



0 Samenvatting

0.1 Inleiding

De Wet milieubeheer en diverse internationale richtlijnen verplichten Nederland om periodiek een of meerdere afvalbeheerplannen op te stellen. Op 03-03-'03 is het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in werking getreden. De geldingsduur van dat plan was van 2003 tot en met 2009.

Het tweede LAP is op 24 december 2009 in werking getreden.

De eerste wijziging is op 25 maart 2010 in werking getreden.

De tweede wijziging is op 5 januari 2015 in werking getreden.

De geldingsduur is van 2009 tot en met 2015, met een doorkijk tot 2021.

Het eerste LAP is in 2007 geëvalueerd. Daaruit is gebleken dat het plan werkbaar is gebleken voor vergunningverlening, een goed overzicht geeft van een groot deel van het afvalveld en heeft bijgedragen aan uniformering van de uitvoering van afvalbeleid. Tijdens die evaluatie zijn door alle betrokkenen diverse voorstellen en wensen naar voren gebracht over hoe het LAP nog beter, duidelijker en vollediger kan worden gemaakt. Daarmee is bij het opstellen van dit tweede LAP rekening gehouden, maar het spreekt voor zich dat niet alle voorstellen en wensen zijn gehonoreerd.

In het LAP wordt het algemene afvalbeheerbeleid aangegeven, met in een bijlage een uitwerking van dat beleid voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen. De 'traditionele' activiteiten als afvalscheiding, inzamelen, nuttige toepassing, verbranden en storten komen aan de orde, maar ook overkoepelende onderwerpen als definities, scenario's, monitoring en handhaving. Uiteraard worden ook de uitgangspunten en de doelstellingen gepresenteerd.

Een belangrijk onderdeel van dit LAP is het ketengericht afvalbeleid. Daarmee wordt de reikwijdte van het plan verruimd van de afvalstoffase naar de gehele (materiaal)keten. In paragraaf 3 van deze samenvatting wordt daar kort op ingegaan.

0.2 Terugblik op een kwart eeuw afvalbeleid

De jaarlijkse productie aan afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) is vanaf 1985 gestegen van 47 Mton naar 63 Mton in 2000, om vervolgens te dalen naar 60 Mton in 2010. Tussen 1985 en 2010 is dit een stijging van zo'n 27%. Deze toename blijft achter bij de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP), dat in dezelfde periode met zo'n 82% is gestegen.

Als het totale afvalaanbod tussen 1985 en 2010 was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2010 circa 85 Mton afval zijn ontstaan. Dit betekent dat tussen 1985 en 2010 54% preventie is bereikt.

De cijfers in dit LAP tonen aan dat er tot 2000 sprake is van een relatieve ontkoppeling tussen het totale afvalaanbod in Nederland en de economische groei, want het afvalaanbod is minder snel gegroeid dan het BBP. Vanaf 2000 is zelfs sprake van een absolute ontkoppeling, gezien de toename van het BBP en de afname van het afvalaanbod. De ontkoppeling is het gevolg van een combinatie van factoren: overheidsbeleid, technologische ontwikkelingen, efficiënter produceren, kosten van verwijdering, enz.



Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien: zo is er overheidsbeleid dat specifiek is gericht op afvalpreventie, maar er is ook beleid dat heeft bijgedragen aan het tot stand komen van nieuwe technieken en van efficiënter produceren. Daarnaast is de toename van de kosten van verwijdering ook voor een deel het gevolg van overheidsbeleid.

Tussen 1985 en 2010 heeft binnen het afvalbeheer een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van verwijdering naar nuttige toepassing, wat geresulteerd heeft in een stijging van het aandeel nuttige toepassing van 50% naar 88%. Voor enkele procentpunten wordt dit overigens verklaard door toekenning van de status "nuttige toepassing" aan een aantal AVI's in 2010. Het percentage storten, de minst gewenste wijze van afvalbeheer, is in die periode gedaald van bijna 35% naar ongeveer 2,3%.

0.3 Van afvalbeleid naar materiaalketenbeleid

Het afvalbeleid heeft zich tot nu toe voornamelijk gericht op de eindfase van materiaalketens, namelijk het afvalstadium. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is met dit afvalbeleid veel milieuwinst geboekt.

Langzamerhand lopen we tegen de grens aan van de mogelijkheden om met het sectorale afvalbeleid een verdere vermindering van de milieudruk door afvalbeheer te bereiken. Toch is een verdere vermindering van die milieudruk nog wel nodig, want de milieudruk van materiaalketens is nog veel te hoog om te kunnen spreken van een duurzame samenleving. Zo slagen we er maar in beperkte mate in om de uitputting van energiebronnen en grondstoffen terug te dringen.

De meest effectieve stappen in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik zijn te realiseren wanneer deze plaatsvinden vanuit het perspectief van de hele keten. En met 'keten' wordt hier niet bedoeld de afvalketen van inzameling tot en met verwijdering, maar het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. Dat is dan ook de richting waarin het afvalbeleid zich zal moeten en gaan ontwikkelen. Met een ketenaanpak in het afvalbeleid wordt een verdere vermindering van de milieudruk door afval beoogd. Er wordt gezocht naar aangrijpingspunten eerder in de keten, zoals productontwerp, waarbij er voor moet worden gezorgd dat er geen milieudruk naar andere fases van de materiaalketen wordt afgewenteld. Het meer denken in ketens leidt bovendien tot meer innovatie en slimmere samenwerking tussen bedrijven. In de context van grondstofschaarste gaat het vergroten van de innovativiteit en internationale concurrentiekracht van bedrijven hand in hand met de vermindering van de milieudruk door energie- en materiaalgebruik.

In dit tweede LAP heeft de hiervoor genoemde ketenaanpak onder de noemer 'ketengericht afvalbeleid' een belangrijke plaats gekregen. En misschien heeft dat beleid wel tot gevolg dat er geen derde afvalbeheerplan meer komt, maar een materiaalbeleidsplan. Vandaar de uitdagende ondertitel van dit LAP: "Naar een materiaalketenbeleid".

In de periode tot en met 2010 heeft deze ketenaanpak vaste voet gekregen binnen het afvalbeleid. Op het moment van vaststelling van de tweede wijziging van het LAP is de uitvoering van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) net gestart. Dit programma omvat acties zowel gericht op duurzaam produceren en duurzaam consumeren als op meer en betere recycling. Met een samenhangende aanpak van deze drie terreinen in één programma wordt een belangrijke volgende stap gezet in de transitie van apart afvalbeleid naar integraal grondstoffen en materialenbeleid.



0.4 Ambities en doelstellingen komende 12 jaar

voor de

Milieubeleid heeft tot doel het scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de instandhouding en verbetering van de milieukwaliteit, om op die manier een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling. Dit algemene milieudoel betekent dat het afvalstoffenbeleid zich richt op het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer' en het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens.

Als hoofddoel moet het afvalbeleid zoals verwoord in het LAP vanzelfsprekend bijdragen aan de realisatie van de doelen van het hiervoor genoemde programma VANG. Hoewel de echte integratie van de doelen van VANG in het LAP pas zal plaatsvinden bij het opstellen van het volgende LAP (tweede helft 2014 en de loop van 2015), is bij het vaststellen van de tweede wijziging van het LAP vanzelfsprekend al gekeken naar de inhoudelijke relatie tussen beide zaken. Hierbij is vastgesteld dat het beleid uit dit LAP – met de daarin voorgenomen wijzigingen – uitstekend past onder de bredere paraplu van VANG.

Specifieke afvalgerelateerde kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen die in dit LAP zijn opgenomen zijn:

1. Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat het totaal afvalaanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 74 Mton.
2. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 83% in 2006 naar 95% in 2015. Van de 95% nuttige toepassing dient minimaal 83%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 76%-punt)
3. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 99% in 2015. Van de 99% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 47%-punt)
4. Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval van 46% in 2006 naar 95% in 2015. Van de 95% nuttige toepassing dient minimaal 60%-punt door recycling te worden gerealiseerd (in 2006 was dit 48%-punt)
5. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% nuttige toepassing van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte forse toename in de productie van deze afvalstroom in de komende jaren (van 23 Mton in 2006 naar 31 Mton in 2021).
6. Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstroom van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021. Van de 90% nuttige toepassing dient minimaal 85%-punt door recycling te worden gerealiseerd.
7. Reduceren van storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012. Deze doelstelling is – op hele kleine hoeveelheden specifieke en lastige stromen na – gerealiseerd en dient de rest van de planperiode vastgehouden te worden.
8. Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk in 2015 voor elk van de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
9. Optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden gerecycled.
10. Beter benutten van de restwarmte van afvalverbranding.
11. Realiseren van een gelijkwaardig Europees speelveld voor afvalbeheer.



12. Vormgeven van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor storten.
13. Gebruiken van het Cradle-to-Cradle (C2C) concept als inspiratiebron bij de zeven prioritaire stromen die in het kader van het ketengericht afvalbeleid worden opgepakt.
14. Bijdragen aan de kabinetsambities voor "groene groei" in het algemeen en het programma "van afval naar grondstof" en het dichterbij brengen van een circulaire economie in het bijzonder. Dit betekent onder meer het stimuleren van
 - zuinig omgaan met grondstoffen (resource efficiency),
 - slim ontwerpen van producten (eco-design en substitutie van niet duurzame materialen),
 - voorwerpen langer en meermaals gebruiken (hergebruik en reparatie), en
 - optimaal benutten van reststromen.

0.5 Organisatie en marktwerking

Taken en verantwoordelijkheden overheden

Met dit tweede LAP worden geen veranderingen aangebracht in de taken en verantwoordelijkheden van de overheden. Het rijk houdt de centrale rol in het afvalbeheer en de taken van provincies en gemeenten blijven gericht op met name preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval.

Bijzondere verantwoordelijkheid voor storten

In de afvalbeheerketen is storten een fundamentele voorziening die absoluut goed geregeld moet zijn. Op elk moment moet immers het afval op een milieuhygiënisch verantwoorde en veilige manier kunnen worden verwijderd. Dat geldt zowel voor het restafval dat niet nuttig kan worden toegepast of kan worden verbrand als het afval dat normaliter wel nuttig wordt toegepast of wordt verbrand, maar waarvan die verwerking (al dan niet tijdelijk) stagneert. Daarnaast is het van belang dat de continuïteit voor het milieuhygiënisch verantwoorde beheer van afvalstoffen is gewaarborgd, dus dat ook in de toekomst voldoende capaciteit beschikbaar is. De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor deze vorm van afvalbeheer. In 2010 en 2013 is onderzoek gedaan naar de financieel-economische situatie van de Stortsector. Hieruit blijkt dat de stortsector zich in een steeds zorgelijker financieel-economische situatie bevindt, vanwege onder meer het succesvolle stortreductie beleid van het ministerie. Het ministerie zal over de inhoud van het rapport in overleg treden met IPO en branche over de invulling van de verantwoordelijkheid van het Rijk inzake het veiligstellen van de noodzakelijk stortcapaciteit.

Marktwerking

Het eerste LAP heeft op verschillende manieren de op bepaalde onderdelen nog niet optimale efficiëntie in het afvalbeheer aangepakt en de marktwerking in de afvalmarkt verder doen toenemen. Zo is in 2003 de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen opgeheven en in 2007 zijn de landsgrenzen voor deze vorm van afvalbeheer open gegaan. Ook bij het verwerken van gevaarlijke afvalstoffen is meer vrijheid ontstaan, onder meer door het sluiten van de draaitrommelovens voor gevaarlijk afval en het sluiten van de C2-deponie.

In dit tweede LAP wordt voornamelijk de in het eerste LAP ingezette lijn voortgezet. Er worden dus geen maatregelen genomen om de eerder in gang gezette versterking van de marktwerking terug te draaien of in te perken.



Dat betekent dat alleen voor storten en de inzameling van huishoudelijk afval nog sprake is van inperking van de marktwerking. Voor deze twee onderwerpen worden vooralsnog geen maatregelen genomen om daar verandering in aan te brengen. Voor storten blijft de capaciteitsregulering en het beginsel van de zelfvoorziening in stand, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Dat betekent dat er nog geen vrije toe- en uittreding op de stortmarkt komt en dat de geografische (lands)begrenzing niet wordt opgeheven. Bij de inzameling van huishoudelijk afval mogen gemeenten nog steeds zelf beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen.

0.6 Sturing

Ketengericht afvalbeleid

Zoals in paragraaf 3 van deze samenvatting is aangegeven, wordt in het kader van ketengericht afvalbeleid gezocht naar aangrijpingspunten eerder in de keten van grondstof tot afvalstof. Waar mogelijk moet de extra milieuwinst die via een ketenbenadering is te behalen ook via reguliere beleidsinstrumenten de juiste kant op worden gestuurd. In het project wordt dan ook nadrukkelijk aan sturing, met name het in te zetten instrumentarium, aandacht besteed.

Indien nieuwe instrumenten of aanvullende sturing gewenst is, dan gaat de voorkeur uit naar het inzetten van sturingsinstrumenten die eerder in de keten ingrijpen en een omslag in denken/ontwerpen/producen kunnen bereiken.

Minimumstandaarden

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

In- en uitvoer

Het LAP vormt het toetsingskader voor de in- en uitvoer van afvalstoffen in het kader van de EG-verordening Overbrenging van Afvalstoffen ((EG) 1013/2006). In het LAP wordt aangegeven welke overwegingen van belang zijn bij in- en uitvoer voor nuttige toepassing en voor verwijdering. Een belangrijk aspect daarbij is waar bij bepaalde handelingen het onderscheid tussen de twee genoemde vormen voor afvalbeheer ligt.

Inzamelvergunningen

De inzameling van een drietal afvalstromen op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen, blijft vergunningplichtig. Het gaat daarbij om de categorieën klein gevaarlijk afval (KGA), afgewerkte olie in bulk (cat I en II) en scheepsafvalstoffen.



Wel zal een aantal wijzigingen in de systematiek worden doorgevoerd. Het gaat hierbij om:

- een vergunningverlening voor onbepaalde duur (in plaats van voor 5 jaar),
- het laten vervallen van de limitering van het aantal vergunninghouders en
- het loslaten van de plichtgebieden-systematiek.

Deze wijzigingen zijn doorgevoerd om verschillende redenen. Zo is een limitering van het aantal vergunninghouders niet in lijn te brengen met de Europese Dienstenrichtlijn, omdat voor een limitering geen afdoende milieuhygiënisch argument aanwezig is.

Mede door het loslaten van de limitering, is ook het stellen van plichtgebieden niet zinvol meer. Verder wordt met deze wijzigingen een verlichting van de regeldruk en een reductie van de lasten voor bedrijven bereikt.

Van het volledig afschaffen van deze vergunningplicht is afgezien, omdat gebleken is dat de inzamelvergunning van met name scheepsafvalstoffen in andere regelgeving (onder andere het ministerie van Verkeer en Waterstaat) eveneens een rol vervult

Beperkte aanvullende sturing voor nascheiding

In dit LAP is de minimumstandaard voor bijna al het brandbaar restafval verbranden als vorm van verwijderen. Alleen voor grof huishoudelijk restafval wordt de minimumstandaard in het LAP gezet op meer scheiden aan de bron (d.w.z. op de milieustraat) al dan niet gecombineerd met sorteren of anderszins bewerken en het vervolgens verwerken van de daarbij ontstane monostromen conform de daarvoor geldende minimumstandaarden. De minimumstandaard voor de residuen van sorteren of anderszins bewerken van grof huishoudelijk restafval is verbranden. Dat betekent dus dat er geen deelstromen na sorteren mogen worden gestort.

Een tweede voorbeeld van sturing is dat met ingang van de tweede wijziging meer expliciet is aangegeven dat recycling van gemengde stromen zich als uitgangspunt moet richten op een breed pakket aan componenten. Doel is om de effectiviteit van nascheiding te verhogen en te voorkomen dat alleen de meest profijtelijke componenten voor recycling beschikbaar komen. Door aan te sluiten bij de Regeling Bouwbesluit 2012 wordt ook hier overigens ingezet op een combinatie van bronscheiding en nascheiding.

Dit LAP gaat niet verder aanvullend sturen in de verwerking van integraal restafval. Het is dus niet zo dat de minimumstandaard voor al het brandbaar restafval wordt aangepast en nascheiding wordt dus niet voor alle reststromen voorgeschreven. Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven, wil dit LAP zich meer richten op activiteiten eerder in de keten en met ketengericht afvalbeleid een omslag in denken/ontwerpen/producieren bereiken.

Verder wordt er al nadrukkelijk gestuurd als het gaat om verwijdering en de afvalstromen die daar in terecht komen. Een andere reden is dat veel gemeenten via langlopende contracten zijn gebonden aan AVI's en/of eigenaar/aandeelhouder van AVI's zijn, waardoor het maar beperkt mogelijk is om door aanvullende sturing huishoudelijk restafval uit de AVI's weg te halen.

Afvalstoffenbelasting

Van 1995 t/m 2011 werd in Nederland belasting geheven op het storten van afvalstoffen. Deze zogenoemde stortbelasting is op 1 januari 2012 opgeheven in het kader van het vereenvoudigen van het belastingstelsel.

In de tweede helft van 2013 is besloten om in 2014 een afvalstoffenbelasting in te voeren, die wordt geheven op het storten van afvalstoffen. Vanwege de vele reacties van met name het bedrijfsleven op het besluit tot het instellen van een



nieuwe stortbelasting, heeft de Staatssecretaris van Financiën aangegeven dat hij in overleg met alle betrokkenen in de eerste helft van 2014 de herinvoering van de afvalstoffenbelasting nader zal onderzoeken. Het onderzoek moet medio 2014 leiden tot een voorstel aan de Tweede Kamer hoe de afvalstoffenbelasting wordt vorm gegeven en welk tarief wordt gehanteerd. Gelet op deze ontwikkeling wordt in de tweede wijziging van het LAP geen uitspraak gedaan over eventuele toekomstige belastingen op afvalverwerking.

0.7 De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen

Op 19 november 2008 is de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) gepubliceerd. Voor een deel is deze richtlijn al geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en met de tweede wijziging is ook het LAP in lijn gebracht met de nieuwe richtlijn en zijn overblijvende zaken geïmplementeerd.

Vooruitlopend hierop is begin 2010 door de eerste wijziging van het LAP de bepaling over de R1- of D10-status van AVI's uit de nieuwe Kaderrichtlijn in het LAP geïmplementeerd. In bijlage II van die richtlijn wordt namelijk 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 installatie ten minste een bepaalde energie-efficiëntie behaalt. Met de tweede wijziging is dit nog eens uitgebreider in de tekst van het LAP verankerd.

0.8 Overige onderwerpen

Het gaat te ver om in deze samenvatting alle aspecten van het LAP uitgebreid te behandelen. Daarom worden hieronder, aanvullend aan de hiervoor staande paragrafen, de onderwerpen gepresenteerd die nieuw, uitgebreid of gewijzigd zijn ten opzichte van het eerste LAP.

1. De doelstellingen voor hernieuwbare energie en voor CO₂-reductie vragen een maximale inzet van niet voor recycling geschikt afval voor energieproductie, aangezien de in het afval aanwezige biomassa voldoet aan de eisen om mee te tellen als hernieuwbare energie. Het beleid voor het brandbaar restafval blijft er dan ook op gericht om de in het niet recyclebaar afval aanwezige energie zoveel mogelijk te benutten. Het brandbaar restafval wordt verbrand in AVI's. De energieprestatie van de huidige AVI's is de laatste jaren toegenomen. Nederlandse AVI's scoorden verhoudingsgewijs hoog op de productie van elektriciteit, maar laag in de benutting van warmte. De laatste jaren is de warmtelevering sterk toegenomen, waardoor er in verhouding even veel energie in de vorm van elektriciteit als in de vorm van warmte wordt geleverd. De verwachting is dat warmtelevering nog verder gaat toenemen..
2. Voor het opstellen van de afvalbeheerscenario's is aangesloten bij de toekomstverwachtingen van het Centraal Planbureau. In 2003 heeft het CPB via de publicatie van 'Four futures of Europe' (CPB 2003) via vier scenario's een toekomstbeeld geschetst van Europa (tot 2040). Deze inzichten zijn vervolgens in 2004 vertaald naar vier scenario's voor Nederland 'Vier vergezichten op Nederland' (CPB 2004). Op basis van deze beelden van de toekomst zal Nederland zich op een bepaalde manier ontwikkelen, met daaraan gekoppeld een bepaalde verwachting van de productie van het afvalaanbod. Het scenario 'Strong Europe' met een te verwachten afvalaanbod van ongeveer 69 Mton in 2015 en 74 Mton in 2021 is als beleidsscenario voor dit LAP gekozen.



3. Het ministerie van IenM is voorstander van het schrappen van de Wet milieubeheer vergunning voor afvalverwerkende inrichtingen voor bepaalde termijn. Daarmee worden administratieve en bestuurlijke lasten bespaard en diverse problemen bij het verlengen van aflopende vergunningen worden voorkomen. Een vergunning voor bepaalde termijn is niet meer nodig, gelet op de actualiseringsplicht die in het vergunningstelsel is opgenomen. Die plicht geeft namelijk voldoende zekerheid dat het gebruik van andere technieken voor be- en verwerken van afvalstoffen op een bepaald moment wordt ingevoerd. Gedurende de looptijd van dit LAP is de betreffende wetgeving op dit punt inmiddels aangepast. Hierdoor kunnen afvalverwerkende inrichtingen een vergunning voor onbepaalde tijd krijgen.
4. Met het van kracht worden van dit tweede LAP vervalt het rapport 'De verwerking verantwoord'. Delen van de kaders van het rapport zijn in dit LAP opgenomen, met inachtneming van een aantal aanbevelingen uit de evaluatie van het rapport en jurisprudentie. In hoofdstuk 16 Aspecten van vergunningverlening wordt aandacht besteed aan de onderdelen acceptatie- en verwerkingsbeleid en administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).
5. In dit LAP wordt als richtlijn gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2009-2015) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht. Op het moment van vaststellen van de tweede wijziging is de aanwezige restcapaciteit voor storten nog steeds voldoende om gedurende 12 jaar jaarlijks zo'n 3 Mton afval te storten. Een dergelijk jaarlijks stortaanbod is erg ruim. In de planperiode van dit LAP wordt rekening gehouden met een scenario waarbij het jaarlijks stortaanbod van niet herbruikbaar en niet brandbaar restafval tussen 2006 en 2015 afneemt van 2,6 Mton naar 1,4 Mton. Daarnaast zal het storten van brandbaar restafval rond 2012 geminimaliseerd zijn door de uitbreiding van de AVI-capaciteit. Dit betekent dat het moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit blijft gehandhaafd en er gedurende de planperiode geen extra stortcapaciteit mag worden gerealiseerd of in procedure mag worden gebracht.
6. Mocht gedurende de planperiode van het LAP blijken dat, ondanks de grote restcapaciteit, er toch binnen 6 jaar een tekort aan stortcapaciteit dreigt te ontstaan, dan wordt uitbreiding van de capaciteit alleen toegestaan door uitbreiding van de bestaande stortplaatsen of door heropenen van gesloten stortplaatsen die voldoen aan de eisen van het Stortbesluit Bodembescherming en de nazorgregeling stortplaatsen uit de Wet Milieubeheer. Het realiseren van nieuwe stortlocaties is niet aan de orde.
7. Storten van afval in de ondergrond. In de stortregelgeving is specifiek voor ondergrondse stortplaatsen een risicobeoordeling voorgeschreven, die moet aantonen dat een voorgenomen stortplaats op de lange termijn veilig is en geen negatieve effecten zal hebben op de biosfeer. Daarnaast is veel wet- en regelgeving die geldt voor bovengrondse stortplaatsen ook van toepassing op ondergrondse stortplaatsen, zoals de stortverboden Bssa en de stortbelasting Wbm. In Nederland zijn enkele gebieden aan te wijzen waar de onderaardse zout- en zeekleilagen mogelijk geschikt zijn voor het inrichten van een ondergrondse stortplaats. Momenteel wordt er in Nederland niet in de ondergrond gestort en dit zal in de komende planperiode om de volgende redenen gehandhaafd blijven. De verwijdering van afvalstoffen door storten is de minst gewenste vorm van afvalbeheer. Dit komt tot uiting in het Nederlandse stortbeleid dat gericht is op het beperken de hoeveelheid afval dat wordt gestort. Als gevolg van dit beleid is het aanbod van afvalstoffen op stortplaatsen in de laatste jaren flink afgenomen en is momenteel nog maar een beperkt aantal stortplaatsen in exploitatie. Ondergronds storten is een onbekende en mogelijk



dure vorm van afvalverwijdering. In een krimpende stortmarkt lijkt het daarom niet lonend een dergelijk initiatief te ondernemen. Daarnaast is het op basis van de capaciteitsregulering niet mogelijk een ondergrondse stortplaats te realiseren. Met de huidige (bovengrondse) stortcapaciteit is gedurende elk jaar in de planperiode van het LAP er minimaal voor zes jaar noodzakelijke stortcapaciteit beschikbaar. Het moratorium voorkomt als beleidsinstrument dat er extra stortcapaciteit wordt gerealiseerd of in procedure wordt gebracht. Het moratorium geldt onverkort ook voor het creëren van stortcapaciteit in de diepe ondergrond.

8. Wanneer oude mijnschachten of zoutcavernes wegens instortingsgevaar of stabiliteitsproblematiek met afvalstoffen worden opgevuld, is geen sprake van verwijdering maar van nuttige toepassing. De instabiliteit maakt namelijk het opvullen noodzakelijk en door afvalstoffen te gebruiken worden primaire grondstoffen gespaard.

Voor het opvullen van instabiele cavernes is tot op heden, geheel in lijn met het LAP beleid, gebruik gemaakt van de afvalstoffen die vrijkomen bij de zoutwinning en zoutproductie en overwegend uit de ondergrond afkomstig zijn. De beschikbaarheid van deze afvalstoffen is echter beperkt. Zeker wanneer meerdere cavernes tegelijkertijd moeten worden opgevuld, zal de inzet van andere stabiliseringsmaterialen moeten worden bezien. Naast primaire grondstoffen kan dan de inzet van afvalstoffen die niet (ter plekke) uit de ondergrond afkomstig zijn worden overwogen.

Op dit moment is er nog geen ervaring opgedaan met het gebruik van afvalstoffen voor stabiliseringsdoeleinden die niet afkomstig zijn van het eigen winnings- of productieproces. Gedurende de planperiode kan in afstemming met het Ministerie van IenM, Staatstoezicht op de mijnen en de bevoegde gezagen (Min EZ, provincie) door de winningsvergunninghouder van de betreffende cavernes een pilotproject gestart worden met als doel te bepalen welke niet bodemeigen afvalstoffen onder welke voorwaarden zonder milieuhygiënisch risico's in principe toegepast kunnen worden voor het stabiliseren van (potentieel) instabiele cavernes.