



Ruimte en Milieu
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Eerste wijziging van het LAP 2009-2021

Inspraaknotitie

7 december 2009

Colofon

Contactpersoon

L.J.W.M. Bergman
T 070 339 47 80
F 070 339 12 88
Portefeuille Milieu
Directie Duurzaam Produceren
Afval en ketens
Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 625

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Ter inzage leggen en inspreken	8
3	De wijziging van het LAP.....	9
3.1	Verbranden van afval: verwijdering of nuttige toepassing?	9
3.2	De afvalverbrandingsmarkt	9
3.3	Vervroegd de R1-status aan bepaalde AVI's geven	10
3.4	Werkwijze	10
3.5	Doelstellingen	12
3.6	Minimumstandaarden	12

1 Inleiding

Het Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP) is op 11 november 2009 vastgesteld en zal op 24 december 2009 in werking getreden.

De voorliggende inspraaknotitie bevat het voornemen om het LAP voor de eerste keer te wijzigen. De reden daarvoor is het voornemen van de Minister van VROM om op één onderdeel van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) vooruit te lopen op de implementatie van die richtlijn in de Nederlandse regelgeving. Het gaat om de mogelijkheid om verbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, de status van R1-installatie te geven.

In hoofdstuk 2 is informatie opgenomen over het ter inzage leggen van deze notitie en het inspreken.

In hoofdstuk 3 wordt de voorgenomen wijziging van het LAP besproken.

2 Ter inzage leggen en inspreken

Deze inspraaknotitie ligt van 14 december 2009 tot en met 11 januari 2010 voor inspraak ter inzage.

De inspraakperiode wordt aangekondigd in de Staatscourant en twee landelijke dagbladen.

Tijdens de inspraakperiode kan iedereen de notitie inzien en erop reageren.

De inspraaknotitie is ter inzage gelegd in de bibliotheek van het ministerie van VROM, Rijnstraat 8 in Den Haag.

De inspraaknotitie kan worden ingezien en gedownload van www.LAP2.nl.

Inspraakreacties, met vermelding van "inspraak 1e wijziging LAP", kunnen tot en met 11 januari 2010 schriftelijk worden ingediend bij:

Ministerie van VROM
PorM/DP/A&K
IPC 625
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

Melden aan de EC

De voorgenomen wijziging van het LAP wordt gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, zoals voorgeschreven in Richtlijn 98/34/EG. Dit houdt in dat na ontvangst van de melding door de Europese Commissie een stand-still termijn van drie maanden moet worden aangehouden, welke termijn eventueel kan worden verlengd met drie maanden.

Verdere procedure

In januari 2010 wordt de Nota van aanpassing LAP opgesteld, waarin antwoord wordt gegeven op de afzonderlijke inspraakreacties.

Op basis van de inspraakreacties en de reactie van de Europese Commissie zal de Minister van VROM aangeven of de voorgenomen wijziging van het LAP wordt vastgesteld.

3 De wijziging van het LAP

3.1 Verbranden van afval: verwijdering of nuttige toepassing?

In het LAP wordt het verbranden van afvalstoffen in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) gekwalificeerd als een handeling van verwijdering. Refererend aan de bijlage II A van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2006/12/EG) wordt deze handeling kortweg D10 handeling genoemd.

Op 19 november 2008 is de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) gepubliceerd. De lidstaten hebben tot 12 december 2010 de tijd om deze richtlijn te implementeren in nationale wet- en regelgeving.

In de nieuwe kaderrichtlijn wordt onder meer aangegeven dat een verbrandingsinstallatie die specifiek is bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, kan worden aangemerkt als een installatie voor nuttige toepassing (R1-installatie), mits de energie-efficiëntie van de installatie ten minste:

- 0,60 bedraagt in het geval van installaties die vóór 1 januari 2009 in bedrijf zijn en over een vergunning beschikken overeenkomstig het toepasselijke Gemeenschapsrecht;
- 0,65 bedraagt in het geval van installaties waarvoor na 31 december 2008 een vergunning wordt afgegeven.

Voor het bepalen van de energie-efficiëntie is in bijlage II van de nieuwe kaderrichtlijn een formule opgenomen.

3.2 De afvalverbrandingsmarkt

De afvalverbrandingsmarkt in Nederland is de afgelopen jaren vrij gegeven. In 2003 is de capaciteitsregulering opgeheven en in 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van brandbaar niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijdering geopend. Als gevolg van deze maatregelen is vrije toe- en uittreding op de markt mogelijk en zal de Nederlandse overheid in beginsel geen bezwaar maken tegen in- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijdering van genoemd afval.

De hiervoor genoemde maatregelen hebben er toe geleid dat er de afgelopen jaren in Nederland initiatieven zijn genomen om verbrandingscapaciteit bij te bouwen. Dit was nodig, omdat in Nederland het aanbod aan brandbaar restafval groter was dan de beschikbare verbrandingscapaciteit en er daardoor brandbaar restafval werd gestort.

Op basis van de afvalaanbodscenario's uit het LAP, was de verwachting dat met de in gang gezette uitbreiding van de capaciteit er in 2011/2012 een evenwicht zou ontstaan tussen het aanbod brandbaar restafval en de beschikbare verbrandingscapaciteit.

Als gevolg van onder meer de economische crisis en toegenomen uitvoer van brandbaar niet-gevaarlijk restafval, is het aanbod aan genoemd afval op de Nederlandse markt minder dan volgens de opgestelde scenario's was ingeschat. Volgens de Nederlandse AVI's leidt dat momenteel (situatie 2009) tot een tekort aan brandbaar restafval om op vollast te kunnen werken.

Een mogelijkheid om dat tekort op te vullen is de invoer van brandbaar restafval. Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, staat het Nederlands beleid deze invoer sinds 1 januari 2007 in beginsel toe.

Volgens het afvalverwerkend bedrijfsleven maken bevoegde gezagen in andere landen echter vaak bezwaar tegen uitvoer van brandbaar restafval voor verwijdering. Dat betekent dat in die landen geen toestemming voor uitvoer wordt gegeven als het betreffende afval naar een Nederlandse AVI wordt overgebracht, want die AVI's zijn immers als D10-installatie gekwalificeerd. Tegelijkertijd staat de Nederlandse overheid wel uitvoer voor verbranden als vorm van verwijdering toe.

3.3 Vervroegd de R1-status aan bepaalde AVI's geven

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, kan een AVI op grond van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen als installatie voor nuttige toepassing worden gekwalificeerd. Die richtlijn hoeft echter pas in december 2010 te zijn geïmplementeerd.

Het voornemen van de Minister van VROM is om het betreffende onderdeel van de richtlijn vervroegd in het LAP op te nemen. Concreet betekent dit dat de formule uit bijlage II van de nieuwe Kaderrichtlijn in het LAP wordt opgenomen en dat met die formule voor de afzonderlijke AVI's wordt berekend wat hun energie-efficiëntie is. Door de uitkomsten van deze berekeningen te vergelijken met de in de nieuwe kaderrichtlijn opgenomen grenswaarden voor energie-efficiëntie, kan worden bepaald welke AVI's vervroegd de R1- status kunnen verkrijgen. In tabel 3.1 is het resultaat van de hiervoor genoemde analyse opgenomen.

3.4 Werkwijze

Bij het bepalen van de energie-efficiëntie is de volgende werkwijze gevolgd:

- SenterNovem heeft in overleg met VROM aangegeven op welke manier de formule wordt ingevuld (vaststellen systeemgrenzen, afbakening, opsplitsen AVI's, enz.).
- De afzonderlijke AVI's hebben gegevens over hun installaties bij SenterNovem aangeleverd.
- SenterNovem heeft de gegevens gevalideerd en vervolgens met de formule de energie-efficiëntie van de afzonderlijke AVI's berekend.
- SenterNovem heeft advies aan de Minister van VROM gegeven.
- De Minister van VROM heeft in tabel 3.1 de voorlopige status van de AVI's vastgesteld.

Europese handleiding

De Europese Commissie heeft het voornemen om een handleiding (guidance document) te publiceren voor het hanteren van de R1-formule, waarin onder meer wordt ingegaan op systeemgrenzen, afbakening, enz. Een dergelijke handleiding kan leiden tot meer uniformering in de EU lidstaten bij het toepassen van de formule. Het streven is om deze handleiding in de loop van 2010 uit te brengen. Omdat de Europese handleiding nog niet beschikbaar is, heeft SenterNovem voor deze wijziging van het LAP zelf de systeemgrenzen enz. vastgelegd. Op het moment dat een Europese handleiding beschikbaar komt, wordt bezien op welke manier die in Nederland gaat worden toegepast en of de reeds uitgevoerde berekeningen van de energie-efficiëntie moeten worden aangepast.

Tabel 3.1 R1-D10 status van de Nederlandse AVI's

AVI	Bestaand of nieuw	capaciteit (kton)	Energie Eff.	Status	capaciteit R1 per 1-1-2010 (kton)	capaciteit R1 per 2011/2012, geen verandering door EC handleiding (kton)
AEB AEC	bestaand	800	0,63	R1	800	800
AEB HRC	bestaand	500	0,78	R1	500	500
ARN	bestaand	310	0,67	R1	310	310
AVR Duiven	bestaand	400	0,39	D10		
AVR Rozenburg	bestaand	1.300	0,59	R1 ¹	1300	1300
AVR Rotterdam, geen aanvraag ingediend, sluit 1-1-2010						
AZN lijnen 1-3	bestaand	715	0,90	R1	715	715
AZN lijn 4	bestaand	275	1,15	R1	275	275
E.ON Delfzijl	nieuw	275	0,96	R1	275	275
GAVI Wijster	bestaand	630	0,49	D10		
HCV Alkmaar	bestaand	675	0,55	D10		
HCV Dordrecht lijnen 1-4	bestaand	240	0,21	D10		
HVC Dordrecht lijnen 1,4,5	nieuw	396	0,61	R1		396
Omrin REC	nieuw	228	0,95	R1		228
Sita bestaand, geen aanvraag ingediend						
Sita BAVIRO ²	nieuw	224	0,63	R1		224
Twence lijnen 1, 2	bestaand	300	0,41	D10		
Twence lijn 3	bestaand	216	0,67	R1	216	216
Totaal (kton)		7.311			4.391	5.239

Voor alle in de tabel opgenomen bestaande en nieuwe AVI's geldt 0,60 als R1-grenswaarde voor de energie-efficiëntie.

¹ De berekende energie-efficiëntie van AVR Rozenburg is 0,59. Indien de waarde van één van de ingangparameters met 1 tot 2 % wordt gevarieerd, wordt de bandbreedte van de energie-efficiëntie 0,58-0,60. Vanwege deze onzekerheidsmarges is besloten deze installatie toch de R1 status te gaan geven.

² Er is een bestaande vergunning voor 291 kton, verdeeld over oude (67 kton) en nieuwe (224 kton) lijnen. Er loopt een vergunningprocedure om de capaciteit alleen in de nieuwe lijnen onder te brengen, waarna de oude lijnen worden gesloten. SITA heeft gekozen om nu de aanvraag alleen voor de huidige capaciteit van de nieuwe lijnen te doen.

3.5 Doelstellingen

In hoofdstuk 8 van het LAP is aangegeven dat doelstellingen kunnen veranderen door definities in de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd de situatie dat de karakterisering van een AVI kan veranderen van verwijdering in nuttige toepassing.

De voorliggende inspraaknotitie heeft betrekking op de in het hiervoor genoemde voorbeeld van AVI karakterisering. Dat betekent dat de doelstellingen in het LAP als gevolg van de vervroegde R1-status van de Nederlandse AVI's zouden moeten worden aangepast.

Voor dat laatste is echter niet gekozen. De reden daarvoor is dat de in de vorige paragraaf genoemde handleiding van de Europese Commissie nog niet beschikbaar is. Dat betekent dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de R1-D10 verdeling van de Nederlandse AVI's ná de publicatie van de Europese handleiding hetzelfde zal zijn als nu met de voorliggende wijziging van het LAP wordt geregeld. Het zou dus mogelijk zijn dat de doelstellingen dan weer moeten worden aangepast.

Om te vermijden dat twee keer in een jaar de doelstellingen moeten worden aangepast, zullen pas in de wijziging van het LAP als gevolg van de implementatie van de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen (eind 2010) de aangepaste doelstellingen worden opgenomen.

3.6 Minimumstandaarden

In het LAP zijn minimumstandaarden opgenomen. Voor diverse afvalstromen is de minimumstandaard vastgesteld op 'nuttige toepassing'. Dat betekent dat voor die afvalstoffen alle vormen van nuttige toepassing zijn toegestaan, dus zowel hergebruik als de inzet van die afvalstoffen als brandstof. Het verbranden van die afvalstoffen als vorm van verwijdering, dus het verbranden in een AVI, is niet toegestaan.

Door de voorliggende wijziging van het LAP, krijgen bepaalde AVI's de status van installatie voor nuttige toepassing. Dat betekent dus dat die AVI's daarna ook die afvalstoffen mogen verbranden waarvan de minimumstandaard 'nuttige toepassing' is.

De betreffende minimumstandaarden worden niet aangepast. De nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen zegt immers dat een AVI bij een bepaalde milieuprestatie recht heeft op de kwalificatie 'nuttige toepassing'. Het is dan niet logisch om vervolgens de minimumstandaarden van bepaalde afvalstoffen zodanig aan te passen dat die afvalstoffen nog steeds niet mogen worden verbrand in de AVI's die zich installatie van nuttige toepassing mogen noemen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn een standaard wel aan te passen. Op dit moment zijn die redenen er niet.