



Directoraat-Generaal Milieu
Directie Duurzaam Produceren
Afval en Ketens

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 645

Telefoon 070-3394780
www.vrom.nl

Nota van aanpassing LAP

4e wijziging van het

Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012

12 december 2008



1	Inleiding	3
	1.1 Inleiding	3
	1.2 Leeswijzer	3
	1.3 Vaststellen 4 ^e wijziging eerste LAP en opstellen tweede LAP	4
2	Hoofdpijnen van de inspraakreacties	5
	2.1 Raamovereenkomst verpakkingen en zwerfafval	5
	2.2 Open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen en het invoerplafond	7
	Bijlage 1 Kennisgeving aankondiging inspraak	9
	Bijlage 2 Insprekers	10



1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) is op 27 januari 2003 vastgesteld en op 3 maart 2003 in werking getreden (Stcrt. 23, 2003). Daarna is het LAP driemaal gewijzigd:

- De eerste wijziging is vastgesteld op 22 maart 2004 en op 18 mei 2004 in werking getreden (Stcrt. 74, 2004).
- De tweede wijziging is vastgesteld op 29 maart 2005 en op 5 mei 2005 in werking getreden (Stcrt. 66, 2005).
- De derde wijziging is vastgesteld op 23 maart 2007 en op 3 mei 2007 in werking getreden (Stcrt. 67, 2007).

De voorliggende nota van aanpassing heeft betrekking op de vierde wijziging van het LAP. Voor deze wijziging zijn twee redenen:

1. in de Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012 van 27 juli 2007 is het volgende opgenomen: "Het Landelijk afvalbeheersplan (LAP) zal zodanig worden aangepast dat gemeenten er voor zorg dienen te dragen om naast glas en papier en karton ook kunststof uit huishoudens gescheiden in te zamelen; een voorstel daartoe zal in 2008 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Gemeenten zullen op deze wijziging van het LAP anticiperen."
2. in de brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer (27 664, nr. 51) van 22 oktober 2007 is onder meer het volgende opgenomen: "Dit betekent concreet dat er een flexibel invoerplafond wordt ingesteld, afhankelijk van de bestaande avi capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen, met als doel het storten van Nederlands brandbaar restafval te controleren en te beheersen. ... Laatste stap voor de inwerkingtreding van het systeem is vastlegging in het LAP, zoals ook eerder het besluit om de landsgrenzen op te heffen voor het verbranden van brandbaar restafval als vorm van verwijderen daarin is vastgelegd."

De inspraaknotitie heeft van 20 februari 2008 tot en met 21 maart 2008 voor inspraak ter inzage gelegen. De inspraakperiode is op 20 februari 2008 aangekondigd in de Staatscourant (2008, nr. 36) en op 22 februari in de Volkskrant en de Telegraaf. Tijdens de inspraakperiode zijn 20 reacties ontvangen.

De wijziging is ter notificatie aan de Europese Commissie gestuurd (kennisgeving 2008/0250/NL). Er is geen reactie van de Commissie ontvangen.

1.2 Leeswijzer

De inspraakreacties kunnen worden samengevat tot drie onderwerpen: bronscheiding versus nascheiding, afbakening van de te scheiden kunststof afvalstroom en de noodzaak van het flexibel invoerplafond. In hoofdstuk 2 van deze nota van aanpassing worden deze onderwerpen behandeld en worden de consequenties voor het LAP genoemd.

In bijlage 1 is de tekst van de kennisgeving opgenomen. In bijlage 2 is een overzicht van de insprekers gegeven.



Normaliter wordt in een nota van aanpassing van het LAP een bijlage opgenomen met een gedetailleerd overzicht van alle afzonderlijke inspraakreacties. Daarin wordt tevens op elke afzonderlijke reactie een antwoord gegeven. Omdat tijdens deze inspraakperiode de reacties zich hebben beperkt tot drie onderwerpen en deze drie onderwerpen in hoofdstuk 2 worden behandeld, is dit keer afgezien van een bijlage met detailopmerkingen en antwoorden.

1.3 Vaststellen 4^e wijziging eerste LAP en opstellen tweede LAP

Er zit een ruime periode tussen het einde van de inspraakperiode en de vaststelling van deze 4^e wijziging. Dat is het gevolg van de standstill periode van 3 maanden die geldt na de notificatie aan de Europese Commissie, het overleg dat in het kader van de Raamovereenkomst Verpakkingen heeft plaatsgevonden over met name nascheiding van kunststof verpakkingsafval en het opstellen van het tweede LAP.

Gevolg hiervan is dat de vaststelling van deze 4^e wijziging plaatsvindt op een moment dat het ontwerp voor het tweede LAP (ontwerp LAP 2009-2021) voor inspraak ter inzage ligt. In dat ontwerp zijn al de teksten opgenomen die door deze 4^e wijziging worden vastgesteld. Vanwege de formele afhandeling van de wijzigingsprocedure is het vaststellen van deze 4^e wijziging noodzakelijk.



2 Hoofdpijnen van de inspraakreacties

In de inspraaknotitie van 1 februari 2008 zijn in hoofdstuk 3 de voorgenomen wijzigingen van het LAP aangegeven. De onderwerpen en indeling van dat hoofdstuk worden hieronder gebruikt om de inspraakreacties op hoofdpijnen te behandelen.

De inspraakreacties hebben zich beperkt tot 3 onderwerpen: bronscheiding versus nascheiding, al het kunststof afval of alleen kunststof verpakingsafval en de noodzaak van het flexibel invoerplafond.

2.1 Raamovereenkomst verpakkingen en zwerfafval

Inspraakreacties

Bijna alle insprekers hebben aangegeven dat de 4e wijziging van het LAP bronscheiding van kunststof verpakkingen lijkt voor te schrijven en nascheiding van huishoudelijk restafval formeel niet lijkt toe te staan of te belemmeren. Zij vinden dat de wijziging zodanig moet worden aangepast dat ook nascheiding van huishoudelijk restafval, met als doel het verkrijgen van kunststof verpakingsafval voor materiaalhergebruik, mogelijk wordt. Gemeenten worden dan volgens de insprekers in staat gesteld om op basis van meerdere factoren een afweging te maken tussen bron- en nascheiding en optimaal gebruik te maken van reeds bestaande voorzieningen.

Verder zijn opmerkingen gemaakt over de reikwijdte van de wijziging: gaat het over het inzamelen van alleen kunststof verpakingsafval of van de volledige kunststofstroom?

Antwoord

Na de inspraakperiode is tussen de bij de Raamovereenkomst verpakkingen betrokken partijen uitgebreid gesproken over het al dan niet toestaan van nascheiding, onder meer als gevolg van de moties van de Tweede Kamerleden Vietsch en Neppéus (28 694, nr. 63) en Poppe (28 694, nr. 66).

Het overleg heeft op 29 september 2008 geresulteerd in een addendum bij de Raamovereenkomst (28 694, nr. 72), waarin de voorwaarden zijn opgenomen voor de vergoeding aan gemeenten voor de nascheiding van kunststof verpakingsafval.

De wijziging van het LAP heeft alleen betrekking op kunststofverpakkingen.

Wijziging van het LAP

Hieronder zijn de gewijzigde alinea's uit de paragrafen 14.3.1, 14.3.2 en 14.6 van het LAP 2002-2012 opgenomen:

“14.3.1 Door consumenten te scheiden afvalstoffen

Wanneer de verschillende componenten in (grof) huishoudelijk afval worden gelegd naast de uitgangspunten en voorwaarden uit paragraaf 14.2, leidt dit tot de volgende door consumenten te scheiden afvalstoffen: GFT-afval, papier en karton, glas, textiel, kunststofverpakkingen, wit- en bruingoed, klein chemisch afval (KCA) en componenten uit grof huishoudelijk afval (zoals grof tuinafval en huishoudelijk bouw- en sloofafval, waaronder verduurzaamd hout).



De deelstromen blik en drankenkartons behoeven niet aan de bron gescheiden te worden gehouden. Blik wordt bij de verbrandingsinstallatie voor verbranding uit het restafval of na verbranding uit de verbrandingsresten afgescheiden voor materiaalhergebruik.

Drankenkartons zijn doorgaans heterogeen van samenstelling en sterk vervuild. Hierdoor is gescheiden inzameling en materiaalhergebruik complex en duur. Uiteraard zijn plaatselijke initiatieven die wel voorzien in scheiding aan de bron van de genoemde componenten, toegestaan.

De deelstroom kunststof verpakkingsafval wordt door consumenten aan de bron gescheiden gehouden, tenzij deze deelstroom in de betreffende gemeente via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt verkregen.

.....

14.3.2 Rol van de overheden bij afvalscheiding door consumenten

Het succes van afvalscheiding en gescheiden inzameling bij huishoudens wordt in hoge mate bepaald door lokale omstandigheden en een daarop afgestemd afvalbeleid. Afstemming van landelijk en lokaal afvalbeleid is daarom van groot belang.

Bij afvalscheiding door consumenten wordt de volgende rolverdeling aangehouden:

- gemeenten dragen zorg voor de realisatie van een geschikt inzamelsysteem, de inzameling, stimulering van afvalscheiding en communicatie over beleid en resultaten.
Als gevolg van de 'Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012' van 27 juli 2007 en het op 29 september 2008 overeengekomen addendum op deze Raamovereenkomst, dienen gemeenten vóór 1-1-2010 zorg te dragen dat ook kunststof verpakkingsafval uit huishoudens gescheiden wordt ingezameld of via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt verkregen.
- provincies stimuleren en faciliteren gemeenten op het gebied van afvalpreventie en afvalscheiding. Daarbij valt onder meer te denken aan monitoring en benchmarking (vergelijken en analyseren van resultaten van gemeenten);
- het Ministerie van VROM stimuleert afvalscheiding bij huishoudens door regelgeving, onderzoek, financiële ondersteuning van projecten en communicatie op landelijk niveau;
- de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer ondersteunt afvalscheiding bij huishoudens door landelijke coördinatie en afstemming, informatieverzameling en -verspreiding, onderzoek, monitoring en benchmarking.

.....

14.6 Nascheiding

Om afval als product of materiaal te kunnen hergebruiken, is het vrijwel altijd noodzakelijk om het afval direct na het ontstaan gescheiden te houden. Op die manier worden de meest zuivere en daardoor makkelijkst toepasbare afvalstoffen verkregen.

De komende jaren wordt daarom het beleid met betrekking tot afvalscheiding aan de bron onverminderd voortgezet en voor bepaalde doelgroepen geïntensiveerd, zoals in de paragrafen hiervoor is beschreven. Voor blik geldt dat deze afvalstof bij de verbrandingsinstallatie voor of na verbranding wordt afgescheiden. Voor kunststof verpakkingsafval uit huishoudens geldt dat deze afvalstof gescheiden wordt ingezameld of via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt verkregen.

.....”



2.2 Open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen en het invoerplafond

Inspiraakreacties

Enkele sprekers hebben aangegeven dat een maatregel als het flexibel invoerplafond niet noodzakelijk is, omdat er nog geen invoer van afval plaatsvindt. Ook wordt gesproken over het terugdraaien van het ingezet beleid en het frustreren van de marktwerking.

Antwoord

Het ministerie van VROM heeft de afgelopen jaren bij de discussies over het openen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijdering steeds verkondigd dat er flankerende maatregelen kunnen worden genomen als de effecten van het openen van de landsgrenzen zeer ongewenst blijken te zijn. Met het model van een flexibel invoerplafond geeft VROM aan welk effect (niet) acceptabel wordt geacht en welke maatregel wordt genomen als het niet acceptabel wordt. Er is dus geen sprake van het terugdraaien van beleid.

Verder is een te grote invoer van brandbaar restafval, de daarmee samenhangende verdringing van Nederlands afval uit de Nederlandse AVI's en het meer storten van brandbaar restafval, aan het eind van 2008 inderdaad nog geen bestaand probleem, maar de maatregel is juist bedoeld voor de situatie dat er wel een probleem is of kan ontstaan. VROM scheidt met de maatregel nu duidelijkheid, zodat later onnodige discussie en tijdverlies wordt vermeden. In diverse brieven aan de Tweede Kamer is dit toegelicht.

De huidige monitoring voorziet reeds in het verzamelen van de gegevens die nodig zijn om tot de maatregel te kunnen besluiten. Het koppelen van de gegevens en bezien of moet worden ingegrepen, is uitvoeringstechnisch haalbaar. Van het bedrijfsleven wordt geen extra informatie gevraagd, dus de administratieve lasten voor de bedrijven stijgen niet.

Wijziging van het LAP

Aan paragraaf 18.2.1 (Brandbaar niet-gevaarlijk restafval) wordt de volgende tekst toegevoegd:

“

Flexibel invoerplafond

Door het op 1 januari 2007 open gaan van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen van niet-gevaarlijk brandbaar restafval, kunnen er gevolgen optreden voor het Nederlandse afvalbeheer. Op het moment dat Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval uit de Nederlandse AVI's wordt verdrongen als gevolg van invoer van brandbaar restafval en daardoor meer Nederlands niet-gevaarlijk brandbaar restafval moet worden gestort, is sprake van een ongewenst gevolg.

Het ongewenste gevolg, zijnde de verdringing, wordt tot een bepaald hoeveelheid acceptabel geacht. Er mag voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval een hoeveelheid AVI-capaciteit worden gebruikt die overeenkomt met 5% van de op 1 januari 2007 bestaande AVI-capaciteit plus 10% van de na 1 januari 2007 gerealiseerde capaciteitsuitbreidingen.

Dit betekent concreet dat er een flexibel invoerplafond geldt, waarvan de hoogte afhankelijk is van de bestaande AVI-capaciteit en gerealiseerde uitbreidingen. Met de voorziene uitbreidingen van de verbrandingscapaciteit, leidt dit dus tot een steeds hoger (= flexibel) invoerplafond.

Het hiervoor staande houdt in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de capaciteit die in Nederland mag worden gebruikt voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval mag stijgen met een hoeveelheid die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

De genoemde 5 en 10% mogen overal in Nederland worden ingevuld. De 5% is dus niet direct gekoppeld aan de bestaande installaties en de 10% is niet direct gekoppeld aan een specifieke nieuwe verbrandingslijn of installatie.

Het kan dus zijn dat een nieuwe lijn/installatie totaal geen buitenlands brandbaar restafval verbrandt, maar dat een of meerdere bestaande installaties een hoeveelheid buitenlands brandbaar restafval gaan verbranden die overeenkomt met 10% van de nieuw in gebruik genomen capaciteit.

Ook is het mogelijk dat de bestaande installaties totaal geen buitenlands brandbaar restafval verbranden, maar dat een nieuwe lijn of installatie volledig wordt gevuld met buitenlands brandbaar restafval.

Zolang in totaal niet meer AVI-capaciteit wordt ingezet voor buitenlands afval als de omvang van het invoerplafond van dat moment, wordt eventuele verdringing acceptabel geacht.



Het hiervoor staande houdt ook in dat op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, de hoeveelheid Nederlands brandbaar restafval die wordt gestort, zal moeten afnemen met een hoeveelheid die overeenkomt met 90% van de nieuwe capaciteit. Op basis hiervan kan worden bepaald hoeveel Nederlands brandbaar restafval in een bepaalde periode had mogen worden gestort. Het referentiekader (startpunt) is de gemiddelde hoeveelheid met ontheffing gestort brandbaar restafval per maand in het jaar 2006.

Als op een monitoringmoment wordt geconstateerd dat in de zes maanden voorafgaand aan dat monitoringmoment het invoerplafond is overschreden én als er in die periode meer is gestort dan volgens de systematiek had mogen plaatsvinden, dan is er sprake van een ongewenst gevolg, zijnde de verdringing.

Vervolgens zal worden gekeken naar toekomstige ontwikkelingen. Als namelijk de verwachting is dat binnen zes maanden na het monitoringmoment nieuwe verbrandingscapaciteit in gebruik wordt genomen en daardoor de hoeveelheid die maandelijks wordt gestort, daalt tot onder de waarde die volgens de systematiek is toegestaan, dan kan worden afgezien van ingrijpen.

Is er echter geen gereede verwachting dat het storten als gevolg van nieuw in gebruik te nemen capaciteit zal afnemen, dan zullen er tot het volgende monitoringmoment (zes maanden later) geen beschikkingen door VROM worden verleend voor de invoer van brandbaar restafval conform de EVOA.

Werking samengevat

- er worden twee monitoringmomenten per jaar ingesteld, met een tussenperiode van zes maanden;
- op een monitoringmoment wordt berekend hoeveel verbrandingscapaciteit in de zes maanden vóór het monitoringmoment voor buitenlands brandbaar restafval had mogen worden ingezet (= het invoerplafond);
- tevens wordt bezien hoeveel buitenlands brandbaar restafval in die periode daadwerkelijk is ingevoerd;
- als het invoerplafond in de zes maanden vóór het monitoringmoment is overschreden, wordt bezien hoeveel Nederlands brandbaar restafval in die periode had mogen worden gestort;
- tevens wordt bezien hoeveel Nederlands brandbaar restafval daadwerkelijk in dat half jaar is gestort;
- als er meer is gestort dan mocht, wordt bezien of er in de zes maanden die gaan volgen op het monitoringmoment nieuwe verbrandingscapaciteit in bedrijf zal gaan;
- als er in de zes maanden na het monitoringmoment inderdaad nieuwe capaciteit bij gaat komen en de verwachting is dat die capaciteit er voor zal zorgen dat de overschrijding van het storten en de overschrijding van het invoerplafond zal eindigen, dan wordt er in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) in beginsel positief beschikt op kennisgevingen voor invoer van brandbaar restafval;
- als er in de zes maanden na het monitoringmoment echter geen ontwikkelingen gaan plaatsvinden die naar verwachting de overschrijding van het storten en de overschrijding van het invoerplafond zullen beëindigen, dan wordt er in de periode tussen het monitoringmoment en het volgende monitoringmoment (zes maanden later) met beroep op nationale zelfvoorziening voor verbranden als vorm van verwijderen negatief beschikt op nieuwe invoerkennisgevingen voor brandbaar restafval dat moet worden verbrand in Nederlandse AVI's.
- op een monitoringmoment is nog enige tijd nodig om de benodigde gegevens over in- en uitvoer en over storten te verzamelen en analyseren. Het moment waarop wordt besloten om al dan niet een beroep op nationale zelfvoorziening voor verbranden als vorm van verwijderen in te stellen of op te heffen, ligt daarom telkens enkele weken na het monitoringmoment. In de periode tussen het monitoringmoment en het moment dat het beleid voor de nieuwe periode bekend wordt gemaakt, wordt het beleid van de voorgaande periode voortgezet.

.....“



Bijlage 1 Kennisgeving aankondiging inspraak

Kennisgeving

Wijziging van het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 ligt voor inspraak ter inzage

Op 3 maart 2003 is het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) in werking getreden. Het LAP moet voor de vierde keer worden gewijzigd. De inspraaknotitie voor deze wijziging ligt van 20 februari 2008 tot en met 21 maart 2008 voor inspraak ter inzage.

Het Landelijk afvalbeheerplan (LAP)

In het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) is aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer en hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt. Het plan is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Het LAP is op 27 januari 2003 door de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgesteld en op 3 maart 2003 in werking getreden.

In het LAP is aangegeven dat een tussentijdse wijziging van het plan nodig kan zijn door wijziging van EG-regelgeving, jurisprudentie of technische omstandigheden met betrekking tot het afvalbeheer, waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden. Het LAP is al drie keer gewijzigd.

De vierde wijziging

De redenen om het LAP voor de vierde keer te wijzigen, zijn:

1. de Raamovereenkomst van 27 juli 2007 tussen VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012. Hierin is opgenomen dat het LAP zodanig zal worden aangepast dat gemeenten er voor zorg dienen te dragen om naast glas en papier en karton ook kunststof uit huishoudens gescheiden in te zamelen.
2. de brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer (27 664, nr. 51) van 22 oktober 2007. Hierin is onder meer opgenomen dat er een systeem komt om indien noodzakelijk de invoer van brandbaar afval te reguleren (flexibel invoerplafond) en dat het systeem wordt vastgelegd in het LAP.

In de Inspraaknotitie 4^e wijziging LAP zijn de wijzigingen van het LAP opgenomen.

Ter inzage

De inspraaknotitie ligt van 20 februari 2008 tot en met 21 maart 2008 voor inspraak ter inzage in de bibliotheek van het ministerie van VROM, Rijnstraat 8 in Den Haag.

De documenten kunnen ook worden ingezien en gedownload van de volgende sites:

- www.vrom.nl/lap
- www.senternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer

Inspreken

Inspraakreacties, met vermelding van "inspraak 4^e wijziging LAP", kunnen tot en met 25 maart 2008 schriftelijk worden ingediend bij:

Ministerie van VROM DGM/SAS/AAB IPC 645 Postbus 30945 2500 GX Den Haag

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Dr. Jacqueline Cramer*



Bijlage 2 Insprekers

In onderstaande tabel zijn de insprekers opgenomen.

Er is één inspraakreactie buiten de officiële inspraaktermijn ingediend. Deze reactie is niet in behandeling genomen. De inhoud ervan komt echter bijna letterlijk overeen met diverse andere inspraakreacties.

Nummer	Inspreker
1.	MSZ, Milieu Service Zuid BV
2.	Omrin, Afvalsturing Friesland NV
3.	AVU, Afval Verwijdering Utrecht
4.	Regio Noord-Veluwe, het samenwerkingsverband van de gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek en Putten
5.	Vuilverwerkingsbedrijf Noord-Groningen
6.	Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch
7.	VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
8.	AVALEX, Regionaal Reinigingsbedrijf
9.	Dar Holding NV (2 inspraakreacties ontvangen)
10.	Nedvang, Nederland van afval naar grondstof
11.	ARCG, Afvalbeheer Regio Centraal Groningen
12.	VAOP Coöperatie
13.	Saver N.V.
14.	Cyclus
15.	NV Irado
16.	BRBS
17.	Vereniging Afvalbedrijven
18.	Gemeente Emmen
19.	NVRD
20.	Gemeente Tilburg