



10 Instrumentarium

10.1 Inleiding

Het beheer van afvalstoffen zoals in dit LAP is neergelegd, komt niet vanzelf tot stand. Ketengericht afvalbeleid vergt een omslag in het denken, afvalscheiding kost moeite, nuttige toepassing is meestal duurder dan storten en het beperken van de emissies van verwerkingsinrichtingen is vaak kostbaar. Het zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk maken dat er instrumenten moeten worden ingezet om de afvalhiërarchie bij het beheer van afvalstoffen te realiseren.

De instrumenten die kunnen worden ingezet om de milieudoelstellingen op het gebied van afvalbeheer te halen, bestrijken een breed gebied en lopen uiteen van stimulerend tot regulerend. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke overwegingen een rol spelen bij de keuze voor de inzet van instrumenten voor het behalen van een specifiek beleidsdoel en welke accenten worden gelegd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier groepen van instrumenten: communicatie, financiële instrumenten, stimulerende instrumenten en regulerende instrumenten. Een strakke scheiding tussen deze instrumenten is niet altijd mogelijk. De instrumenten overlappen elkaar namelijk vaak, zoals stimulerende en financiële instrumenten. Ook kan regulering niet plaatsvinden zonder begeleidende communicatie.

10.2 Overwegingen en uitgangspunten

Bij de keuze van de in te zetten instrumenten zijn vier punten van belang:

1. Draagvlak voor het gewenste beheer van afvalstoffen.
De eerste en misschien wel belangrijkste stap bij het bereiken van een draagvlak is het overtuigen van de betreffende doelgroepen van de noodzaak van een bepaald gedrag of wijze van werken. Het is daarbij van belang dat het bedrijfsleven waarop het afvalbeleid is gericht, zelf mede invulling kan geven aan dat beleid. Daarom zijn het bedrijfsleven, evenals andere maatschappelijke organisaties, direct bij de opstelling van dit LAP betrokken.
2. De doelgroep waarop de beleidsdoelstelling zich richt.
Het is duidelijk dat het realiseren van afvalscheiding bij burgers of midden- en kleinbedrijven een hele andere benadering vraagt dan bij een overzichtelijke en homogene doelgroep als de raffinaderijen.
3. De financiële prikkels bij het beheer van een bepaalde afvalstof.
Net als water naar het laagste punt stroomt, heeft afval de neiging terecht te komen op het punt met de laagste kosten. Het maakt voor de in te zetten instrumenten daarom veel uit of de uit milieu-oogpunt gewenste wijze van beheer goedkoper of duurder is dan een niet of minder gewenste wijze.
4. De mogelijkheid om regelgeving adequaat te handhaven.
Op papier kan alles goed zijn geregeld, maar als de middelen en capaciteit om de naleving van regels te controleren ontbreken of als de regels veel ruimte voor interpretatie laten, dan is de waarde van regels beperkt.

De hiervoor staande overwegingen leiden tot de volgende uitgangspunten bij de inzet van instrumentarium:

- 'draagvlak' is cruciaal bij het bereiken van de doelstellingen. Duidelijkheid en communicatie over nut en noodzaak van de gewenste wijze van beheer van



afvalstoffen en een directe betrokkenheid van degenen die het betreft, is daarom essentieel;

- daar waar mogelijk moet het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand komen op grond van financiële prikkels dan wel worden ondersteund door financiële prikkels;
- geboden en verboden alleen toepassen als die ook goed te handhaven zijn.

10.3 Communicatie

Communicatie, ook vaak voorlichting genoemd, is en blijft een van de pijlers van het instrumentarium dat wordt ingezet om het afvalstoffenbeleid uit te kunnen voeren. Met name voor zeer grote en/of heterogene doelgroepen zoals consumenten en het midden- en kleinbedrijf (MKB) valt of staat de realisatie van het gewenste afvalbeheer met goede communicatie. De communicatie heeft tot doel om draagvlak te creëren en om te zorgen dat doelgroepen bekend zijn met en begrip krijgen voor beleid en wetgeving die op hen betrekking hebben. Het gaat zowel om communicatie bij de voorbereiding, zodat rekening kan worden gehouden met de wensen en mogelijkheden van de doelgroepen, als na vaststelling van dat beleid en de wetgeving.

Voorbeelden van communicatie zijn de gemeentelijke campagnes over gescheiden inzameling door burgers en de voorlichting die gemeenten geven aan MKB bedrijven over de verplichtingen tot afvalscheiding op grond van de vergunning of algemene regels (Activiteitenbesluit).

Bij het opzetten van voorlichtingscampagnes is belangrijk om te bezien wie de meest effectieve 'afzender' van de boodschap zou kunnen of moeten zijn. In het verleden was de overheid vaak de instantie die voorlichting gaf of opriep tot bepaald afval-gedrag. De afgelopen jaren is, onder meer als gevolg van producentenverantwoordelijkheid, een steeds grotere rol ontstaan voor de andere spelers in het veld, zoals het bedrijfsleven, branche-organisaties en belangengroeperingen. Voorbeelden daarvan zijn de campagnes over batterijen, elektr(on)ische apparatuur en zwerfafval. Een goede coördinatie tussen alle betrokken instanties en organisaties en een gemeenschappelijk vastgestelde 'boodschap' zijn belangrijke voorwaarden om deze aanpak te laten slagen.

Het is belangrijk dat gemeentelijke overheden doorgaan met hun voorlichtingsactiviteiten richting burgers. Het beheer van huishoudelijk afval heeft immers nog niet het niveau behaald dat in het eerste en dit tweede LAP als doel is gesteld, namelijk 60% nuttige toepassing. Het blijft dus noodzakelijk om burgers te blijven wijzen op het belang van het goed scheiden van het huishoudelijk afval. Het informeren over de bereikte resultaten en de mogelijke financiële consequenties daarvan is minstens zo belangrijk. De burger kan daardoor nog meer worden gestimuleerd om het gewenste gedrag te gaan uitvoeren.

10.4 Financiële instrumenten

De inzet van financiële instrumenten bij het beheer van afvalstoffen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Er kan onderscheid worden gemaakt in financiële instrumenten die gewenst gedrag belonen en instrumenten die bepaalde handelingen belasten of bepaalde doelgroepen een financiële verantwoordelijkheid geven. De eerste categorie, ook wel stimulerende instrumenten genoemd, wordt in paragraaf 10.5 behandeld. De tweede categorie, waaronder met name belastingen en heffingen vallen, komt in deze paragraaf aan de orde. Voorbeelden daarvan zijn



de belasting op milieugrondslag, producentenverantwoordelijkheid en tariefdifferentiatie bij de inzameling van afval.

10.4.1 Belasting op milieugrondslag

De Wet belasting op milieugrondslag (Wbm) kende een belasting op de afgifte ter verwijdering van afvalstoffen aan een inrichting en de verpakkingenbelasting. Bij eerst genoemde belasting werd een onderscheid gemaakt in het storten van afvalstoffen (verder: stortbelasting) en het verbranden van afvalstoffen (verder: verbrandingsbelasting). Verbranden met een hoofdgebruik als brandstof of een hoofdgebruik voor een andere wijze van energieopwekking zijn uitgezonderd van de belasting.

Deze instrumenten hebben op zich goed gewerkt, maar per 1 januari 2012 zijn zij allen vervallen. De reden is dat doelen die met deze belastingen werden nagestreefd evenzogoed, maar met minder lasten en mogelijk kosteneffectiever ook door inzet van andere instrumenten bereikt zouden kunnen worden. Hiermee zijn per 1 januari 2012 de belangrijkste fiscale instrumenten uit het afvalbeleid vervallen.

In de tweede helft van 2013 is echter 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.

10.4.2 Producentenverantwoordelijkheid

Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat producenten en importeurs een (mede)verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van hun producten in het afvalstadium, inclusief de financiering daarvan. Producentenverantwoordelijkheid is daarom ook een financieel instrument en het leidt er toe dat (een deel van) de afvalbeheerkosten in de productprijs worden geïnternaliseerd.

De financiering vindt voor een aantal productgroepen plaats door afvalbeheerbijdragen (voorheen verwijderingsbijdragen) die door producenten/importeurs zijn ingesteld. Deze bijdragen worden bij aankoop van een product betaald. Bij andere productgroepen, zoals batterijen en ICT-apparatuur, hebben de producenten en importeurs ervoor gekozen geen (voor de consument) zichtbare afvalbeheerbijdrage aan de consument in rekening te brengen. Wel betalen zij een bijdrage aan de organisatie die voor hen het afvalbeheer verzorgt.

Producentenverantwoordelijkheid is door regelgeving opgelegd voor batterijen, elektr(on)ische apparatuur, auto's, autobanden en verpakkingen. Producenten en importeurs kunnen ook op vrijwillige basis producentenverantwoordelijkheid invoeren. In dat geval bestaat de mogelijkheid dat zij een algemeenverbindendverklaring aanvragen bij de Minister van IenM, waarmee de afvalbeheerbijdrage voor de betreffende producten voor de gehele sector kan



worden ingevoerd. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij oud papier en karton, niet zijnde verpakkingen.

Zoals eerder in dit LAP is vermeld, gaat ketengericht afvalbeleid een belangrijke functie vervullen in de komende planperiode. Daarbij zal tevens worden gezien of de invoering van het principe van producentenverantwoordelijkheid voor andere afvalstoffen dan waarvoor het nu geldt, een functie kan vervullen.

De Kaderrichtlijn afvalstoffen zegt in artikel 8 onder meer het volgende:
"Ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen kunnen de lidstaten wettelijke of andere maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product) een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt.

Die maatregelen kunnen onder andere bestaan uit het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten afkomstige afvalstoffen, alsmede het daaropvolgende beheer van de afvalstoffen, en de financiële verantwoordelijkheid voor die activiteiten. Verder kunnen deze maatregelen de verplichting omvatten openbaar beschikbare informatie te verstrekken over de mate waarin het product herbruikbaar en recycleerbaar is."

10.4.3 *Tariefdifferentiatie*

De Wet milieubeheer geeft aan gemeenten de bevoegdheid om een heffing in te stellen ter bestrijding van de kosten die voor hen zijn verbonden aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Alle Nederlandse gemeenten maken hiervan gebruik. Gemeenten hebben de mogelijkheid om te differentiëren in de heffing die zij opleggen, bijvoorbeeld op basis van het gewicht van het door de burgers aangeboden afval of het aantal keren dat een huishouden afval voor inzameling aanbiedt. Deze vorm van tariefstelling wordt 'diftar' genoemd (gedifferentieerde tarieven).

Diftar is dus een financiële prikkel om het gewenste beheer van afvalstoffen tot stand te brengen (minder afval produceren en meer scheiden). Tegelijkertijd kan diezelfde prikkel aanzetten tot ongewenst gedrag, zoals belastingfraude en illegale dumpingen. Bij de invoering van diftar moet dan ook steeds goed worden gezien wat mogelijk ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden voor handhaving kunnen zijn.

Omdat lokale omstandigheden bepalend zijn voor de effectiviteit van een dergelijk systeem, de omvang van de ongewenste neveneffecten en de mogelijkheden om deze te beperken, wordt ook in dit tweede LAP geen algemeen advies over de introductie van diftar gegeven. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de voor- en nadelen af te wegen en een beslissing over diftar te nemen.

10.5 **Stimulerende instrumenten**

Stimulerende instrumenten dragen op verschillende manieren bij aan het bereiken van de doelstellingen van het LAP. Stimulering van kennisontwikkeling en kennisoverdracht speelt een belangrijke rol waar er technische belemmeringen zijn



voor een goed beheer van afvalstoffen of waarbij de betrokken partijen niet goed op de hoogte zijn van de technische mogelijkheden.

Stimulerende instrumenten worden ook ingezet als 'duwtje in de rug', een positieve prikkel in de vorm van een financiële bijdrage voor activiteiten die leiden tot structurele verbeteringen bij het beheer van afvalstoffen. Daarnaast zijn er stimulerende instrumenten die zich richten op 'belonen voor goed gedrag'.

Duurzaam inkopen

Jaarlijks kopen overheden voor bijna 60 miljard euro aan producten en diensten in en heeft daarmee een belangrijke invloed op het milieu en sociale aspecten hier en in andere landen. Bewust en gericht duurzaam inkopen vormt een krachtig instrument om belangrijke duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken. De overheid heeft als doelstelling om de overheidsinkopen te verduurzamen. Dit 'duurzaam inkopen' houdt in dat bij de inkoop van producten, diensten en werken milieu- en sociale criteria worden toegepast. Als overheden duurzaam gaan inkopen, krijgt de markt voor duurzame producten een stevige impuls.

PIANOO, Expertisecentrum Aanbesteden heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. PIANOO brengt experts op inkoop- en aanbestedingsgebied bij elkaar, bundelt kennis en ervaring en geeft advies en praktische tips. Verder stimuleert het expertisecentrum de dialoog tussen opdrachtgevers bij de overheid en het bedrijfsleven. PIANOO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken (EZ).

Voor meer informatie over Duurzaam Inkopen wordt verwezen naar PIANOO; <http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen>

10.6 Regulerende instrumenten

Regulering in de vorm van geboden en verboden blijft altijd nodig. Dat komt bijvoorbeeld omdat met de inzet van andere instrumenten niet altijd het gewenste beheer van afvalstoffen kan worden bereikt, maar ook omdat E(E)G-richtlijnen verplichten tot regulering.

De afgelopen jaren is in Nederland nadrukkelijk ingezet op het terugdringen van de regeldruk en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dat heeft er onder meer toe geleid dat waar mogelijk wetgeving op het gebied van afvalstoffen is ingetrokken of vereenvoudigd. In de afzonderlijke voortgangsrapportages over de uitvoering van het LAP is daarover gerapporteerd.

De regelgeving die van toepassing is op afzonderlijke afvalstoffen en verwerkingsmethoden is opgenomen in diverse hoofdstukken van dit LAP en in de achtergrondinformatie van dit LAP.

10.6.1 Verplichtingen voor afvalbedrijven

In beginsel gelden voor afvalverwerkende bedrijven dezelfde verplichtingen als die (kunnen) gelden voor alle inrichtingen. Zo gelden voor het in werking hebben van een groot deel van de afvalverwerkende bedrijven dezelfde algemene regels op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Wel gelden - specifiek voor de afvalactiviteiten - enkele aanvullende regels. Voor een aantal afvalactiviteiten zijn die aanvullende regels ook gegoten in de vorm van



algemene regels. Voor overblijvende gevallen - waarin een omgevingsvergunning, onderdeel milieu - moet worden aangevraagd, dient de aanvraag daartoe, naast de gebruikelijke gegevens die bij elke aanvraag moeten worden gevoegd (artikel 4.1 tot en met 4.3 Regeling omgevingsrecht) en eventueel andere documenten, zoals een akoestisch onderzoek, voor het verwerken van afvalstoffen tevens over de aard, hoeveelheid en samenstelling van de afvalstoffen die worden geaccepteerd, de wijze van acceptatie en controle, financiële gegevens, gegevens omtrent de vakbekwaamheid van het binnen de inrichting werkzame personeel, de wijze van nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen, de registratie van de afvalstoffen, de ondernemings- en organisatiestructuur en de naam van de feitelijk leidinggevende. Exploitanten van stortplaatsen, afvalvoorzieningen en afvalverbrandingsinstallaties dienen ook gegevens aan te leveren die betrekking hebben op de gevolgen voor het milieu ten gevolge van storten en verbranden.

Daarnaast gelden voor afvalverwerkende bedrijven als zij in werking zijn in beginsel verplichtingen op grond het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Voor een groot aantal afvalstoffen geldt echter een uitzondering op de meldplicht. Ook afval dat buiten een inrichting ontstaat en ter plaatse wordt verwerkt (bijvoorbeeld mobiel breken van puin) valt buiten de meldplicht. In heel Nederland vallen circa 2000 afvalverwerkende bedrijven onder de meldplicht.

Voor inzamelaars geldt voor enkele afvalstoffen een vergunningplicht (zie paragraaf 15.3.1). Het betreft hier slechts enkele afvalstromen die allen door een beperkt aantal bedrijven wordt ingezameld.

Tot slot moeten inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars zich laten registreren op de zgn. VIHB-lijst. Eind 2012 stonden er 13.606 bedrijven geregistreerd op de VIHB-lijst, 77% daarvan is gevestigd in Nederland (bron: jaarverslag NIWO 2012). Deze registratie is qua administratieve procedures en inhoudelijke vereisten echter relatief eenvoudig (zie verder paragraaf 15.3.2).

10.7 Deregulering

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven, is de definitie van het begrip 'afvalstof' in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Wet milieubeheer vastgelegd. Uit de definitie en de jurisprudentie blijkt dat het begrip afvalstof breed moet worden geïnterpreteerd. Als een stof eenmaal als een afvalstof is aangemerkt, zijn diverse regels en procedures van toepassing op het beheer van die stof. Dat heeft tot doel om een hoogwaardig, lekvrij en handhaafbaar beheer van de afvalstof te bereiken.

De kans bestaat dat de hiervoor bedoelde regelgeving bij bepaalde afvalstoffen belemmerend kan werken bij het realiseren van nuttige toepassing, bijvoorbeeld omdat initiatiefnemers opzien tegen de regels en procedures die van toepassing zijn als zij afvalstoffen nuttig willen gaan toepassen.

Het huidige beleid is er op gericht om de nuttige toepassing van afvalstoffen te stimuleren. Dat gebeurt onder meer door het nastreven van deregulering, met name voor afvalstoffen die rechtstreeks nuttig kunnen worden toegepast in aangewezen processen en waarvan de nuttige toepassing nauwelijks milieurisico's oplevert.

De laatste jaren zijn er diverse wijzigingen in regelgeving doorgevoerd die inzet van afvalstoffen eenvoudiger maken.



Einde-afval

In de nieuwe Kaderrichtlijn is de definitie van het begrip afvalstof nagenoeg ongewijzigd gebleven. Daarbij is een artikel over de einde-afvalfase geïntroduceerd. Op basis van dit artikel (geïmplementeerd in artikel 1.1., zesde lid, Wet milieubeheer) is het mogelijk dat afvalstoffen op enig moment het karakter van afvalstof verliezen indien aan specifieke criteria wordt voldaan, die moeten voldoen aan de in de Kaderrichtlijn genoemde voorwaarden. Deze specifieke criteria worden opgesteld op communautair niveau. Er zijn al einde-afvalverordeningen voor ijzer-, staal en aluminiumschroot, kringloopglas en koperschroot.

In Nederland kan de Minister van IenM per geval besluiten dat sprake is van einde-afval. Op dit moment wordt gewerkt aan een wijziging van artikel 1.1, zesde lid, Wet milieubeheer. De wijziging maakt het mogelijk dat de Minister ook bij ministeriele regeling een afvalstroom kan aanwijzen waarvoor de einde-afvalstatus geldt. De eerste regeling die zal worden opgesteld heeft betrekking op recyclinggranulaat.

Toepassing van groenafval

In artikel 10.1 a van de Wet milieubeheer is geregeld dat een groot deel van de afvalregelgeving (hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) niet meer geldt voor stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouw materiaal dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen.

Algemene regels

In het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn algemene voorschriften met betrekking tot afval opgenomen. Sinds 2011 zijn er ook specifieke voorschriften over activiteiten met afval in het besluit opgenomen, zoals voorschriften voor milieustraten en autodemontagebedrijven. Voor een groot aantal afvalbedrijven behoeft bij oprichting of wijziging van de activiteiten geen uitgebreide procedure meer te worden doorlopen, maar kan worden volstaan met een omgevingsvergunning beperkte milieutoets.

Sinds 1 januari 2013 zijn er ook voorschriften over afvalverbrandingsinstallaties in het Activiteitenbesluit opgenomen. De vergunningplicht is echter wel gehandhaafd.

Duurzaam storten in de Crisis- en herstelwet

In de Crisis- en herstelwet is als innovatief project het duurzaam stortbeheer opgenomen. De wet biedt een wettelijke grondslag voor een experiment met duurzaam stortbeheer op drie plaatsen in Nederland (Bergen op Zoom, Almere en Middenmeer). Afgeweken mag worden van de verplichting in het Stortbesluit bodembescherming om onmiddellijk een isolerende bovenafdichting aan te brengen op bepaalde stortplaatsen zodra deze vol zijn. Zie verder paragraaf 21.13.

Landelijke verklaring in het Bssa

In 2012 is in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen de mogelijkheid opgenomen dat de Minister van IenM een (landelijk geldende) verklaring afgeeft dat voor een bepaalde afvalstof geen andere wijze van beheer mogelijk is dan storten. Hiermee wordt voorkomen dat elke stortplaatsexploitant (die de bedoelde afvalstof op grond van zijn omgevingsvergunning mag accepteren) om een verklaring moet vragen.

Eisen registratie op de VIHB-lijst

De regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (RIA) is in 2012 gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude regeling zijn dat de eis van kredietwaardigheid is komen te vervallen. De eis van vakbekwaamheid geldt nu alleen nog voor bedrijven die uitsluitend handelaar en/of bemiddelaar van afvalstoffen zijn. De betrouwbaarheid wordt aangetoond met een



Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Er wordt nu onderscheid gemaakt in de VOG: een voor natuurlijke personen (eenmanszaken) en een voor rechtspersonen.

Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

Naar aanleiding van een evaluatie van het meldsysteem is op 1 januari 2011 is het aantal uitzonderingen op de meldplicht uitgebreid.

Green deals

Naast wijziging van regelgeving zijn er ook andere manieren om belemmeringen uit de weg te nemen. Soms lopen organisaties, bedrijven of overheden tegen belemmeringen aan als ze een duurzaam initiatief willen realiseren. De Rijksoverheid kan dan helpen om deze barrières te doorbreken door een green deal met partijen aan te gaan.

In het kader van het programma Van Afval naar Grondstof (VANG; paragraaf 5.9) wordt gezien of er nog meer mogelijkheden zijn voor deregulering.