aangemerkt als 'capaciteit in studie'. Het betreft hier de plannen van Twence en Essent Wijster. Ten opzichte van de rapportage van vorig jaar zijn de plannen voor een nieuwe installatie bij Coevorden en de plannen van AZN in deze voortgangsrapportage niet meer meegenomen als capaciteit in studie, omdat de kans dat deze initiatieven daadwerkelijk binnen de planperiode van het LAP worden gerealiseerd minimaal wordt geacht. De plannen van AVR voor haar installatie te Rijnmond zijn niet meegenomen omdat hier sprake is van optimalisatie van bestaande capaciteit en niet van uitbreiding met nieuwe capaciteit.

**Figuur A4.1** Stand van zaken en verwachte ontwikkelingen in AVI-capaciteit (alles in kton)



Bron: SenterNovem

In de vorige voortgangsrapportage werd uitgegaan van een aanzienlijke groei van de markt voor biomassa en secundaire brandstoffen in Nederland de komende jaren. Wel werd reeds aangekondigd dat (brandstoffen uit) afvalstoffen zouden moeten concurreren met schone biomassa(-invoer). Inmiddels is duidelijk dat, in plaats van groei, de inzet van afval in energiecentrales in 2003 is afgenomen ten opzichte van 2002. Dit is een tegenvaller ten opzichte van de LAP-prognoses waarbij werd verwacht dat in 2006 bijna 4 Mton afval zou worden ingezet in energiecentrales (en cementovens).

<sup>16</sup> In praktijk zal de doorzet iets lager liggen omdat installaties nooit een heel jaar door op maximale doorzet draaien.





Hierbij werd voor de jaren 2002 en 2003 uitgegaan van respectievelijk 0,7 en 1,5 Mton terwijl het in werkelijkheid respectievelijk 0,7 en 0,56 kton is geweest.

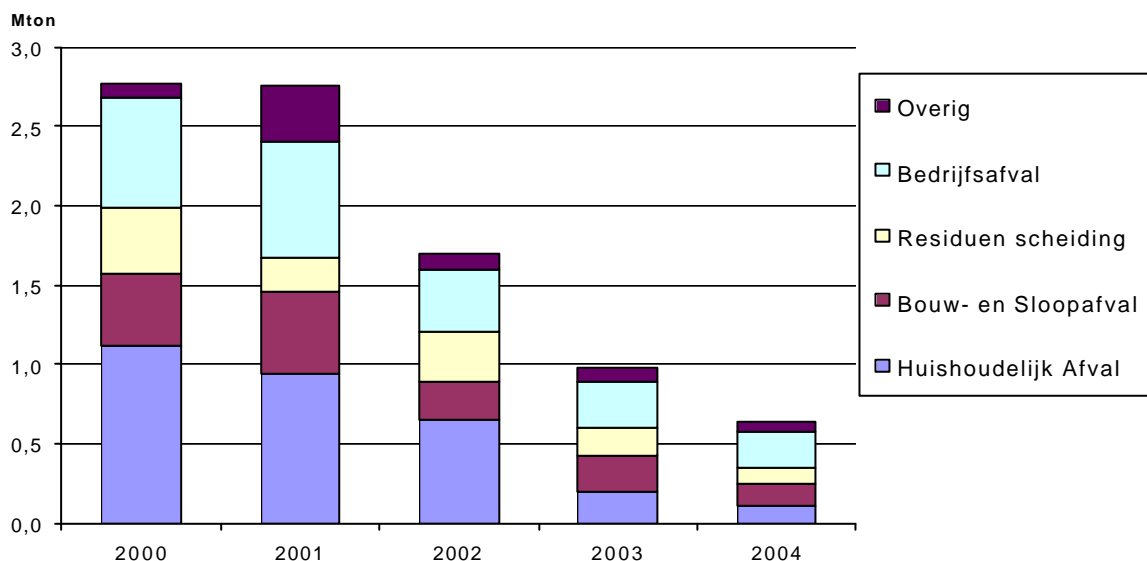
Uit de statusrapportage bio-energie 2004 [Tauw, 2004] blijkt dat de vergunde capaciteit voor de inzet van bio-energie in Nederland veel groter is dan de daadwerkelijke inzet. Vast staat dat de technische capaciteit van alle installaties zodanig is dat de LAP-doelstelling van 4 Mton voor 2006 wat dat betreft reëel is. De praktijk van de afgelopen twee jaar maakt het echter onzeker of aan het eind van de planperiode ook daadwerkelijk 4 Mton per 2006 aan afval via bij- en meestook in energiecentrales nuttig zal worden toegepast. Het achterblijven van de inzet van brandbaar afval in energiecentrales wordt voor een deel gecompenseerd wanneer de verwachte AVI-capaciteit is gerealiseerd. Echter, er is een aanzienlijke toename van de inzet van brandbaar afval in energiecentrales nodig om aan het eind van de planperiode de beoogde 9 Mton aan thermische verwerkingscapaciteit te halen.<sup>17</sup>

### **Beëindigen storten van brandbaar afval**

In figuur A4.2 is de hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar afval weergegeven. Deze hoeveelheid ligt aanzienlijk lager dan de prognoses uit het LAP. Zo werd bij het opstellen van het LAP nog uitgegaan van het storten van 1,4 Mton brandbaar afval in 2004 terwijl de met ontheffing gestorte hoeveelheid brandbaar afval in 2004 is uitgekomen op ongeveer 0,6 Mton. De oorzaak hiervoor is een grotere hoeveelheid afval die is nagescheiden en hergebruikt, of nuttig is toegepast door inzet als brandstof (zie ook tabellen A3.1 en A3.2). De laatste route heeft voor een aanzienlijk deel in het buitenland plaatsgevonden.

De afname van het te storten brandbaar afval manifesteert zich bij alle afvalstromen, maar in het bijzonder bij huishoudelijk afval. Hiervan is in de tweede helft van 2004 vrijwel niets meer gestort.

Figuur A4.2 Met ontheffing gestort brandbaar afval (alles in kton)



Bron: SenterNovem

<sup>17</sup> Deze 9 Mton betreft de som van de Nederlandse AVI-capaciteit en ongeveer 4 Mton aan geprognostiseerde thermische verwerking van deelfracties uit huishoudelijk afval, bedrijfsafval en bouw- en sloopafval (waaronder de productie van RDF, subcoal, etc.). Naast de 650 kton aan AVI-capaciteit in voorbereiding is in 2003 tevens ongeveer 1,6 Mton aan brandbaar afval in het buitenland verbrand/ingezet als brandstof. Zowel in de doelstelling van 9 Mton als in de uitgevoerde 1,6 Mton zijn monostromen als hout (in 2003 bijna 1 Mton uitvoer, voor een groot deel ten behoeve van inzet als brandstof) overigens niet inbegrepen.



Bij realisatie van de verwachte thermische verwerkingscapaciteit bestaat de mogelijkheid dat binnen de planperiode van het LAP het storten van brandbaar afval geheel wordt beëindigd. Hierbij zijn twee kanttekeningen te maken:

- zoals in hoofdstuk A3 is aangegeven lijkt schone biomassa de voorkeur te krijgen van de E-centrales boven secundaire brandstoffen uit afvalstoffen;
- meer nog dan in 2002, blijkt dat thermische verwerking in Duitsland een alternatief is, maar het is onzeker welk effect zal uitgaan van het stortverbod voor onbewerkte afvalstoffen dat in juni 2005 in Duitsland van kracht is geworden. Gelet op de voor Duits afval benodigde thermische capaciteit, is onzeker of verwerking in Duitsland voor Nederlands afval mogelijk en (financieel) aantrekkelijk blijft. De eerste indicatie is dat uitvoer naar Duitsland inderdaad afneemt.

### **Beschikbare stortcapaciteit**

In 2003 is op Nederlandse stortplaatsen 4,8 Mton afval gestort en evenals in 2002 is dit minder dan de prognose uit het LAP. Ook in 2004 is (voorlopige cijfers) minder gestort (3,26 Mton) dan waar het LAP vanuit is gegaan (4,4 Mton). In tabel A4.2 is de prognose aangegeven van de beschikbare stortcapaciteit en de gestorte hoeveelheid afgezet tegen de werkelijke capaciteit en hoeveelheden in 2002, 2003 en 2004 (voorlopig). De totale restcapaciteit bedraagt per 1 januari 2004 ongeveer 62 miljoen ton. Dit is bijna een miljoen ton meer dan verwacht in de LAP-prognoses. Deze 62 miljoen ton is bepaald op basis van de in het LAP genoemde hoeveelheid van 72 miljoen ton op 1 januari 2002 verminderd met de gestorte hoeveelheden (in tonnen) in 2002 en 2003. Op basis van voorlopige cijfers was de restcapaciteit op 1 januari 2005 ongeveer 59 miljoen m<sup>3</sup>.

Op basis van de jaarlijkse opgaven van exploitanten in de WAR-enquête is op 1 januari 2004 een beschikbaar volume van 67 miljoen m<sup>3</sup> bepaald. Voor 1 januari 2005 geven de exploitanten samen een restcapaciteit op van 62 miljoen m<sup>3</sup>. Het verschil tussen beide benaderingen komt in hoofdzaak door tussentijdse bijstelling van restcapaciteit door individuele locaties. Uit beide benaderingen volgt in ieder geval dat op korte termijn voldoende capaciteit beschikbaar is.

Tabel A4.2 Beslag op stortcapaciteit in vergelijking tot de inschattingen uit het LAP (alles in Mton).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beschikbare capaciteit aanvang jaar											
Prognose LAP	72	66,2	61,1	56,7	53	50	47	44	41	38	35
<b>werkelijk</b>	72	66,84	62,06	58,8	-	-	-	-	-	-	-
Gestort (brandbaar + onbrandbaar) <sup>18</sup>											
Prognose LAP	5,8	5,1	4,4	3,7	3	3	3	3	3	3	3
<b>werkelijk</b>	5,16	4,78	3,26	-	-	-	-	-	-	-	-
Beschikbare capaciteit einde jaar <sup>19</sup>											
Prognose LAP	66,2	61,1	56,7	53	50	47	44	41	38	35	32
<b>werkelijk</b>	66,84	62,06	58,8	-	-	-	-	-	-	-	-

Bron: SenterNovem

In 2004 is op de C2 deponie in totaal 1.750 ton niet-verwerkbaar afval gestort. Hiervan was 1100 ton herwinbaar materiaal (bron: AVR). In 2003 werd nog totaal 2.700 ton gestort, waarvan 1.000 ton herwinbaar, en in 2002 werd 4.200 ton gestort. Er is dus sprake van een afname van de hoeveelheid die op de C2-deponie wordt gebracht. De beschikbare capaciteit in de C2-deponie op 1 januari 2005 bedroeg ongeveer 40.000 ton, hetgeen bij een verwacht aanbod van 1.300 ton per jaar voldoende is voor 30 jaar. Momenteel wordt met AVR overlegd over sluiten van de deponie, aangezien de exploitatiekosten per ton aangeleverd materiaal steeds verder oplopen.

18 Opgegeven waarden zijn inclusief grond en sluiten daarmee aan bij het capaciteitsplan storten. De in paragraaf 6.7 van het beleidskader van het LAP geformuleerde doelstelling is exclusief grond.

19 In [SN 2005a] wordt op basis van de opgave van de exploitanten een hogere restcapaciteit genoemd. De verschillen betreffen gevallen waarin ten tijde van het LAP onduidelijkheid of discussie bestond over de exacte restcapaciteit van specifieke stortplaatsen (zie capaciteitsplan storten in het LAP). De in tabel A4.2 opgenomen restcapaciteiten corresponderen met tabel CS.1 van het capaciteitsplan in het LAP.



### ***Inmeten stortcapaciteit***

Het LAP bevat het voornemen om de bestaande stortcapaciteit 'in te meten'. De afname van het aanbod van afval op stortplaatsen heeft zich ook in 2003 doorgezet. Hoewel de afname in 2004 minder zal zijn, is in 2004 opnieuw sprake van een relatief beperkt aanbod. Dit leidt ertoe dat in 2004 geen behoefte was aan de uitvoering van dit actiepoint.

De verwachting van VROM en de Vereniging Afvalbedrijven is dat er ook in 2005 geen behoefte is aan uitvoering van dit actiepoint. Wel hebben enkele individuele locaties recentelijk hun geschatte restcapaciteit herzien.

### ***Uitbreiding, sanering en heropening***

Om ook op de langere termijn verzekerd te blijven van voldoende stortcapaciteit is in het LAP aangekondigd om het moratorium op uitbreiding van stortcapaciteit tegen het licht te houden. De aandacht gaat daarbij niet uit naar het zoeken van nieuwe locaties voor stortplaatsen, maar om het verkennen (1) op welke bestaande stortplaatsen uitbreiding milieuhygiënisch en politiek bestuurlijk mogelijk is, en (2) waar sanering gecombineerd met heropenen van de (gesloten) stortplaats wordt voorgestaan. Door het teruglopende afvalaanbod op stortplaatsen is de capaciteit ruim voldoende en er is op dit moment geen reden om aan te nemen dat eerder een tekort aan capaciteit optreedt dan gedacht. Geen van de beide verkenningen is dan ook in 2004 uitgevoerd en dit zal ook in 2005 niet gebeuren.

In 2004 is het NAVOS-onderzoek (nader onderzoek voormalige stortplaatsen) afgerond. Het onderzoek geeft een beeld van verontreinigingen als gevolg van het storten op ca. 4000 voormalige stortlocaties in ons land. De eindrapportage is in december 2004 aangeboden aan het DUIV (DGM, UvW, IPO en VNG).

In 2005 zal het IPO bezien of en welke vervolgacties uitgevoerd moeten worden. Soms is het gewenst om voormalige stortplaatsen te saneren vanwege de ernst van de verontreinigingen of vanwege de ruimtelijke bestemming die men aan een locatie wil geven. In die gevallen kunnen de kosten van sanering een belemmering vormen. Dit is zowel in het LAP als in het NAVOS-rapport geconstateerd. VROM onderzoekt in 2005 onder meer de mogelijkheid om de kosten van de Wbm-heffing bij herstort van afval te compenseren door andere financiële instrumenten in te zetten. Met de belastingdienst is overeengekomen dat bij sanering van voormalige stortvakken binnen een operationele stortplaats (afval blijft binnen dezelfde inrichting) geen Wbm-heffing verschuldigd is.

### ***Uitruil van stortcapaciteit***

Als mogelijkheid om binnen het kader van het moratorium de stortcapaciteit af te stemmen op de regionale vraag daarnaar kent het LAP het instrument 'uitruil'. De afgelopen jaren heeft geen uitruil van capaciteit plaatsgevonden.

### ***De stortmarkt***

Een groot deel (86%) van de stortcapaciteit is in handen van overheden. De rest (14%) is in private handen. Op basis van aanvoer bedraagt het aandeel van overheidsbedrijven 73%. Essent Milieu is veruit de grootste speler in dit marktsegment met een marktaandeel restcapaciteit van 35%.

### ***Toekomst storten***

Door de daling van het aanbod te storten afval en neerwaartse druk op de storttarieven is de omzet van de sector gedaald. Dit leidt ertoe dat de sector heeft aangegeven als geheel op korte termijn verliesgevend te worden. De stortsector heeft overleg gezocht met VROM om maatregelen te treffen zodat de situatie niet verder verslechterd. Hoewel de stortcapaciteit niet in het geding is, verkennen de stortsector en het Ministerie van VROM momenteel diverse mogelijke oplossingsrichtingen voor de toekomst van de stortsector.



### **Baggerspecie**

Baggerspecie valt niet onder de reikwijdte van het LAP, maar wordt deels wel op stortplaatsen gestort en legt daarmee beslag op de stortcapaciteit. In het LAP is aangegeven dat deze stroom wordt gevolgd, om zonedig tijdig uitbreiding van stortcapaciteit te realiseren of acceptatiebeleid voor specifieke stromen te ontwikkelen. In tabel A4.3 is het verloop van de hoeveelheid gestorte baggerspecie weergegeven. In 2003 is circa 193 kiloton baggerspecie gestort<sup>20</sup> (waarvan 0,5 kiloton Bsb-bouwstof).

Tabel A4.3 Verloop stort baggerspecie (alles in kton)

	Hoeveelheid op stortplaatsen gestorte baggerspecie
1998	189
1999	144
2000	206
2001	207
2002	244
2003	193
2004	136 (voorlopig)

*Bron: SenterNovem*

---

<sup>20</sup> Bij de restcapaciteit in tabel A4.2 is hier rekening mee gehouden



## A5 Gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en stimulering marktwerking en innovatie

### **Kern**

De doelstelling van het LAP is:

*Het realiseren van een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer, het bevorderen van marktwerking en het stimuleren van innovatie bij preventie en afvalbeheer.*

### **De weg naar het gelijkwaardig speelveld**

Op 16 september 2004 is de vierde rapportage over het realiseren van een gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer in de EU aan de Tweede Kamer verzonden (27 664, nr. 31). Belangrijke activiteiten en ontwikkelingen die in de brief worden genoemd, zijn:

1. Medio 2005 zal de Europese Commissie voorstellen doen om te komen tot meer duidelijkheid over de definitie van het begrip 'afvalstof'. Om deze duidelijkheid is door zowel bedrijfsleven als overheden en milieuorganisaties onder meer gevraagd tijdens een consultatie van de Commissie in 2003 in het kader van de mededeling 'Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling'. Nederland overlegt op ad hoc basis met buitenlandse autoriteiten over het begrip afvalstof, met name in het kader van kennisgevingen voor grensoverschrijdend afvaltransport. Ook ontwikkelt Nederland met enkele andere Lidstaten, met name Duitsland, ideeën om uitvoeringsproblemen als gevolg van de definitie van afvalstof te voorkomen.
2. Medio 2005 zal de Europese Commissie voorstellen doen voor de aanpassing van de bijlagen IIA (lijst met handelingen van verwijdering) en IIB (lijst met handelingen van nuttige toepassing) van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Ter voorbereiding daarop heeft de Commissie in 2003 en 2004 onderzoek laten doen naar de problemen die er nu bestaan als gevolg van onvoldoende duidelijk en onvolledig omschrijving van afvalverwerkingsprocessen en naar ontbrekende processen. Onder meer door bijeenkomsten met de Lidstaten en het bedrijfsleven is de informatie voor het onderzoek verzameld. Nederland heeft tijdens deze bijeenkomsten haar kennis, ervaringen en oplossingen met andere Lidstaten en het bedrijfsleven kunnen delen. Bovendien heeft Nederland in een aparte sessie met de onderzoekers een aantal problemen en oplossingen verder uitgewerkt. Het onderzoek heeft een schat aan praktijkinformatie beschikbaar gemaakt voor de Lidstaten en heeft daardoor alleen al een harmoniserende werking. Belangrijke conclusies van het onderzoek over de problemen die bestaan bij het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing zijn een erkenning van de praktijkproblemen die zich soms in Nederland voordoen. Ter voorbereiding van de voorstellen van de Commissie hebben Duitsland en Nederland wensen geformuleerd die in februari 2004 in een door Duitsland en Nederland georganiseerde workshop met de Lidstaten en de Commissie zijn besproken. Uit de workshop is gebleken dat de wensen van Duitsland en Nederland breed worden gedragen.
3. Op 28 juni 2004 heeft de Milieuraad het belang van een gelijkwaardig speelveld benadrukt in raadsconclusies over harmonisatie van milieu-eisen en het Europa-breed ontmoedigen van afvalverwijdering. Met de implementatie van bestaande Europese regelgeving, zoals de Richtlijn verbranden en de Richtlijn storten, zal de komende jaren een aanzienlijke harmonisatie tot stand worden gebracht. Er moet echter wel worden gekeken naar de verschillen in implementatie in de afzonderlijke lidstaten en in hoeverre een gelijkwaardig speelveld is ontstaan.



4. De 25 Lidstaten hebben zich unaniem uitgesproken voor Europees afgestemde verwerkingsstandaarden voor afvalverwerking en secundaire materialen. Nederland zet zich er voor in de minimumstandaard als instrument op Europees niveau in te voeren. Dat kan door uitbreiding van de reikwijdte van de IPPC-richtlijn, de ontwikkeling van standaarden voor specifieke afvalverwerkingsprocessen en secundaire materialen en de ontwikkeling van specifieke richtlijnen. Medio 2005 doet de Commissie voorstellen. De Nederlandse ambitie is om in ieder geval tot Europese standaarden te komen voor bouw- en sloopafval, gemengd bedrijfsafval, reststoffen van afvalverbranding, zuiveringslib en gft-afval.
5. De Europese Commissie heeft voorgesteld om het instrument stortbelasting te onderzoeken, met als doel consensus te bereiken over de effectiviteit van stortbelastingen en (later) het ontwikkelen van criteria voor het meer op één lijn brengen van belastingen in de Lidstaten. Op initiatief van Nederland heeft de Milieuraad zich voorgenomen kennis en ervaring met het gebruik van stortbelasting in de verschillende Lidstaten uit te wisselen. Nederland heeft het voortouw genomen door een economische analyse te initiëren van de effectiviteit van stortbelasting. De studie is in het najaar van 2004 van start gegaan en omvat onder meer een marktanalyse, kosten-batenanalyse en een vergelijking tussen Lidstaten.

#### **Platform gelijkwaardig speelveld afvalbeheer en biomassa**

In januari 2004 is het Platform gelijkwaardig speelveld afvalbeheer en biomassa van start gegaan. In dit platform zijn vertegenwoordigd:

- de Ministeries van VROM, EZ (en SenterNovem) en Financiën;
- de provincies (IPO);
- het afvalbedrijfsleven: Vereniging Afvalbedrijven, NVRD, FHG en BRBS;
- VNO-NCW;
- Energiened;
- Stichting Natuur en Milieu;
- Wetenschap (innovatie-, economische en juridische deskundigen)

Het Platform heeft de volgende drie doelen:

1. Kennisuitwisseling over internationale ontwikkelingen die relevant zijn voor het realiseren van een gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa in de EU en daarmee een gelijkwaardig investeringsklimaat in de lidstaten c.q. in Nederland.
2. Identificeren van gemeenschappelijke belangen en standpunten ten aanzien van die internationale ontwikkelingen.
3. Ondersteunen van een effectieve Nederlandse lobby van overheid en bedrijfsleven binnen de EU.

In 2004 heeft het platform zich met name gericht op de eerste twee doelen. Het derde doel, ondersteunen van een effectieve lobby, is nog in ontwikkeling.

Het Platform is gekoppeld aan de Stuurgroep Bio-Energie Realisatie Koepel (BERK) die in het kader van het Actieplan Biomassa functioneert.

Het Platform heeft sinds de start in januari 2004 Europese ontwikkelingen in kaart gebracht die voor de deelnemende organisaties kansen bieden om het gelijkwaardige speelveld dichterbij te brengen. Een belangrijke onderkenning hierbij is dat de achterliggende oorzaak van veel knelpunten op Europees niveau ligt, bijvoorbeeld omdat harmoniserende regelgeving ontbreekt terwijl er wel een interne markt is of omdat Europese regelgeving teveel ruimte laat voor Lidstaten voor eigen invulling. Het Platform heeft onder meer de Europese inzet van de deelnemende organisaties ondersteund voor de Europese Thematische strategie voor afvalpreventie en afvalrecycling. De Thematische strategie is een uitgelezen kans om stortbelasting op de Europese agenda te zetten. Verder is het een middel om Europese prioriteit voor verduidelijking van de Europese afvalregelgeving te krijgen. Het Platform heeft ook de mogelijkheden en onmogelijkheden duidelijk gemaakt om via de Richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (beter bekend onder de Engelse afkorting IPPC, 96/61) de Nederlandse minimumstandaards in Europa te promoten en daarmee bij te dragen aan harmonisatie van milieu-eisen op een hoog niveau.

Het Platform heeft daarnaast een inventarisatie uitgevoerd van Europese regels en verschillen in regelgeving tussen lidstaten die leiden tot ongelijke verhoudingen of belemmeringen op de interne afvalmarkt en de ontwikkeling van duurzame energie uit biomassa in Nederland.



Bovenop de erkende verschillen ten aanzien van termen en definities, milieu-eisen voor afvalverwerking en afvalsturende instrumenten zijn geen nieuwe verschillen geïdentificeerd. Enkele aspecten, met name implementatie van de Richtlijn verbranden en stimuleringsregelingen voor duurzame energiewinning uit afval en biomassa, worden gedetailleerd in kaart gebracht om in vervolg daarop doeltreffende nationale en internationale acties ter bevordering van een gelijkwaardig speelveld te kunnen formuleren.

Het Platform wil gezamenlijke internationale activiteiten ontwikkelen om het gelijkwaardige speelveld dichterbij te brengen. In dit kader begeleidt het Platform een economische analyse van het instrument stortbelasting. De studie wordt ingebracht in het Europese debat dat in het kader van de Thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling plaatsvindt.

Begin 2005 heeft het Platform haar werkwijze en resultaten geëvalueerd. Op basis daarvan zijn enkele werkgroepen ingesteld, waarin een gezamenlijke strategie en lobby op concrete Europese voorstellen wordt ontwikkeld. Een daarvan richt zich op de wijziging van de Kaderrichtlijn Afval en op de Europese afvalstrategie.

Verder heeft een andere werkgroep tot taak de ontwikkelingen als gevolg van het per 1 juni 2005 in Duitsland ingestelde stortverbod te monitoren.

### ***Onderzoek naar open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen in 2006***

In het LAP is aangekondigd dat de consequenties van het mogelijk in 2006 opengaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen in kaart worden gebracht. In de tweede helft van 2004 is dit onderzoek gestart. Het Platform gelijkwaardig speelveld voor afvalbeheer en biomassa fungeert als klankbordgroep.

Het doel van het 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 als de bedoelde grenzen open gaan. Het onderzoek geeft dus geen antwoord op de vraag of er begin 2006 een gelijkwaardig speelveld is bereikt en of de grenzen dan moeten worden geopend.

Het onderzoek is gefaseerd opgezet. In de eerste fase is een overzicht opgesteld van relevante conclusies en aanbevelingen uit publicaties van de afgelopen jaren. Het eventueel opengaan van landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen kan met name gevolgen hebben voor de exploitanten van AVI's en stortplaatsen en voor gemeenten die op een of andere manier zijn gebonden aan deze bedrijven. In de tweede fase zijn daarom met diverse vertegenwoordigers van deze doelgroepen, maar ook met de milieubeweging, het bedrijfsleven als afvalontdoener, andere overheden en buitenlandse deskundigen gesprekken gevoerd om te inventariseren welke problemen volgens hen kunnen optreden en welke maatregelen moeten worden genomen om mogelijke problemen op te lossen.

Op basis van informatie uit de fasen een en twee is in fase drie een even korte als simpele conclusie getrokken: als de grenzen open gaan op het moment dat er een gelijkwaardig speelveld in Europa is bereikt, hoeven er geen extra maatregelen te worden genomen en zijn er geen nadelige consequenties voor de gebonden gebruiker. Ook is de continuïteit van de afvalverwijdering geen probleem, want er is voldoende stortcapaciteit in exploitatie en in procedure.

Cruciaal in de discussie is de vraag welke factoren in welke mate een rol spelen bij het bepalen of een gelijkwaardig speelveld is ontstaan. Daarbij kan worden gedacht aan het al dan niet beschikbaar zijn van gelijkwaardige milieueisen, de handhaving van het stortverbod in Duitsland en de vraag of ook de andere landen vrije in- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen zullen toestaan. Verder is van belang om te kijken welke landen een rol spelen in dat speelveld (alleen omringende landen of heel Europa?). Daarom is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om de laatste fase van het onderzoek te benutten om deze aspect verder uit te werken en materiaal aan te dragen om de advisering en besluitvorming over het al dan niet open laten gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen te ondersteunen.

De Staatssecretaris van VROM zal in oktober 2005 een standpunt innemen over het openen van de bedoelde landsgrenzen en dit aan de Tweede Kamer voorleggen.



### **Afvalmarkt en marktwerking**

De totale omzet op de afvalmarkt wordt op circa 5 miljard euro geschat (cijfers 2002, CBS). Dit wordt verdeeld over afvalinzameling door particuliere bedrijven (1,7 miljard euro)<sup>21</sup>, inzameling door gemeentelijke diensten (0,6 miljard euro), hergebruik (0,9 miljard euro) en afvalbehandeling (2,0 miljard euro). Dit laatste betreft activiteiten als scheiden en sorteren, composteren, bewerken van gevaarlijk afval, storten, verbranden en overige activiteiten.

De vijf grootste bedrijven van Nederland hadden in 2003 gezamenlijk een omzet van 1,95 miljard euro en nemen daarmee circa 40 procent van de totale omzet van de afvalmarkt voor hun rekening. Deze bedrijven zijn in volgorde van grootte: AVR, Sita, Essent Milieu, Van Gansewinkel en Shanks.

AVR en Essent zijn overheidsvennootschappen. De overige bedrijven zijn particulier. De na deze top vijf volgende nummers zes tot en met twintig hebben gezamenlijk een omzet van ruim 1 miljard euro en een marktaandeel van 25 procent. Het overige marktaandeel van 35 procent wordt ingenomen door honderden kleine en middelgrote bedrijven met omzetten tot 24 miljoen euro.

De grote expansie en omzetsuitbreiding op de afvalmarkt in de negentiger jaren van de vorige eeuw is nu al enige jaren tot stilstand gebracht. De strategie van verticale integratie en one-stop-shopping is verlaten. Bedrijven richten zich weer meer op hun kerntaken, stoten bedrijfsonderdelen af en brengen plannen voor uitbreiding niet tot realisatie. Deze recessie op de afvalmarkt wordt tot uitdrukking gebracht door de omzetten van de vijf grootste afvalbedrijven; hun omzet is in 2003 met 7 procent afgenomen. Alleen bij Van Gansewinkel nam de omzet nog toe.

---

<sup>21</sup> Dit bedrag hoort bij de activiteit afvalinzameling en is dus niet gebaseerd op de totale omzet van deze bedrijven (die vaak ook andere activiteiten ondernemen dan afvalinzameling).





## B1 Handhaving

De handhaving van het afvalstoffenbeleid heeft zich naast de reguliere handhaving gericht op ketenhandhaving en ketenonderzoek, concernhandhaving, het vaststellen van prioriteiten en het uitvoeren van de handhavingsactiepunten uit het LAP.

### ***Ketenhandhaving en ketenonderzoek***

Uit onderzoek is gebleken dat op de overdrachtmomenten tussen verschillende inrichtingen er aanzienlijke milieurisico's bestaan. Juist tussen deze schakels kan het naleefgedrag van milieuregelgeving worden verbeterd. Ketenhandhaving is gericht op het handhaven van de wet- en regelgeving op deze overdrachtmomenten. Bij ketenhandhaving wordt gewerkt aan een probleemgerichte aanpak in de handhaving.

Vanaf begin 2003 heeft het LOM (Landelijk Overleg Milieuhandhaving) de taken van de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuhandhaving (LCCM) overgenomen. Met de nieuwe overlegstructuur is recht gedaan aan de door het kabinet gewenste scheiding van beleid en handhaving door een bestuurlijke en ambtelijke component afzonderlijk vorm te geven. In 2004 zijn door het LOM vier ketenhandhavingsprojecten benoemd: sleutelbedrijven (bouw- en sloopafval), asbest, dierlijke vetten en vuurwerk. Deze projecten zullen doorlopen tot 2007. In 2005 wordt voor deze onderwerpen een interventiestrategie vastgesteld en een implementatieplan. Daarna start de feitelijke ketenhandhaving. Het voordeel hiervan is dat er in deze ketenprojecten volop wordt samengewerkt en wordt aangestuurd door de partner die daarvoor het meest geschikt is.

Naast de ketenhandhavingsonderzoeken die in het kader van het LOM worden uitgevoerd heeft de VROM inspectie in 2004 de drie ketenhandhavingsonderzoeken die in 2003 zijn gestart (asbest, teerhoudend asfaltgranulaat en bouwstoffen), afgerond. Uit de resultaten van het ketenonderzoek bleek voor asbest dat het noodzakelijk is direct in het begin van de sloopketen zorg te dragen voor een adequate verwijdering van het asbest. Met name bij grotere projecten verdient het interne toezicht meer aandacht. Bij het TAG project bleek dat goede en handhaafbare regels voor onderhoud van teerhoudende wegen nodig zijn en dat er aandacht moet worden besteed aan de rol van het bevoegd gezag, omdat het bevoegd gezag vaak tevens wegbeheerder/opdrachtgever is. Ook is geconcludeerd dat deze keten kwetsbaar is voor het weglekken en verspreiden van TAG in het milieu, omdat het materiaal onvoldoende selectief wordt verwijderd. In het onderzoek naar bouwstoffen (AVI-bodemassen en menggranulaat) is aangegeven dat meer aandacht moet worden besteed aan de monitoring van bouwstoffen. Daarnaast wordt ingegaan op de knelpunten van het bouwstoffenbesluit. Het bouwstoffenbesluit wordt momenteel grondig herzien.

In 2005 blijven deze ketens onder de aandacht van de VROM inspectie.

### ***Concernhandhaving***

In 2003 werd ruim 40% van de omzet op de nationale afvalmarkt behaald door vijf concerns. De schaalvergroting brengt potentiële risico's van onoverzichtelijkheid en daardoor mogelijk ondoorzichtigheid voor de vergunningverlening en het toezicht met zich mee.

Bij twee van deze concerns is een concernhandhavingsproject uitgevoerd. Uit het eerste onderzoek is naar voren gekomen dat concernhandhaving aanvullend moet zijn op regulier toezicht op inrichtingniveau.



Handhaving binnen een afvalconcern als geheel levert een duidelijke meerwaarde. Door de uitvoering van concernhandhaving komen onvolkomenheden in de administratie (ten aanzien van transporten van afvalstromen binnen het concern) aan het licht, welke niet aan het licht komen bij de uitvoering van regulier inrichtinggebonden toezicht. Hierdoor kan dus een betere uitvoering worden gegeven aan het toezicht op de Wet milieubeheervergunning van de individuele inrichtingen en tegen onvolkomenheden worden opgetreden op inrichtingniveau. Het tweede concernhandhavingsproject dat is gestart in 2004 wordt in 2005 afgerond.

### ***Het vaststellen van prioriteiten***

Om landelijke prioriteiten te stellen voor de afvalstromen uit de sectorplannen van het LAP is in 2004 een project gestart. De VROM-Inspectie heeft risicoanalyses van afvalverwijderingsketens uitgevoerd. Elke risicoanalyse omvat de gehele verwijderingsketen van afvalstoffen: van ontstaan, via be- en verwerking tot en met nuttige toepassing en verwijdering van (deel)afvalstromen. Op basis van de risicoanalyse van een bepaalde afvalverwijderingsketen wordt de wenselijkheid van een handhavingsaanpak, waarbij de gehele keten in het vizier wordt genomen (= ketenhandhaving) vastgesteld. Dit onderzoek wordt in 2005 afgerond. De resultaten van dit onderzoek zullen verwerkt worden in het strategisch handhavingsplan (zie verderop in dit hoofdstuk).

### ***Uitvoering handhavingsactiepunten LAP***

In 2004 is het regulier handhavingsoverleg tussen beleidsmakers en de handhavers van de VROM-Inspectie vervolgd.

In 2004 is het Platform Handhaving opgericht. Aan dit platform nemen zowel overheden (beleid, handhaving en vergunningverlening) als het bedrijfsleven deel. Het uiteindelijke doel van dit overleg is het bevorderen van de naleving en uitvoering van het afvalstoffenbeleid. Door overleg en afstemming in het platform kunnen beleidsvorming, uitvoering en vergunningverlening in relatie tot handhaving verbeteren. In het platform worden onderwerpen besproken die hier verband mee houden, zoals:

- alternatieve toezichtarrangementen, zoals vormen van zelfregulering, compliance, zorgsystemen en certificering;
- het kwetsbaar maken van freeriders in de sector;
- het bevorderen van kernbepalingen voor het overheidsoptreden om zo meer uniformiteit te kunnen bewerkstelligen;
- het inzichtelijk maken en waar mogelijk terugdringen van interpretatieverschillen bij handhavers en vergunningverleners.

Handhaving, toezicht en vergunningverlening zijn niet de enige instrumenten waarmee naleving kan worden bevorderd. Ook andere beleidsinstrumenten, zoals voorlichting, subsidiering en communicatie kunnen daartoe bijdragen. Ook deze worden besproken in het Platform Handhaving. Het platform komt eens per kwartaal bijeen. Eind 2005 wordt de werking van het platform geëvalueerd. Het Platform maakt gebruik van de bestaande overlegstructuren zoals bijvoorbeeld het overleg tussen provincies en het overleg tussen de beleidsdirectie en het afvalbedrijfsleven.

### ***Strategisch handhavingsplan***

Momenteel wordt door VROM en het ministerie van Justitie een strategisch handhavingsplan opgesteld. Het streven is om de concepttekst van het plan in het derde kwartaal van 2005 met externe partijen af te stemmen, waarna toezending aan de Tweede Kamer kan plaatsvinden. In het plan wordt onder meer ingegaan op de verbetering van de handhaving van het afvalstoffenbeleid door verbetering van kennis- en informatie-uitwisseling, verbetering van beschikbaarheid van informatie en de inzet van meer keten- en concernhandhaving. Ook wordt ingegaan op het stellen van prioriteiten op basis van risicoanalyses. Het strategisch handhavingsplan wordt mede gebaseerd op de nu nog lopende projecten.



## B2 Wet- en regelgeving & herijking

In onderstaand overzicht zijn belangrijke ontwikkelingen opgesomd bij wet- en regelgeving en de herijking die sinds de inwerkingtreding van het LAP hebben plaatsgevonden.

### **Herijking VROM-regelgeving**

In 2003 heeft een herijking van de VROM-regelgeving plaatsgevonden. In haar brief van 23 december 2003 (29 383, nr.1) heeft de minister van VROM aan de Tweede Kamer een meerjarenprogramma toegevoerd, waarin wordt aangegeven wanneer welke regelgevingsprojecten worden uitgevoerd.

Voor afvalstoffen geldt het volgende:

- Vier regelingen worden / zijn ingetrokken:
  - Besluit beheer land- en tuinbouwfolies,
  - Regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolies (is inmiddels gebeurd),
  - Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen bij elk perceel
  - Regeling beheer autobanden (is inmiddels gebeurd).
- De verklaring van geen bedenkingen (vvgb) wordt afgeschaft (is inmiddels gebeurd)
- Twee regelingen over PCB's worden samengevoegd (P.C.B.-, P.C.T.- en chlooretheen-besluit Wet milieugevaarlijke stoffen en de Regeling verwijdering PCB's).
- Twee regelingen over logo's worden samengevoegd (Regeling nadere regels KCA-logo en de Regeling nadere regels aanduiding van batterijen en accu's die kwik, cadmium of lood bevatten).

In haar brief van 7 mei 2004 (29 383, nr. 11) geeft de minister aan dat een nieuwe nulmeting heeft plaatsgevonden van de administratieve lasten die het gevolg zijn van VROM wet- en regelgeving. Deze lasten bedroegen per 31 december 2002 een bedrag van 1,7 miljard euro. De cluster afval was goed voor een bedrag van ruim 72 miljoen euro, zijnde 4% van de totale kosten. De in de herijking aangekondigde activiteiten voor het verminderen van de afvalstoffenregelgeving leiden in de periode 2004-2006 tot een reductie van ruim 17 miljoen euro. Dat komt overeen met een reductie van bijna 24%.

### **Afgeronde regelgeving**

1. Het Besluit mobiele brekers is op 1 maart 2004 in werking getreden.
2. Het Besluit beheer autobanden is op 1 april 2004 in werking getreden.
3. Het Besluit verbranden afvalstoffen is op 16 april 2004 in werking getreden. De op dit besluit gebaseerde Regeling meetmethoden verbranden afvalstoffen is op 21 november 2004 in werking getreden.
4. Het Besluit inzamelen afvalstoffen en de Regeling vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars zijn op 1 mei 2004 in werking getreden.
5. Het Besluit beheer elektrische en elektronische apparaten en de Regeling beheer elektrische en elektronische apparaten zijn op 13 augustus 2004 in werking getreden.
6. Het Besluit melden en registreren is op 1 januari 2005 in werking getreden. Dat geldt ook voor de ministeriële regeling waarin het meldingsformulier en de retourlogistiek zijn geregeld.



### **Regelgeving in voorbereiding**

1. De wijziging van het Ivb is in de eerste helft van 2005 in werking getreden. Met deze wijziging worden de volgende zaken geregeld:
  - a. het aantal categorieën van inrichtingen, waarvoor de Wm-vergunning voor bepaalde termijn kan worden verleend, wordt beperkt. Hierdoor zullen afvalverbrandingsinstallaties, stortplaatsen en rioolwaterzuiveringsinstallaties in het vervolg een Wm-vergunning voor onbepaalde termijn krijgen.
  - b. er worden geen inrichtingen meer aangewezen waarvoor bij de verlening van de Wm-vergunning door de provincie een verklaring van geen bedenkingen van de minister van VROM is vereist. De verklaring van geen bedenkingen is daarmee feitelijk afgeschaft.
  - c. de bevoegdheidsverdeling tussen gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders voor de verlening van Wm-vergunningen voor inrichtingen die handelingen met afvalstoffen verrichten, wordt aangepast. Uit rechtspraak van de Raad van State werden namelijk gedeputeerde staten (i.p.v. burgemeester en wethouders) ineens bevoegd gezag voor inrichtingen die handelingen met afvalstoffen verrichten die tot op dat moment de gemeente als bevoegd gezag hadden.
  - d. containers voor het inzamelen van huishoudelijke of bedrijfsafvalstoffen met een capaciteit van maximaal 35 m<sup>3</sup> worden uitgezonderd van de Wm-vergunningplicht.
  - e. de vereisten waaraan een aanvraag om een Wm-vergunning voor afvalverwerkende inrichtingen moet voldoen, zijn op twee punten aangepast.
  - f. twee bepalingen, die het bevoegd gezag verplichtten om de Minister van VROM informatie te verstrekken over bepaalde vergunningaanvragen voor inrichtingen die handelingen met gevaarlijke afvalstoffen verrichten, worden geschrapt.
2. Het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en enkele andere besluiten worden in 2005 aangepast als gevolg van de implementatie van de annex II van de Richtlijn storten (betreffende de acceptatiecriteria voor stortplaatsen).
3. Voor 2006 wordt een aanpassing van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen voorzien voor de regeling van enkele stortverboden en de aanpak van de ontheffingen van het stortverbod.
4. Het Besluit en de Regeling scheiden en gescheiden houden, die een aantal nu nog in PMV's vervatte regelingen op landelijk niveau brengt, zullen naar verwachting in 2006 van kracht worden.
5. Op 7 april 2005 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in het staatsblad gepubliceerd. Daarmee wordt de producentverantwoordelijkheid voor verpakkingen geregeld, invoering van statiegeld als optie vastgelegd en de verplichte meermaligheid van plastic flessen afgeschaft. Het besluit treedt gefaseerd in werking op nader door de staatssecretaris van VROM vast te stellen tijdstippen. De inwerkingtreding van producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen is beoogd per 1-1-2006. De inwerkingtreding van de overige onderdelen van het besluit staat nog niet vast.
6. Het Besluit stortverboden buiten inrichtingen wordt in 2005 aangepast om de vrijstelling van dit stortverbod van plantenresten en tarragrond te regelen.
7. Het Besluit beheer autowrakken wordt in 2005 aangepast op een aantal onderdelen, mede om het gebruik van autowrakken voor opleidings- en oefendoelen mogelijk te maken.
8. Verder zijn in 2005 twee belangrijke herzieningen van regelgeving ingezet, namelijk de integratie van vergunningen in de omgevingsvergunning en de integratie van algemene regels ter vervanging van vergunningverlening. Voor deze laatste integratie wordt bezien of en hoe ook activiteiten van afvalverwerkingsinrichtingen onder algemene regels kunnen vallen.
9. Tenslotte wordt in 2005 begonnen met een aanpassing van de wet milieubeheer waarin diverse zaken worden geregeld, waaronder de uitbreiding van de ontheffingscriteria voor de gescheiden inzameling van gft-afval en afschaffing van de regeling voor inzameling nabij elk perceel van huishoudelijk afval.

### **Ingetrokken regelgeving**

In 2004 is de volgende regelgeving ingetrokken:

1. Besluit beheer personenwagenbanden.
2. Besluit beheer wit- en bruingoed.
3. Besluit inzamelvergunning afvalstoffen en beheer afgewerkte olie.
4. Besluit luchtemissies afvalverbranding.
5. Regeling aanwijzing producten wit- en bruingoed.
6. Regeling afgewerkte olie.
7. Regeling eisen werking CFK- en HCF houdende koel- en vriesapparatuur 2002
8. Regeling meetmethoden luchtemissies afvalverbranding.
9. Ontwerp-regeling beheer autobanden
10. Regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolie.



### ***Wijziging van de EVOA***

Medio 2003 heeft de Europese Commissie een voorstel voor wijziging van de EVOA gepubliceerd, waarover inmiddels een gemeenschappelijk standpunt van de Raad is uitgebracht. Medio 2005 wordt een aangepast voorstel voor de EVOA-wijziging voor 2<sup>e</sup> lezing in de Raad gebracht. Naar verwachting zal de gewijzigde EVOA in 2007 van kracht worden.

### ***IPPC richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control)***

De IPPC richtlijn heeft tot doel het bereiken van een geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreinigingen door industriële activiteiten. Daartoe verplicht de richtlijn de EU lidstaten onder meer tot regulering via integrale milieuvergunningen van grote, milieuvervuilende bedrijven. De vergunningen moeten leiden tot het voorkomen of beperken van emissies naar lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen betreffende afval.

De afvalbeheerinrichtingen die onder de IPPC richtlijn vallen zijn:

- Alle installaties voor verwijdering (D1 t/m D15) en de meeste installaties voor nuttige toepassing (R1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13) van gevaarlijk afval met een capaciteit van meer dan 10 ton per dag;
- Verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval met een capaciteit van meer dan 3 ton per dag;
- Enkele verwijderingsinstallaties (D8, 9, 13, 14, 15) voor niet gevaarlijk afval met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag.

Stortplaatsen vallen niet onder de werkingssfeer van de IPPC richtlijn.

De richtlijn bevat onder meer elementen voor vergunningvoorwaarden, zoals emissiegrenswaarden voor bepaalde stoffen. Die grenswaarden zijn gebaseerd op en kunnen worden gehaald met de best beschikbare technieken (Best Available Techniques, BAT). De BAT's voor bepaalde categorieën van installaties worden beschreven in zogenoemde BAT-referentiedocumenten (BREF's). Er zijn op dit moment 15 BREF's gereed, waaronder geen afvalbeheeractiviteit (wel onder meer pulp- en papierbereiding, glasbereiding en cementproductie). Er zijn 16 BREF's in ontwikkeling, waaronder verbranding van afvalstoffen en de be-/verwerking van afvalstoffen. Deze afval BREF's worden medio 2005 technisch vastgesteld, waarna ze begin 2006 door de Europese Commissie worden vastgesteld. Op dit moment is een wijziging van de Wet milieubeheer in voorbereiding om de IPPC richtlijn in Nederlands recht om te zetten.



## B3 Wijziging LAP in 2004 en 2005

Het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) is op 3 maart 2003 in werking getreden. In mei 2004 is een eerste wijziging van het LAP in werking getreden. Een tweede, beperkte wijziging is in werking getreden in mei 2005. In de tweede helft van 2005 zal het LAP opnieuw worden gewijzigd.

### **LAP-wijziging 2004**

De belangrijkste reden voor deze wijziging zijn twee uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (arresten C-228/00 en C-458/00). Deze uitspraken geven duidelijkheid over het onderscheid tussen verbranden van afvalstoffen als vorm van nuttige toepassing en verbranden als vorm van verwijdering. De tekst in het LAP is middels de wijziging in lijn gebracht met deze uitspraken van het Hof. Het gaat hierbij met name om enkele definities en het in- en uitvoerbeleid.

Een andere reden voor de tussentijdse wijziging van het LAP heeft te maken met de kennisgeving bij in- en uitvoer. In hoofdstuk 12 van het LAP is onder meer uitgewerkt wanneer in- en uitvoer mogelijk is op basis van een algemene kennisgeving voor meerdere transporten of een kennisgeving per transport. In praktijk bleek de tekst van het oorspronkelijk LAP over onder meer sorteren verbetering te behoeven. Het gaat daarbij onder meer over het samenvoegen van fracties na sorteren, de bandbreedte in samenstellingspercentages en de te gebruiken methode voor monsternamen en analyse. Met de aanpassingen die door de wijziging van het LAP zijn doorgevoerd, wordt met name beoogd de uitvoering en handhaving te verbeteren en wordt rekening gehouden met praktijkervaringen van het bedrijfsleven.

Tenslotte is de wijziging van het LAP benut om de teksten over het vergunningenstelsel voor het inzamelen van scheepsafvalstoffen in lijn te brengen met het Besluit inzamelen afvalstoffen.

Het gewijzigde LAP is vastgesteld op 22 maart 2004 (Stcrt. 74, 2004) en op 18 mei 2004 in werking getreden. De wijzigingen zijn in de oorspronkelijke teksten opgenomen, waarna het hele LAP opnieuw is uitgegeven.

### **LAP-wijziging voorjaar 2005**

Begin 2005 is er een tweede aanpassing van het LAP tot stand gekomen. Aanleiding was enige jurisprudentie over de paragraaf in het LAP waarin wordt voorgeschreven op welke wijze moet worden gegarandeerd dat afzonderlijke vrachten afvalstoffen waarop een algemene kennisgeving bij in- en uitvoer voor sorteren betrekking heeft, dezelfde fysische en chemische eigenschappen hebben. Het gebruik van een sorteerinstallatie of het selectief inzamelen gelden nu niet meer als enige methoden om aan te tonen dat het uit te voeren afval een voldoende constante fysische en chemische samenstelling heeft. Ook andere methoden zijn nu toegestaan, mits de kennisgever aantoont dat het resultaat daarvan gelijkwaardig is.

Deze tweede wijziging is vastgesteld op 29 maart 2005 (Stcrt. 66, 2005) en op 5 mei 2005 in werking getreden. De tekst van deze wijziging is niet verwerkt in de integrale tekst van het LAP, maar is als apart bestand beschikbaar.



### ***Voornemen LAP-wijziging najaar 2005***

Zoals reeds gemeld in de vorige voortgangsrapportage is in het kader van de herijking van wet- en regelgeving besloten om het LAP niet vierjaarlijks, maar zesjaarlijks te vernieuwen. In de loop van 2004 en 2005 is een aantal ontwikkelingen opgetreden of zijn uitvoeringsproblemen aan het licht gekomen die het nodig maken het LAP opnieuw te wijzigen. Het voornemen is dan ook om in de tweede helft van 2005 een derde wijziging van het LAP tot stand te brengen. Enkele aspecten (geen uitputtende lijst) die bij deze wijziging worden betrokken zijn

#### ***1. wegvallen van de DTO***

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk A4 van deze voortgangsrapportage beschikt Nederland sinds eind 2004 niet meer over de draaitrommelovens bij AVR. Bij het opstellen van het LAP is nog wel uitgegaan van eigen DTO-capaciteit, hetgeen betekent dat het LAP door de sluiting van deze ovens op enkele plaatsen dient te worden geactualiseerd (zoals het in- en uitvoerbeleid, verwerkingstandaarden en de verwerking van gevaarlijk afval in AVI's).

#### ***2. gft-afval***

In 2004 heeft het AOO de Staatssecretaris van VROM geadviseerd over de toekomst van het gft-afvalbeheer en de Staatssecretaris heeft aangegeven dit advies over te nemen. Dit is aanleiding om criteria voor gemeenten te verruimen om in aanmerking te komen voor ontheffing van de verplichting om gft-afval gescheiden in te zamelen. Voor het LAP betekent dit een aanpassing van sectorplan 9. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen rond gft-afval paragraaf B5 van deze voortgangsrapportage.

#### ***3. andere minimumstandaard verontreinigde grond***

In lijn met motie die de Tweede Kamer heeft ingediend op 18 november 2002 (28600 XI, nr.22) zal het LAP zodanig worden aangepast dat voor verontreinigde grond waarvoor dat technisch mogelijk is immobilisatie en reinigen beide zijn toegestaan. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf C22 van deze voortgangsrapportage.



## B4 Verpakkingenbeleid en zwerfafval

### ***De EU richtlijn Verpakkingen en Verpakkingsafval (94/62/EG) en het beleid in Nederland***

Alle landen van de EU zijn verplicht door de EU richtlijn Verpakkingen en Verpakkingsafval (94/62/EG) te werken aan preventie en recycling van verpakkingsafval. Elke lidstaat heeft op eigen wijze invulling gegeven aan de verplichtingen van de richtlijn. In Nederland is de weg gekozen van een Convenant Verpakkingen, met een gedeelde verantwoordelijkheid voor overheden en bedrijfsleven. Het huidige Convenant Verpakkingen 3 loopt tot eind 2005.

In 2004 is de genoemde EU-richtlijn herzien en zijn de eisen voor preventie en recycling van verpakkingsafval aangescherpt. In combinatie met het nadere einde van het Convenant Verpakkingen 3 heeft deze aanscherping van de EU-richtlijn in Nederland in 2004 geleid tot discussie over mogelijke instrumenten. Naast de voortzetting van de bestaande convenantaanpak is hierbij onder meer ook gesproken over de introductie van een systeem van producentverantwoordelijkheid en over het invoeren van een statiegeldsysteem voor kleine (PET-)flesjes en blikjes. Daarnaast zijn ook heel andere alternatieven denkbaar, zoals het meer en gericht inzetten op nascheiding van verpakkingen uit integraal ingezameld afval.

In de loop van 2004 is de invoering van een producentverantwoordelijkheid voor verpakkingen en de invoering van statiegeld op kleine flesjes en blikjes met de AMvB verpakkingen en papier voorbereid. De inwerkingtreding van beide onderdelen is echter nog niet vastgelegd en kan bovendien los van elkaar plaatsvinden. Daardoor ontstaan meerdere beleidsopties, waaraan ook weer verschillende mogelijkheden voor beleidsinstrumenten zijn gekoppeld. Zo is door het ministerie van VROM aangegeven dat een eco-taks op verpakkingen alleen in beeld komt als partijen geen producentverantwoordelijkheid voor verpakkingen wensen.

Sinds november 2004 wordt in de Stuurgroep verpakkingenbeleid tussen de meest betrokken partijen (ministerie van VROM namens de rijksoverheid, VNG namens de gemeenten, SVM.PACT namens het bedrijfsleven en SNM namens de milieubeweging) overleg gevoerd over het toekomstige beleids- en uitvoeringskader voor verpakkingen en zwerfafval, dat na afloop van het huidige Convenant Verpakkingen III in werking moet treden.

### ***Gevolgen voor het in het LAP geformuleerde beleid***

De aanscherping van de EU-richtlijn heeft in ieder geval gevolgen voor de in het LAP opgenomen doelstellingen. Zo is er onder meer ook een doelstelling voor materiaalhergebruik en zijn de nu geformuleerde doelstellingen bedoeld voor 2008 (waar het LAP nog doelen voor 2006 noemt). Verder vereisen een aantal andere onderdelen van paragraaf 3 uit sectorplan 14 actualisatie. Het verpakkingenbeleid wordt dan ook betrokken bij de voor 2005 voorziene LAP-wijziging.

### ***Vervolg in 2005***

Er is discussie gaande over de vraag of het convenantmodel al dan niet moet worden vervangen door een wettelijke regeling met een producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen en op de vraag of er ter bestrijding van zwerfafval een beter alternatief is dan een statiegeldsysteem voor kleine (PET-)flesjes en blikjes. De VNG opteert in haar "position paper" voor de invoering van zowel een producentverantwoordelijkheid voor verpakkingen als statiegeld op kleine flesjes en blikjes. De gemeenten vinden met name het laatste een belangrijk instrument om zwerfvuil te beperken en vrezende met toenemende lasten te worden geconfronteerd wanneer de zwerfvuilproblematiek niet onder controle komt/blijft.





Het bedrijfsleven acht dit echter een duur instrument dat zich slechts richt op een beperkt deel van het zwerfafval (15 tot 20%) en daarmee ontoereikend om te gaan voldoen aan de EU-richtlijn. Namens het bedrijfsleven heeft SVM.PACT op voorhand al wel aangegeven, dat zij in ieder geval tegen de invoering van statiegeld op kleine flesjes en blikjes is. Bezien wordt nog of daar een werkzaam alternatief voor is waarbij geen extra lasten en kosten voor gemeenten ontstaan.



## B5 Gft-afval

### ***Toekomst van het gft-afvalbeheer; advies AOO***

Het afnemen van storten van huishoudelijk afval gecombineerd met de uitkomst van MER-LAP was voor de staatssecretaris van VROM aanleiding het AOO te vragen hem te adviseren over het gft-afvalbeheer in de toekomst. Ter voorbereiding van dit advies is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar onder meer de verwerkingskosten, inzamelkosten en verwerkingsalternatieven.

Bij de voorbereiding van het advies bleek dat een aantal gemeenten de huidige wettelijke verplichting om gft-afval gescheiden in te zamelen (met beperkte ontheffingsmogelijkheden) als een te strak keurslijf ervaren. Hierdoor is een optimalisatie van de gemeentelijke inzameling maar beperkt mogelijk. Het vergroten van de beleidsvrijheid voor gemeenten om het afvalbeleid op lokaal niveau beter in te vullen, is op twee manieren vorm te geven, namelijk door (1) de wettelijke verplichting tot gescheiden gft-inzameling uit de Wet milieubeheer te halen of door (2) aanpassing van de wettelijke inzamelplicht met verruimde ontheffingsmogelijkheden. Beide opties vereisen een aanpassing van de Wet milieubeheer. Uit de ledenconsultatie van de VNG blijkt dat bij het merendeel van de gemeenten de voorkeur uitgaat naar de tweede optie. De meeste lokale bestuurders vinden het opheffen van de wettelijke verplichting een brug te ver.

In de AOO-vergadering van 9 september 2004 heeft het AOO het gevraagde advies geformuleerd. De kern van het advies luidt:

*Het AOO adviseert de beleidsvrijheid voor gemeenten ten aanzien van de inrichting van het gft-afvalbeheer te vergroten, door het aanpassen van de wettelijke inzamelplicht met verruimde ontheffingsmogelijkheden.*

Hoewel het schrappen van de wettelijke verplichting de gemeenten de meeste vrijheid geeft en ook voor de langere termijn het meeste perspectief lijkt te bieden, heeft het AOO geadviseerd de beleidsvrijheid van gemeenten voor de inrichting van het gft-afvalbeheer te vergroten via een aanpassing van de wettelijke inzamelplicht met verruimde ontheffingsmogelijkheden. Zodoende krijgen gemeenten de mogelijkheid om naast de vigerende ontheffingsmogelijkheden ook:

- de frequentie van de inzameling te bepalen, waarbij bijvoorbeeld in de winter geen gescheiden inzameling plaatsvindt;
- alleen maar bepaalde fracties van het gft-afval gescheiden in te zamelen (bijvoorbeeld alleen tuinafval);
- andere afvalstromen met het gft-afval gescheiden in te zamelen (bijvoorbeeld luiers).

### ***Toekomst van het gft-afvalbeheer; vervolg***

Bij schrijven van 9 november 2004 heeft de staatssecretaris zowel het bestuurlijk AOO als de Tweede Kamer geïnformeerd omtrent zijn standpunt. Kort gezegd neemt de staatssecretaris het advies van het AOO over en zal hij een wijziging van de Wet milieubeheer voorbereiden. Op 10 november 2004 heeft de Tweede Kamer hierover met de staatssecretaris van gedachten gewisseld.

In 2005 worden de in het AOO-advies en in het standpunt van de staatssecretaris genoemde "verruimde ontheffingscriteria" nader geconcretiseerd. Door het AOO hierbij een centrale rol te geven, wordt de betrokkenheid van alle betrokken overheden vormgegeven. Als deze criteria op dat moment al voldoende helder zijn, wordt bij de aanpassing van het LAP (tweede helft van 2005) ook meteen een aanpassing van sectorplan 9 op dit punt meegenomen. Daarnaast wordt in 2005 gestart met de aanpassing van de Wet milieubeheer. Dit zal echter niet in 2005 afgerond kunnen worden.



### ***Milieu-aspecten van gft-afvalbeheer***

Sinds de inwerkingtreding van het LAP is er discussie over de milieueffecten van de verwerking van gft-afval. Met name de conclusie uit MER-LAP dat gescheiden inzamelen + composteren en integraal inzamelen + verbranden niet significant verschillen, gaf aanleiding tot veel reactie. In opdracht van de Vereniging Afvalbedrijven zijn de nieuwste inzichten t.a.v. composteren en het toepassen van compost gekwantificeerd en enkele gehanteerde procesgegevens geactualiseerd (Grontmij/IVAM 2004). Na doorrekening van deze nieuwe dataset, blijkt dat de verschillen tussen verbranden en composteren echter nog steeds niet significant zijn. Alleen wanneer, in tegenstelling tot de suggesties van de Cie-MER n.a.v. MER-LAP, de emissie van metalen naar de bodem via compost geheel buiten beschouwing wordt gelaten, wordt het verschil significant voor het milieuthema verspreiding. Voor andere milieuthema's blijft het verschil ook dan echter nog niet-significant. Al met al geeft dit geen aanleiding tot aanpassing van de minimumstandaard in het LAP of het bijstellen van het gevoerde beleid.



## B6 Afvalstof / niet-afvalstof

Om te voorkomen dat in vergelijkbare situaties door de afzonderlijke bevoegde gezagen verschillende uitspraken worden gedaan op de vraag of een stof wel of geen afvalstof is, is in 2002 de landelijke werkgroep "afvalstof / niet-afvalstof" opgericht. De werkgroep bestaat thans uit 17 actieve leden, afkomstig van provincies, DCMR en Uitvoering Afvalbeheer van SenterNovem. De provincies en de DCMR doen uitspraken over de afvalstatus van een stof in het kader van vergunningverlening. Uitvoering Afvalbeheer van SenterNovem doet dat sinds 1 januari 2005 namens VROM in het kader van de uitvoering van de EVOA.

Alle verzoeken waarmee aan het bevoegd gezag een standpunt over afvalstof/niet-afvalstof wordt gevraagd, worden aan de leden van de werkgroep voor advies voorgelegd. Dit gebeurt tijdens periodieke bijeenkomsten en via e-mail. Op basis van de adviezen van de leden van de werkgroep wordt door het betreffende bevoegd gezag een standpunt ingenomen en aan de verzoeker kenbaar gemaakt. De afstemming heeft de vorm van een collegiale toetsing en is niet bindend voor het bevoegd gezag. Er zijn sinds de oprichting ruim 60 verzoeken besproken. De onderwerpen lopen uiteen van de bepaling van het karakter van een (afval)stof tot de vraag in welke situatie wie het bevoegd gezag is.

Twee onderwerpen die in 2004 nadrukkelijk onderwerp van discussie zijn geweest, zijn de afbakening tussen bouwstoffen en afvalstoffen en de relatie tussen mest en afvalstoffen. Ook de vraag of reststoffen uit de voedingsmiddelenindustrie afvalstoffen zijn of juist grondstoffen voor de veevoederindustrie heeft in 2004 gespeeld. Deze onderwerpen zullen ook in 2005 aandacht vragen.

Het laatste nieuws over het onderwerp "afvalstof / niet-afvalstof" en uitspraken worden verzameld en gepubliceerd op de internetsite van SenterNovem ([www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer](http://www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer)). Er staan nu bijna 70 rechterlijke uitspraken en 28 uitspraken van bevoegde gezagen op deze site in de rubriek 'Afval of niet?'. De site geeft zo een goede indruk van de variatie aan afvalstromen en discussiepunten die met het onderwerp "afvalstof / niet-afvalstof" samenhangen.

Bij uitspraken van de Raad van State over het vestigen van een afvalstof, wordt vaak gerefereerd aan het ARCO-arrest (uitspraak van het Europese Hof, 15 juni 2000). In dit arrest is bepaald dat, als er sprake is van een residu van een productieproces, dit een belangrijke aanwijzing is voor het toekennen van het afvalstofkarakter. Bij het verliezen van het predikaat afvalstof worden vaak het ARCO arrest en het Mayer Parry arrest (uitspraken van het Europese Hof van respectievelijk 15 juni 2000 en 19 juni 2003) aangehaald. Uit het ARCO arrest blijkt dat een eenvoudige handeling die op de stof wordt toegepast het predikaat afval niet ontnemt. Hierdoor kan een stof die gelijkwaardig is aan een primaire grondstof nog steeds afval zijn. Uit het Mayer Parry arrest, waarbij het gaat om beoogd geproduceerde producten die zijn gemaakt van afval, blijkt dat essentieel is dat het afval in de oorspronkelijke vorm (dus van vóór het afvalstadium) moet zijn teruggebracht. Als dit niet het geval is, bijvoorbeeld als de stof nog een verontreiniging bevat, is er nog steeds sprake van afval.

Dit terrein blijkt tot nu toe erg casuïstisch van karakter, hetgeen ook in de jurisprudentie is te zien. Hierdoor is het moeilijk uit gevallen uit het verleden af te leiden wat dit betekent voor het oordeel in een nieuwe, net iets afwijkende situatie.



Voor de nabije toekomst is relevant dat de Europese Commissie het initiatief heeft genomen om helderheid te scheppen in het moment dat afvalstoffen ophouden afval te zijn. Zoals hiervoor aangegeven is dat een punt waarover regelmatig verschillend wordt gedacht en wat ook in de jurisprudentie regelmatig een rol speelt. Gelet op het casuïstisch karakter van het werkveld tot op dit moment zou een door de Commissie geformuleerde lijn aan veel onduidelijkheid een eind kunnen maken. De Commissie heeft aangegeven in de tweede helft van 2005 met deze aanpak te beginnen, waarbij de 25 lidstaten per stroom tot een gezamenlijk standpunt trachten te komen.



## B7 Producentenverantwoordelijkheid

De (mede)verantwoordelijkheid van producenten en importeurs voor het beheer van hun producten in het afvalstadium, aangeduid als producentenverantwoordelijkheid, is een van de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid. Sinds 1990 is voor een tiental producten producentenverantwoordelijkheid ingevoerd. Voor een aantal producten is dit op vrijwillige basis gebeurd, voor enkele andere producten is het op basis van artikel 10.17 van de Wet milieubeheer verplicht gesteld.

### ***Het nut van producentverantwoordelijkheid algemeen***

Als meerwaarde van producentenverantwoordelijkheid wordt van oudsher genoemd dat het leidt tot meer preventie en meer nuttige toepassing en dat het recht doet aan het beginsel "de vervuiler betaalt". Gebleken is dat de bestaande, veelal collectieve systemen geen daadwerkelijke prikkel tot preventie vormen. Wel leidt de introductie van producentenverantwoordelijkheid tot een meer efficiënte inzameling en verwerking en tot meer nuttige toepassing. Dit komt omdat door de introductie van producentenverantwoordelijkheid duidelijk wordt wie er verantwoordelijk is voor het bereiken van een bepaald doel, dat er een voorziening komt voor de financiering van ketendeficiten en dat een schaalvergroting wordt gerealiseerd die tot kostenverlaging leidt. De bestaande systemen van producentenverantwoordelijkheid tonen dus aan dat het instrument vooral nuttig is als:

- a) het huidige beheer in milieuhygiënische zin te wensen overlaat;
- b) sprake is van een ketendeficit dat een drempel vormt voor het realiseren van de gewenste vorm van beheer;
- c) onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het realiseren van het gewenste beheer het realiseren van een adequate structuur frustreert;
- d) versnippering van het aanbod van afvalstoffen leidt tot hoge kosten en onvoldoende basis voor het ontwikkelen en implementeren van nieuwe verwerkingstechnieken.

### ***Toetsing van de noodzaak van producentverantwoordelijkheid in specifieke gevallen***

In 2004 is voor een aantal producten en productgroepen beoordeeld of de introductie van producentenverantwoordelijkheid meerwaarde heeft en kan bijdragen aan een beter beheer van afvalstoffen. De reeds geïntroduceerde producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde producten staat hierbij niet ter discussie. De beoordeling betreft de volgende, in paragraaf 5.8 van het LAP genoemde, producten:

1. Langcyclische PVC-producten (met name leidingbuizen, dakbanen en -koepels en gevelementen)
2. Fotografisch gevaarlijk afval
3. Accu's
4. PVC- en glasvezelkabels
5. TL-buizen en spaarlampen
6. Gips, cellenbeton en asbestgelijkende vezelplaten
7. Componenten uit GHA; vloerbedekking en matrassen
8. Lecture bottles, gasflessen en brandblusapparatuur

Voor de genoemde producten en productgroepen zijn quick scans uitgevoerd, waarbij is gekeken naar de marktsituatie, de huidige verwerkingsstructuur en -technieken, de alternatieven voor de huidige wijze van verwerking en Europese ontwikkelingen. Bij de beoordeling of het meerwaarde heeft om producentenverantwoordelijkheid in te voeren, is gekeken in hoeverre de producten en productgroepen milieuhygiënisch een probleem vormen, of er een kans is op autonome ontwikkeling naar het gewenste beheer, wat het volume aan afvalstoffen is en wat de ontwikkeling van dit volume in de toekomst zal zijn.



Ook is rekening gehouden met de verhouding tussen de eventuele kosten van het invoeren van producentenverantwoordelijkheid en de (milieu)baten daarvan. Belangrijke indicatoren voor de (maatschappelijke) kosten zijn de complexiteit van de afvalbeheersketen (aantal ontdoeners, innamepunten, producenten/importeurs) en de mogelijkheden tot samenwerking binnen de keten dan wel de aansluiting bij bestaande beheersstructuren.

Indicatoren voor de (milieu) baten zijn de absolute hoeveelheid afval, de ernst van een eventueel milieuhygiënisch probleem dat wordt opgelost dan wel, als er geen groot probleem is, de milieuhygiënische meerwaarde van een andere wijze van beheer.

Tenslotte is bij de beoordeling ook rekening gehouden met algemene (beleids)ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de vaststelling van het LAP, zoals het beleid voor administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven en het terugdringen van regelgeving.

De beoordelingen betekenen voor de in paragraaf 5.8 van het LAP genoemde producten het volgende:

1. Langcyclische PVC-producten.

Voor langcyclische PVC-producten als PVC-kabels en leidingbuizen wordt door de Europese Commissie de mogelijkheid van invoering van producentenverantwoordelijkheid open gehouden (Groenboek PVC en het milieu). Voor beide productgroepen geldt dat het op dit moment onduidelijk is wanneer hiertoe initiatieven te verwachten zijn. Nederland zal de Europese initiatieven voor de invoering van (een vorm van) producentenverantwoordelijkheid voor de genoemde productgroepen in principe ondersteunen en geen aparte nationale actie ondernemen.

Voor kunststof gevelelementen geldt in Nederland reeds een verwijderingsbijdrage, die algemeen verbindend verklaard is. Aanvullende actie is derhalve niet nodig;

2. Fotografisch gevaarlijk afval.

Voor deze afvalstroom wordt producentenverantwoordelijkheid niet ingevoerd, omdat dit onvoldoende milieuhygiënische meerwaarde heeft, dan wel de verhouding tussen kosten en baten die samenhangen met de invoering van producentenverantwoordelijkheid niet gunstig is en er geen indicaties zijn dat dit in de toekomst zal veranderen. De hoeveelheid fotografisch gevaarlijk afval zal als gevolg van digitalisering van de fotografie in de toekomst verder afnemen.

3. Accu's.

Deze productgroep is onderdeel van de concept EU-richtlijn (afgedankte) batterijen en accu's, waarin onder meer de producentenverantwoordelijkheid wordt geregeld. Deze richtlijn wordt naar verwachting in de eerste helft van 2006 vastgesteld. Daarmee is aparte Nederlandse actie niet meer noodzakelijk.

4. PVC- en glasvezelkabels.

Voor kabels geldt dat de toename van de maatschappelijke lasten die invoering van producentenverantwoordelijkheid met zich mee brengt moeilijk verenigbaar zijn met de doelstellingen om de lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. De verhouding tussen kosten en baten die samenhangen met de invoering pakken niet gunstig uit en er zijn geen indicaties dat dit in de toekomst zal veranderen. Gelet hierop wordt voor deze productgroep geen producentenverantwoordelijkheid ingevoerd.

5. TL-buizen en spaarlampen

Deze productgroep is onderdeel van de EU-Richtlijn Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten. Deze richtlijn is omgezet in de Nederlandse wetgeving en 13 augustus 2004 in werking getreden. Daarmee is producentenverantwoordelijkheid voor deze productgroep geïntroduceerd.

6. Gips, cellenbeton en asbestgelijkende vezelplaten.

Voor gips heeft producentenverantwoordelijkheid wel een meerwaarde, maar de toename van de maatschappelijke lasten die dit met zich mee brengt zijn moeilijk verenigbaar met de doelstellingen om de lasten voor het bedrijfsleven te verminderen.

Voor de overige producten geldt dat producentenverantwoordelijkheid onvoldoende milieuhygiënische meerwaarde heeft en er een ongunstige verhouding is tussen kosten en baten die samenhangen met de invoering ervan.

Gelet hierop wordt voor deze producten geen producentenverantwoordelijkheid ingevoerd.



7. Componenten uit GHA; vloerbedekking en matrassen.

De Europese Commissie heeft aangegeven producentenverantwoordelijkheid te willen introduceren voor vloerbedekking. Dit voornemen is opgenomen in het 6e Milieu Actie Programma. In verband met dit voornemen wordt vooralsnog geen apart Nederlands initiatief genomen, maar worden Europese initiatieven ondersteund.

Voor matrassen geldt dat de invoering van producentenverantwoordelijkheid onvoldoende milieuhygiënische meerwaarde heeft en dat er een ongunstige verhouding is tussen kosten en baten die samenhangen met de invoering ervan. Gelet hierop wordt voor matrassen geen producentenverantwoordelijkheid ingevoerd.

8. Lecture bottles, gasflessen en brandblusapparatuur.

Voor lecture bottles geldt dat de invoering van producentenverantwoordelijkheid onvoldoende milieuhygiënische meerwaarde heeft en dat er een ongunstige verhouding is tussen kosten en baten die samenhangen met de invoering ervan.

Voor gasflessen geldt dat de invoering van producentenverantwoordelijkheid onvoldoende milieuhygiënische meerwaarde heeft, want er is al een economische prikkel tot hergebruik.

Voor brandblusapparatuur heeft producentenverantwoordelijkheid wel een meerwaarde, maar de toename van de maatschappelijke lasten die dit met zich mee brengt zijn moeilijk verenigbaar met de doelstellingen om de lasten voor het bedrijfsleven te verminderen.

Gelet hierop wordt voor geen van de drie genoemde producten producentenverantwoordelijkheid ingevoerd.





## B8 Afvalverwerking toetsen aan het LAP

### **Afwijkingen**

Er zijn in 2004 geen afwijkingsprocedures bij het AOO aangemeld.

### **Toetsen aan de minimumstandaard**

In 2004 is in twee gevallen in het kader van een vergunningprocedure een afwijkende verwerkingsmethode met behulp van een LCA getoetst aan de minimumstandaard. In beide gevallen is door het bevoegd gezag uiteindelijk geoordeeld dat de aangevraagde afvalverwerking “even goed of beter” uitpakt voor het milieu en dat vergunningverlening binnen de randvoorwaarden van het LAP mogelijk is. Bureau AOO is door het bevoegd gezag in beide gevallen bij deze toets betrokken

Het eerste geval betrof de pyrolyse van oliehoudende afvalstoffen, gebruikte chemicaliënverpakkingen en verfafval in bulk bij ATM te Moerdijk. In een LCA heeft de initiatiefnemer de verwerking hiervan vergeleken met verwerking in een draaitrommeloven. Voor oliehoudende stoffen, welke voor een deel bestaan uit de slibfractie van olie/water/slib (o/w/s), is hierbij als referentie verbranding in een draaitrommeloven gehanteerd, terwijl volgens het LAP de minimumstandaard deze verwerkingsvorm voor o/w/s juist expliciet uitsluit. In de vergunning heeft het bevoegd gezag dit ondervangen door op te nemen dat pyrolyse alleen is toegestaan voor stromen waarvan uit analyse blijkt dat deze niet in een AVI kunnen worden verwerkt. Bovendien zou het gaan om slibben die niet geschikt zijn voor verwerking door thermische grondreiniging. Met deze inperking heeft het kiezen van de draaitrommeloven als referentie milieuhygiënisch geen nadelige gevolgen.

Het andere geval betreft de verwerking van spuitbussen bij de Zavin. Conform het LAP is deze verwerking door een LCA vergeleken met verwerking in een draaitrommeloven. In haar advies aan het bevoegd gezag heeft het AOO nog wel expliciet gewezen op de primaire functie van de Zavin (verwerking van specifiek ziekenhuisafval) en de provincie verzocht de vergunning zo in te richten dat verwerking van spuitbussen alleen eventuele overcapaciteit van de installatie betreft en dat de verwerking van specifiek ziekenhuisafval altijd voorrang moet krijgen.

Naast deze gevallen die betrekking hadden op concrete initiatieven zijn er twee algemene LCA-vergelijkingen voor afvalverwerking uitgevoerd, namelijk een vergelijking tussen reinigen en immobiliseren van verontreinigde grond (zie paragraaf C22 van deze voortgangsrapportage) en een vergelijking tussen composteren en verbranden van gft-afval (zie paragraaf B5 van deze voortgangsrapportage).



## B9 In- en uitvoer van afval

### Overzicht

In tabel B9.1 is een overzicht gegeven van de in- en uitvoer van afvalstoffen met kennisgeving in de jaren 2000 tot en met 2004. Ten opzichte van 2003 neemt zowel de in- als de uitvoer voor zowel nuttige toepassing als verwijdering toe.

Tabel B9.1 in- en uitvoer van afvalstoffen

	Verwijdering (kton)					Nuttige toepassing (kton)				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Invoer	24	28	20	4	33	384	484	403	446	540
Uitvoer	196	178	491	463	756	1.249	1.964	2.938	3.379	3.613

Bron: IMA

### Invoer van afvalstoffen tot en met 2004

In 2004 is 573 kton afval ingevoerd om in Nederland nuttig toegepast (540 kton) of verwijderd (33 kton) te worden. In 2003 werd nog 450 kton ingevoerd, waarvan 446 kton nuttig is toegepast en 4 kton is verwijderd. In 2004 bestond 68% van de totale invoer uit AVI-bodemassen en verontreinigde grond (beide ten behoeve van nuttige toepassing).

In figuur B9.1 is een overzicht opgenomen van de hoeveelheden ingevoerd afval sinds 1998, waarbij een onderscheid is aangebracht tussen verwijderen en nuttige toepassing. De totale hoeveelheid ingevoerd afval varieerde de laatste jaren tussen de 400 en 500 kton. In die lijn is de hoeveelheid ingevoerd afval in 2004 (573 kton) duidelijk meer. De fluctuaties over de jaren heen worden met name bepaald door de verschillende hoeveelheden ingevoerde verontreinigde grond. Het aandeel van ingevoerde afvalstoffen voor verwijdering is sinds 2000 maximaal 5%.

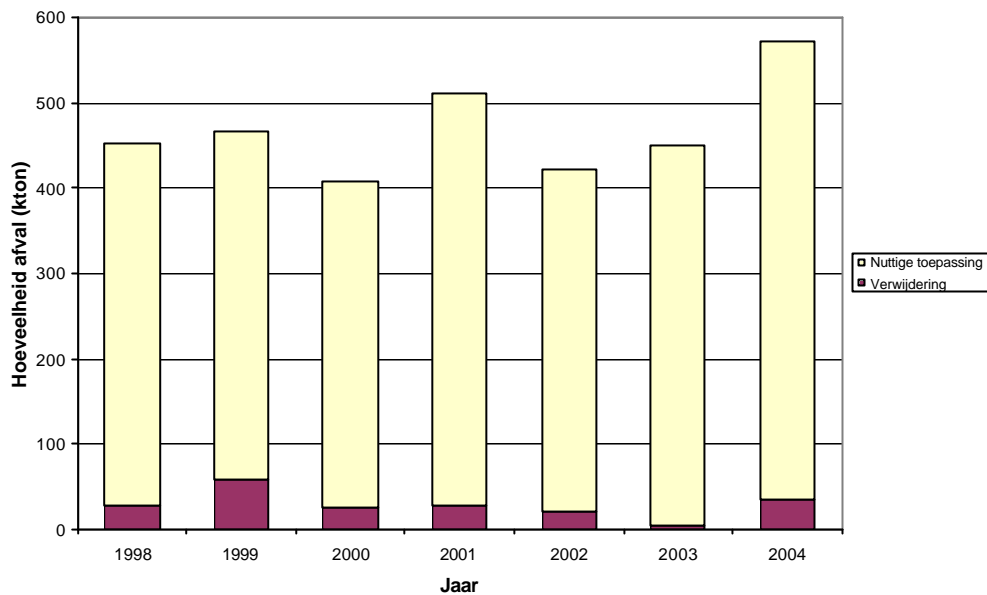
### Uitvoer van afvalstoffen tot en met 2004

In 2004 is 4.370 kton afval uitgevoerd voor nuttige toepassing (3.613 kton) en verwijdering (756 kton). In vergelijking met 2003 (3.842 kton uitvoer waarvan 3.379 kton ten behoeve van nuttige toepassing en 463 kton ten behoeve van verwijdering) is dit een toename van 527 kton, ofwel een stijging van bijna 14%. De variatie aan afvalstoffen die wordt uitgevoerd, is groot. De in omvang 8 grootste afvalstromen<sup>22</sup> zijn samen goed voor bijna 80% van de totale uitvoer.

<sup>22</sup> Te weten (alfabetisch gesorteerd): AVI-bodemassen, houtafval, papier-/kunststoffractie uit huishoudelijk afval en bedrijfsafval, RDF (energiekorrels), rejets uit de papierindustrie, restfractie uit sortering bouw-, sloop en bedrijfsafval, verontreinigde grond en zuiveringsslib.



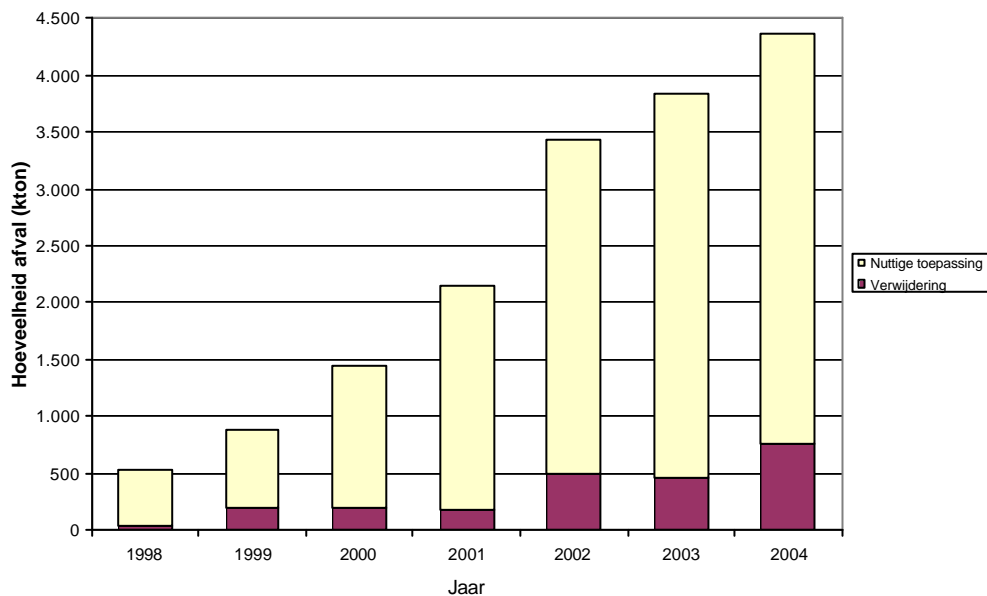
Figuur B9.1 Ingevoerd afval tussen 1998 en 2004, onderverdeeld naar nuttige toepassing en verwijdering



Bron: SenterNovem

In figuur B9.2 is een overzicht opgenomen van de hoeveelheden uitgevoerd afval sinds 1998, waarbij een onderscheid is aangebracht tussen verwijderen en nuttige toepassing. Tussen 1998 en 2004 is de totale hoeveelheid uitgevoerd afval toegenomen van iets meer dan 500 kton naar bijna 4.300 kton. Het aandeel verwijderen varieert tussen 7 en 21%, waarbij een stijgende lijn is te zien. Het laatste jaar is 17% van het uitgevoerde afval ten behoeve van verwijdering uitgevoerd.

Figuur B9.2 Uitgevoerd afval tussen 1998 en 2004, onderverdeeld naar nuttige toepassing en verwijdering



Bron: SenterNovem



## C Sectorplanspecifieke activiteiten

In dit deel is per sectorplan ingegaan op specifieke acties en ontwikkelingen. Dit kan gaan om het opzetten van een systeem van productenverantwoordelijkheid, opstellen van een handreiking, aanpassen van een normering of regelgeving, uitvoeren van een specifiek onderzoek, etc. Alleen de sectorplannen waarin expliciete acties zijn opgenomen of waarvoor relevante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, zijn hieronder behandeld.

### C3 sectorplan afval van onderhoud van openbare ruimten

#### **Beperken van zwerfafval**

Zie paragraaf B5 van deze voortgangsrapportage.

### C6 sectorplan reststoffen van afvalverbranding

#### **AVI-vliegas**

Sectorplan 6 bevat het voornemen een stortverbod voor onbehandeld AVI-vliegas in te stellen wanneer voldoende capaciteit is gerealiseerd voor geconditioneerde berging. AVI-vliegas wordt nu soms gelijk met AVI-rookgasreinigingsresidu in big-bags gestort. Als duidelijk is wat de meest geschikte beheerwijze voor rookgasreinigingsresidu is, zal worden aangegeven of de aangekondigde aanpassing van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen daadwerkelijk wordt geëffectueerd.

#### **AVI-rookgasreinigingsresidu en DTO-vliegas**

Voor AVI-rookgasreinigingsresiduen is het voornemen om een verbod op berging in big-bags in te stellen wanneer afdoende alternatieven beschikbaar zijn. Voor AVI-rookgasreinigingsresiduen is in het LAP het voornemen om een verbod op berging in big-bags in te stellen wanneer afdoende alternatieven beschikbaar zijn. Natte AVI rookgasreinigingsresiduen kunnen inmiddels geïmmobiliseerd worden, droge AVI rookgasreinigingsresiduen bevatten doorgaans te veel zouten waardoor ze op basis van de regeling geconditioneerde afvalstoffen niet geïmmobiliseerd mogen worden.

De DTO's van AVR zijn gesloten waardoor er geen DTO-vliegas meer vrij komt.

### C8 sectorplan afval van verlichting

#### **Producentverantwoordelijkheid**

In paragraaf 3.2 van het sectorplan is sprake van een mogelijke invoering van producentverantwoordelijkheid voor tl-buizen en spaarlampen. Met de implementatie van de EU-Richtlijn Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten in de Nederlandse wetgeving (augustus 2004) is, is producentenverantwoordelijkheid voor deze productgroep inmiddels geïntroduceerd. De tekst van het sectorplan zal in de loop van 2005 op dit punt worden geactualiseerd.



## C9 sectorplan organisch afval

### **Het opstellen van een handreiking groenafval**

In 2003 is de Handreiking 'relevante regelgeving bij toepassing van groenafval' opgesteld. Zij geeft ont-  
doeners van groenafval en het bevoegd gezag informatie over de regelgeving die van toepassing is bij het  
onderwerken van groenafval, het dempen van sloten met groenafval, enz.

Bij het opstellen van de handreiking is gebleken dat artikel 10.2 van de Wet milieubeheer een concrete  
belemmering vormt voor een aantal gangbare landbouwpraktijken en het gebruikelijke beheer van sloten  
en watergangen. Dit artikel bevat namelijk een verbod om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze bui-  
ten een inrichting op of in de bodem te brengen. Daarom is een aanpassing van het Besluit vrijstelling  
stortverbod buiten inrichtingen, dat op dit wetsartikel is gebaseerd, in voorbereiding. Het ontwerpbesluit is  
op 12 oktober 2004 in de staatscourant gepubliceerd en eind maart 2005 ter advisering aan de Raad van  
State verzonden.

Met de beoogde aanpassing wordt het mogelijk om bij regeling een aantal gangbare praktijken mogelijk te  
maken, zoals:

- het onderwerken van oogstrestanten op percelen waar de oogstrestanten vrijkomen;
- het onderwerken van maaisel in de directe nabijheid van de plaats waar het vrijkomt;
- het terugbrengen van tarragronde naar landbouwgronden;
- het toepassen van heideplagsel binnen het natuurgebied waar het is vrijgekomen.

Als vervolg op de hiervoor genoemde handreiking is in 2004 een project gestart, waarin wordt bezien wel-  
ke alternatieve verwerkingsroutes van maaisel en ander groenafval beschikbaar en acceptabel zijn. Dit is  
een gezamenlijk project van VROM, LNV, IPO en UvW. De resultaten van het project worden gebruikt bij  
het opstellen van de regeling die hangt onder het Besluit vrijstelling stortverbod buiten inrichtingen.

### **Aanpassen BOOM**

De nieuwe Meststoffenwet en het Besluit gebruik Meststoffen, waarin het herziene Besluit kwaliteit en ge-  
bruik Overige Organische Meststoffen (BOOM) zal worden opgenomen, zullen, indien haalbaar, op 1 ja-  
nuari 2006 in werking treden. Vanaf die zelfde datum zullen compost en zuiveringslib ook mee gaan tellen  
in het nieuwe gebruiksnormenstelsel, waarin het gebruik van nutriënten in meststoffen wordt gereguleerd.  
Compost krijgt voor stikstof een relatief lage werkingscoëfficiënt en ten aanzien van de fosfaat wordt de  
grondfractie in het compost vrijgesteld.

De eerder door de Europese Commissie toegezegde Richtlijn biowaste, lijkt er niet te komen. Wel is er  
sprake van dat onder de EU strategie preventie en hergebruik van afvalstoffen aanwijzingen of voorschrif-  
ten ten aanzien van gft-afval en compost kunnen komen. Hoe dit er verder uit gaat zien is om op dit mo-  
ment nog onduidelijk.

### **Toekomst van het gft-afvalbeheer**

Zie hiervoor de separate bespreking in deel B5 van deze voortgangsrapportage.

## C10 sectorplan specifiek ziekenhuisafval

### **Gewenste verwerkingsstructuur**

In november 2003 is het in het LAP aangekondigde onderzoek gestart naar de meest gewenste structuur  
voor inzameling en verwijdering van specifiek ziekenhuisafval. Tijdens fase 1 van het onderzoek is alle  
relevante informatie over specifiek ziekenhuisafval op een rij gezet: geldende en in voorbereiding zijnde  
nationale en internationale regelgeving, hoeveelheid en samenstelling van het afval, definities en beheer-  
structuren in het buitenland, enz. Deze eerste fase had tot doel om zicht te krijgen op eventuele tegenstri-  
digheden in de regelgeving en te komen tot een definitie van afval dat een bijzondere verwijderingstructuur  
verdient. In de tweede fase worden de uitgangspunten en criteria waaraan de verwijderingstructuur dient te  
voldoen (verpakking, transport, verwerkingsmethode, etc.) uitgewerkt, waarna in de derde fase een aantal  
mogelijke verwijderingstructuren met elkaar worden vergeleken.

Besloten is de tweede en derde fase van het onderzoek niet meer uit te voeren. De begeleidingscommis-  
sie was namelijk van mening dat de eerste fase voldoende informatie heeft opgeleverd om een potentiële  
structuur te kunnen ontwerpen. Deze structuur maakt een scheiding in meer deelstromen mogelijk en  
maakt het mogelijk om voorbereidingen uit te voeren om de gevaarsaspecten van deelstromen weg te  
nemen. Er moet echter wel worden bezien of deze structuur in de praktijk haalbaar is.



Hiertoe moet een aantal vragen over uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, technische eisen aan voorbereidingshandelingen, vergunningvoorwaarden en kosten nog worden beantwoord. Het streven is om de diverse onderzoeken in de zomer 2005 af te ronden, waarna een definitieve keuze voor een verwijderingsstructuur kan worden gemaakt.

#### C12 sectorplan scheepsafvalstoffen

##### ***Wet- en regelgeving***

Hoewel het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart reeds ten tijde van de vorige voortgangsrapportage gereed en gepubliceerd was, is deze AMvB nog niet inwerking getreden. Inwerkingtreding is namelijk afhankelijk van de ratificatie van het Scheepsafvalstoffenverdrag door alle deelnemende landen. Zwitserland, Luxemburg, Duitsland en Nederland hebben geratificeerd. Het wachten is nog op de ratificatie door België en Frankrijk. Omdat er rekening mee wordt gehouden dat België op korte termijn niet zal ratificeren, beraadt Nederland zich (ook in CCR verband) op zowel nationale als internationale alternatieven.

Het besluit inzamelen afvalstoffen is per 1 mei 2004 inwerking getreden. Omwille van eenduidigheid is hierin de inzamelvergunningplicht voor scheepsafvalstoffen uitgebreid tot alle gevaarlijke afvalstoffen van schepen. Daarnaast is ook het inzamelen van alle gevaarlijke afvalstoffen die vrijkomen bij het schoonmaken van schepen vergunningplichtig gesteld. Het voornemen in het LAP tot uitsluiting van beide soorten vergunningen bij één rechtspersoon is om uitvoeringstechnische redenen echter komen te vervallen. Bij de aanpassing van het LAP in 2004 is dit gewijzigd.

##### ***Indirecte financiering en afstemmen diverse systemen***

Aan de betrokken intermediaire organisaties (SAB, Ravens, SFAV) wordt overgelaten om hun systemen van indirecte financiering binnen de scheepvaartsector op elkaar te laten aansluiten. Tot op heden zijn er geen concrete acties gestart om tot een afstemming van de financieringsregelingen te komen. In 2004 is door het SAB een beperkte vorm van directe financiering ingevoerd waarbij ontdoeners deels betalen voor de hoeveelheid afgegeven afvalstoffen.

In het kader van de implementatie van het Scheepsafvalstoffenverdrag is voor het beheer van huisvuil, KCA/KGA (met uitzondering van olie- en vethoudend KCA/KGA) en grof huishoudelijk afval uit de scheepvaartsector een conceptstructuurplan opgezet. Vooruitlopend op de ratificatie van het verdrag door alle deelnemende landen, wordt het plan voorzover het de structuur betreft reeds op vrijwillige basis in Nederland uitgevoerd. De bijbehorende financiering kan pas na verplichte internationale afstemming plaatsvinden zodra het verdrag ook daadwerkelijk in werking is getreden.

De - ter implementatie van de Richtlijn Havenontvangstinstallaties (2000/59/EG) - gewijzigde Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) is per 15 oktober 2004 in werking getreden. In deze wet is rekening gehouden met de bijzondere wijze van financiering van het afval van de zeevisserij. De status van het convenant tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de (zee)visserij-organisaties is in dit kader opnieuw bezien. Hiermee is deze actie uit het LAP afgerond.

##### ***Evaluatie inzamelvergunningstelsel scheepsafval***

In het LAP is een onderzoek aangekondigd naar de omstandigheden waaronder de beperking van het aantal inzamelvergunninghouders kan worden losgelaten, of onder welke omstandigheden het vergunningvereiste kan worden opgeheven. Aan het opheffen van het moratorium of de inzamelvergunningplicht is de eis verbonden dat er goed functionerende intermediaire organisaties moeten zijn. Nu de richtlijn havenontvangstinstallaties in werking is getreden is dit thans ten dele het geval (zeevaart). Alleen de Stichting Afvalstoffen Binnenvaart (SAB) is thans nog geen wettelijk geregelde intermediair. Zij wordt pas nationaal instituut wanneer het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart in werking treedt (zie onder "wet- en regelgeving"). Mede hierom is de evaluatie van het vergunningstelsel nog niet gestart.

#### C13 sectorplan bouw- en sloopafval en daarmee vergelijkbare afvalstoffen

##### ***Scheiden van bouw- en sloopafval op de bouwplaats***

In de vorige voortgangsrapportage is aangegeven dat een nog op te stellen AMvB slopen onder de nieuwe Bouwwet gaat vallen. Er komt echter geen nieuwe Bouwwet, omdat de 'omgevingsvergunning' (in de wandelgangen wel VROM-vergunning genoemd) wordt voorbereid. Op dit moment wordt bezien wat de omgevingsvergunning betekent voor de AMvB slopen.



### **Stortverbod voor gips**

Onderzoek heeft aangetoond dat materiaalhergebruik van gips mogelijk is. Er is echter nog onduidelijkheid over de hoeveelheid gips die in Nederland beschikbaar is om te worden hergebruikt, mede als gevolg van uitvoer van gips. Dat houdt in dat ook (nog) niet duidelijk is of in Nederland wel voldoende capaciteit zal worden gerealiseerd voor het hergebruik. Gelet op deze onzekerheden is een stortverbod nog niet aan de orde.

### **Stortverbod voor asbest**

Er is een initiatief om een installatie voor de vernietiging van asbestvezels te bouwen in Nederland. De initiatiefnemer heeft inmiddels een startnotitie ingediend bij het bevoegd gezag (provincie Noord-Brabant) als start van een procedure om een milieueffectrapport op te stellen. Vanuit de Rijksoverheid wordt de voortgang van de procedure en eventuele realisatie van een installatie gevolgd. Zo mogelijk leidt dat in 2005 of 2006 tot een nadere afweging omtrent de wenselijkheid/noodzaak van een stortverbod voor asbest. In het LAP is deze mogelijkheid reeds nadrukkelijk vermeld wanneer de situatie ontstaat dat er voor heel Nederland een milieuhygiënisch en financieel verantwoord initiatief ontstaat.

### **Stortverbod voor dakafval**

Sinds 1 september 2004 is het stortverbod omgezet in een absoluut stortverbod voor bitumineus dakbedekkingsafval, teerhoudend dakbedekkingsafval en composieten van deze stromen.

- Bitumineus dakafval kan in ieder geval verwerkt worden en daar wordt ook geen ontheffing van het stortverbod voor verleend.
- Voor teerhoudend dakbedekkingsafval wordt momenteel ontheffing verleend als de stortplaats bij de aanvraag kan aantonen dan het niet door AVI's wordt geaccepteerd. Zolang geen (of onvoldoende) alternatieve verwerkingsmogelijkheden beschikbaar zijn, blijft het verlenen van ontheffingen noodzakelijk.
- Voor composieten wordt, vanwege een uitspraak van de Raad van State, momenteel ontheffing verleend omdat nog onvoldoende duidelijk is of het materiaal ook werkelijk verwerkt kan worden.

### **Aanpassingen Bouwstoffenbesluit**

Mede door de herijking VROM-regelgeving, zal een radicale wijziging van het Bouwstoffenbesluit plaatsvinden (afgerond in 2007). Vooruitlopend daarop is op 31 oktober 2004 een vrijstellingregeling in werking getreden, die voor een interim-periode de belangrijkste kritiekpunten oplost en de nuttige toepassing van bepaalde materialen bevordert. Hierdoor worden onder meer bestuurslasten en administratieve lasten van het bedrijfsleven beperkt.

### **Producentverantwoordelijkheid**

In de overwegingen bij de minimumstandaard voor gips en cellenbeton is sprake van een mogelijke introductie van producentverantwoordelijkheid. Inmiddels is duidelijk dat voor deze stromen geen producentverantwoordelijkheid wordt ingevoerd (zie paragraaf B7 van deze voortgangsrapportage). De tekst van het sectorplan wordt in de loop van 2005 geactualiseerd.

## C15 sectorplan wit- en bruingoed

### **WEEE-richtlijn**

De EG-richtlijn betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (WEEE) en de EG-richtlijn betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (ROHS) zijn op 18-2-2003 vastgesteld. Implementatie heeft plaatsgevonden door het opstellen van het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur en een gelijknamige Regeling. Besluit en Regeling zijn op 13-8-2004 in werking getreden.

## C16 sectorplan explosieve afvalstoffen en drukhouders

### **Producentverantwoordelijkheid**

In de paragrafen 4.5.1 en 4.6.1 is sprake van een mogelijke introductie van producentverantwoordelijkheid voor respectievelijk gasflessen (incl. lecture bottles) en brandblussers. Inmiddels is duidelijk dat voor deze beide stromen geen producentverantwoordelijkheid wordt ingevoerd (zie paragraaf B7 van deze voortgangsrapportage). De tekst van het sectorplan wordt in de loop van 2005 geactualiseerd.



#### C18 sectorplan papier en karton

##### ***Wettelijk reguleren van de inzamelverantwoordelijkheid***

Op 7 april 2005 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton in het staatsblad gepubliceerd. Daarmee wordt onder meer de producentverantwoordelijkheid voor verpakkingen geregeld. Het besluit handelt zowel over verpakkingen in de breedste zin, als over kranten en tijdschriften.

#### C19 sectorplan kunststofafval

##### ***Producentverantwoordelijkheid PVC-producten***

In paragraaf 3.2 van het sectorplan is sprake van een mogelijke invoering van producentverantwoordelijkheid voor langcyclische PVC-producten. Vanwege initiatieven op Europees niveau ziet Nederland voorlopig af van nationale initiatieven (zie paragraaf B7 van deze voortgangsrapportage). De tekst van het sectorplan wordt in de loop van 2005 op dit punt geactualiseerd.

##### ***Producentverantwoordelijkheid land- en tuinbouwfolie***

In de staatscourant van 12 oktober 2004 heeft de regering haar voornemen bekendgemaakt om het besluit Beheer land- en tuinbouwfolies in te trekken. Het beëindigen van de producentverantwoordelijkheid voor deze afvalstroom is een concrete invulling van het uitgangspunt van het kabinet tot vermindering van regels. Gebleken is dat deze regelgeving voor deze afvalstroom weinig of geen toegevoegde waarde heeft. In praktijk blijkt het opzetten van een specifiek systeem voor inzameling en verwerking in dit geval tot veel problemen leidt vanwege de mate van verontreiniging van deze stroom, met name bij tuinbouwfolies. Voor landbouwfolies is wel een aantal initiatieven ontstaan. Mede gelet op de beperkte omvang van de afvalstroom en de daarmee gepaard gaande minimale milieuwinst die behaald kan worden is besloten de regelgeving in te trekken. Omdat de regeling aanwijzing land- en tuinbouwfolie reeds in oktober 2003 is ingetrokken en er in praktijk dus al geen folies meer waren aangewezen op grond van het besluit, had het besluit al langer geen feitelijke werking meer.

Dit betekent dat de tekst van sectorplan 19 van het LAP wordt aangepast.

#### C22 sectorplan ernstig verontreinigde grond

##### ***Minimumstandaard reinigen of immobiliseren***

Op 18 november 2002 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen (28600 XI, nr.22) om immobilisatie en reiniging als gelijkwaardig te beschouwen. Nadat de staatssecretaris de kamer op 3 februari 2003 schriftelijk heeft laten weten deze motie niet uit te voeren zijn hierover kamervragen gesteld (19/VROM/2003) en beantwoord (SAS2003021520).

Volgens de minimumstandaard voor verontreinigde grond is immobiliseren alleen toegestaan voor niet reinigbare grond. Na overleg met het bedrijfsleven is besloten om een volledig, objectief en onafhankelijk LCA-onderzoek uit te laten voeren om meer duidelijkheid te krijgen over de milieuhygiënische verschillen tussen het reinigen en immobiliseren van verontreinigde grond. In opdracht van het Centrum voor Immobilisatie (CIM) is eind 2003 dit onderzoek gestart en medio 2004 afgerond.

Een principieel verschil tussen beide opties is dat bij reinigen de vervuiling definitief aan het milieu wordt onttrokken en wordt geborgen op een gecontroleerde deponie. Bij immobilisatie wordt de vervuiling weliswaar gebonden, maar blijft het verdeeld in het milieu aanwezig. Hoe zich dit op de lange termijn ontwikkelt is echter vaak onduidelijk. Uit het onderzoek is gebleken dat de methodiek van de LCA niet geschikt is om het potentiële risico op de lange termijn goed te kwantificeren. Met deze wezenlijke kanttekening blijkt er niet echt een significant verschil tussen beide verwerkingsopties over te blijven.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer reeds geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek in het overleg met de kamer over de beleidsbrief bodem (10 juni 2004). Ondanks genoemde onzekerheid op de lange termijn is de Staatssecretaris voornemens het LAP aan te passen in lijn met de motie van 18 november 2002 (28600 XI, nr.22). Bij brief van 14 december 2004 (27664, nr. 36) is de kamer reeds van dit voornemen op de hoogte gesteld.





#### C26. sectorplan kabelreststoffen

##### ***Producentverantwoordelijkheid***

In de paragrafen 4.1.2 en 4.2.2 van het sectorplan wordt de mogelijkheid van invoering van producentverantwoordelijkheid aangekondigd. Op basis van een afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid is inmiddels besloten voor deze stromen af te zien van de invoering hiervan (zie paragraaf B7 van deze voortgangsrapportage). Het sectorplan wordt in de loop van 2005 op dit punt geactualiseerd.

#### C28 sectorplan dierlijk afval

Op basis van voortschrijdende inzichten op het gebied van risico's en verwerkingsmogelijkheden alsmede ten gevolge van nieuwe nationale en Europese wet- en regelgeving wordt dit sectorplan nog in 2005 geheel herzien. Inhoudelijk wordt voor dit onderwerp verwezen naar de ontwerp teksten van de LAP-wijziging die in de zomer van 2005 voor inspraak zullen worden vrijgegeven.

#### C30 sectorplan accu's

##### ***Producentverantwoordelijkheid***

In paragraaf 3.3 van het sectorplan is aangekondigd dat de wenselijkheid van invoering van producentverantwoordelijkheid voor accu's zal worden nagegaan. Inmiddels is duidelijk dat er vermoedelijk nog binnen de huidige planperiode sprake zal zijn van invoering van producentverantwoordelijkheid op Europees niveau zodat Nederland vooralsnog afziet van nationale initiatieven op dit gebied (zie paragraaf B7 van deze voortgangsrapportage). Het sectorplan wordt in de loop van 2005 op dit punt geactualiseerd.

#### C34 sectorplan fotografisch afval

##### ***Producentverantwoordelijkheid***

In paragraaf 3.1 van het sectorplan staat het voornemen om producentverantwoordelijkheid voor deze stroom wettelijk ter regelen. Op basis van een afweging van milieubaten, maatschappelijke kosten en haalbaarheid is inmiddels besloten af te zien van dit voornemen (zie paragraaf B7 van deze voortgangsrapportage). Het sectorplan wordt in de loop van 2005 op dit punt geactualiseerd.



## Bijlage 1 Programma- en actiepunten LAP

In hoofdstuk 22 van het LAP zijn 8 programmapunten en 20 bijbehorende actiepunten opgenomen. In de voortgangsrapportage LAP van mei 2004 is gerapporteerd dat in de periode tot mei 2004 de volgende 7 actiepunten zijn uitgevoerd:

- Programmapunt 1, alle actiepunten (1.1 t/m 1.3);
- Programmapunt 2, de actiepunten 2.1 t/m 2.3;
- Programmapunt 3, actiepunt 3.2.

In onderstaand overzicht wordt de stand van zaken van de resterende actiepunten aangegeven en wordt vermeld waar elders in deze rapportage informatie over de onderwerpen van die actiepunten is te vinden.

<b>Programmapunt 2</b> Voorwaarden scheppen dat in 2012 ongeveer 3,6 miljoen ton afval kan worden ingezet als secundaire brandstof en dat in 2006 geen brandbaar restafval meer wordt gestort.	
<u>Actiepunt 2.4</u> Afspraken maken tussen de bevoegde gezagen over de proceduredtijd van vergunningverlening. Doel is om de proceduredtijd geen belemmering te laten zijn bij het totstandkomen van initiatieven voor de productie en inzet van secundaire brandstoffen.	Dit is aan de orde bij de huidige ontwikkeling van de omgevingsvergunning. Specifiek voor secundaire brandstoffen komt dit aan de orde in de Bio-Energie Realisatie Koepel (BERK), die de uitvoering van het Actieplan Biomassa begeleidt. Actie aanhouden. Zie onder A3 van deze rapportage
<b>Programmapunt 3</b> Zorgdragen voor een adequate handhaving van de beleidsmaatregelen in het LAP.	
<u>Actiepunt 3.1</u> Opstellen van een strategisch handhavingsplan voor het LAP op basis van in 2002 uitgevoerd onderzoek.	De concepttekst van het plan wordt in het derde kwartaal van 2005 met externe partijen afgestemd, waarna toezending aan de Tweede Kamer kan plaatsvinden. Actie aanhouden. Zie onder B1 van deze rapportage.
<u>Actiepunt 3.3</u> Instellen van een werkgroep van handhavingsinstanties en bedrijfsleven om de communicatie over vergunningverlening, handhaving en compliance te verbeteren.	In 2004 is het Platform Handhaving opgericht. Aan dit platform nemen zowel overheden (beleid, handhaving en vergunningverlening) als het bedrijfsleven deel. Actie is uitgevoerd. Zie onder B1 van deze rapportage.
<b>Programmapunt 4</b> Streven naar een gelijk speelveld in Europa.	
<u>Actiepunt 4.1</u> Opstellen en uitvoeren van een strategisch plan voor het realiseren van een gelijk speelveld in Europa.	Dit komt aan de orde in het platform gelijkwaardig speelveld afval en biomassa. Actie aanhouden. Zie onder A5 van deze rapportage.



<b>Programmapunt 5</b> Zorgdragen voor waarborgen van publieke belangen en van de continuïteit van de verwijdering.	
<u>Actiepunt 5.1</u> Onderzoek uitvoeren naar de mogelijke effecten van het waarschijnlijk op 1 januari 2006 openstellen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen.	Dit onderzoek is in juli 2004 gestart en wordt medio 2005 afgerond. Actie aanhouden. Zie onder A5 van deze rapportage.
<u>Actiepunt 5.2</u> Op basis van het onderzoek maatregelen voorstellen voor het waarborgen van publieke belangen en van de continuïteit van de verwijdering	Uitvoering is afhankelijk van de resultaten van actiepunt 5.1. Actie aanhouden. Zie onder A5 van deze rapportage.
<b>Programmapunt 6</b> Optimaliseren van preventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval, om te voorkomen dat huishoudelijk restafval onnodig wordt gestort en verbrand.	
<u>Actiepunt 6.1</u> Het rijk, de provincies en gemeenten voeren concrete projecten uit die in het Stimuleringsprogramma afvalscheiding en afvalpreventie (STAP) staan geprogrammeerd. Het AOO actualiseert jaarlijks dit programma en coördineert de uitvoering en de communicatie.	Naar aanleiding van de evaluatie van STAP heeft de staatssecretaris van VROM, conform het advies van het bestuurlijk AOO, in 2004 besloten het stimuleringsprogramma STAP nog 3 jaar (tot en met 2007) door te zetten. Actie aanhouden. Zie onder A1 van deze rapportage.
<b>Programmapunt 7</b> Beheersen van de capaciteit voor storten en zorgdragen voor de continuïteit ervan.	
<u>Actiepunt 7.1</u> Er wordt een plan van aanpak opgesteld voor de sanering van gesloten en in exploitatie zijnde stortplaatsen. Doel is om de vrijkomende stromen in te zetten voor nuttige toepassing. Bezien of dit door aanpassing van de Wet belastingen op milieugrondslag financieel kan worden ondersteund.	In 2005 wordt de mogelijkheid gezien om de kosten van de Wbm heffing bij herstort van afval te compenseren met de inzet van financiële instrumenten. Actie aanhouden. Zie onder A4 van deze rapportage.
<u>Actiepunt 7.2</u> Er wordt verkend op welke bestaande stortplaatsen op den duur uitbreidingen vanuit milieu en ruimte mogelijk zijn en wat de omvang daarvan kan zijn.	Door het teruglopende afvalaanbod op stortplaatsen is de resterende stortcapaciteit ruim voldoende. Verkenning voor uitbreiding van de capaciteit is dan ook nog niet nodig en wordt in 2005 niet uitgevoerd. Actie aanhouden. Zie onder A4 van deze rapportage.
<b>Programmapunt 8a</b> Opleggen van preventieve maatregelen bij vergunningplichtige bedrijven en handhaven van algemene regels voor preventie krachtens de 8.40 AMvB's.	
<u>Actiepunt 8.1</u> Het opstellen van een actieplan door de bevoegde gezagen (provincies en gemeenten) om afvalpreventie in de vergunningverlening en de handhaving standaard (of eventuele aanvullende) voorschriften van AMvB's te realiseren.	Dit is aan de orde in Predo. Actie aanhouden. Zie onder A1 van deze rapportage.
<b>Programmapunt 8b</b> Preventieve maatregelen treffen zodat provincies, waterschappen en gemeenten uiterlijk 2005 zo'n 30 procent minder afval produceren.	
<u>Actiepunt 8.2</u> Provincies, waterschappen en gemeenten stellen bestuurlijk vast te stellen programma's op voor interne milieuzorg en duurzaam inkopen en brengen dat tot uitvoering.	Dit is aan de orde in Predo. Actie aanhouden. Zie onder A1 van deze rapportage.



<b>Programmapunt 8c</b> Stimuleren dat de bedrijven waar dit van toepassing is in 2005 aandacht besteden aan product en ketenaspecten (waar afvalpreventie een onderdeel van is) en aan meeromvattende aspecten van duurzaam ondernemen.	
<u>Actiepunt 8.3</u> Provincies en gemeenten ontwikkelen in overleg met het bedrijfsleven het duurzaam ondernemen en instrumenten daarvoor en werken dit nader uit.	Dit is aan de orde in Predo. Actie aanhouden. Zie onder A1 van deze rapportage.



## Bijlage 2 Referentielijst

- AOO 2004 Toekomst verbranden specifiek gevaarlijk afval (rapportnummer AOO 2004-12), Afval Overleg Orgaan, Utrecht, juli 2004, ISBN 90-5484-274-1
- IMA 2003 Berekening energie-inhoud van geëxporteerd afval. Periode 1 juli 2002 tot en met 30 juni 2003, Meurs (F. de Vos en E. Christian), oktober 2003, Meurs Projectnummer 23070004
- SN 2005a Nederlands afval in cijfers 2000-2004, SenterNovem, Utrecht, 2005 (op moment van opstellen van deze voortgangsrapportage nog concept)
- SN 2005b Monitoringsrapportage huishoudelijk afval, resultaten 2003, SenterNovem, Utrecht, mei 2005, ISBN 90-5748-036-0
- Tauw 2004 Status en voortgang energiewinning uit biomassa in E-centrales en AVI's (projectnummer 4343424), Tauw (Cuperus en Hoestra) en Ecofys (Meuleman en Hanssen), 30 december 2004.