



13 Preventie

13.1 Inleiding

Preventie van afval is een van de hoofddoelstellingen van het afvalstoffenbeleid. Afvalpreventie richt zich op het voorkomen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en emissies (kwantitatieve preventie) of het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen (kwalitatieve preventie). Dit leidt tot minder miliedruk bij afvalbeheer, minder ruimtebeslag door afvalbeheerinrichtingen en lagere afvalbeheerkosten.

De gewijzigde Wet milieubeheer, die in februari 2011 van kracht is geworden, bevat de volgende definitie:

“Preventie: maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:

- a. de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten;
- b. de negatieve gevolgen van de gegenereerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid, of
- c. het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten”.

Hieruit blijkt dat een deel van wat in Nederland tot de hierboven genoemde wijziging van de Wet milieubeheer onder hergebruik viel, namelijk producthergebruik, nu onder preventie valt.

De toenemende grondstoffenproblematiek noodzaakt tot een verschuiving naar een circulaire economie waarin zo efficiënt mogelijk wordt omgegaan met onze natuurlijke hulpbronnen en waarbij een zo laag mogelijke miliedruk wordt veroorzaakt. Het basisprincipe van de circulaire economie is dat grondstoffen constant worden hergebruikt in de technische of biologische kringloop. Bij dit hergebruik wordt vaak vooral gedacht aan de recycling van materialen uit producten die afgedankt zijn (afval en valt dus niet onder afvalpreventie). Het concept van circulaire economie legt echter een nog sterkere focus op het stimuleren van kringlopen voordat er sprake is van afval en sluit daarmee goed aan bij het concept van afvalpreventie.

Het begrip afvalpreventie en het verplicht gestelde afvalpreventieprogramma heeft zijn oorsprong in de sector afvalbeheer (EU Kaderrichtlijn afvalstoffen). Echter, het toepassingsgebied beslaat materieel gesproken de gehele economie, dus alle materiaalstromen en producten die worden gebruikt van wieg tot graf. Om die reden heeft het afvalpreventieprogramma (paragraaf 13.4) niet uitsluitend betrekking op de sector afvalbeheer, maar sterkt het zich feitelijk uit tot alle productie sectoren, ontwerpers en dienstverleners, overheden en particulieren.

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort overzicht gegeven van activiteiten en resultaten in de periode tot en met 2010. Daarna wordt ingegaan op het preventiebeleid voor de periode tot 2021. Onderdelen van het Nederlandse Afvalpreventieprogramma zijn overigens ook opgenomen in het brede programma Van Afval Naar Grondstof (paragraaf 5.9).



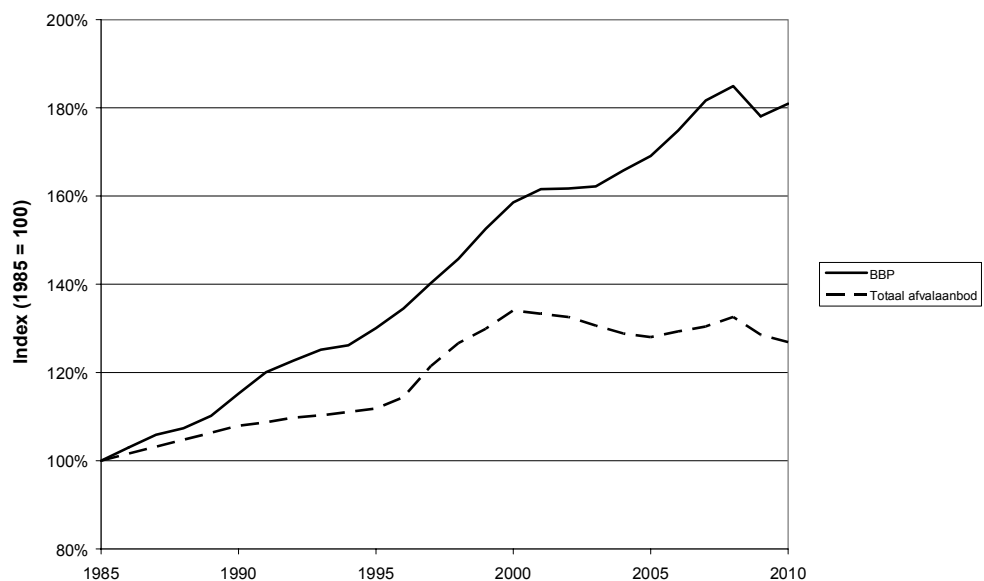
13.2 Preventie tot en met 2010

De hoeveelheid kwantitatieve preventie wordt bepaald door de groei van Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het afvalaanbod. De jaarlijkse productie aan afval in Nederland (exclusief verontreinigde grond, baggerspecie en mest) is gestegen van 47 Mton in 1985 tot 63 Mton in 2000, om vervolgens te dalen naar 61 Mton in 2006, te stijgen naar 63 Mton in 2008 en uiteindelijk weer te dalen naar 60 Mton in 2010 (zie ook hoofdstuk 7). 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 81% 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 ongeveer 30% preventie is bereikt. Dit is weergegeven in figuur 13.1.

De cijfers tonen aan dat er tot 2000 sprake is van een relatieve ont koppeling 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 ont koppeling, gezien de toename van het BBP en de afname van het afvalaanbod. De ont koppeling 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.

Figuur 13.1
Afvvalbeheer in de periode 1985 tot en met 2010.





13.3 Preventie in de periode tot en met 2021

De Kaderrichtlijn afvalstoffen schrijft voor dat lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten vaststellen. In die programma's moeten bestaande preventie maatregelen worden beschreven. De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat geen kwantitatieve doelstellingen voor afvalbeheer. Wel zegt de richtlijn dat lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten vaststellen, waarin onder meer afvalpreventiedoelstellingen worden vastgesteld. De doelstellingen moeten erop gericht zijn economische groei los te koppelen van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen. Met de in Nederland al bereikte ontkoppeling en een Nederlandse doelstelling voor preventie wordt voldaan aan de verplichting die in de Kaderrichtlijn afvalstoffen op dit punt is opgenomen.

In hoofdstuk 7 Afvalbeheerscenario's is aangegeven dat het LAP erop is gericht om de jaarlijkse totale hoeveelheid afval van 61 Mton in 2006 niet meer te laten stijgen dan tot 68 Mton in 2015 en 74 Mton in 2021. Deze afvalhoeveelheden komen overeen met het Strong Europe scenario van het Centraal Planbureau. Het preventieprogramma sluit aan bij deze doelstelling in het LAP.

Eind 2014 zal de Europese Commissie een rapportage presenteren over afvalpreventie en zullen doelen worden geformuleerd voor zover toepasselijk, met het oog op 2020. Eventuele doelen of andere aanwijzingen van de Commissie zullen daarna in het afvalpreventieprogramma worden opgenomen.

De afvalpreventieprogramma's mogen worden geïntegreerd in de afvalbeheerplannen die de lidstaten moeten opstellen. Nederland heeft er echter voor gekozen het preventieplan als een separaat programma vast te stellen en niet op te nemen in het LAP. In de onderstaande paragraaf wordt kort de kern van het preventieprogramma weergegeven. Voor meer details over het preventiebeleid en voor de concrete acties die ten behoeve van preventie worden uitgevoerd wordt verder verwezen naar dit programma.

13.4 Preventieprogramma

De afgelopen decennia heeft het accent van de inspanningen rond afvalpreventie gelegen op de programmatische invoering van afvalpreventie binnen bedrijven en industrietakken.

Voor de concrete aanpak van preventie in de komende jaren is gekozen is voor een benadering die uitgaat van drie vormen van praktisch handelen die toegepast worden op het voor Nederland relevante speelveld voor afvalpreventie en die zowel aangrijpen op alle schakels van de keten als op alle relevante actoren. Het betreft de invalshoeken "beter ontwerpen", "minder verspillen in de productiefase" en tenslotte "bewuster consumeren".

Beter ontwerpen

Beter ontwerpen gaat over het verduurzamen van producten. De uitdaging voor de komende jaren ligt in een daadwerkelijke omslag naar 'front-end-design', waarbij producten zo ontworpen worden dat een langere levensduur wordt bereikt (zoals via reparatie en refurbishing) en materialen aan het einde van de levensduur efficiënt teruggewonnen kunnen worden bijvoorbeeld doordat gebruikte materialen gemakkelijk gescheiden kunnen worden. Ecodesign zal zich moeten ontwikkelen naar design voor de circulaire economie, circulair design, met ook aandacht voor nieuwe businessmodellen.



Activiteiten om deze omslag mogelijk te maken zijn gericht op het vergemakkelijken van de toepassing van ecodesign door het Nederlandse bedrijfsleven) en het ontwikkelen van een werkbare en handhaafbare vertaling van wensen op het gebied van materiaalefficiëntie naar Europese wettelijke productgerichte eisen in het kader van de EU Richtlijn Ecodesign.

Minder verspillen

Minder verspillen richt zich op het verminderen van de afvalproductie door het tegengaan van verlies en onnodig gebruik van materialen in de industriële productie van goederen en in het bedrijfsleven. Minder verspillen wordt bereikt door optimalisering van processen zodanig dat deze minder grondstoffen verbruiken, minder energie nodig hebben en minder afval opleveren.

Activiteiten richten zich op het wegnemen van belemmeringen in de wet- en regelgeving voor het verwerken van reststromen en het minimaliseren van afvalproductie in de industrie, aansluitend bij Routekaarten van de MJA3.

Bewuster consumeren

Het huidige consumptiepatroon kenmerkt zich door gemak en een snelle doorzet van materiaal waarbij de gebruiksduur van producten soms korter is dan gewenst. Consumenten zijn zich in toenemende mate bewust van de milieu- en sociaal-maatschappelijke gevolgen die zijn verbonden aan de productie en consumptie van producten, maar deze bewustwording wordt niet altijd vertaald in verandering van gedrag. Verdere stimulering van bewustwording en het aanreiken van handelingsperspectieven is noodzakelijk.

Activiteiten in het afvalpreventieplan hebben betrekking op informatievoorziening voor de consument, het verbeteren van de infrastructuur van hergebruik van producten, en het aanbod van duurzame producten in de schappen van de retailsector.

Aanvullend: afvalstromen

Aanvullend op de benadering vanuit de drie invalshoeken is bekeken welke specifieke afvalstromen extra aandacht behoeven. Gekozen is voor een negental afvalstromen, dat hoog scoort op de omvang van de afvalstroom, de milieudruk van de hele keten verbonden met de afvalstroom, dan wel de milieudruk tijdens de afvalfase van de afvalstroom. De geselecteerde prioritaire stromen zijn: bouw- en sloopafval, voedselafval, textiel en tapijt, metalen, papier en karton, houtafval, kunststofafval, elektrische apparaten, en gevaarlijk afval.

Voor elk van de prioritaire stromen benoemt het afvalpreventieprogramma te ondernemen activiteiten.

Financiële instrumenten

Het preventieprogramma geeft tenslotte aandacht aan de mogelijkheden om via financiële instrumenten de gewenste ombuiging naar preventie te stimuleren.

Een belangrijk sturingsmiddel voor afvalpreventie zijn de kosten die samenhangen met afval. Het CBS heeft geconstateerd dat met name bedrijven die relatief hoge kosten maken voor het verwerken van hun afval duidelijk actiever zijn met afvalpreventie dan bedrijven voor wie dit een kleine kostenpost is. Directe kosten voor afvalverwerking transparant gekoppeld aan de hoeveelheid die men aanlevert zijn daarmee een interessant sturelement voor afvalpreventie.



Daarnaast spelen de indirecte kosten van het hebben van afval. Voedsel dat nooit geconsumeerd wordt of producten die uitvallen in het productieproces veroorzaken afval maar ook aanmerkelijke kosten voor het produceren van deze materialen en producten. Voor een aantal afvalstromen is de prijs van grondstoffen (evt. inclusief grondstofheffing) daarmee ook een belangrijk mogelijk sturingsmiddel voor afvalpreventie.

Tot slotte zijn er voor afvalpreventie regelmatig investeringen nodig in nieuwe machines. Faciliteiten die deze investeringen makkelijker mogelijk maken zijn daarmee ook behulpzaam.

Het preventieprogramma voorziet in onderzoek naar de mogelijkheden van tarifiering in de afvalinzameling voor bedrijven en onderzoek naar de mogelijkheden van het stimuleren van het spaarzaam omgaan met grondstoffen via fiscale prikkels. Tenslotte zullen de thema's Grondstoffen en Afval in de Milieulijst vanaf 2014 zo goed mogelijk worden toegerust voor het stimuleren van afvalpreventie door vermindering van grondstoffengebruik, minder afvalproductie en recycling.