



## 5 Uitgangspunten

### 5.1 Inleiding

Het ongecontroleerd verspreiden van afvalstoffen kan leiden tot schadelijke gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid. Het is om die reden dat de overheid het als haar taak ziet zorg te dragen voor een milieuhygiënisch verantwoord afvalbeheer en voor de continuïteit daarvan. In dit hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten beschreven die de overheid hanteert bij het vorm geven en uitvoeren van die taak. Bij diverse uitgangspunten wordt verwezen naar andere hoofdstukken van het LAP, omdat daar de nadere uitwerking plaatsvindt.

### 5.2 Afvalhiërarchie

#### 5.2.1 *De hiërarchie als uitgangspunt*

In dit LAP wordt de volgende afvalhiërarchie aangehouden:

- a. preventie;
- b. voorbereiding voor hergebruik;
- c. recycling;
- d. andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie;
- e1. verbranden als vorm van verwijdering
- e2. storten of lozen

De stappen b, c en d vallen samen onder 'nuttige toepassing' en e1 en e2 vallen samen onder 'verwijdering'

In artikel 10.4 van de Wet milieubeheer is de volgende hiërarchie opgenomen:

- a. preventie;
- b. voorbereiding voor hergebruik;
- c. recycling;
- d. andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie;
- e. veilige verwijdering

Deze versie is overgenomen van de Kaderrichtlijn en heeft een iets hoger abstractieniveau dan de versie die we in het LAP aanhouden. Er wordt in dit LAP bewust met een iets meer gedetailleerde versie gewerkt om expliciet te maken dat verbranden beleidsmatig de voorkeur heeft boven storten.

#### 5.2.2 *Het gebruik van de hiërarchie*

Deze afvalhiërarchie is leidend voor het afvalbeheerbeleid zoals dat in dit LAP is beschreven, maar is geen dogma. Er kan voor specifieke afvalstoffen van worden afgeweken indien dat op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is. Een dergelijke afwijking moet daarom solide worden onderbouwd. Mede daarom is in het milieueffectrapport (MER-LAP) dat voor het eerste LAP is opgesteld (VROM, 2002) voor diverse afvalstoffen in kaart gebracht wat de milieudruk van verschillende verwerkingsmethoden is.



Het MER-LAP is gebruikt om minimumstandaarden voor afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen vast te stellen. Deze standaarden geven aan wat de minimale hoogwaardigheid is voor de verwerking. De minimumstandaard is dus een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen. De standaard wordt gebruikt als referentiepunt bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Dit houdt in dat het bevoegd gezag bij het beoordelen van aanvragen of initiatieven voor stromen waarvoor een minimumstandaard in het LAP is opgenomen, primair toetst aan deze minimumstandaard als invulling van de hiërarchie. Hoofdstuk 11 van het LAP is gewijd aan de minimumstandaard.

Voor stromen waarvoor het LAP geen minimumstandaard kent, toetsen bevoegde gezagen zelf direct aan de afvalhiërarchie. Bij het toetsen aan de hiërarchie is relevant dat recycling als hoogwaardiger wordt aangemerkt dan 'andere nuttige toepassing'. Onder dit laatste valt niet alleen 'inzetten als brandstof', maar ook 'opvulling van mijnen en groeves', 'inzet als reductiemiddel in hoogovens', 'inzet als flocculatiemiddel', 'inzet als DeNOx-middel' en andere vormen van nuttige toepassing waarbij het afval niet terugkomt in een materiaal, product of stof die kunnen worden ingezet voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel (niet zijnde energierugwinning of brandstof). Voor afvalstromen waarvoor recycling mogelijk is heeft dit dus in beginsel de voorkeur boven andere nuttige toepassing.

### 5.2.3 *Kosteneffectiviteit*

Behalve milieuhygiënische redenen (zie paragraaf 5.2.2) kunnen ook kosten een reden zijn om van de hiërarchie af te wijken. In het LAP is hiervoor een tarief van € 175,- per ton als uitgangspunt genomen. Dit bedrag is gebaseerd op 150% van het reguliere tarief van de stortbelasting dat tot 1 januari 2010 gold van € 89,71,- plus een gemiddeld storttarief van € 30,- per ton.

In een aantal sectorplannen (bijlage 6) wordt - wanneer de ontdoener meer zou moeten betalen voor recycling dan dit bedrag - de route naar andere verwerkingsvormen die lager op de hiërarchie staan mogelijk gemaakt (let wel: niet verplicht gesteld - recycling blijft ook tegen hogere kosten toegestaan). Hetzelfde kostenniveau kan reden zijn om af te zien van scheiding aan de bron (paragraaf 14.4). Verder speelt het tarief een rol bij het al dan niet instellen van een nieuw stortverbod (paragraaf 21.2). Tot slot kan het tarief een rol spelen bij de vraag of Nederland een beroep doet op nationale zelfverzorging bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen (paragraaf 21.3).

Wanneer dit tarief in het LAP wordt gebruikt betreft het altijd alleen het tarief voor de verwerking zoals de ontdoener (= degene die op dat moment houder is van het afval en het voor verwerking wil afgeven) dat bij aanlevering aan de poort van een recycler zou moeten betalen. Transportkosten en eventuele inzamelkosten zijn dus niet inbegrepen en een eventuele opbrengst van bij de verwerking gevormde afzetbare secundaire grondstoffen wordt geacht in dit verwerkingstarief te zijn verwerkt. Ook eventuele kosten eerder in de keten zijn niet relevant; het gaat om de kosten die de huidige houder moet maken voor recycling.

## 5.3 **Afvalbeheer levert een bijdrage aan het klimaatbeleid en hernieuwbare energie**

Het kabinet wil in 2020 een aandeel duurzame energie van 16%. Dit is in het regeerakkoord van Rutte II van 29 oktober 2012 opgenomen.



Daarnaast heeft Nederland zich verbonden aan het Kyoto Protocol (onderdeel van het Klimaatverdrag). Deze overeenkomst uit 1997 bepaalt dat 37 industrielanden gemiddeld 5% minder broeikasgassen uit mogen stoten in de periode 2008–2012 (in vergelijking met 1990). De EU als geheel moet de emissie met 8% verlagen. De doelstelling is voor elk EU-land weer anders, afhankelijk van de fase van economische ontwikkeling en de reductiemogelijkheden van het land. Voor Nederland is de doelstelling 6%. Nederland ligt op schema om deze doelen te halen.

Afvalbeheer draagt bij aan het behalen van deze doelstellingen, met name vanuit de afvalhiërarchie. In zijn algemeenheid geldt immers dat hoe hoger op de afvalhiërarchie, des te lager zal het energieverbruik zijn en des te lager ook de bijbehorende broeikasgasemissies.

Zo zal het voorkomen van afval (preventie) door bijvoorbeeld levensduurverlenging, kunnen leiden tot minder grondstofverbruik en de daarmee samenhangende milieubelasting.

Voor afval dat ondanks preventie wel ontstaat, levert voorbereiding voor hergebruik of recycling het meeste op. Voor bijvoorbeeld papier- en kunststofrecycling geldt dat recycling leidt tot ongeveer 2 ton minder CO<sub>2</sub>-emissie per ton gerecycled papier of kunststof op de hele keten ten opzichte van verbranden van de genoemde materialen met het restafval.

Een verdere bijdrage aan het klimaatbeleid wordt bereikt door zoveel mogelijk energie te winnen uit de afvalstoffen die niet worden gerecycled. Het gaat daarbij niet alleen om het produceren van elektriciteit, maar ook om het zoveel mogelijk benutten van de warmte die ontstaat bij de verbranding van afvalstoffen. Dat vergroot de energieprestatie van installaties die afval verbranden.

Bij energiecentrales wordt in zeer beperkte mate brandbaar afval bijgestookt. Het is niet te verwachten dat dit sterk zal toenemen, aangezien de huidige energiecentrales minder geschikt zijn om afvalstoffen te verwerken. Het blijft echter nog steeds een gewenste verwerkingsroute van afval dat niet wordt gerecycled en daar ook niet voor geschikt is, gelet op het rendement van energiecentrales.

De inzet van brandstoffen uit afval in speciale installaties ten behoeve van industriële stoom of warmteproductie kan bij de huidige energieprijzen nog wel groeien. Voor de energieopbrengst verschilt dit weinig met AVI's die direct stoom leveren aan de industrie.

Met de energieproductie uit afval in AVI's wordt de inzet van fossiele brandstoffen voor de productie van elektriciteit en warmte verminderd. De emissie van de AVI's aan fossiele CO<sub>2</sub> is ongeveer gelijk aan de emissie die door de energieproductie wordt vermeden. Deze prestatie wordt geleverd bij een gemiddeld netto elektriciteitsrendement van 16% en een netto warmterendement van 19%. Dit levert een reductie van circa 3 miljoen ton CO<sub>2</sub> op.

Zoals al aangegeven, is de verwachting dat het rendement van een afvalverbrandingsinstallatie verder toeneemt door meer afzet van warmte.

De bio-energiecentrales die in 2008 operationeel zijn of komen, leveren gezamenlijk een bijdrage van ongeveer 0,3 Mton aan vermeden CO<sub>2</sub> emissies.

Een andere belangrijke bijdrage van het afvalbeheer aan het klimaatbeleid wordt geleverd door het tegengaan van de uitstoot van methaan bij stortplaatsen. Het



stortgas methaan is namelijk een broeikasgas dat ongeveer 20 keer zo schadelijk is dan CO<sub>2</sub>. Door de sterke terugloop in het storten van biodegradeerbaar afval in de afgelopen jaren en het treffen van maatregelen op stortplaatsen om de emissies van stortgas te beperken, is ook de stortgasemissie terug gelopen. Tussen 1990 en 2006 is de jaarlijkse emissie van stortgas al met meer dan 350 kton methaan afgenomen, van 572 kton methaan in 1990 naar 205 kton in 2010. Dit komt overeen met zo'n 8 Mton CO<sub>2</sub>-equivalent.

Voor de reductie van emissies in Nederland is niets zo succesvol geweest als het beleid voor het terugdringen van het storten van organische afvalstoffen.

#### *Hernieuwbare energie*

De met het verbranden van afvalstoffen opgewekte energie is voor een deel hernieuwbare energie. Voor AVI's is dit gerelateerd aan het gedeelte van het afval dat kortcyclisch is, wat ongeveer 50% van de input is.

De productie van hernieuwbare energie met afval vermeerde in 2011 de inzet van 20 PJ fossiele brandstoffen

Vergisten van GFT-afval en andere organische afvalstromen levert ook een bijdrage aan de hernieuwbare energie productie. Deze bijdrage kan bij een gelijkblijvende hoeveelheid gescheiden ingezameld GFT-afval worden vergroot door meer GFT-afval te vergisten, het gas als (bio)brandstof te gebruiken en het digestaat in te zetten als veenvervanger. De bijdrage kan dan oplopen van 0,15 Mton CO<sub>2</sub> nu tot 0,7 Mton CO<sub>2</sub> op jaarbasis.

#### **Biomassa en afvalstoffen die uit biomassa bestaan: kortcyclisch en duurzaam**

Onder biomassa vallen stoffen met een organisch karakter, van plantaardige of dierlijke oorsprong. Bij het verbranden van biomassa ontstaat een hoeveelheid CO<sub>2</sub> die gelijk is aan de hoeveelheid CO<sub>2</sub> die tijdens de groeiperiode van de biomassa uit de atmosfeer is opgenomen. De productie van energie uit biomassa is daarom over een periode van circa 25 jaar gezien CO<sub>2</sub>-neutraal. De CO<sub>2</sub>-emissie bij de verbranding van biomassa wordt daarom kortcyclisch genoemd en levert geen bijdrage aan het ontstaan van het broeikas-effect. De op deze wijze geproduceerde energie heeft een duurzaam karakter.

Veel afvalstoffen bestaan geheel of gedeeltelijk uit biomassa, zoals GFT-afval, snoeiafval, organisch bedrijfsafval en papier/karton. Door de inzet van de biomassa-fractie uit afvalstoffen bij de energieproductie wordt duurzame energie geproduceerd.

Huishoudelijk restafval in Nederland bestaat voor ongeveer 50% uit biomassa (GFT-afval, papier, karton, enz.). De bij verbranding met dit restafval opgewekte energie geldt dan ook voor de helft als duurzame energie.

#### **Fossiele brandstoffen en afvalstoffen die daarvan zijn gemaakt: langcyclisch en niet duurzaam**

Bij de productie van energie uit fossiele brandstoffen als kolen, olie en gas komt ook CO<sub>2</sub> vrij. Opname van deze CO<sub>2</sub> uit de atmosfeer heeft miljoenen jaren geleden plaatsgevonden. De CO<sub>2</sub> die bij het verbranden van fossiele brandstoffen vrijkomt, wordt daarom langcyclisch genoemd. Deze vorm van CO<sub>2</sub> levert de grootste bijdrage aan het ontstaan van het broeikas-effect: er wordt immers CO<sub>2</sub> geëmitteerd, terwijl er geen recente opname tegenover staat.

Afvalstoffen bestaan voor een deel uit producten die zijn gemaakt van fossiele brandstoffen. Bekendste voorbeeld daarvan is kunststof. Bij de productie van



energie uit deze afvalstoffen is dan ook geen sprake van duurzame energie. Wel betekent de inzet van de afvalstoffen voor verbranden dat het verbranden van fossiele brandstoffen kan worden verminderd.

Aangezien in veel Europese landen nog veel afval wordt gestort, zijn Europese programma's vooral gericht op het terugdringen van dat storten, omdat daar de grootste winst te behalen is. Een volgende stap is vaak pas het opzetten van een infrastructuur voor de energie-afzet. Voorbeelden uit Zweden en Denemarken laten echter zien dat als er vooraf al actief nagedacht wordt over energielevering er gemakkelijker hoge rendementen uit het afval kunnen worden gehaald.

## **5.4 Nutsfunctie en marktactiviteiten**

### *5.4.1 Storten en inzameling huishoudelijk afval zijn nutstaken*

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. In het laatste geval wordt gesproken van storten als achtervang.

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.

Storten wordt daarom in dit LAP als nutsfunctie gekarakteriseerd en stortplaatsen zijn om die redenen aan te merken als nutsvoorzieningen, als maatschappelijk onmisbare voorzieningen. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 9 (Organisatie).

Een andere voorziening die maatschappelijk onmisbaar is en waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, is de inzameling van huishoudelijk afval. Ook hier geldt dat het niet goed regelen van deze activiteit kan leiden tot het op een ongewenste manier verspreiden van afval in het milieu. In de hoofdstukken 9 (Organisatie) en 15 (Inzamelen, vervoeren, handelen en bemiddelen) wordt hierop nader ingegaan.

### *5.4.2 Marktactiviteiten door overheden*

Als overheden economische activiteiten verrichten op een open markt, kunnen zij voordelen genieten die particuliere ondernemingen niet hebben. Die voordelen kunnen bijvoorbeeld liggen in het gebruik van goederen en gegevens die bij de overheid aanwezig zijn vanwege het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak. Hierdoor kan ongelijke concurrentie optreden. Deze problematiek wordt 'Markt en overheid' genoemd.

Om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en (andere) particuliere ondernemingen te creëren, rekening houdend met de specifieke publieke taak van de overheid, zijn in de Mededingingswet de volgende gedragsregels opgenomen waaraan overheden zich moeten houden als ze economische activiteiten verrichten:



- de integrale kostprijs moet worden doorberekend.  
Overheidsorganisaties dienen zodanige prijzen voor economische activiteiten vast te stellen dat deze activiteiten ten minste kostendekkend zijn. Dat betekent dat alle kosten, zowel de directe kosten als de indirecte kosten, worden doorberekend in de prijs van het product.
- eigen overheidsbedrijven mogen niet worden bevoordeeld.  
Dit houdt onder meer in dat de economische activiteiten van een overheidsorganisatie niet mogen worden bekostigd met geld dat van de overheid is verkregen. Ook mag de naam van de overheid niet worden gebruikt en mogen geen goederen worden gebruikt zonder dat hiervoor ten minste de kostprijs in rekening wordt gebracht.
- een verbod op exclusief gegevensgebruik.  
Als een overheidsorganisatie bij het uitvoeren van een economische activiteit gegevens gebruikt die zijn verkregen in het kader van de uitvoering van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden, dan moeten die gegevens ook aan derden beschikbaar worden gesteld.
- een verbod op functievermenging.  
Er moet worden voorkomen dat dezelfde personen betrokken kunnen zijn bij zowel de uitoefening van bestuurstaken als bij het verrichten van de economische activiteiten.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de naleving van deze gedragsregels.

## **5.5 Capaciteitsplanning**

### *5.5.1 Storten*

Zoals in paragraaf 5.4.1 is aangegeven, is storten een nutstaak. De overheid heeft daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit. Belangrijk daarbij is de capaciteit die nodig is om die nutstaak te kunnen uitvoeren.

Voor het storten van afvalstoffen is capaciteitsplanning noodzakelijk, omdat Nederland voor storten zelfvoorzienend wil blijven. Afval dat in Nederland ontstaat en dat niet nuttig kan worden toegepast of niet kan worden verbrand, moet in Nederland worden gestort, met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn. Hierbij wordt niet uitgegaan van een krappe capaciteitsplanning. Het kan immers voorkomen dat voor nuttig toepasbaar of te verbranden afval een al dan niet tijdelijke stagnatie van de nuttige toepassing of de verbranding optreedt en dat tijdelijke opslag van de betreffende afvalstoffen niet mogelijk is. Voor de opvang van die afvalstoffen, ook wel achtervang genoemd, dient voldoende stortcapaciteit beschikbaar te zijn. Als harde richtlijn wordt gehanteerd dat in elk jaar gedurende de planperiode van het LAP (2009-2015) er minimaal voor 6 jaar noodzakelijke stortcapaciteit is ingericht.

In hoofdstuk 21 (Storten) wordt de capaciteitsplanning verder uitgewerkt.

### *5.5.2 Verbranden van specifiek ziekenhuis afval*

De ZAVIN is de enige verbrandingsinstallatie in Nederland voor specifiek ziekenhuisafval. Bij het in werking treden van het eerste LAP was de beschikbare capaciteit van de ZAVIN groter dan het aanbod aan specifiek ziekenhuisafval. Dit werd toen terecht gezien als een moeilijkheid om de continuïteit van de



basisvoorziening te waarborgen en daarom werd capaciteitsuitbreiding voor het verbranden van deze afvalstof in Nederland niet toegestaan.

Door de derde wijziging van het eerste LAP hebben ontdoeners vanaf 2007 de mogelijkheid gekregen om hun specifiek ziekenhuisafval zodanig te verwerken dat het als gewoon bedrijfsafval kan worden afgevoerd. Dit zou kunnen leiden tot minder aanbod aan de ZAVIN. Uitbreiding van de capaciteit voor de verbranding van specifiek ziekenhuisafval zou het waarborgen van de continuïteit van de ZAVIN alleen maar moeilijker maken en zou zelfs het bestaansrecht van ZAVIN in gevaar brengen. Uitbreiding van de capaciteit werd daarom ook na de derde wijziging van het eerste LAP niet toegestaan. Er is toen wel in het LAP opgenomen dat de voorkeurspositie van de ZAVIN nog maar voor een periode van 3 jaar in stand zou worden gehouden. Dat betekent dat sinds 1-1-2010 de verbranding van specifiek ziekenhuisafval aan de markt wordt overgelaten en er geen capaciteitsregulering meer is. Vanaf die datum is het dus toegestaan om nieuwe verbrandingscapaciteit voor specifiek ziekenhuisafval te realiseren. Ook wordt grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland voor verbranden van specifiek ziekenhuisafval in beginsel toegestaan (zie ook paragraaf 5.6.1). Dit beleid is verder uitgewerkt in sectorplan 19 van het LAP.

## 5.6 Geografische begrenzingen

Voor afvalbeheer gelden binnen Nederland geen geografische grenzen. Afval mag vrij door heel Nederland worden getransporteerd zonder dat daarbij beperkingen bestaan bij het overschrijden van provincie- of regiogrenzen.

Bij afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing is al lang sprake van een internationale markt. De betreffende afvalstoffen mogen dan ook nagenoeg vrij, binnen het daarvoor vastgelegde kader (EVOA), worden overgebracht naar andere Europese landen en landen van de OESO.

Op de geografische grensaspecten van verbranden als vorm van verwijderen en storten wordt hierna kort ingegaan.

### 5.6.1 *Verbranden als vorm van verwijderen*

Op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland van al het niet-gevaarlijk restafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan, ook als dit leidt tot een bepaalde hoeveelheid verdringing van Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's. Met de vierde wijziging van het eerste LAP is een systeem van een flexibel importplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort. Uiteraard moeten bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen de geldende EVOA-procedures worden gevolgd.

Door de eerste en tweede wijziging van het tweede LAP hebben de Nederlandse AVI's de status van nuttige toepassing gekregen. Jaarlijks wordt beoordeeld of alle AVI's of AVI-lijnen deze status ook behouden. In de systematiek van het flexibel importplafond wordt echter rekening gehouden met alle AVI's, dus ook met de installaties die op enig moment de R1-status hebben.

Vanaf 1 januari 2005 beschikt Nederland niet meer over specifieke verbrandingscapaciteit voor het verbranden van DTO-afvalstoffen. Voor het verbranden is Nederland nu voornamelijk aangewezen op de daarvoor in het





buitenland beschikbare capaciteit. Dit betekent dat grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland voor verbranden van gevaarlijk afval, met uitzondering van specifiek ziekenhuis afval, als vorm van verwijderen vanaf 1 januari 2005 is toegestaan.

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven wordt vanaf 1-1-2010 het verbranden van specifieke ziekenhuisafval aan de markt overgelaten. Dat betekent dat na die datum grensoverschrijdend transport uit of naar Nederland van specifiek ziekenhuisafval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Wel geldt voor overbrenging naar ZAVIN nog de beperking dat dit niet ten koste mag gaan van het verbranden van afval uit eigen land. Dit beleid is verder uitgewerkt in sectorplan 19 van het LAP.

#### 5.6.2 *Storten*

Voor storten hanteert Nederland het beginsel van de zelfvoorziening. Dat betekent dat er geen Nederlandse afvalstoffen in het buitenland en geen buitenlandse afvalstoffen in Nederland mogen worden gestort. Gedurende de planperiode van het LAP blijven de landsgrenzen voor te storten afvalstoffen dan ook gesloten en zowel overbrenging van Nederland voor storten als overbrenging naar Nederland voor storten wordt niet toegestaan. Dit met uitzondering van enkele specifieke afvalstoffen waarvoor in Nederland geen stortfaciliteiten beschikbaar zijn.

### 5.7 **Producentenverantwoordelijkheid**

Producentenverantwoordelijkheid in het afvalstoffenbeleid houdt in dat producenten of importeurs (mede) verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van de producten die door hen op de markt zijn of worden gebracht. Concreet betekent dit dat de producenten en importeurs verantwoordelijk worden gesteld om een logistiek op te zetten voor het afvalbeheer en hiervan ook de financiering te organiseren. Bij dit principe is sprake van een ketenverantwoordelijkheid, omdat ook andere schakels in de keten (zoals gemeenten en detaillisten) verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld. Dat houdt in dat er, zolang men binnen de gestelde kaders blijft, geen of slechts een minimale rol voor de rijksoverheid is bij de invulling van de inzamel- en verwerkingssystemen.

Er worden verschillende instrumenten ingezet om aan producentenverantwoordelijkheid invulling te geven. Op grond van de artikelen 10.17 en 15.32 van de Wet milieubeheer kan producentenverantwoordelijkheid wettelijk worden ingevoerd. Momenteel is dit voor vijf afvalstromen geregeld. De betreffende regelingen worden ook wel 'productbesluiten afvalbeheer' genoemd. In tabel 5.2 is een overzicht opgenomen.

Daarnaast kan de Minister van IenM, indien een belangrijke meerderheid binnen een branche daarom verzoekt, een overeenkomst over het instellen van een afvalbeheerbijdrage (voorheen verwijderingsbijdrage) algemeen verbindend verklaren (artikel 15.36 Wet milieubeheer). Deze overeenkomst moet voldoen aan de eisen welke zijn gesteld in de Regeling verzoek afvalbeheerbijdrage en in de Leidraad Algemeen verbindend verklaring afvalbeheerbijdrage. Voor enkele afvalstromen is een algemeen verbindend verklaring (avv) verleend (zie tabel 5.2). Instrumenten ter bevordering van producentenverantwoordelijkheid worden doorgaans in combinatie met andere instrumenten ingezet, zoals het instellen van stortverboden.





Het inzetten van instrumenten om producentenverantwoordelijkheid te realiseren, blijkt met name meerwaarde te hebben als:

1. Nuttige toepassing van een product een ketendeficit met zich meebrengt dat kan worden overbrugd door de kosten voor afvalbeheer op een andere plaats in de keten te leggen.
2. Een regierol van producenten en importeurs in de keten noodzakelijk is om de (gescheiden) inzameling en/of nuttige toepassing van een product in voldoende mate van de grond te krijgen.

In vrijwel alle gevallen waar tot nu toe producentenverantwoordelijkheid is ingevoerd, zijn door producenten en importeurs collectieve systemen opgezet om te voldoen aan hun verplichtingen.

In veel gevallen financieren de producenten en importeurs het afvalbeheer door het instellen van een afvalbeheerbijdrage die in rekening wordt gebracht bij de verkoop van een nieuw product. Deze bijdrage kan, binnen de grenzen van de (mededingings)wetgeving, worden verdisconteerd in de prijs van het product (internalisatie) of voor de consument zichtbaar in rekening worden gebracht bij de verkoop van het product.

Het principe van producentenverantwoordelijkheid is ook uitgangspunt in Europees afvalstoffenbeleid. Met uitzondering van het besluit voor autobanden zijn alle Nederlandse productbesluiten afvalbeheer zijn op Europese richtlijnen gebaseerd.

Tabel 5.2  
Overzicht van instrumenten die invulling geven aan  
producentenverantwoordelijkheid en de afvalstoffen die het betreft

<b>Instrument</b>	<b>Afvalstoffen</b>	<b>Uitwerking instrument</b>
Regelgeving	Verpakkingen	Besluit beheer verpakkingen en papier en karton
	Autobanden	Besluit beheer autobanden
	Elektrische en elektronische apparatuur (inclusief spaarlampen)	Besluit beheer elektr(on)ische apparatuur Regeling beheer elektr(on)ische apparatuur
	Batterijen	Besluit beheer batterijen en accu's 2008 Regeling beheer batterijen en accu's 2008
	Autowrakken	Besluit beheer autowrakken
Algemeen verbindend verklaring	Oud-papier/karton	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage 2010 voor toepassingen van papier en karton
	Vlakglas	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor vlakglas (2012)
	Verpakkingen	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage verpakkingen (2012)
	Verlichting	Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor verlichting (2014)



In het eerste LAP waren acht (groepen van) producten opgenomen waarvoor tijdens de planperiode zou worden gezien of de introductie van producentenverantwoordelijkheid zou kunnen bijdragen aan een beter afvalbeheer. In de voortgangsrapportage LAP van oktober 2005 (VROM, 2005) is aangegeven dat voor geen van de (groepen van) producten producentenverantwoordelijkheid in Nederland zal worden ingevoerd.

#### *Evaluatie van producentenverantwoordelijkheid*

In 2007 is door het ministerie van IenM (toen nog VROM) een evaluatie van het instrument producentenverantwoordelijkheid uitgevoerd, waarbij onder meer de neveneffecten van de introductie van het instrument zijn beschouwd. Aanleiding daarvoor was de vraag of er verbeteringen mogelijk zijn van het betreffende instrument en de politieke en maatschappelijke belangstelling voor de omvang van de financiële fondsen bij een aantal collectieve producentenorganisaties.

In het onderzoek zijn 11 effecten van producentenverantwoordelijkheid naar voren gekomen, waarvan de volgende als ongewenst neveneffect zijn beoordeeld:

1. Door de invoering van producentenverantwoordelijkheid is weliswaar een hoge efficiency bereikt in de uitvoering, maar er is geen prikkel ontstaan voor design for recycling, hoewel dit wel een van de doelstellingen is geweest bij introductie van het instrument. Het ontbreken van de prikkel is vooral het gevolg van de collectieve uitvoering van de regelgeving door de producenten en importeurs. Het bereiken van dit effect wordt niet langer nagestreefd door producentenverantwoordelijkheid, omdat er inmiddels andere instrumenten zijn ingezet die hetzelfde doel nastreven, zoals de Europese richtlijn eco-design (Richtlijn 2009/125/EG) en daaruit voortvloeiende maatregelen. Daarnaast zijn er verschillende direct werkende preventievoorschriften die ook hun doorwerking hebben op de recyclebaarheid van producten, zoals een verbod op het toepassen van lood en andere gevaarlijke stoffen in elektronische producten. Verwacht wordt dat met name de nieuwe Europese wetgeving voor ecodesign de gewenste preventie effecten wél zullen ontstaan.
2. Er is geen verplichting tot openbaarmaking van jaarcijfers van uitvoeringsorganisaties en de cijfers van afzonderlijke organisaties zijn niet zonder meer vergelijkbaar vanwege ongelijke organisatorische en financiële opzet. Hierdoor is er geen of onvoldoende zicht op de bestedingen van de gelden.  
In 2007 en 2008 is met de betrokken organisaties afgesproken dat ze zich voortaan vrijwillig aan de regels voor commerciële stichtingen houden (BW 2, titel 9, met name Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 640). Ook is met de collectieve organisaties afgesproken dat zij hun jaarcijfers op internet zullen plaatsen, zodat deze voor een ieder toegankelijk zijn.
3. Er zijn bij een aantal collectieve producentenorganisaties fondsen gevormd met een aanzienlijke omvang.  
In het verleden waren hiervoor geen eisen gesteld, met uitzondering van de avv-systemen, waarvoor een eis is opgenomen in de Leidraad. Wel zijn in sommige productbesluiten bepalingen opgenomen die van invloed zijn op de fondsen, zoals de verantwoordelijkheid voor het beheer van de zogenoemde historische voorraad en een garantstelling voor het opruimen van de nieuwe voorraad in geval men ophoudt te bestaan als fabrikant. In de periode 2007 tot en met 2009 zijn met alle collectieve organisaties afzonderlijk op vrijwillige basis afspraken gemaakt over maximering van de fondsvorming en de eventuele afbouw van de bestaande fondsen.
4. Er zijn geen regels over de vereffening van een eventueel batig saldo bij liquidatie van de uitvoeringsorganisaties. In de praktijk bleek dat niet in alle gevallen afdoende was geregeld dat een eventueel batig saldo bij liquidatie



wordt besteed aan een doel dat in lijn ligt met producentenverantwoordelijkheid. Zodoende is er een risico dat een dergelijk saldo niet wordt ingezet voor het doel waarvoor het is geïnd. In 2007 en 2008 is met de afzonderlijke collectieve producentenorganisaties afgesproken om, voorzover het nog niet geregeld was, dit alsnog te regelen in de statuten. Daarbij wordt een bestemming vastgelegd die in lijn ligt met de doelstellingen van producentenverantwoordelijkheid.

## 5.8 Marktwerking

In een in 1999 door de Erasmus Universiteit uitgevoerde studie (OCFEB, 1999) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van het Nederlandse afvalbeheer goed is: het percentage hergebruik (nu: recycling) is hoog en de hoeveelheid afval die volgens de minst gewenste wijze van afvalbeheer wordt verwerkt (storten) is beperkt. Met betrekking tot de efficiëntie wordt gesteld dat al ongeveer 80% van het Nederlandse afval op marktconforme manier wordt ingezameld en verwerkt.

Bij de resterende 20%, te weten de markten rond het inzamelen van huishoudelijk afval, verbranden als vorm van verwijdering en storten, kan de efficiëntie mogelijk worden verbeterd.

Er zijn drie redenen waarom de efficiëntie mogelijk niet optimaal is:

1. Er is geen vrije toe- en uittreding. De drie overheden reguleren namelijk de capaciteit voor verbranden en storten en de gemeenten reguleren de toetreding bij het inzamelen van huishoudelijk afval.
2. Er zijn geografische begrenzingen door zowel provincie- als landsgrenzen.
3. Er is geen vrije afstemming tussen vraag en aanbod. Dit komt doordat er veel langjarige contracten bestaan tussen gemeenten en verwijderingsinrichtingen en financiële risico's van veel afvalverbrandingsinstallaties worden afgedekt door gemeenten.

Het eerste LAP heeft fors ingezet op een verdere versterking van de marktwerking om een efficiënter milieuverantwoord afvalbeheer te bevorderen:

- met het van kracht worden van de gewijzigde Wet milieubeheer op 8 mei 2002 zijn de laatste provinciegrenzen voor afvalbeheer vervallen, namelijk die voor het niet brandbaar te storten afval;
- de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen is op 1 juli 2003 opgeheven;
- door het sluiten van de draaitrommelovens voor gevaarlijk afval zijn ondoeners vanaf 1 januari 2005 niet meer verplicht om hun te verbranden gevaarlijke afvalstoffen aan te leveren bij AVR-Nutsbedrijven Gevaarlijk Afval. Grensoverschrijdend transport van deze afvalstoffen voor verbranden als vorm van verwijderen is vanaf 1 januari 2005 toegestaan en de capaciteitsregulering voor verbranden als vorm van verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen is opgeheven;
- op 1 januari 2007 zijn de landsgrenzen voor verbranden van niet-gevaarlijk restafval als vorm van verwijderen open gegaan. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2007 grensoverschrijdend transport van al het niet-gevaarlijk afval voor verbranden als vorm van verwijderen is toegestaan. Wel is door de vierde wijziging van het eerste LAP een systeem van een flexibel importplafond ingesteld, waarmee een maximum wordt gesteld aan de hoeveelheid afval die uit Nederlandse AVI's mag worden verdrongen en vervolgens moet worden gestort;
- door het sluiten van de C2-deponie eind 2005 zijn de mogelijkheden om deze afvalstoffen uit te voeren, verruimd;



- het eerste LAP heeft geleid tot een inperking van de omvang van de afvalstromen waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Dit betekent dat minder afval onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid valt en dus meer afval aan de vrije markt wordt overgelaten;
- het eerste LAP richtte zich op een verdere deregulering en het bereiken van het gewenste afvalbeheer werd met name door de inzet van marktconforme instrumenten (zoals financiële instrumenten) gestimuleerd. Daarbij speelt het aspect belonen (bijvoorbeeld VAMIL-regeling) een belangrijke rol. Uiteraard zijn ook instrumenten ingezet om minder gewenst afvalbeheer tegen te gaan, zoals de stortbelasting;
- tenslotte zijn door stimuleringsmaatregelen technische innovaties die de marktposities van bedrijven kunnen versterken, mogelijk gemaakt.

Het hiervoor staande geeft aan dat het eerste LAP veel van de door de Erasmus Universiteit genoemde oorzaken van een nog niet optimale efficiëntie heeft aangepakt en dat gedurende de looptijd van het eerste LAP de marktwerking in het afvalbeheer verder is toegenomen. In dit tweede LAP wordt vooralsnog 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.

Het resultaat van het eerste LAP is dat vanaf 1 januari 2007 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 dus 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.

## **5.9 Groene Groei - Van Afval Naar Grondstof - LAP**

In haar brief van 28 maart 2013 (kamerstuk 33 043, nr. 14) zet het kabinet haar ambitie voor deze "groene groei" uiteen. Het kabinet wil het concurrentievermogen van Nederland versterken en tegelijkertijd de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie terugdringen.

Het kabinetsbeleid gericht op groene groei leunt op vier pijlers (slimme inzet op marktprikkels, stimulerende wet- en regelgeving, innovatie en de overheid als netwerkpartner) en het kabinet ziet binnen acht domeinen belangrijke uitdagingen en kansen. Eén van deze acht domeinen is "van afval naar grondstof". De beweging van afval naar grondstof moet leiden tot een meer circulaire economie. Dit vergt het duurzaam omgaan met natuurlijke bronnen (sustainable sourcing), het zuinig omgaan met onze grondstoffen (resource efficiency), het slim ontwerpen van producten (eco-design en substitutie van niet duurzame materialen), voorwerpen langer en meerdere keren gebruiken (hergebruik en reparatie) en het optimaal benutten van reststromen.

In haar brief van 20 juni 2013 (IenM/BSK-2013/104405) heeft staatssecretaris Mansveld - als coördinerend bewindspersoon van dit programma - de kamer



geïnformeerd over de aanpak. De kern van het beleid is het slimmer, efficiënter en zorgvuldiger omgaan met grondstoffen en het streven naar een circulaire economie. Een circulaire economie is hier gedefinieerd als "een economisch systeem dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardecreatie in iedere schakel van het systeem nastreeft" en komt neer op (1) optimaal gebruik van grondstoffen, (2) geen afval, geen emissies en (3) duurzaam brongebruik.

In de brief onderkent de staatssecretaris dat een volledige circulaire economie voorlopig een ideaal blijft, maar wel worden expliciet kansen onderkend en worden diverse fasen in de transitie van de huidige lineaire economie naar een circulaire economie onderscheiden. Nadrukkelijk wordt ingezet op zowel

- het ondersteunen van initiatieven van 'koplopers' voor sociale, economische en technische innovatie gericht op het optimaliseren van het gehele systeem dat grondstoffen gebruikt; als
- het optimaliseren, uniformeren en moderniseren van het bestaande afval- en milieubeleid en specifieke inzet op ketens waar kansen voor grote milieuverbetering en economische besparingsmogelijkheden liggen. Hiermee wordt het 'peloton' gestimuleerd de bestaande 'good practices' te volgen en uit te bouwen.

Het programma Van Afval Naar Grondstof kent 8 operationele doelstellingen:

1. Bestaand afvalbeleid richten op circulaire economie en innovatie.
2. Aanpak specifieke ketens en afvalstromen.
3. Verbetering van de afvalscheiding en inzameling.
4. Het ontwikkelen van financiële en andere marktprikkels.
5. Verduurzaming consumptiepatronen.
6. Verduurzamen aan de voorkant van de keten.
7. Vereenvoudigen en uniformeren van doelen, criteria, beoordelingsmethoden, indicatoren en keurmerken.
8. Kennis en onderwijs verbinden aan circulaire economie.

Op het moment dat de tweede wijziging van het LAP wordt vastgesteld worden deze doelstellingen nog uitgewerkt in concrete beleidsacties. Het is dan ook niet mogelijk om het LAP nu al in lijn te brengen met de inhoud van het programma Van Afval Naar Grondstof. Omdat al veel afstemming met marktpartijen heeft plaatsgevonden en het ook al in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, worden de contouren van het programma Van Afval Naar Grondstof wel langzaam duidelijk. Hieruit volgt in ieder geval dat het huidige afvalbeleid (LAP) niet op gespannen voet staat met de te verwachten inhoud van het programma. Ook de brief van 20 juni 2013 onderkent dat we met het huidige beleid al aardig op weg zijn en dat de bestaande 'good practices' niet overboord gezet moeten worden. Er is dus geen reden om de wijziging van het LAP hierom aan te houden.

Aangezien de wijziging van het LAP deels tot doel heeft delen van de Kaderrichtlijn te implementeren en deze implementatie aan een termijn is gebonden, is het zelfs ongewenst om de wijziging langer aan te houden. In de loop van 2014 start bovendien de voorbereiding van een nieuw afvalbeheerplan. Omdat de Kamer naar verwachting nog in het eerste kwartaal van 2014 debatteert over de verdere uitwerking van het programma Van Afval Naar Grondstof, zal bij de voorbereiding van het volgende Afvalbeheerplan ongetwijfeld duidelijk zijn welke accentverschuivingen of nieuwe speerpunten in het afvalbeleid - en dus in het LAP - moeten worden aangebracht om het LAP een passende bijdrage aan het programma Van Afval Naar Grondstof te laten leveren.