

Bijlage bij brief met kenmerk DP2011048374
van de Staatssecretaris van I&M over ‘Meer waarde uit afval’

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
Samenvatting	3
Doelen	3
Acties.....	4
1 Afvalbeheer in Nederland	8
1.1 Productie en verwerking	8
1.2 Inzameling, op- en overslag en transport.....	9
1.3 Verwerking.....	10
1.4 Verantwoordelijkheden en taken van overheden en bedrijven.....	11
1.5 Wet- en regelgeving	12
2 Consumentenvoorlichting.....	13
3. Minder afval	14
4. Meer recycling	17
4.1 Grondstoffenrotonde	17
4.2 Verpakkingen	21
4.3 (Grof) huishoudelijk restafval	22
4.4 Papier.....	25
4.5 Voedsel	26
4.6 Bouw- en sloopafval	27
4.7 PVC.....	28
4.8 Informatie-uitwisseling en innovatie op afvalgebied.....	29
4.9 Kwantificeerbare doelen voor herwinbare materialen	31
5 Minder verwijdering	33
5.1 Europese minimumstandaarden voor afvalverwerking.....	33
5.2 Sturen om storten tegen te gaan	34
5.3 Toekomst stortsector.....	35
6. Minder regels en administratieve lasten	37
6.1 Afval of geen afval	37
6.2 Einde-afval criteria	38
6.3 Vervoeren, inzamelen, handelen en bemiddelen.....	38
6.4 Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA).....	39
6.5 Verlichten regels voor nuttige toepassing organische reststromen	40
6.6 Wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen .	41

6.7	Wijziging van de omgevingsvergunning	41
7.	Handhaving.....	43
7.1	Aanpak.....	43
7.2	Preventie en duurzaam produceren (bronmaatregelen).....	43
7.3	Recycling en overige nuttige toepassing.....	44
7.4	Inzameling	44
7.5	Ketenbrede aanpak van prioritaire stromen	44
7.6	Grensoverschrijdend transport (EVOA)	45
7.7	Internationale samenwerking	46
8	Overig	48
8.1	Producentenverantwoordelijkheid.....	48
8.2	Zwerfafval.....	49
8.3	Caribisch Nederland	51
8.4	Verduurzaming Bouwbesluit	51

Leeswijzer

Deze bijlage is als volgt opgebouwd:

1. In de samenvatting zijn de kwantitatieve doelen voor meer recycling en minder verwijdering (in tonnen en percentages) en een overzicht van de acties opgenomen.
2. Afvalbeheer in Nederland.
Om het inzicht in afvalbeheer te vergroten en de acties en maatregelen in deze bijlage beter te kunnen plaatsen, wordt in hoofdstuk 1 de kwantiteit (hoeveel afval en hoe verwerkt) en kwaliteit (met name wie doet wat) van het afvalbeheer beschreven.
3. Consumentenvoorlichting.
De consument speelt een cruciale rol in afvalbeheer. Hij is immers op een of andere manier de afnemer van bijna alles wat in deze wereld wordt geproduceerd. Daarmee is zijn aankoopgedrag, consumptie en afvalscheidingsgedrag van essentieel belang voor de milieudruk die door productie en afvalbeheer wordt veroorzaakt. In hoofdstuk 2 wordt hier kort op ingegaan.
4. Concrete acties en maatregelen voor minder afval (hoofdstuk 3), meer recycling (hoofdstuk 4), minder verwijdering (hoofdstuk 5), minder regels en minder administratieve lasten (hoofdstuk 6).
5. Handhaving.
In het afvalbeheer gaat veel geld om en het heeft een internationaal karakter. Goede handhaving is daarom essentieel. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de handhaving van het afvalbeheer.
6. In hoofdstuk 8 worden enkele overige onderwerpen behandeld.

Samenvatting

Doelen

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 zijn diverse acties opgenomen die leiden tot meer gescheiden inzameling en recycling en minder verwijdering van ons afval.

Samengevat levert dat het volgende beeld op tot 2015 (afgeronde percentages, dus totaal kan afwijken van de som van de afzonderlijke percentages):

1. De recycling van huishoudelijk afval stijgt met zo'n 1 tot 1,5 miljoen ton.
Dat komt overeen met 10 tot 15% van het huishoudelijk afval en daarmee stijgt het totale percentage recycling van deze stroom van 50 naar 60 tot 65%. Dit wordt bereikt door:
 - Kunststof verpakkingsafval: + 2%
 - Textiel: + 0,7%
 - Kleine elektr(on)ische apparatuur: + 0,3%
 - Overige stromen, met name gft-afval en papier: + 5 tot 10%
 - Grof huishoudelijk restafval: + 3%.
2. De recycling van bouw- en sloopafval stijgt met maximaal 250.000 ton.
Dat komt overeen met 1% van het bouw- en sloopafval en daarmee stijgt het totale percentage recycling van deze stroom van 98 naar 99%.
Dit wordt bereikt door met name steenachtig materiaal en PVC.
3. De recycling van afval uit de handel/diensten/overheid (HDO) sector stijgt met zo'n 300.000 ton.
Dat komt overeen met 5% van het HDO-afval en daarmee stijgt het totale percentage recycling van deze stroom van 55 naar 60%.
Dit wordt bereikt door met name papier/karton en kunststof verpakkingsafval.
4. De recycling van de totale hoeveelheid Nederlands afval stijgt door de onder de punten 1 t/m 3 genoemde resultaten met zo'n 1,5 tot 2 miljoen ton.
Dit komt overeen met 3% van de totale hoeveelheid Nederlandse afval en daarmee stijgt de totale recycling van 80 naar 83%.
5. Het verbranden van Nederlands afval in afvalverbrandingsinstallaties (AVI) daalt door de onder de punten 1 t/m 3 genoemde resultaten met zo'n 1 tot 1,5 miljoen ton.
Dit komt overeen met 15 tot 20% van de Nederlandse AVI-capaciteit.
Dit komt overeen met 3% van de totale hoeveelheid Nederlands afval en daarmee daalt het percentage overige nuttige toepassing van 16 naar 13%.
6. Het storten van Nederlands afval daalt door de onder de punten 1 t/m 3 genoemde resultaten met rond de 250.000 ton.
Dit komt overeen met ongeveer 10% van wat er jaarlijks wordt gestort.

Dit komt overeen met ongeveer 0,5% van de totale hoeveelheid Nederlands afval en daarmee daalt het percentage storten van de totale hoeveelheid Nederlands afval van 4 naar ongeveer 3,5%.

De hiervoor staande percentages zijn behoorlijk ambitieus. Burgers, bedrijven en overheden zullen er gezamenlijk alles aan moeten doen om dit te halen.

De grootste winst zit bij de huishoudens. Dat betekent meteen de grootste uitdaging. Maar ook het grootste risico, want voor het afvalbeheer is het steeds de moeilijkste doelgroep gebleken.

Acties

In deze bijlage zijn veel acties opgenomen. Hieronder zijn ze verkort opgenomen.

Consumentenvoorlichting

- Inzetten van (nieuwe) media om de burgers te wijzen op nut en noodzaak van preventie en afvalscheiding.

Minder afval

- Afvalpreventieprogramma's in het Landelijk afvalbeheerplan opnemen.
- Vormgeven van projecten, communicatie enz. voor de Europese week van de afvalvermindering van 19 tot 27 november 2011.
- Bezien of het gebruik van plastic tassen in Nederland op basis van vrijwillige afspraken kan worden verminderd.
- Analyse uitvoeren naar de milieudruk van de plastic wikkels om tijdschriften en van alternatieven.
- Stopzetten van overbodig gebruiken van kunststof wikkels en indien mogelijk de kunststof wikkels te vervangen door alternatieven.

Meer recycling

- Textiel: diverse acties, onder meer bezien op welke manier textielinzameling bij gemeenten kan worden verhoogd en het zoeken naar nieuwe markten voor gerecyclede vezels.
- Kunststof: acties bij deze stroom zijn afhankelijk van de afspraken over het vervolg van de Raamovereenkomst Verpakkingen.
- Fosfaat: gesprek met de hele keten beleggen via het nutriëntenplatform en potentieel aan fosfaatterugwinning voor Nederland in kaart brengen.
- Elektr(on)ische apparatuur: communicatie richting consumenten versterken, zodat meer kleine apparaten worden ingeleverd en duidelijk krijgen of een grondstofrotunde voor terugwinning van metalen en zeldzame aarden uit apparatuur te realiseren is.
- (Grof) huishoudelijk afval: verhogen van de gescheiden inzameling en terugdringen van de hoeveelheid te verbranden restafval.
- Voor meubelen en matrassen: bezien of een business case voor de recycling mogelijk is die geschikt is voor opschaling naar andere gemeenten.

- Papier: diverse acties, zoals het bevorderen van de inzet van alternatieve grondstoffen, het lokaal meer samenwerken van grafische ondernemers en een proefproject met een printerloos kantoor.
- Voedsel: het uitvoeren van twee projecten om voedselverspilling in de consumptie- en afvalfase tegen te gaan, met als doel om te komen tot verdere opschaling, bijvoorbeeld met het Platform Verduurzaming Voedsel.
- Bouw- en sloopafval: diverse acties, zoals het bouwen van een marktplaatsachtige applicatie op internet om het vermarkten van te ruim ingekochte bouwmaterialen te faciliteren en het bevorderen dat zacht hout wordt gemodificeerd om als alternatief voor tropisch hardhout te dienen.

- PVC: diverse acties, zoals het inzetten van het instrument duurzaam inkopen, het formuleren van kwaliteitscriteria en/of keurmerk, het stimuleren van laagdrempelige inzameling, het uitwerken van een communicatiestrategie en het nagaan of het mogelijk is om een pilot uit te voeren voor het gebruik van PVC-recycalaat in kozijnen.
- Informatie uitwisseling en innovatie: grondstoffenrotonde onderwerp maken van de vierde Innovatie-estafette van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, bezien of het platform Materiaalschaarste kan worden benut voor kennisuitwisseling over materiaalgebruik en – terugwinning, stimuleren van duurzaam innoveren bij het MKB door het programma ‘MKB Doe MEE’ en inzetten op het aan laten sluiten van de jaarlijkse programmering van financiële middelen uit de Europese Kaderprogramma’s voor Onderzoek en Ontwikkeling (KP) en voor Concurrentie en Innovatie (CIP) op de behoeften van de recycling sector.

Minder verwijdering

- In internationaal verband voorstellen om Europese minimumstandaarden op te stellen.
- Door de wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) wordt de lijst van afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt, uitgebreid met 14 afvalstoffen.
- Standpunt rijksoverheid opstellen over het eerder dit jaar afgeronde onderzoek naar de economische situatie van de stortsector.

Minder regels en administratieve lasten

- Meer communiceren over wanneer afvalstoffenregelgeving van toepassing is.
- In samenwerking met het Verenigd Koninkrijk een hulpmiddel ontwikkelen om het bedrijfsleven en bevoegd gezag te ondersteunen bij het beantwoorden van vragen of een bepaald materiaal een afvalstof is of niet.
- Een Nederlandse set einde-afval criteria voor puingranulaat opstellen. Daarmee wordt een administratieve lastenverlichting bereikt, eerder dan volgens het Europees traject zal worden bereikt.
- Bezien of einde-afval criteria kunnen worden opgesteld voor papiercellulose dat wordt gebruikt als stuifbestrijder.
- Versoepeling van de verplichtingen behorende bij de lijst van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB-lijst).
- Voor grensoverschrijdend transport (EVOA) worden de vereisten bij kennisgevingsprocedures verduidelijkt en wordt directe ondersteuning verzorgd voor bedrijven die afvalstoffen willen in-, uit- of doorvoeren. Daarnaast wordt er voor gezorgd dat eind 2012 het bedrijfsleven geheel digitaal kennisgevingen kan indienen. Ook wordt met Vlaanderen, Duitsland en Oostenrijk een project uitgevoerd om de meldgegevens over transporten digitaal tussen de landen uit te wisselen. Mogelijk dat dit systeem vanaf 2012 in meer Europese landen kan worden toegepast.
- Bij de Europese Commissie inzetten op ruime interpretatie van de in de kaderrichtlijn afvalstoffen opgenomen term “uit de land- en bosbouw”.
- Met stakeholders overleggen voor welke andere organische stromen vrijstelling van afvalstoffenregelgeving gewenst is. Afhankelijk van resultaat: oplossingen op maat realiseren of aanpassen regelgeving.

- Aanpassen positieve lijst in mestregelgeving voor covergisting.
- Streven naar het verkorten van de proceduretermijn als de omgevingsvergunning gewijzigd moet worden bij de inzet van afvalstoffen.

Handhaving

- Inzetten op de naleving van regelgeving door producenten en importeurs van elektr(on)ische apparaten.
- Realiseren van een netwerk met toezichthouders in de producerende landen van apparatuur (met name China).
- Controles bij Nederlandse en buitenlandse verwerkers van verpakkingsafval.
- Bij producenten en importeurs van verpakkingen in Nederland nagaan of er niet teveel zware metalen in de verpakkingen zitten.
- Nagaan of verpakkers voldoende werk maken van preventie (voorkomen van onnodig zware of moeilijk te recyclen verpakkingen).
- Zicht krijgen op de naleving van de minimumstandaarden van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP).
- Controles en administratief onderzoek bij de inzameling van afvalstoffen van met name zeeschepen.
- Controles uitvoeren op uitvoerstromen van verpakkingsafval.
- Versterking van de naleving van de EVOA door bedrijven, met name bij bedrijven die elektronica-afval illegaal uitvoeren naar niet-OESO landen en nieuwe toetreders tot de EU.
- Meerjarig oppakken van het handhaven op het wegmengen van (gevaarlijke) afvalstoffen in bunkerolie.
- Investeren in duurzame internationale netwerken van handhaving voor informatie-uitwisseling, samenwerking en de bestrijding van afvaldumping, met name in Afrika en Azië. Oppakken van diverse projecten.
- Investeren in de ontwikkeling van inzamel- en verwerkingssystemen van elektronica-afval in Ghana.
- Onderhouden van de goede samenwerking met de autoriteiten in China voor de bestrijding van de illegale transportroutes van afval via Hong Kong.

Overig

- Op basis van evaluaties over producentenverantwoordelijkheid, bij komende wijzigingen in de regelgeving aandacht geven aan het zo helder mogelijk beleggen van verantwoordelijkheden van de diverse spelers in de keten.
- Rijkswaterstaat, stichting Nederland Schoon en de VNG overleggen over mogelijke concrete maatregelen om het zwerfafvalprobleem aan te pakken.
- In het milieubeleidsplan voor Caribisch Nederland de hoofdlijnen van het te voeren afvalbeleid opnemen en de eilandbesturen bijstaan in het opstellen van de eilandelijke milieuprogramma's waar ook afvalbeheer een onderdeel van uitmaakt.
- Het onderwerp 'Verduurzaming Bouwbesluit' opnemen in de Duurzaamheidsagenda.

1 Afvalbeheer in Nederland

Afval ontstaat overal en altijd. Daarom is afvalbeheer niet iets van de laatste decennia of jaren, het bestaat al honderden jaren. Van oudsher is het een taak die door de overheid is opgepakt. Zo had elk dorp en elke stad vroeger wel een stortplaats om het afval kwijt te raken. Dat verklaart waarom er in Nederland vele duizenden oude stortplaatsen zijn.

De laatste 40 jaar heeft in het afvalbeheer een grote omslag plaatsgevonden. Steeds meer afval werd opnieuw gebruikt of ingezet om energie uit terug te winnen. Dat zorgde er voor dat allerlei nieuwe bedrijven ontstonden, van de ‘eenvoudige’ oud papier inzamelaar tot geavanceerde verwerkers van hele specifieke gevaarlijke industriële stromen. En omdat bijna elke afvalstof zijn eigen specifieke verwerkingsmethode heeft, is ook een hele logistieke structuur ontstaan voor inzameling en transport. Verder is het geen geheim dat met afval (veel) geld is te verdienen. Daarom was het ook nodig om wetgeving te ontwikkelen.

1.1 Productie en verwerking

Tussen 2000 en 2008 varieerde het totaal afvalaanbod tussen de 60 en 63 miljoen ton per jaar. Om inzicht te geven in productie en verwerking van het afval wordt een doelgroepindeling gehanteerd. In onderstaande tabel wordt per doelgroep aangegeven hoeveel afval in 2008 is ontstaan en op welke manier het is verwerkt. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving gaat er jaarlijks ongeveer 6 miljard euro om in het afvalbeheer.

Tabel 1: productie en verwerking van afval in Nederland in 2008

Afval per doelgroep in miljoen ton (Mton)	Totaal	Bouw- en sloopsector	Industrie	Huishoudens	Handel, diensten en overheid	Landbouw, bosbouw en visserij	Energievoorziening	Rioolwaterzuivering	Verkeer en vervoer	Drinkwatervoorziening
Totaal	63	25	17	9	6	3	1,5	1,4	0,6	0,2
Nuttige toepassing	53	24	15	5	3	3	1,4	0,5	0,4	0,2
Verbranden	8	0	0,9	4	2	0	0	0,9	0,1	0
Storten + lozen	2	0,6	0,7	0,3	0,3	0	0,1	0	0,2	0

Toelichting

- Door afronding kan het cijfer bij 'Totaal' afwijken van de som van de waarden die bijdragen aan dat totaal.

- Hoeveelheden van 2 miljoen ton of meer zijn afgerond op gehele getallen. Hoeveelheden onder de 2 miljoen ton zijn afgerond op één decimaal, omdat anders belangrijke verschillen wegvallen.
- De waarden in de tabel zijn nog volgens de definities van het eerste LAP, omdat die definities in 2008 werden gebruikt. Dat betekent onder meer dat in de tabel alle Nederlandse AVI's nog onder 'verbranden' vallen, omdat in 2008 alle AVI's nog verwijderingsinstallaties (D-10 installaties) waren. Gelet daarop wordt volgens de oude definities gesproken van 84% nuttige toepassing van al het Nederlands afval.
- In maart 2011 is de Wet milieubeheer gewijzigd (implementatie nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen). Daardoor veranderen onder meer de definities. In de in voorbereiding zijnde tweede wijziging van het LAP worden de nieuwe definities verwerkt, waaronder de nuttige toepassing (R1-status) van AVI's. Met de nieuwe definities wordt de kolom 'Totaal' voor 2008 als volgt:

Totaal	63 Mton
Recycling	50 Mton (80% van totaal)
Overige nuttige toepassing	10 Mton (16% van totaal)
Verwijderen	3 Mton (4% van totaal)

Enkele overwegingen hierbij:

- de bouw- en sloopsector en de industrie produceren gezamenlijk tweederde van het totale afvalaanbod. Tegelijkertijd scoren deze twee doelgroepen erg goed met resp. 98 en 92% nuttige toepassing;
- het huishoudelijk afval is 14% van het totaal. Hiervan is driekwart gewoon huishoudelijk afval en één kwart grof huishoudelijk;
- volgens de definities van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen is in 2008 ongeveer 96% van het Nederlands afval nuttig toegepast.

1.2 Inzameling, op- en overslag en transport

Het inzamelen van huishoudelijk afval is op grond van de Wet milieubeheer de verantwoordelijkheid van de gemeente. Een gemeente kan besluiten om zelf in te zamelen of daarvoor een ander in te schakelen (private inzamelaar of andere gemeente). Voor bepaalde stromen is het inschakelen van derden al een automatisme. Zo wordt bijvoorbeeld de glasbak bijna standaard geleegd door bedrijven uit de glasketen en niet meer door gemeenten. Gft-afval en restafval daarentegen worden wel vaak door de gemeente ingezameld. Op dit moment wordt ongeveer 70% van het huishoudelijk afval door gemeenten ingezameld. Daarmee wordt ruim 80% van de Nederlandse huishoudens door gemeenten van hun huishoudelijk afval verlost. Bedrijven waar afval vrijkomt, zijn verplicht om een contract af te sluiten met een inzamelaar. Het inzamelen van dit bedrijfsafval gebeurt bijna geheel door private inzamelaars. Uitgaande van tabel 1, betekent dit dat ongeveer 90% van ons afval door het private bedrijfsleven wordt ingezameld.

Op- en overslag en transport liggen in het verlengde van het inzamelen. Omdat bepaalde stromen van het huishoudelijk afval door private inzamelaars en verwerkers bij gemeentelijke milieustraten worden opgehaald, is het aandeel van deze partijen in op- en overslag en transport nog iets groter dan de eerder genoemde 90%.

1.3 Verwerking

Afvalstoffen kunnen meestal op meerdere wijzen worden verwerkt. Maar vaak is de milieudruk van die verschillende wijzen van verwerken niet hetzelfde en is er een voorkeur voor een bepaalde wijze. Daarom zijn in het Landelijk afvalbeheerplan minimumstandaarden vastgelegd. Een minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt dan wenselijk is. De standaard is dus een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Vergunningen worden alleen verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, dat wil zeggen als de activiteit een milieudruk veroorzaakt die gelijk is aan of minder is dan die van de minimumstandaard.

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden zijn de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer, de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening en de stimulans die uitgaat voor de afvalverwerkingsector tot het verhogen van het milieurendement van de verwerking en de ontwikkeling van nieuwe technieken. De standaard is dus niet alleen een milieu-instrument, het is nadrukkelijk ook een instrument dat rekening houdt met economie en realiteit. Voor het inzichtelijk maken van de milieueffecten, wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van kwantitatieve levenscyclusanalyses (LCA's).

Uit de toelichting bij tabel 1 blijkt dat volgens de nieuwe definities bijna 80% van ons afval wordt gerecycled. Het gaat daarbij om hele uiteenlopende toepassingen: van fundering tot staalconstructies, van fleecetrui tot veevoer, van wc-papier tot auto's. Hier zijn zowel overheidsgeïnitieerde als private bedrijven actief. Het is niet precies bekend hoe de verdeling tussen overheid en bedrijfsleven ligt, maar de inschatting is dat recycling voor zeker 95% door private bedrijven wordt uitgevoerd.

Afval dat niet kan worden gerecycled, moet bij voorkeur worden verbrand. We hebben in Nederland 12 afvalverbrandingsinstallaties, elk met een of meerdere verbrandingsovens. De totale capaciteit van die ovens is zo'n 7 miljoen ton. Ruim 60% van die capaciteit is in overheidshanden. Bij alle AVI's wordt energie teruggewonnen en in de vorm van warmte en elektriciteit toegepast. De energie efficiëntie van de Nederlandse AVI's is zo goed, dat naar verwachting bij de in voorbereiding zijnde tweede wijziging van het Landelijk afvalbeheerplan zo'n 95% van de capaciteit volgens de nieuwe definities van de Kaderrichtlijn afvalstoffen als installaties van nuttige toepassing (R1-status) zal worden gekarakteriseerd.

Alleen afval dat niet nuttig kan worden toegepast of niet kan worden verbrand, mag worden gestort. Dat gebeurt op dit moment nog met ongeveer 4% van ons afval. Er is in Nederland nog zeker 50 miljoen ton restcapaciteit voor storten vergund. Zo'n 87% daarvan is in overheidshanden.

1.4 Verantwoordelijkheden en taken van overheden en bedrijven

Het totale Nederlandse afvalbeleid is vastgelegd in het Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP). Ieder bestuursorgaan moet bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP.

De Staatssecretaris van I&M heeft onder meer tot taak om een LAP op te stellen, zorg te dragen voor implementatie van internationale regelgeving en het stellen van regels voor preventie en nuttige toepassing. Daarnaast verleent de Staatssecretaris vergunningen voor het inzamelen van enkele afvalstoffen, is verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars en het afgeven van verklaringen voor ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen.

Ten slotte dient de staatssecretaris te zorgen voor een adequate handhaving, monitoring van en rapportage over de uitvoering van het LAP en het uitvoeren van de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen (EVOA).

Provincies zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en be- of verwerkt, het verlenen van ontheffingen voor het storten buiten inrichtingen en het handhaven van dat storten. Ook moeten ze zorgdragen dat afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij inrichtingen waarvoor de provincies het bevoegd gezag zijn.

Gemeenten moeten zorgdragen voor (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval, het treffen van maatregelen om afvalpreventie en -scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren en het verlenen van ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Ook moeten ze zorgdragen dat afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij de inrichtingen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. Naast vergunningverlening en handhaving zijn hier ook van belang de inrichtingen die onder algemene regels vallen (Activiteitenbesluit).

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en een juist beheer daarvan. Dat vloeit voort uit voor hen geldende bepalingen op grond van de Wet milieubeheer, waaronder de zorgplicht, specifieke regelgeving en vergunningen. Voor afvalscheiding gelden bijvoorbeeld de rechtstreeks werkende bepalingen van het Activiteitenbesluit.

Naast het voldoen aan wettelijke voorschriften en voorschriften gebaseerd op een vergunning, wordt van het bedrijfsleven verwacht dat zij de mogelijkheden benutten om afvalpreventie en afvalbeheer zo goed mogelijk vorm te geven.

Voor verschillende producten hebben producenten op basis van regelgeving of vrijwillige afspraken een rol bij het beheer van hun producten in het afvalstadium (producentenverantwoordelijkheid). Dit betreft onder meer elektr(on)ische apparatuur, verpakkingen en autowrakken.

Net als voor het bedrijfsleven en de overheid, geldt ook voor de burger de zorgplicht uit de Wet milieubeheer. De burger is dus ook als consument verantwoordelijk voor het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en voor het mogelijk maken van een verantwoord afvalbeheer.

De burger moet zich bewust zijn van de milieuconsequenties van zijn consumptiegedrag en streven naar een consumptiegedrag dat tot zo weinig mogelijk afval leidt. Kritisch consumeren is dus vereist ten einde de milieudruk van het beheer van (grof) huishoudelijk afval te verminderen. Daarnaast dienen burgers het afval gescheiden te houden en voor inzameling aan te bieden op de wijze die in hun gemeente is vastgesteld.

Ten slotte heeft de burger een belangrijke rol bij het tegengaan van het ontstaan van zwerfafval. Zwerfafval veroorzaakt irritatie bij een groot publiek en zorgt voor negatieve effecten op de beleving en ontwikkeling van de woon-, werk- en recreatieomgeving. Daarom is het van belang het ontstaan van zwerfafval te voorkomen.

1.5 Wet- en regelgeving

Afval produceren, inzamelen en verwerken levert milieudruk op en kan gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Wet- en regelgeving was daarom nodig om de gewenste vorm van verwerking te bereiken, met name als die gewenste verwerking niet vanuit economisch oogpunt wordt ingevoerd. Mede hierdoor hebben we in Nederland een afvalsector die tot de meest innovatieve in de wereld kan worden gerekend.

De milieubelasting bij het beheer van afvalstoffen is de afgelopen jaren langs verschillende sporen aangepakt. Het Rijk heeft kaders opgesteld over de wijze waarop afvalstoffen moeten worden verwerkt, bijvoorbeeld via het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit verbranden afvalstoffen. Daarnaast zijn eisen gesteld aan de kwaliteit van de secundaire grondstoffen die uit afvalstoffen worden gemaakt, zoals in het Besluit bodemkwaliteit en de mestregelgeving. Er is ook veel afvalstofs specifieke regelgeving, zoals voor verpakkingen, elektr(on)ische apparatuur, batterijen, autobanden, enz.

De Europese Unie heeft inmiddels een belangrijke positie in het wetgevend kader voor afvalbeheer. Nagenoeg alle Nederlandse regels die betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen komen voort uit internationale richtlijnen en verordeningen.

2 Consumentenvoorlichting

Zoals ik in mijn brief heb aangegeven, wil ik het percentage recycling laten stijgen van 80% in 2008 naar 83% in 2015. Deze winst moet voor een groot deel worden gehaald in de doelgroep consumenten, omdat daar de recycling nog achterblijft (zie ook paragraaf 4.3).

De consument speelt een belangrijke rol in afvalbeheer. Natuurlijk niet als inzamelaar of verwerker, maar als degene die producten koopt, gebruikt en afdankt. En het gedrag bij al die activiteiten is belangrijk voor de milieudruk. Want koopt de consument bedachtzaam, heeft hij oog voor duurzaamheid en zorgt hij bijvoorbeeld voor minder voedselverspilling, dan betekent dat een effectiever gebruik van grondstoffen en energie voor het maken van producten.

Gelukkig is er steeds meer bewust gedrag en betrokkenheid te constateren bij de consument. Dit baseer ik onder meer op de brieven met ideeën of vragen die ik dagelijks van burgers krijg. Maar dat bewuste gedrag kan nog beter. En om dat te bereiken, is en blijft voorlichting een belangrijk middel. Door voorlichting krijgt de consument meer inzicht en kan beter kiezen.

Dit wordt bevestigd door een zogeheten determinantenonderzoek naar het tegengaan van voedselverspilling bij huishoudens. Uit het onderzoek blijkt dat de consument wel betrokken is bij de problematiek, maar niet de juiste feitelijke kennis heeft over hoe groot het probleem is en hoe voedselverspilling tegen kan worden gegaan en er dus minder afval ontstaat.

Als het gaat om gedragverandering dan is het nodig dat mensen bewust zijn van hun gedrag en de consequenties daarvan, zowel voor het milieu, voor de gezondheid als voor hun portemonnee. Voor gedragsverandering zullen ook gewoontes moeten veranderen. Rekening houden met het milieu moet even normaal worden als bijvoorbeeld het in de glasbak gooien van lege flessen.

Acties en planning

- Ik ga in de tweede helft van 2011 in overleg met omroepen om via radio en televisie de burgers te wijzen op onder meer het nut en de noodzaak van preventie en afvalscheiding. Daarbij leg ik een duidelijke koppeling met mijn duurzaamheidsagenda.
- Tevens ga ik onderzoeken op welke manier nieuwe media kunnen worden ingezet.

3. Minder afval

Preventie, dus zorgen dat er minder afvalstoffen ontstaan, levert de meeste reductie van milieudruk op. Om die reden staat preventie op de hoogste trede binnen de afvalhiërarchie. Afvalpreventie krijgt de komende tijd dan ook een belangrijker plaats in het beleid.

Nederland heeft de afgelopen 20 jaar al veel gedaan om het ontstaan van afvalstoffen terug te dringen. Er zijn diverse actieprogramma's en projecten uitgevoerd. Daarnaast werd preventie onderdeel van met het bedrijfsleven gesloten convenanten, het kreeg een plaats in vergunningen en algemene regels en er zijn financiële instrumenten ingezet om afvalpreventie te bevorderen. Ook is afvalpreventie momenteel geïntegreerd in onder meer duurzaam materialenbeleid, cradle to cradle, ecodesign, duurzaam inkopen en producentenverantwoordelijkheid (zie ook paragraaf 4.7 en 8.1).

Dit heeft er toe geleid dat tussen 2000 en 2008 het totale afvalaanbod is gestabiliseerd. Er kan zelfs worden gesproken van een absolute ontkoppeling, want het Bruto Binnenlands Product (BBP) is in die periode toegenomen, maar het totale jaarlijkse afvalaanbod niet.

Preventie in cijfers

De hoeveelheid preventie wordt bepaald door de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP) te vergelijken met de groei van het afvalaanbod (in overeenstemming met definitie OESO).

Tussen 1985 en 2008 is de afvalproductie gegroeid met zo'n 34%. Deze toename is achter gebleven bij de ontwikkeling van het BBP, dat in dezelfde periode met zo'n 73% is gestegen.

Als het totale afvalaanbod was gegroeid overeenkomstig het BBP, dan zou in 2008 circa 82 miljoen ton afval zijn ontstaan. Dit betekent dat tussen 1985 en 2008 bijna 27% preventie is bereikt.

In november 2008 is de gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) gepubliceerd. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, die op 5 maart 2011 in werking is getreden. In de Kaderrichtlijn wordt onder meer gesteld dat het afvalstoffenbeleid van lidstaten ook moet zijn gericht op vermindering van het gebruik van hulpbronnen. Daarom verplicht de richtlijn de lidstaten om uiterlijk in 2013 afvalpreventieprogramma's vast te stellen. De programma's mogen worden geïntegreerd in de afvalbeheerplannen van de lidstaten.

Lidstaten dienen afvalpreventieprogramma's te ontwikkelen die zijn toegespitst op de belangrijkste milieueffecten en rekening houden met de hele levenscyclus van producten en materialen. Er moeten afvalpreventie- en ontkoppeldoelstellingen worden ontwikkeld die de nadelige gevolgen van afval en de hoeveelheden gegenereerde afvalstoffen "afdoende" reduceren. Belanghebbende partijen en de gewone burger moeten inspraak hebben bij het opstellen van de programma's.

Acties en planning

- Afvalpreventieprogramma's in het Landelijk afvalbeheerplan.
Augustus 2011 – maart 2012: inventarisatie van de afvalpreventieactiviteiten die in Nederland zijn en worden uitgevoerd en de effecten ervan.
Daarbij wordt met name gebruik gemaakt van de bestaande databank Milieumaatregelen van Infomil en rapportages van preventieprogramma's.
Vervolgens worden de Nederlandse activiteiten gespiegeld aan de voorbeelden van preventiemaatregelen uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de EC Guidelines on Waste Prevention Programmes. De inventarisatie levert als eindproduct een beschrijving van preventieactiviteiten, de ontwikkeling van de omvang van afvalstromen en de relatie van die stromen met huidig of in ontwikkeling zijnd beleid.
April 2012 – december 2012: op basis van de hiervoor genoemde inventarisatie worden de prioritaire afvalstromen voor preventie benoemd, worden ambities (doelen) geformuleerd en wordt ingegaan op het in te zetten instrumentarium. Ook worden de rol en de verwachte inzet van overheden en marktpartijen ingevuld om de doelen te halen.
Januari 2013 – december 2013: opstellen van het afvalpreventieprogramma. Aangeven welke maatregelen (kunnen) worden genomen, inzet van instrumentarium, formuleren van indicatoren, vormgeven van benchmarks en evaluatie.
- Europese week van de afvalvermindering.
Deze week wordt gehouden van 19 tot 27 november 2011. Doel van de week is onder meer om in heel Europa duurzame acties voor afvalvermindering te promoten en de dagelijkse gedragingen van de Europeanen (verbruik, productie) te veranderen.
Het ministerie van I&M heeft de rol van organisator en heeft de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor afval- en reinigingsmanagement (NVRD) gemandateerd om namens het ministerie projecten te organiseren om de doelstellingen van de week te bereiken. Tot november 2011 worden samen met de afvalbranche en andere doelgroepen diverse projecten, communicatie, enz. vormgegeven. Ook wordt gezien of in de preventieweek een koppeling kan worden gelegd met de in april 2011 gestarte campagne van het ministerie van EL&I om voedselverspilling tegen te gaan. Doel van die campagne is het met 20% terugdringen van voedselverspilling in 2015.

Minder reclaimedrukwerk

Een van de mogelijke projecten in de preventieweek richt zich op een omvangrijke afvalstroom bij huishoudens, namelijk het reclaimedrukwerk. Onderzocht wordt of het mogelijk is om de verspreiding van dat drukwerk te digitaliseren. Het idee is dat een burger via een website de winkels in de eigen omgeving kan selecteren waar men reclame van zou willen ontvangen, waarna de reclame via e-mail of internet wordt aangeboden. Het verspreiden van folders wordt daarmee overbodig: minder papierproductie dus en mogelijk ook minder plastic wikkels om het reclaimedrukwerk te verpakken (zie verderop in deze paragraaf).

- Minder plastic tasjes.
Jaarlijks komt er in Europa bijna 25 miljoen ton kunststof afval door consumptie vrij. Bijna 3,5 miljoen ton daarvan zijn plastic tasjes, die meestal gratis en ongevraagd worden verstrekt. De Europese Commissie wil iets aan deze afvalstroom gaan doen.
Mogelijke maatregelen zijn het niet meer gratis verstrekken, een verbod op EU-niveau en het voorschrijven van preventiedoelstellingen. Hierbij wordt gezien of de doelstellingen moeten gelden

voor wel/niet biologisch afbreekbare tassen, wel/niet herbruikbare tassen of alle tassen. Vooruitlopend op het Europees traject, ga ik in overleg met de Raad Nederlandse Detailhandel om te kijken of het gebruik van plastic tassen in Nederland op basis van vrijwillige afspraken kan worden verminderd. Op die manier wil ik behalve vermindering van milieudruk ook bewustwording creëren bij de consumenten, zodat ze nadenken over hun gedrag en steeds bewuster hun keuzes maken in het kiezen om iets wel of niet aan te schaffen.

Geen gratis tasjes meer bij de kassa van de supermarkt

Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) heeft in januari 2011 samen met de landelijke supermarktketens een klimaatplan opgesteld om de CO₂-uitstoot te verminderen.

Een van de maatregelen daaruit is dat supermarkten eind 2011 geen gratis tasjes meer verstrekken bij de kassa in de supermarkten.

- Minder en mogelijk andere wikkel rond tijdschriften.
Tijdschriften en reclaimedrukwerk zijn vaak verpakt in kunststof wikkels. De vraag is of deze manier van verpakken altijd nodig is en of het de meest gewenste manier is. Om antwoord op het laatste te geven, ga ik in de tweede helft van 2011 een korte analyse laten uitvoeren naar de milieudruk van de plastic wikkels en van alternatieven.
Tevens ben ik in overleg met het Nederlands Uitgeversverbond (NUV), zijnde de brancheorganisatie en werkgeversvereniging van de uitgevers in Nederland. Het verbond behartigt de collectieve belangen van alle aangesloten uitgevers en vertegenwoordigt circa 90 procent van de Nederlandse uitgeverijbranche. Doel van het overleg is om het overbodig gebruiken van de wikkels te stoppen en, indien uit de eerder genoemde analyse blijkt dat een alternatief voor de kunststof wikkels minder milieudruk oplevert, de kunststof wikkels te vervangen door alternatieven.

4. Meer recycling

Zoals eerder in deze brief is aangegeven, wordt op dit moment al zo'n 80% van het Nederlandse afval gerecycled. Bekende voorbeelden hiervan zijn de inzet van oud papier om nieuw papier te maken, het gebruik van het glas in de glasbak om nieuwe flessen te maken en het verwerken van gescheiden ingezameld gft-afval tot compost. Dit draagt bij aan het terugdringen van het gebruik van primaire grondstoffen en resulteert het uiteindelijk in minder milieudruk en meer waarde voor onze economie.

Wat is recycling?

Recycling is een vorm van nuttige toepassing. Bij recycling worden afvalstoffen opnieuw bewerkt tot producten, materialen of stoffen die voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel worden gebruikt.

Onder recycling valt onder meer het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen (zoals composteren).

Wel nuttige toepassing, maar geen recycling, zijn het bewerken van afvalstoffen tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.

Er zijn echter ook heel veel minder bekende vormen van recycling, die qua hoeveelheid de bekende voorbeelden vaak ruim overstijgen. Zo vindt veel van de 17 miljoen industrieel afval een toepassing als veevoeder. Een groot deel van de 25 miljoen ton bouw- en sloopafval wordt gebruikt als funderingsmateriaal onder nieuwe wegen. Maar ook auto's, autobanden, stro, afval van de champignonenteelt, veeg- en plantsoenafval, veilingafval, verbrandingsassen, onthardingskorrels van drinkwaterbereiding, ze worden allemaal op een of andere manier opnieuw gebruikt in onze economie.

Het streven is om de 80% recycling die we in Nederland al hebben bereikt, te verhogen naar 83% in 2015.

4.1 Grondstoffenrotonde

Mede op verzoek van uw Kamer, wil ik de unieke positie van Nederland nog beter benutten en wil ik een bijdrage leveren aan de grondstoffenrotonde. Door het vele recyclen is er al sprake van een grondstoffenrotonde, maar er kan nog meer gebeuren. Afval nog meer als grondstof inzetten op een manier dat zowel milieu als economie daar baat bij hebben. Als meer materialen in de kringloop worden gehouden, kunnen meer activiteiten ontstaan waar ons land economisch van kan profiteren. Recycling betaalt zichzelf dan terug. Tegelijkertijd stimuleren we daarmee onze kenniseconomie en maken we ook de schaarse grondstoffen die in het afval zitten beschikbaar. Veel van onze afvalstromen bevinden zich al op een rotonde. Zoals al eerder genoemd, worden materialen zoals papier, glas, metaal en gft-afval al in groten getale tot nieuwe grondstoffen en producten verwerkt.

Nederland beschikt over kennis en expertise om uit afval grondstoffen terug te winnen.

Bovendien biedt de ontwikkeling van nieuwe businessmodellen en de sterke rol van Nederland als doorvoer- en distributieland een goede uitgangspositie. Er liggen dus goede kansen om bestaande rotondes nog voller en bedrijviger te maken en nieuwe rotondes te laten ontstaan. De aandacht gaat in eerste instantie uit naar de afvalstromen textiel, kunststof, fosfaat en elektrische apparaten. Deze stromen zijn gekozen, omdat er al initiatieven lopen en er kansen liggen om meer afval op de rotonde te krijgen en op die rotonde meer grondstoffen uit het afval te halen. Het streven is om voor deze stromen samen met de afvalbranche, het bedrijfsleven en kennisinstellingen eind 2011 een aanpak te hebben uitgewerkt. Bij het uitwerken van die aanpak zal ook de noodzaak van een routekaart voor deze stromen worden bekeken. Ook wordt dan uitgewerkt welke andere afval- en grondstofstromen worden opgepakt.

Als we meer afval als grondstof gaan gebruiken, versterken we onze concurrentiepositie ten opzichte van andere landen doordat de afhankelijkheid van derde landen voor onze grondstoffen vermindert.

Door innovatie en de ontwikkeling van onze recyclingkennis die we inzetten voor de grondstoffenrotonde, versterken we onze kenniseconomie.

Acties, stand van zaken en planning

Textiel

Textiel is een stroom die zowel in het materiaalketenbeleid als in de discussies over de grondstoffenrotonde nadrukkelijk naar voren is gekomen als een stroom waar milieuwinst te halen is. In de brochure 'Succes met de ketenbenadering' die ik u heb gestuurd (31209 nr. 146), wordt aangegeven welke projecten er voor deze stroom in gang zijn gezet.

Hieronder de stand van zaken van deze projecten.

- Ruim 3% van het restafval van huishoudens bestaat uit textiel. Hiervan is zo'n 65% geschikt voor recycling, wat overeen komt met 70 tot 80 miljoen kilo textiel per jaar. Dat betekent een verdubbeling van de hoeveelheid textiel die nu al wordt gerecycled. Om de gescheiden inzameling van textiel verder te verhogen, zal in de tweede helft van 2011 bij een selectie van gemeenten worden onderzocht welke manier van inzamelen het beste werkt. Het streven is om de resultaten te presenteren op het gemeentelijk afvalcongres in november van dit jaar. Mocht het lukken om een groot deel van de genoemde 70-80 miljoen kilo inderdaad gescheiden in te zamelen, dan stijgt de recycling van huishoudelijk afval met bijna 1% en van het totaal aan Nederlands afval met 0,1%. Binnen de afvalstroom textiel wordt een milieuwinst van zo'n 20% bereikt.
- Via experimenten met inzamelingsmethoden wordt gekeken of de inzameling en recycling van textiel verder kan worden opgeschroefd. Er is bijvoorbeeld ook nog veel te winnen op het gebied van kennis van mensen. Niet alleen bruikbare kleding is geschikt voor de textielbakken, maar ook textiel waar soms in de ogen van burgers niets meer mee gedaan kan worden. In juli is Leger des Heils ReShare in Almere een experiment gestart om ook onbruikbare kleding in te zamelen.
- In 2010 is een project uitgevoerd waarbij producten zijn gemaakt van de gerecyclede vezels van afgedankte bedrijfskleding. Inmiddels hebben zich diverse partijen gemeld die ook op deze wijze hun afgedankte bedrijfskleding willen laten verwerken.

De komende periode wordt gezocht naar nieuwe markten, voor deze gerecyclede vezels. In september moet duidelijk zijn of er kansen zijn voor een businesscase.

Momenteel wordt bekeken of de stap kan worden gemaakt van niet-geweven naar geweven producten binnen de mode industrie.

- Milieuvriendelijker produceren in Bangladesh. De eerste fase van dit project heeft zich gericht op leveranciers in Bangladesh en is afgerond. Dankzij het project zijn bij 12 fabrieken gemiddeld 6 maatregelen voor besparingen op energie en water uitgevoerd. Van 2 fabrieken zijn de resultaten al bekend: fabriek 1 heeft 35% op water gebruik kunnen besparen, 26% op elektriciteit en 30% op gas. De tweede fabriek wist 20% op water, 15% op elektriciteit en 2,4% op gasgebruik te besparen. Hieruit blijkt wat de potentie is. Verschillende deelnemers in Bangladesh zijn zo positief, dat een nieuwe gebruikersgroep binnenkort van start gaat. Door interviews worden de leerervaringen expliciet gemaakt. Deze worden gebruikt voor de opzet van fase 2 in China. Voor geïnteresseerde modehuizen en -merken worden daar in de eerste helft van 2011 bijeenkomsten georganiseerd waarin projectopzet en -doelstelling worden besproken. Het China-project zal volgens de planning na de zomer van 2011 van start gaan.
- Een ondernemersorganisatie voor mode, textielindustrie en interieur, heeft in 2010 vijf factsheets ontwikkeld over de milieubelasting in de kledingproductieketen en de mogelijkheden voor milieuvriendelijker ontwerpen en inkopen. De factsheets zijn bestemd voor inkopers en ontwerpers van modehuizen en modemerken. De factsheets gaan over energie, watergebruik, katoen en wol, synthetische vezels en gerecyclede vezels. In 2011 worden nog factsheets over afvalwater en gebruik van chemische stoffen opgesteld. Een evaluatie van bekendheid en gebruik van de factsheets staat gepland voor de tweede helft van 2011.
- In 2010 hebben negen modebedrijven een strategie bepaald om in hun collecties voor 2011 meer duurzame materialen te gebruiken. In 2011 is het percentage duurzame artikelen in de collecties van vijf merken gemiddeld met 5% gestegen ten opzichte van 2010. Het is de bedoeling dat 25 andere modebedrijven en modelabels dit jaar deze stap zetten. Een training om dat te bereiken wordt inmiddels aan bedrijven aangeboden, de start is voorzien in de tweede helft van 2011. De uiteindelijke doelstelling is om in 2015 ruim 21% meer duurzame materialen te gebruiken.

Kunststof

- De afgelopen jaren is tussen overheid en bedrijfsleven veelvuldig gesproken over de sortering van Nederlands kunststof verpakkingsafval. Doel daarvan was om uit oogpunt van milieu en economie in Nederland een installatie voor deze sortering te realiseren. Dat is gelukt en op 5 september 2011 wordt die sorteerinstallatie geopend.
- Verdere stappen bij deze stroom zijn afhankelijk van de afspraken over het vervolg van de Raamovereenkomst Verpakkingen (zie paragraaf 4.2). Bij de vervolgstappen zal ik instellingen betrekken zoals het Dutch Polymer Institute, waar reeds contact mee is gelegd.
- Het toezicht op de naleving van de doelstellingen voor recycling van kunststof verpakkingen blijft belangrijk. De VROM-Inspectie zal haar activiteiten op dit terrein dan ook blijven voortzetten.

Fosfaat

- Fosfaat is een materiaalstroom die steeds meer aandacht krijgt. Dat komt omdat er wereldwijd een schaarste dreigt. Er zijn daarom al diverse acties uitgevoerd. Zo organiseerde Rijkswaterstaat in mei 2011 een workshop over de kansen voor de terugwinning van fosfaat uit bijvoorbeeld slib. Daarin is ook gekeken welke samenwerking nodig is om dit te stimuleren. Met het oog op de verduurzaming van de veehouderij werken inmiddels diverse partijen samen in een Taskforce Mineralenkringlopen. Deze presenteert voor de zomer van 2012 een plan van aanpak. Als volgende stap zullen via het nutriëntenplatform en de Innovatie-Estafette bedrijven en kennisinstellingen bij elkaar worden gebracht, zodat zij als ketenpartners gezamenlijk kunnen nagaan hoe zodanig verbindingen kunnen worden aangegaan dat de nutriëntenketen te sluiten is en fosfaatstromen winstgevend kunnen worden omgezet in een duurzaam exportproduct.

Elektrische en elektronische apparatuur

- Per huishouden verdwijnt er jaarlijks nog ongeveer 3,5 kg kleine apparatuur, zoals mobieltjes, spaarlampen en wekkerradio's, in het restafval. Eind mei organiseerde het ministerie van I&M een bijeenkomst waarin bedrijven, overheden en winkeliers ideeën hebben uitgewisseld over hoe we in Nederland zoveel mogelijk apparaten terug op de rotonde kunnen krijgen. Tijdens deze workshop bleek dat er naast de bestaande inlevermogelijkheden bij milieustraten en winkels nu al inzamelacties zijn in samenwerking met scholen en verenigingen (sportverenigingen, scoutinggroepen enz.). Daarnaast zijn er vanuit de Wecycle-campagne en in gemeenten diverse projecten in voorbereiding om het mensen gemakkelijker te maken hun kleine apparaten dicht bij huis in te leveren, zoals het ontwikkelen en plaatsen van speciale bakken in gemeenten en in winkels. Afgesproken is dat in de tweede helft van 2011 samen met de Wecycle-organisatie, ICT-Milieu en gemeenten wordt gekeken hoe de communicatie richting consumenten over de hele linie kan worden versterkt, zodat meer kleine apparaten worden ingeleverd.
- 14 juni organiseerde mijn ministerie een netwerkbijeenkomst, waar gekeken is of allianties zijn te realiseren voor recycling van zeldzame aarden uit lampen. In oktober 2011 wil ik samen met het bedrijfsleven duidelijk hebben of een rotonde voor terugwinning van metalen en zeldzame aarden uit apparatuur te realiseren is.
- De illegale uitvoer van elektronica levert veel geld op en moet worden aangepakt. Criminele handelaren en netwerken moeten worden opgespoord en opgerold. De VROM-Inspectie zet daar dan ook in internationaal verband op in (zie hoofdstuk 7 van deze brief, handhaving).

Informatie uitwisseling en innovatie

- Oktober 2011: de grondstoffenrotonde zal een belangrijk thema zijn tijdens de vierde Innovatie-estafette van het ministerie van Infrastructuur en Milieu op 4 oktober 2011. Tijdens dit evenement kunnen partners in de innovatieketen elkaar ontmoeten om doorbraken te realiseren.
- Platforms en fora, zoals het platform Materiaalschaarste en het in oprichting zijnde Kennisplatform Duurzaam Grondstoffenbeheer, worden benut voor kennisuitwisseling tussen bedrijfsleven, kennisinstituten en het ministerie van I&M over de grondstoffenrotonde.
- Met de Erasmus Universiteit zal worden bezien wat de bestaande leerstoel Cradle to cradle kan betekenen voor de grondstofrotonde.

Rol haven van Rotterdam bij grondstoffenrotonde

- Half mei 2011 is met vertegenwoordigers van het Havenbedrijf Rotterdam (HBR) gesproken over de grondstoffenrotonde. Het HBR heeft aangegeven in haar toekomstvisie ruimte te zien voor recyclingactiviteiten.

De ervaring van het HBR is dat bedrijven de kansen om ketens op te zetten en businesscases te bouwen zelf weten te vinden. Het bedrijf faciliteert daar niet direct in, maar werkt wel mee om bedrijven een plek te geven passend binnen de havenvisie.

De rol van de rijksoverheid ziet men vooral bij regelgeving, bijvoorbeeld het vereenvoudigen van de mogelijkheid om afval de landsgrens over te brengen. In de tweede helft 2011 wordt een bijeenkomst belegd met sleutelspelers om te bezien welke kansen er voor Nederland liggen om bepaalde recyclingactiviteiten aan te trekken.

Tevens zal met het HBR worden bezien hoe bedrijven die al ter plaatse actief zijn in recycling (zoals met metalen en papier) bij elkaar kunnen worden gebracht om onder meer in kaart te brengen waarom dit voor andere afvalstoffen nog niet op gang komt.

De haven van Rotterdam speelt ook een belangrijke rol bij in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen. De VROM-Inspectie en haar handhavingspartners (douane en politie) voeren in de haven dan ook veel controles uit. Een belangrijk doel daarbij is het vergroten van het effect van het toezicht door toepassing van informatiegestuurde handhaving (zie ook hoofdstuk 7).

4.2 Verpakkingen

De Raamovereenkomst verpakkingen is succesvol gebleken. Er wordt meer herbruikbaar materiaal ingezameld dan verwacht en Nederland voldoet daarmee aan de Europese verplichtingen. De hoeveelheid ingezameld verpakkingsafval die wordt hergebruikt, blijft groeien.

Aan het eind van 2012 loopt de Raamovereenkomst af en de bijdrage aan het Afvalfonds is met het regeerakkoord vanaf 2013 afgeschaft. Samen met de betrokken partijen moeten er nieuwe afspraken worden gemaakt over het vervolg van de Raamovereenkomst en de financiering van de uitvoering er van.

Het streven is om na 2012 het beleid zoveel mogelijk te continueren. Hierbij is de uitdaging om een nieuwe wijze van financieren te vinden, waarbij de bestaande verworvenheden behouden blijven. Met de betrokken partijen ben ik in overleg over onder meer een alternatief systeem van financiering voor na 2012.

In de fiscale agenda is opgenomen dat de verpakkingenbelasting pas zal worden afgeschaft wanneer het bedrijfsleven een goed alternatief systeem heeft.

De nieuwe afspraken richten zich er op dat de recycling van grondstoffen ten minste voldoet aan de Europese doelstellingen, dat de lasten voor de burgers zo laag mogelijk zijn, dat het kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven creëert, ook als het gaat om innovatie, dat preventie wordt gestimuleerd en dat het beleid handhaafbaar is.

Voor mij maakt het niet uit of recycling wordt gerealiseerd door scheiding aan de bron (dus bij de huishoudens) of door nascheiding.

De te behalen milieuwinst wordt immers bepaald door de hoeveelheid en de kwaliteit van het materiaal dat uit de scheiding en sortering komt. Als nascheiding gelijk presteert aan bronscheiding, dan moet dat mogelijk zijn.

Ik besef overigens ook dat innovatie, zoals bij nascheiding, tijd nodig heeft. Zoals ik al in deze brief heb aangegeven, streef ik ernaar om al eerder dan voor het eind van het jaar duidelijkheid te geven over de positie van nascheiding binnen de huidige Raamovereenkomst.

Voor wat betreft het instrument producentenverantwoordelijkheid, dat een belangrijke rol speelt in de hele verpakkingen problematiek, verwijs ik naar paragraaf 8.1 van deze bijlage.

Planning en acties

- Er is toegezegd dat er voor de zomer van 2011 duidelijkheid wordt gegeven over het vervolg van het verpakkingenbeleid en over de keuzevrijheid van de gemeenten als het gaat om een systeem van inzameling.
Het verpakkende bedrijfsleven en de VNG hebben echter ten behoeve van kwaliteit en zorgvuldigheid verzocht om meer tijd voor het maken van afspraken.
Ik kan niet anders dan instemmen met het verzoek van deze partijen, omdat hun medewerking nodig is. Uiteraard blijf ik streven naar een spoedige duidelijkheid, want daarmee zijn de individuele gemeenten en het bedrijfsleven gebaat, onder meer vanwege investeringen die door hen (moeten) worden gedaan.
Daarnaast blijft de koppeling met de Verpakkingenbelasting van kracht en moet er duidelijkheid zijn, voordat deze wordt afgeschaft.
- Los van de hiervoor genoemde afspraken die nog moeten worden gemaakt, blijft het toezicht op de naleving van de Europese doelstellingen voor recycling van verpakkingen belangrijk. De VROM-Inspectie blijft, als onafhankelijk orgaan, een belangrijke taak vervullen bij de controle van de gegevens.

4.3 (Grof) huishoudelijk restafval

Huishoudelijk afval is het afval dat ontstaat in particuliere huishoudens. Het kan worden gesplitst in:

- 'gewoon' huishoudelijk afval, zijnde het afval dat dagelijks wordt weg gegooid en normaliter past in de bekende grijze vuilniszak of minicontainer (papier/karton, lege flessen, etensresten, kunststof verpakkingen, enz).
Dit is ongeveer driekwart van het afval dat bij huishoudens vrijkomt;
- grof huishoudelijk afval, zijnde het afval dat minder frequent vrijkomt en meestal groter van omvang is (snoeiafval, verbouwingsafval, elektr(on)ische apparatuur, meubels, matrassen, enz.)
Dit is ongeveer één kwart van het totaal aan huishoudelijk afval.

De recycling van huishoudelijk afval blijft achter bij de andere doelgroepen. De recycling schommelt al jaren tussen de 48 en 53%, terwijl er een doelstelling is van 60%.

Er zijn enkele ontwikkelingen die er toe zullen leiden dat de recycling zal toenemen, Zo is in 2009 gestart met de inzameling van kunststof verpakkingsafval en die inzameling is in 2010 goed op gang gekomen.

Ik verwacht dat daardoor de recycling van huishoudelijk afval gaat toenemen met zo'n 2%. Dat komt overeen met een toename van zo'n 0,3% van de totale hoeveelheid recycling. Daarnaast zijn in het kader van het materiaalketenbeleid en de grondstofronde diverse projecten gestart of geïntensiveerd, die bij landelijke opschaling tot meer recycling leiden. Voorbeeld daarvan is textiel (zie paragraaf 4.1), dat mogelijk tot één procent extra recycling van huishoudelijk afval leidt.

Planning en acties

Huishoudelijk restafval

Er wordt al vele jaren nog zo'n vier miljoen ton huishoudelijk restafval per jaar niet gerecycled. Gelukkig is wel het storten van deze afvalstroom beëindigd en wordt het restafval verbrand met energierugwinning. Een deel daarvan levert duurzame energie.

Maar vier miljoen ton verbranden is gewoon nog te veel. Ook de Kamer heeft dat in april 2010 uitgesproken, door de motie Vendrik aan te nemen die de regering verzoekt om met maatregelen te komen die het hergebruik van materiaal aantrekkelijker maakt dan verbranding ervan in AVI's met of zonder een R1-status (30 872, nr. 59).

De uitvoering van de motie is besproken met de begeleidingscommissie LAP, waarin alle overheden en het afvalproducerende en –verwerkende bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd.

De commissie heeft als reactie daarop nogmaals aandacht gevraagd voor de verbrandingsbelasting en statiegeld. Omdat een verbrandingsbelasting alleen op verwijderen kan worden gelegd en de verwachting is dat in de tweede helft van 2011 zo'n 95% van onze AVI's de status van nuttige toepassing krijgt, heeft een verbrandingsbelasting geen effect.

Bovendien staat de toekomst van het instrument afvalstoffenbelasting ter discussie in de Fiscale Agenda. En zoals ik al tijdens het AO van 3 maart 2011 heb aangegeven, ben ik geen voorstander van statiegeld zoals dat door de betrokkenen wordt voorgesteld vanwege economische- en uitvoerbaarheidredenen.

- Het blijkt lastig de gescheiden inzameling verder te verhogen. Toch ga ik na het zomerreces van 2011 met alle betrokkenen nogmaals in overleg over het terugdringen van de hoeveelheid huishoudelijk restafval. Dat is dan aanvullend op wat eerder in deze brief al is aangegeven voor onder meer textiel en kunststof verpakkingsafval.

De stroom huishoudelijk restafval blijft immers de grootste uitdaging binnen het afvalbeleid, want er wordt nog zo'n 4 miljoen ton verbrand. Mijn streven is om daar de komende jaren, samen met de gemeenten en het afvalverwerkend bedrijfsleven, een ombuiging van zo'n 0,5 tot 1 miljoen ton te bewerkstelligen. Dat zou de recycling van huishoudelijk afval verhogen met 5 tot 10% en de totale recycling met 1 tot 1,5%.

Grof huishoudelijk restafval

Om de recycling van grof huishoudelijk afval te verhogen, is als gevolg van de motie Samsom van april 2009 (30872, nr. 59) in het tweede LAP de minimumstandaard voor grof huishoudelijk restafval veranderd van verbranden in sorteren.

Dat houdt in dat grof huishoudelijk restafval niet meer rechtsreeks naar de AVI mag, maar naar een sorteerbedrijf moet. Dit moet uiteraard wel worden vertaald in vergunningen van milieustraten, anders zijn ze er niet aan gehouden.

De VROM-Inspectie heeft in 2010 onderzocht of de nieuwe minimumstandaard wordt nageleefd. Het concept rapport van dat onderzoek is eind december 2010 opgesteld en in januari en februari 2011 voor reactie aan direct betrokkenen (provincies en gemeenten) voorgelegd. Rekening houdend met de opmerkingen van de andere overheden, is het rapport in maart 2011 definitief gemaakt en eind april 2011 aan de verantwoordelijke beleidsdirectie voorgelegd. Het definitieve rapport is ter informatie bij deze brief gevoegd.

Belangrijke conclusies van het onderzoek zijn dat de meeste gemeenten niet voldoen aan de nieuwe LAP minimumstandaard en er nog grof huishoudelijk restafval naar de AVI's gaat. Ook zijn vergunningen van milieustraten nog niet actief aangepast door provincies en gemeenten. Belangrijke aanbevelingen zijn dat gemeenten meer moeten sturen op sorteren, dat vergunningen van milieustraten moeten worden aangepast en dat er een richtlijn moet komen met een beschrijving van de handeling 'sorteren'.

Een derde punt van aandacht is dat het huidige, op genoemde motie gebaseerde beleid, het grof huishoudelijk restafval wel stuurt naar sorteerinstallaties, maar onvoldoende richting geeft aan de gewenste wijze van sorteren en het oogmerk daar zoveel mogelijk recycling mee te realiseren.

Aandachtspunt is dat het bevoegd gezag niet verplicht is om vergunningen actief aan te passen, behoudens de actualiseringsplicht. De discussie is nu of de wijziging van het LAP voldoende is om over te gaan tot een actualisering. Dit zou voor gemeenten en provincies een behoorlijke inspanning vragen. Bij nieuwe (wijzigings)aanvragen van vergunningen moet het sorteren wel worden opgenomen.

Een ander aandachtspunt is dat gemeenten vaak (langjarige) contracten hebben met AVI's, dus niet zo maar de mogelijkheid hebben om het grof huishoudelijk restafval ineens naar een nadere verwerker te sturen.

- Omdat het belang van het rapport wordt onderkend, is al met de aanbevelingen aan de gang gegaan nog vóór het rapport definitief was gemaakt. Er is in de periode maart tot en met mei 2011 drie keer overleg gevoerd met alle betrokkenen, zijnde de VROM-Inspectie, IPO, VNG, afvalverwerkend bedrijfsleven en het ministerie van I&M. Als gevolg daarvan is een voorstel gemaakt om de minimumstandaard beter uitvoerbaar te maken en het begrip 'sorteren' meer uit te werken. Daarbij wordt tegemoet gekomen aan gemeenten die al veel werk maken van gescheiden inzameling van grof huishoudelijk afval en soms al tegen de 90% afvalscheiding scoren.

Als het lukt de aanvullende sortering van het grof huishoudelijk afval te bereiken, dan leidt dat tot zo'n 3% meer recycling van het huishoudelijk afval, wat overeenkomt met ongeveer 0,5% toename van de totale hoeveelheid recycling.

- Over het punt van de actualiseringsplicht zal in de tweede helft van 2011 nog overleg plaatsvinden, zeker gelet op de (mogelijke) verschuiving van milieustraten naar het Activiteitenbesluit, waardoor er geen vergunning meer noodzakelijk is. Hierbij is mijn inzet om voor milieustraten die straks onder het Activiteitenbesluit vallen materieel zoveel mogelijk hetzelfde te realiseren (goede voorscheiding en anders verplicht nasorteren van de reststroom) als voor milieustraten die wel een vergunning behoeven.

Voordeel van het regelen via het Activiteitenbesluit is bovendien dat dit sneller doorwerkt, omdat aanpassing van vergunningen niet noodzakelijk is.

Meubels en matrassen

Begin 2011 is een verkennend onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor recycling van meubels en matrassen. Dit omdat het gebruik van textiel en leder een hoge milieudruk veroorzaken.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij gescheiden inzameling en verwerking kwalitatief hoogwaardige materialen vrij kunnen komen die geschikt zijn voor recycling en dat er in potentie milieudrukvermindering voor deze afvalstroom bereikt kan worden. Ook is een eerste oriëntatie naar afzetkanalen gedaan.

- Tweede helft 2011 – eerste helft 2012: in de regio Apeldoorn, Deventer en Zutphen wordt een project uitgevoerd, dat tot doel heeft de milieudruk van de inzameling en verwerking van grof huishoudelijk afval te verminderen. Binnen dat project gaan het ministerie van I&M en de initiatiefnemers verder met de bevindingen uit de hiervoor genoemde verkenning naar recycling van meubels en matrassen.
- Tweede helft 2012: de vervolgaanpak in het hiervoor genoemde project zal zich met name richten op het uitwerken van een business case voor de recycling van meubels en matrassen die geschikt is voor opschaling naar andere gemeenten.

Afval is grondstof én brandstof

Steeds vaker wordt afval een grondstof voor een nieuw product: van PET flessen maken we fleecetruien, van oud papier maken we toilettrollen en van bouwpuin worden wegen aangelegd. Afval krijgt een tweede leven.

Maar afval kan ook worden ingezet als brandstof: vliegtuigen vliegen sinds kort op afgedankt frituurvet en onze wasmachines draaien op elektriciteit die wordt opgewekt bij het vergisten van gft-afval. Kortom, afval bestaat (bijna) niet meer.

4.4 Papier

Papier is een stroom met een grote milieudruk. Er is samen met de branche een aantal kansrijke projecten gekozen die in de papierketen een potentiële milieuwinst van circa 7 procent hebben voor de gehele papierstroom. In de brochure ‘Succes met de ketenbenadering’ die ik u heb gestuurd (31209 nr. 146), wordt aangegeven welke projecten er voor deze stroom in gang zijn gezet. Hieronder de stand van zaken van deze projecten.

Acties, stand van zaken en planning

- Duurzame grondstoffen. Papierfabrikanten hebben het afgelopen jaar een beslismodel ontwikkeld, dat de besluitvorming ondersteunt over de inzet van alternatieve grondstoffen bij de productie van papier en karton. Doel van deze methode is om de inzet van alternatieve grondstoffen te bevorderen.
In 2011 gaat men het gebruik van dit model stimuleren en monitoren.

- Keurmerken en milieulabels. In de eerste helft van 2011 presenteert het Informatiecentrum Papier en karton een nieuwe website waarmee het gebruik van relevante keurmerken en milieulabels gestimuleerd zal worden om zo de milieudruk in de papier- en kartonsector te verminderen. Inmiddels wordt ook een voorstel voor een gebruikersmonitoring uitgewerkt om zo het effect te volgen en waar nodig het gebruik nog te verbeteren.
- Minder materiaalverspilling. Grafische ondernemers gaan lokaal meer samenwerken en informatie uitwisselen.
Dit gebeurt in zogeheten 'milieucirkels'. Doel van de ondernemers is om zo hun milieuprestaties te verbeteren, bijvoorbeeld door energiebesparing en het verminderen van materiaalverspilling. Uiteindelijk zou een dergelijke samenwerking in de hele grafische sector tot flinke milieuwinst kunnen leiden. In 2011 worden 6-9 nieuwe milieucirkels opgestart.
- 'Help, ik kan niet meer printen!'. Het ministerie van I&M heeft vorig jaar het milieueffect en de haalbaarheid van een printerloos kantoor, waarbij papier vervangen wordt door elektronische hulpmiddelen, laten onderzoeken. Beide gaven een positief resultaat. In de tweede helft van 2011 jaar volgt een proefproject met een printerloos kantoor.

4.5 Voedsel

Voedsel is een stroom die in het materiaalketenbeleid aan de orde is gekomen. In de brochure 'Succes met de ketenbenadering' die ik u heb gestuurd (31209 nr. 146), wordt aangegeven welke projecten er voor deze stroom in gang zijn gezet. Hieronder de stand van zaken van deze projecten.

Acties, stand van zaken en planning

- Uit het onderzoek naar de omvang en de samenstelling van voedselverspilling blijkt dat circa 12 % van het door ons gekochte voedsel in de afvalbak verdwijnt. Tweederde daarvan is vermijdbaar. Gemiddeld verspilt één persoon ongeveer 40 kilo vast voedsel per jaar. Per gemiddeld huishouden komt dat neer op bijna 100 kilo per jaar. Dit is exclusief vloeibaar voedsel en dranken die door de gootsteen verdwijnen.
De Nederlandse consument gooit voor naar schatting tussen de €2 en €2,4 miljard aan eetbaar voedsel per jaar weg, gemiddeld €135,- per persoon. Per huishouden is dat gemiddeld ruim €300,- per jaar.
De hoeveelheid emissie aan CO₂-equivalenten die door het weggooien onnodig wordt geproduceerd is bijvoorbeeld te vergelijken met 228 liter benzine ofwel 18 % van de totale hoeveelheid kilometers die een huishouden per jaar aflegt met de auto.
- Uit literatuurstudie tijdens het determinantenonderzoek naar het tegengaan van voedselverspilling bij huishoudens en gedragsverandering, blijkt dat er vele verschillende achtergronden voor het optreden van voedselverspilling door consumenten zijn. Mensen hebben vaak niet door dat ze zoveel voedsel weggooien. Het gebeurt met kleine beetjes tegelijk. Voedsel is daarbij relatief goedkoop, waardoor consumenten geneigd zijn te veel voedsel in te kopen.
Andere aspecten zijn de behoefte om meer voorbewerkte producten te gebruiken, te veel voedsel klaar te maken en de etenswaren niet op de juiste manier op te slaan. In de studie zijn verschillende oplossingsrichtingen gegeven om een gedragsverandering bij de consumenten te bewerkstelligen, gericht op het 'willen' en 'kunnen'.

Naast bewustwording en voorlichting speelt ook de aanbodkant in bijvoorbeeld de supermarkten en belangrijke beïnvloedende rol.

Mede op basis van de onderzoeken zijn 2 projecten opgestart om daadwerkelijk voedselverspilling in de consumptie- en afvalfase tegen te gaan. Project 1 richt zich op consumenten en project 2 op bedrijfscaterers.

- Tweede helft 2011, project 1: pilot in 3 wijken in de regio Apeldoorn-Zutphen-Deventer om concreet ervaring op te doen met verschillende instrumenten, waaronder een food-battle. In de pilots worden onder andere buurtorganisaties, Natuur & Milieu Educatie centra (NME-centra) en supermarkten en scholen betrokken.
- Voor project 2 zijn op 25 locaties interviews gehouden met de locatiemanagers om erachter te komen welke afvalstromen, naar hun ervaring, de meeste derving te zien geven. Daarnaast zijn de daadwerkelijke hoeveelheden reststromen via weging vastgesteld. Op deze manier wordt er inzicht verkregen in het verschil tussen ervaren verspilling en daadwerkelijke verspilling. Dit biedt mogelijkheden voor gedragscorrectie. Daarnaast worden de factoren bestelfrequentie en contractvorm (open boek, aanneemsom) meegenomen in relatie tot derving. Analyse hiervan levert ook elementen voor eventuele interventies.
- Voor beide projecten worden gesprekken gevoerd om te zijner tijd te komen tot verdere opschaling, bijvoorbeeld met het Platform Verduurzaming Voedsel.

4.6 Bouw- en sloopafval

Het bouw- en sloopafval in Nederland wordt al jaren voor zo'n 98% gerecycled. De komende jaren zal de hoeveelheid bouw- en sloopafval naar verwachting toenemen. De productie en verwerking van beton- en metselpuin bepaalt ongeveer 55 procent van de milieudruk van het bouw- en sloopafval.

Bouw- en sloopafval is een stroom die in het materiaalketenbeleid aan de orde is gekomen. In de brochure 'Succes met de ketenbenadering' die ik u heb gestuurd (31209 nr. 146), wordt aangegeven welke projecten er voor deze stroom in gang zijn gezet. Hieronder de stand van zaken van enkele van deze projecten.

Betongranulaat als grindvervanger in nieuw beton

Betongranulaat wordt momenteel voornamelijk ingezet als fundering onder wegen. Al lang speelt de vraag of het uit milieuoogpunt zinvoller is om dit granulaat voor een andere vorm van recycling te gebruiken, namelijk als grindvervanger in nieuw beton. Ook is geopperd die grindvervanging voor te schrijven (zie onder meer de motie Vietsch, 30 872, nr. 22).

In het kader van de ketengerichte benadering van afvalstromen is voor de prioritaire afvalstroom bouw- en sloopafval een levenscyclusanalyse (LCA) gemaakt. Daarbij is onder meer gekeken naar de milieudruk van de toepassing van de steenachtige materialen beton en metselwerk. Uit de LCA komt naar voren dat het vervangen van grind in nieuw beton door betongranulaat niet leidt tot een verlaging van de milieudruk ten opzichte van de huidige verwerking van dat granulaat (wegfundering).

Er is op dit moment dus geen wetenschappelijke basis om vervanging van grind in nieuw beton door betongranulaat op te leggen.

Uiteraard blijft grindvervanging wel gewoon een goede vorm van recycling, net als wegfundering, en kunnen bedrijven er gewoon voor kiezen! Zeker gelet op de waarschijnlijke toename van de hoeveelheid bouw- en sloopafval in de komende jaren.

Acties, stand van zaken en planning

- 2011: bouwbedrijven bestellen vaak meer bouw materiaal dan ze daadwerkelijk nodig hebben tijdens de bouw, in verband met mogelijk uitval tijdens de bouw. Niet gebruikt bouw materiaal dat overblijft als de bouw is afgerond, wordt bijna nooit geretourneerd of ergens anders gebruikt, maar als afval afgevoerd. Het creëren van een markt voor te ruim ingekocht bouw materiaal lijkt mogelijk.
Er wordt inmiddels gebouwd aan een tool (een marktplaatsachtige applicatie op internet) om het vermarkten van te ruim ingekochte materialen te faciliteren. Op die manier kan het aanbod bouwafval worden beperkt (preventie) en de recycling worden vergroot.
- Door meer beton- en metselpuin te vermalen tot grondstof voor diverse producten, kan de milieudruk in de hele keten met zo'n 6 procent worden verlaagd.
De markt voor bouwmaterialen begint deze grondstoffen langzaam op te nemen. Een grote fabrikant van bakstenen gebruikt inmiddels vermalen bakstenen als vulstof voor de productie van gevelbakstenen. Daardoor is minder verse klei nodig en wordt voor de productie minder energie gebruikt.
- De verwachting is dat de hoeveelheid bouw- en sloopafval de komende jaren gaat toenemen. Daarom is het zinvol om nieuwe afzetkanalen te zoeken. Voor het bewegen van de marktpartijen, zoals brekers/sorteerders, betonproducenten, opdrachtgevers en bouwbedrijven, richting nieuwe afzetkanalen zijn in Nederland al meerdere regionale samenwerkingsverbanden gestart.
Op regionaal niveau blijkt het heel goed mogelijk om afspraken te maken tussen partijen om de inzet van betongranulaat verder te realiseren zonder dat daar vanuit de overheid enige vorm van regulatie nodig is. De partijen pakken het zelf en vooral samen op. Het ministerie van I&M werkt samen met deze marktpartijen aan het realiseren van meerdere regionale samenwerkingsverbanden.
- Uit onderzoek is gebleken dat er meerdere technische mogelijkheden zijn om zacht hout te modificeren. Daarmee kunnen alternatieven voor tropisch hardhout worden gerealiseerd. Het ministerie van I&M onderzoekt hoe dit verder kan worden bevorderd.
- Onder het in voorbereiding zijnde Bouwbesluit komt een regeling die voorschrijft welke afvalstoffen die vrijkomen bij bouwen en sloppen, gescheiden moeten worden gehouden voor recycling. Naar verwachting wordt die regeling begin 2012 van kracht.

4.7 PVC

PVC is een stroom die in het materiaalketenbeleid aan de orde is gekomen. In de brochure 'Succes met de ketenbenadering' die ik u heb gestuurd (31209 nr. 146), wordt aangegeven welke aandachtspunten van belang zijn om meer inzicht te krijgen in de hoeveelheden en de wijze van verwerking van PVC.

Hieronder de stand van zaken van de uitwerking van deze aandachtspunten.

Acties, stand van zaken en planning

In nauw overleg met de ketenpartners, wordt door Tauw een marktanalyse opgesteld. Deze is bijna gereed.

Hoewel er nog wel discussie is over een aantal cijfers, is het beeld dat er al vrij veel hard PVC voor recycling beschikbaar komt, maar dat er ook nog een hoeveelheid in afvalverbrandingsinstallaties en op stortplaatsen belandt. Bij dit laatste gaat het dan met name om PVC als onderdeel van gemengde stromen, zoals bedrijfsafval en bouw- en sloopafval.

Voortbordurend op de boven genoemde aandachtspunten en op de lopende marktanalyse, zijn door alle ketenpartners gezamenlijk de volgende oplossingsrichtingen geformuleerd.

- Het inzetten van het instrument duurzaam inkopen.
Ook al is nog open of duurzaam inkopen op de langere termijn ook concrete criteria gaat omvatten, toch ziet de sector veel potentie in dit instrument om de afzet van recyclaat (producten die het resultaat zijn van een afgerond recyclingproces en zonder verdere bewerkingen kunnen worden toegepast) te stimuleren. Daarom wil men uitwerken hoe duurzaam inkopen kan worden ingezet voor PVC.
- Het formuleren van kwaliteitscriteria en/of keurmerk.
Om het gebruik van recyclaat te stimuleren, is het goed dat potentiële afnemers weten wat ze kunnen verwachten. De sector werkt daarom aan gestandaardiseerde kwaliteitscriteria. Hier ligt een nauwe relatie met een Europese discussie over hetzelfde onderwerp.
- Het in kaart brengen van de economie van de PVC-kringloop.
Hoewel secundair PVC in het algemeen een substantiële positieve waarde heeft, wordt er op bepaalde plekken in de keten toch voor gekozen om secundair PVC niet opnieuw toe te passen en te laten weglekken naar de AVI of de stortplaats.
Er wordt in kaart gebracht hoe de kostenstructuur eruit ziet, wie de kosten voor het nascheiden van PVC betaalt en in hoeverre knelpunten zijn op te lossen binnen de keten.
- Het stimuleren van laagdrempelige inzameling.
Dit omvat ondermeer het overwegen van meer inzamelpunten (extra containers), de rol van gemeenten (ook voor de kleine aannemer of installateur) en lokale vestigingen van inzamelaars. Ook valt hieronder het meer laagdrempelig maken van de bestaande inzamelsystemen voor buizen/leidingen en kozijnen voor de kleine aannemer, zoals het inzamelen met 'bigbags' in plaats van een container.
- Het uitwerken van een communicatiestrategie.
Zorgen dat particulieren, kleine zelfstandigen en gemeenten op de hoogte zijn van PVC inzamelinitiatieven, maar ook van het feit dat PVC goed te recyclen is en dat het milieuhygiënisch goed scoort.

Daarnaast zijn er nog de volgende activiteiten van de afzonderlijke partijen:

- Het ministerie onderzoekt de mogelijkheid van wettelijk verplichte scheiding op bouw- en slooplocaties (zie paragraaf 4.6).
- Er wordt nagegaan of het mogelijk is om een pilot uit te voeren voor het gebruik van recyclaat in kozijnen.
- Marktpartijen in de keten zoeken actief naar mogelijkheden om afgedankt PVC zodanig te verwerken dat het na recycling geschikt is voor hoogwaardige toepassingen. Een belemmering kan zijn dat secundair PVC bestaat uit een mengsel van voorwerpen waarin verschillende additieven zijn gebruikt. Voor het scheiden van dit mengsel ontbreken nu nog geschikte technieken.

4.8 Informatie-uitwisseling en innovatie op afvalgebied

Recycling kan worden vereenvoudigd en vergroot door bij het ontwerpen van producten rekening te houden met het product in het afvalstadium. Een goed ontwerp van een product houdt natuurlijk rekening met het gebruik van het product, maar ook wat er met het product kan gebeuren als het wordt afgedankt.

Het gebruikte materiaal, de demonteerbaarheid en de mogelijkheid van het scheiden van de gebruikte materialen hebben grote invloed op de repareerbaarheid en de recycling van de materialen. Onder meer ecodesign en Cradle to Cradle houden hier rekening mee.

Informatie-uitwisseling tussen ontwerpers en verwerkers van het afgedankte materialen is een belangrijke schakel in dit geheel.

Zo lopen de verwerkers van verpakkingsafval in de praktijk tegen verpakkingen en materialen aan die moeilijk te recyclen zijn, bijvoorbeeld vanwege de samenstelling of de kleur van het materiaal. Door dit te delen met de ontwerpers kunnen ze in dialoog tot oplossing komen, zodat er uiteindelijk meer recycling kan plaatsvinden. Tegelijkertijd kunnen de verwerkers hun verwerkingsinstallaties verbeteren. Door het toepassen van innovatieve technieken, kan meer recycling worden bereikt.

Voor de afvalstroom verpakkingen zijn er al diverse initiatieven, zowel op collectief als individueel niveau. Zo zet Nedvang, de organisatie die namens het verpakkende bedrijfsleven uitvoering geeft aan het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, zich onder andere met de in de stichting verenigde materiaalorganisaties in om deze kennisoverdracht te laten plaatsvinden.

Voor elk van de materialen is een website met daarop de benodigde informatie over de kringloop. Daarnaast worden er lezingen verzorgd voor koepels en bedrijven.

Ook zijn er samenwerkingsverbanden tussen koepels en afvalverwerkers. Verder heeft Nedvang met Nederland Schoon het Platform Duurzaam Verpakken opgericht om studenten, ontwerpers en consumenten te verbinden met bedrijven om gezamenlijk na te denken over duurzaam verpakken. Kennisuitwisseling is daar een onderdeel van. Op individueel niveau zijn verpakkers en leveranciers van verpakkingsmaterialen ook al in contact met afvalverwerkers.

Als we kijken naar de toekomstige ontwerpers is het goed om te zien dat er op de universiteiten en hogescholen in toenemende mate aandacht is voor 'design for recycling' en 'cradle tot cradle'.

Daarnaast is innovatie een belangrijk aspect om steeds beter en meer te kunnen recyclen. Waar het kan zal ik belemmeringen wegnemen om innovatie te stimuleren en mogelijk te maken.

Acties en planning

- Oktober 2011: vierde Innovatie-estafette van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze estafette stimuleert innovaties in infrastructuur en milieu in onze delta. Bedrijfsleven, kennisinstituten en overheden werken zo samen aan een duurzame inrichting van Nederland. De grondstofrotonde is onderwerp van dit evenement.
- In de aanloop naar dit evenement is een netwerkbijeenkomst gehouden om te bezien of allianties zijn te realiseren voor recycling van zeldzame aarden uit lampen. Ook worden de mogelijkheden verkend, die nieuwe businessmodellen bieden om geld te verdienen en materiaalkringlopen te sluiten, evenals de mogelijkheden voor meer waardebehoud in de betonketen.
- Tweede helft 2011: in overleg gaan met het platform Materiaalschaarste. Bezien wordt of dit platform kan worden benut voor kennisuitwisseling tussen bedrijfsleven, kennisinstituten en overheid over met name materiaalgebruik en -terugwinning.
- Oktober 2011: Uw Kamer heeft verzocht om de mogelijkheden en voordelen van nauwere samenwerking met Duitsland op het terrein van grondstoffen te onderzoeken, omdat Duitsland reeds een grondstoffenagentschap zou hebben opgericht. Dat agentschap is echter nog niet in werking. In Duitsland wordt de mogelijkheid om een grondstofagentschap op te zetten, onderzocht. Maar we leggen wel contact met betrokken partijen om de ontwikkelingen te volgen en te bezien of het kansen biedt voor Nederland.
- Het ministerie van I&M stimuleert duurzaam innoveren bij het MKB met het programma MKB Doe MEE. Doel van dit programma is het MKB aan te zetten tot duurzaam innoveren en het initiëren van besparingen op het terrein van milieu en energie. Een eerste inmiddels afgerond programma was gericht op ondernemingen uit de maakindustrie, vooral de metaal- en elektrotechnische, kunststoffen- en rubber en de grafische industrie. Op dit moment loopt een tweede programma, dat zich richt op ondernemers in de sectoren bouw en logistiek. Met het programma zoeken bedrijven zelf naar nieuwe kansen en mogelijkheden op het gebied van milieu, grondstoffengebruik en energie.
- Vanaf eind 2011: Innovatie in recycling mogelijkheden wordt onder meer gesteund door de Europese Kaderprogramma's voor Onderzoek en Ontwikkeling (KP) en voor Concurrentie en Innovatie (CIP).
Nederland probeert de jaarlijkse programmering van financiële middelen aan te laten sluiten op de behoeften van de recycling sector en in het bijzonder van pilots voor de grondstofrotonde.

4.9 Kwantificeerbare doelen voor herwinbare materialen

De motie van der Werf/van Veldhoven van 17 februari 2011 (30 196, nr. 128) verzoekt de regering om de Kamer een voorstel te doen toekomen met daarin kwantificeerbare doelstellingen per materiaalstroom voor de herwinbaarheid van grondstoffen.

In veel internationale en nationale wet- en regelgeving zijn doelstellingen opgenomen voor recycling en (overige) nuttige toepassing. Voorbeelden daarvan zijn de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen en de Nederlandse besluiten over het beheer van verpakkingen en papier en karton, van elektrische en elektronische apparatuur en van batterijen en accu's.

Acties en planning

- September – oktober 2011: alle doelstellingen voor recycling en nuttige toepassing uit momenteel geldende wet- en regelgeving worden op een rij gezet en er wordt aangegeven welke herwinbaarheid van materialen daarmee wordt bereikt.
- Oktober 2011: bezien of het resultaat van de hiervoor staande actie voldoende is om te voldoen aan de motie.
Als dat niet zo is, wordt de hierna genoemde actie uitgevoerd.
- Oktober – december 2011: noodzaak en inhoud bezien van doelstellingen voor materialen die nog niet door bestaande regelgeving worden gedekt.

Motie Jansen en Samsom over nabijheidbeginsel (32392 nr. 13)

De motie vraagt met een voorstel te komen om het nabijheidbeginsel bij afvalverwerking nader invulling te geven.

Zoals eerder in deze brief is aangegeven, heeft afvalbeheer een internationaal karakter en zijn er nauwelijks geografische grenzen meer. Afvalstoffen worden namelijk als normale goederen over de hele wereld getransporteerd.

Bij afvalbeheer is de milieudruk van belang en verwerking in de nabijheid van de plaats van ontstaan van het afval betekent niet automatisch minder milieudruk. Ter illustratie: de energie efficiëntie van een AVI bepaalt in hoge mate de milieudruk van afvalverbranding. Uit het oogpunt van milieudruk is het dan zelfs verantwoord om het te verbranden afval enkele honderden kilometers te transporteren naar een AVI met een hogere energie efficiëntie dan de AVI met een lagere energie efficiëntie in de nabijheid. En minstens even belangrijk: het is op basis van internationale regelgeving vaak niet mogelijk om grensoverschrijdend transport van afvalstoffen tegen te houden.

Gelet op het bovenstaande zie ik geen noodzaak om het nabijheidbeginsel nader in te vullen.

5 Minder verwijdering

Onder verwijderen valt onder meer het verbranden in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en storten.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen geeft aan dat een verbrandingsinstallatie die specifiek is bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, kan worden aangemerkt als een installatie voor nuttige toepassing (R1-installatie), mits de installatie ten minste een bepaalde energie-efficiëntie behaalt. Met de eerste wijziging van het LAP in maart 2010 is ongeveer 60% van de Nederlandse AVI-capaciteit als nuttige toepassing gekwalificeerd.

Op dit moment wordt de tweede wijziging van het LAP voorbereid. Naar verwachting zal dan in totaal ongeveer 95% van de Nederlandse AVI capaciteit als nuttige toepassing worden gekwalificeerd. Dat betekent dat verwijdering in Nederland dan eigenlijk alleen nog maar de verwerkingswijze storten bevat.

Afval verbranden: capaciteit, aanbod en invoer

Medio 2011 heeft Nederland voor circa 7 miljoen ton afvalverbrandingscapaciteit. Door de economische crisis is het aanbod brandbaar restafval lager dan oorspronkelijk werd verwacht. Hierdoor komt de bestaande AVI-sector afval te kort om vollast te hebben.

Om dit tekort op te vangen, zijn in 2010 door de AVI's kennisgevingen gedaan voor invoer van brandbaar restafval van in totaal ruim 250.000 ton. Er is in 2010 daadwerkelijk 144.000 ton ingevoerd, waarvan ruim 85% uit Duitsland.

In 2011 zijn in de eerste vijf maanden aanvragen voor invoer van brandbaar afval ingediend van in totaal ruim 1.200.000 ton. Bijna 50% moet uit het Verenigd Koninkrijk komen en 40% uit Duitsland. Overigens wil dit niet zeggen dat deze hoeveelheden ook daadwerkelijk worden ingevoerd, omdat aanvragen vaak ruimer zijn dan de werkelijke invoer. Zo blijkt dat er in de eerste vijf maanden van 2011 daadwerkelijk pas 100.000 ton is ingevoerd.

De cijfers tonen aan dat de Nederlandse AVI's nadrukkelijk in het buitenland op zoek zijn naar brandbaar afval om hun ovens te vullen. Het voordeel hiervan is dat de AVI's geen verliezen leiden, er minder of niet wordt getrokken aan Nederlands afval dat wordt of kan worden gerecycled en dat het storten van brandbaar afval in het buitenland wordt verminderd.

5.1 Europese minimumstandaarden voor afvalverwerking

In Nederland is op dit moment (medio 2011) een overschot aan afvalverbrandingscapaciteit. Dat betekent dat het aanbod brandbaar restafval kleiner is dan de beschikbare capaciteit. Hierdoor bestaat het risico dat de afvalverbranding gaat trekken aan het afval dat nu wordt gerecycled. In Nederland zijn in het Landelijk afvalbeheerplan minimumstandaarden vastgesteld.

Deze geven aan welke afvalstoffen wel en niet mogen worden verbrand. Op die manier wordt het recyclebaar afval gestuurd naar recyclinginstallaties en niet naar afvalverbrandingsinstallaties. Europa kent deze minimumstandaarden nog niet. Omdat niet is uit te sluiten dat ook in andere landen een overschot aan verbrandingscapaciteit bestaat of zal ontstaan, is het zinvol dat er Europese minimumstandaarden komen.

Acties en planning

- In de Technical Adaptation Committee (TAC) inbrengen dat Europa moet streven naar Europese minimumstandaarden. Deze standaarden zorgen voor een hoogwaardiger afvalbeheer en een meer gelijkwaardig speelveld.
- In een van de komende Milieuraad-vergaderingen een voorstel tot het opstellen van Europese minimumstandaarden inbrengen.

5.2 Sturen om storten tegen te gaan

In de fiscale agenda van het ministerie van Financiën wordt gesteld dat de stortbelasting de afgelopen 15 jaar een positieve rol lijkt te hebben gespeeld bij de afname van de totale hoeveelheid gestort afval. Door de hierdoor sterk dalende opbrengst, wordt nu de vraag gesteld of de afvalstoffenbelasting nog toekomst heeft. Afschaffing zal volgens de agenda tot een beperkte vereenvoudiging voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst leiden.

Bij diverse afvalstromen zijn de extra kosten door de belasting, in combinatie met de minimumstandaarden uit het LAP en de toename van het aantal stortverboden, een stimulans geweest voor bedrijven om alternatieve verwerkingswijzen te gebruiken. Daardoor heeft de belasting een bijdrage geleverd aan de afname van de totale hoeveelheid gestort afval die in Nederland is gerealiseerd.

Om er voor te zorgen dat er niet meer gestort gaat worden, vanwege het simpele feit dat storten dan (flink) goedkoper is dan andere verwerkingswijzen, wordt er voor meerdere stromen een stortverbod opgesteld.

Voor afvalstoffen waarvoor een stortverbod dan wel een hogere minimumstandaard voor verwerking geldt, kan storten worden tegengegaan door verscherpte handhaving.

Hechtgebonden asbestcement

Al meerdere jaren is er aandacht voor de verwerking van hechtgebonden asbestcement. Er is een innovatieve techniek ontworpen, waarmee deze afvalstroom thermisch kan worden verwerkt en de schadelijke structuur van de asbestvezel teniet wordt gedaan (denatureren).

Door het mogelijk wegvallen van de stortbelasting, wordt het tarief voor storten van hechtgebonden asbestcement veel lager dan het tarief van de thermische verwerking. Hierdoor wordt de realisatie van de denatureringsfabriek twijfelachtig.

Om het initiatief te ondersteunen, wordt in de periode augustus – september 2011 onderzocht of hechtgebonden asbestcement kan worden toegevoegd aan de lijst van stortverboden van het Bssa.

Als dit positief uitvalt, kan het stortverbod van kracht worden verklaard op het moment dat de denatureringsfabriek in bedrijf gaat. Dan zal tevens de minimumstandaard in het LAP voor deze afvalstroom worden aangepast.

Acties en planning

- In 2011 wordt het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) gewijzigd en treedt het op z'n vroegst op 1 juli 2012 in werking (zie ook paragraaf 6.6 van de voorliggende brief). Door die wijziging wordt de lijst van afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt, uitgebreid met ongeveer 14 afvalstoffen, waaronder omvangrijke stromen als grond (met uitzondering van grond met een niet-reinigbaarheidsverklaring) en bodemassen van afvalverbrandingsinstallaties (AVI-bodemas). Hiermee wordt voorkomen dat deze stromen bij het wegvallen van de afvalstoffenbelasting worden gestort.

5.3 Toekomst stortsector

Storten is de afgelopen 10 jaar aanzienlijk afgenomen. Tegelijkertijd is er in Nederland nog veel restcapaciteit voor storten beschikbaar. Een klein afvalaanbod en een groot verwerkingspotentieel zet een druk op de financieel economische positie van stortplaatsen. Vanwege mijn bijzondere verantwoordelijkheid voor storten, heeft het ministerie van I&M in 2010 onderzoek laten uitvoeren naar de financieel economische positie van stortplaatsen. Tevens is gezien wat de mogelijke consequenties zijn voor de nutsvoorziening storten. Uit het onderzoek is gebleken dat de sector als geheel niet kostendekkend is. De stortplaatsen vangen dit vooralsnog op door naast het storten ook andere activiteiten te ontplooiën. Ook is uit het onderzoek gebleken dat in ieder geval tot 2018 de nutsfunctie veilig is. Daarna zijn waarschijnlijk investeringen nodig om vergunde capaciteit in te richten, dat wil zeggen geschikt te maken om daadwerkelijk afval te kunnen storten.

Acties en planning

- 2010: economische situatie stortsector in opdracht van het ministerie van I&M door extern bureau in kaart gebracht.
- Maart - april 2011: overleg geweest met stortsector over conclusies en aanbevelingen uit rapport.
- Juni – juli 2011: overleg geweest met bevoegd gezag (provincies) over conclusies en aanbevelingen rapport.
- Najaar 2011: standpunt ministerie van I&M over hoe om te gaan met de sector. Toezenden onderzoeksrapport en standpunt aan de Tweede Kamer.

6. Minder regels en administratieve lasten

Zoals eerder aangegeven, is er op het gebied van afvalbeheer al veel bereikt in Nederland. Dat komt onder meer omdat we veel dingen goed in wet- en regelgeving hebben vastgelegd. Daarbij wordt steeds rekening gehouden met de invloed en impact van de regelgeving in de praktijk en of de baten in verhouding staan met de kosten.

Er wordt ook constant gezien of regelgeving kan worden versoepeld of vervallen, zonder dat de realisatie van de doelstellingen in gevaar komt. Want minder regels leidt vaak tot minder (administratieve) lasten, waardoor het bedrijfsleven minder wordt belast.

6.1 Afval of geen afval

In maart 2011 is de nieuwe Europese kaderrichtlijn voor afvalstoffen omgezet in de Wet milieubeheer. Daarbij is ondermeer de definitie van ‘afvalstof’ overgenomen uit de Europese regels. Het bedrijfsleven, bevoegd gezag en de VROM-Inspectie stellen geregeld vragen of een bepaald materiaal een afvalstof is of niet. Het antwoord op die vragen is namelijk van belang voor het te volgen wettelijk kader en daaruit volgende administratieve lasten.

Praktijkvoorbeelden

Iemand gooit zijn oude kleding in de textielbak, omdat hij er van af wil. Een humanitaire instelling kan deze kleding hergebruiken. Is hier sprake van afval?

Bij de rookgasreiniging van afvalverbrandingsinstallaties komt gips vrij. Dit gips kan gebruikt worden voor de productie van gipsplaten. Is het gips een afvalstroom dat vrijkomt omdat het rookgas ontzwavelt moet worden of kunnen we hier spreken van een beoogd geproduceerd bijproduct?

Is een brandstof, die is gemaakt van afvalstoffen, een product of is bij het verbranden ervan alleen sprake van het nuttig toepassen van afvalstoffen?

Acties en planning

- In de praktijk blijkt het niet altijd duidelijk te zijn wanneer de afvalstoffenregelgeving van toepassing is. Daarom wordt hier meer algemene informatie over gegeven. Zo worden op de site van Agentschap NL (meer) vragen en antwoorden over dit onderwerp opgenomen.
- Tweede helft van 2011: in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk, vanwege vergelijkbare problematiek aldaar, ontwikkel ik een hulpmiddel om het bedrijfsleven en bevoegd gezag te ondersteunen bij het beantwoorden van de hiervoor genoemde vragen. Het hulpmiddel krijgt de vorm van een format dat bedrijven kunnen invullen. De vraagstelling is ontleend aan de wettelijke criteria en de invulling zal uiteindelijk leiden tot de kwalificatie van een stof als wel/niet afvalstof.

Er komt in elektronische vorm een vragenlijst en toelichting beschikbaar, waarbij ondersteunende informatie (voorbeelden, jurisprudentie, technieken en andere relevante ontwikkelingen) zo goed mogelijk wordt gelinkt aan het format. Bij het ontwerpen van het format wordt uiteraard overlegd met het betrokken bevoegd gezag en het bedrijfsleven.

6.2 Einde-afval criteria

Voor steeds meer afvalstoffen worden in Europees verband zogeheten einde-afval (end-of-waste) criteria opgesteld. Als afvalstoffen voldoen aan de criteria, worden ze niet langer als afvalstoffen gezien en hoeven bedrijven niet te voldoen aan specifieke afvalstoffenregels.

Met de einde-afval criteria wordt beoogd zo vroeg mogelijk in de keten een afvalstof te kwalificeren als grondstof of materiaal. Het bevorderen dat een afvalstof als een grondstof wordt beschouwd, levert een positieve bijdrage aan de materiaalketenbenadering, waarin recycling een belangrijke schakel is. Toepassing van einde-afval criteria leidt tot positieve effecten op de recyclingsmarkt vanwege verlichting van administratieve lasten, het verwijderen van het afvaletiket (en daardoor imagoverbetering) en een hogere kwaliteit door hantering van kwaliteitscriteria. Ik ben een voorstander van de ontwikkeling van einde-afval criteria, omdat deze tegemoet komen aan de wens om daar waar het kan, de regels te verminderen.

Op 8 april 2011 zijn de eerste einde-afval criteria gepubliceerd, namelijk voor metaalschroot. Voor koperschroot, oud papier, glasafval, bioafval en kunststofafval zijn ze in voorbereiding. De verwachting is dat in 2014 Europese criteria voor puingranulaat worden vastgesteld.

Acties en planning

- Tweede helft 2011: onder begeleiding van het ministerie van I&M zal de recyclingsector, vooruitlopend op het Europees traject, een eigen set einde-afval criteria voor puingranulaat opstellen, waarmee kan worden bepaald wanneer puingranulaat geen afvalstof meer is. Hiermee wordt een administratieve lastenverlichting bereikt voor een afvalstroom van zo'n 22 miljoen ton, bijna een derde van de totale hoeveelheid Nederlands afval. Ruim 150 bedrijven hebben daar profijt van. Bij het opstellen van de criteria wordt aansluiting gezocht bij vergelijkbare ontwikkelingen in de UK en Vlaanderen.
- Tweede helft 2011: er wordt gezien of einde-afval criteria kunnen worden opgesteld voor papiercellulose dat wordt gebruikt als stuifbestrijder.

Vanwege de vereiste notificering bij de Europese Commissie geldt vooralsnog wel een voorbehoud rond de Europese goedkeuring van de nationale criteria.

6.3 Vervoeren, inzamelen, handelen en bemiddelen

Het Besluit inzamelen afvalstoffen (Bia) en de Regeling vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB) zorgen voor administratieve lasten voor het bedrijfsleven in de betreffende branches. Zo moeten bedrijven die zich bezig houden met vervoeren, inzamelen, handelen en bemiddelen van afvalstoffen geregistreerd staan op de zogeheten VIHB-lijst.

Voor die registratie moeten de bedrijven elke vijf jaar hun kredietwaardigheid, vakbekwaamheid en betrouwbaarheid aantonen.

Op dit moment staan er ruim 11.000 bedrijven op die lijst en de verwachting is dat dit aantal de komende jaren groeit naar 13.000 bedrijven. Dat resulteert voor de ruim 11.000 bedrijven die nu op de lijst staan in administratieve lasten van in totaal zo'n € 2.000.000. Ik heb het initiatief genomen om tot versoepeling te komen van de verplichtingen, wat leidt tot een lastenreductie voor het bedrijfsleven.

Acties en planning

- Eind 2010/begin 2011: het ministerie van I&M heeft haar voornemens voor versoepeling van de verplichtingen aangaande de VIHB-lijst aan de branches kenbaar gemaakt en de reacties van het bedrijfsleven verzameld.
- Augustus – september 2011: het ministerie van I&M maakt keuzes voor vereenvoudiging regelgeving. Afhankelijk van de gemaakte keuzes wordt een administratieve lastenverlichting van tussen de €700.000 en € 1.000.000 op een totaal van circa € 2.000.000 bereikt.
- Tweede helft 2011 - eerste helft 2012: regelgeving aanpassen, waardoor de versoepeling van de verplichtingen wordt vastgelegd.

6.4 Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)

De EVOA bevat regels en procedures die moeten worden gevolgd door bedrijfsleven en het bevoegd gezag bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. De administratieve lasten bij de EVOA worden als hoog ervaren. Om afval over de grens te mogen brengen, dient namelijk een bedrijf een kennisgeving (vergunningsaanvraag) te doen bij alle betrokken autoriteiten van alle betrokken landen en als er werkelijk afval over de grens wordt gebracht, moeten ook bij alle autoriteiten alle transporten worden gemeld.

Het betreft hier een Europese Verordening die alle lidstaten bindt. Om die reden kan niet zonder meer afgeweken worden van de vereisten die aan grensoverschrijdend transport worden gesteld. Het ministerie van I&M maakt zich echter sterk voor lastenverlichting en ziet mogelijkheden om eerst in Nederland en daarna in Europa de uitvoering van de EVOA te vereenvoudigen.

Acties en planning

- In 2011 worden de vereisten bij kennisgevingsprocedures verduidelijkt en wordt directe ondersteuning verzorgd voor bedrijven die afvalstoffen willen in-, uit- of doorvoeren. Met die klantgerichtheid wordt kwaliteitsverbetering in het indienings- en afhandelingsproces van kennisgevingen bereikt. Dat leidt naar verwachting tot een halvering van verzoeken aan bedrijven om nadere gegevens te verstrekken in het kennisgevingsproces.
- Eind 2012 kan het bedrijfsleven geheel digitaal kennisgevingen indienen. Daardoor kan de gemiddelde doorlooptijd van kennisgevingen (aanvragen) voor uitvoer met 10 dagen worden verkort (van gemiddeld 30 naar 20 dagen).

- Digitaal melden van transporten is nu al mogelijk bij de Nederlandse autoriteit. Eind 2011 vindt een pilot plaats met Vlaanderen, Duitsland en Oostenrijk om de meldgegevens over transporten digitaal tussen de landen uit te wisselen (Eudin-project). Dit betekent dat het bedrijfsleven nog maar bij één instantie de transporten hoeft te melden in plaats van bij alle instanties.
- Bij het succesvol verlopen van de hiervoor genoemde pilot, zal aan de Europese Commissie worden gevraagd om het systeem te ondersteunen, waardoor vanaf 2012 een verdere uitrol van het uitwisselingssysteem in Europa kan plaatsvinden.

6.5 Verlichten regels voor nuttige toepassing organische reststromen

Met de implementatie van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen in de Wet milieubeheer is de nuttige toepassing van een aantal natuurlijke materialen uit de land- en bosbouw vergemakkelijkt. Afvalstoffen zoals stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk materiaal dat rechtstreeks afkomstig is uit de land- of bosbouw zijn namelijk vrijgesteld van de afvalstoffenregelgeving, wat leidt tot minder administratieve lasten.

Voorwaarde daarbij is wel dat deze materialen, zoals oogstrestanten en houtsnippers, worden gebruikt in de land- of bosbouw, dan wel voor de productie van energie. Ook mag de toepassing niet schadelijk zijn voor mens of milieu.

Minder regels voor organische reststromen goed voor de bio-based economy

De bio-based economy is een economie waarin bedrijven non-food toepassingen vervaardigen uit groene grondstoffen oftewel biomassa. Het gaat om toepassingen als transportbrandstoffen, chemicaliën, materialen en energie (elektriciteit en warmte). Zo'n bio-based economy dient zich op verantwoorde - duurzame - wijze te ontwikkelen.

Met de in deze paragraaf beschreven wijziging van de Wet milieubeheer wordt de bio-based economy versterkt. Het wordt immers makkelijker om organische reststromen in te zetten voor diverse doeleinden, zoals energieopwekking.

Acties en planning

- Juni 2011: De Europese Commissie wordt gevraagd hoe ruim de hiervoor genoemde term "uit de land- en bosbouw" moet worden geïnterpreteerd.
De Nederlandse tekst van de Kaderrichtlijn afvalstoffen lijkt namelijk in reikwijdte af te wijken van die van andere talen, waardoor in Nederland minder mogelijk zou zijn dan in andere landen. Nederland zet in op ruime interpretatie, zodat bijvoorbeeld ook maaisel en andere groene materialen uit natuurgebieden en parken onder de vrijstelling van de Kaderrichtlijn vallen.
- September – oktober 2011: aan stakeholders wordt gevraagd welke andere organische stromen niet onder de vrijstelling vallen, maar waarvoor een dergelijke vrijstelling wel gewenst is. Voorwaarde is dat er geen milieurisico optreedt bij nuttige toepassing van die organische stromen en er regels zijn die de nuttige toepassing belemmeren.

- November – december 2011: beoordelen van de door de stakeholders gedane voorstellen en besluiten voor welke organische stromen een oplossing op maat kan worden gerealiseerd of nuttige toepassing in de landbouw mogelijk kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door het aanpassen van de Regeling vrijstelling groenafval.
- Eerste helft 2012: realiseren van de oplossingen op maat of aanpassen regelgeving.
- Covergisters profiteren van de in het begin van deze paragraaf genoemde wijziging van de Wet milieubeheer. Zij kunnen immers natuurlijk, niet-gevaarlijk materiaal dat rechtstreeks afkomstig is uit de land- of bosbouw verwerken zonder dat ze aan de afvalstoffenregelgeving hoeven te voldoen. Er is echter nog meer winst te behalen. Voor het bepalen of het digestaat dat ontstaat bij het covergisten met dit natuurlijke niet-gevaarlijk materiaal onder de meststoffenregelgeving kan worden toegepast, is namelijk de zogenoemde positieve lijst bepalend. Deze is nog niet aangepast aan de nieuwe afvalstoffenregelgeving. Ik ben in overleg met mijn ambtgenoot van EL&I om deze aanpassing op te nemen.

6.6 Wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen

In het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) zijn onder meer stortverboden voor diverse afvalstoffen opgenomen. Het Besluit bevat ook een werkwijze die moet worden gevolgd als er afvalstoffen zijn die volgens het besluit niet mogen worden gestort, toch moeten worden gestort (afwijking van het Bssa). Dit kan het geval zijn bij het tijdelijk wegvallen van reguliere verwerkingstechnieken en calamiteiten, waardoor afvalstoffen tijdelijk niet op een andere manier kunnen worden verwerkt.

Acties en planning

- Eerste helft 2011: opstellen wijziging Bssa.
Actualisatie van de formulering van de stortverboden, waardoor ze aansluiten op de minimumstandaarden in het Landelijk afvalbeheerplan. Het LAP schrijft namelijk voor diverse afvalstoffen een andere verwerking voor dan storten. Dan is het logisch om voor die afvalstoffen ook een stortverbod in te stellen. Dat gaat dan ook voor ongeveer 13 afvalstoffen gebeuren, zoals grond (met uitzondering van grond met een niet-reinigbaarheidsverklaring) en bodemassen van afvalverbrandingsinstallaties.
Verder is gebleken dat de hiervoor genoemde werkwijze bij afwijken niet goed aanluit bij de praktijk. Bovendien is het nu de minister die voor alle afvalstoffen toestemming voor ontheffing van het stortverbod moet geven. Bij de wijziging wordt daarom de werkwijze voor afwijken vereenvoudigd en krijgen zowel minister als provincies voor toegewezen afvalstoffen de mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen ontheffing van een stortverbod te verlenen. Dat gaat sneller en met minder bestuurlijke lasten dan op dit moment.
Daarnaast zijn enkele regelingen waar het Bssa naar verwijst overbodig geworden en die zullen dan ook worden geschrapt.
- Mei - juli 2011: consultatie met direct betrokkenen over Bssa wijziging.
- Oktober 2011: afronding van het concept.
- Tweede helft 2012: publicatie van het gewijzigde besluit.

6.7 Wijziging van de omgevingsvergunning

Als bedrijven hun productieproces willen aanpassen, door bijvoorbeeld een primaire grondstof te vervangen door een afvalstof, moet de (omgevings)vergunning van het bedrijf worden gewijzigd.

Hetzelfde geldt voor experimenteren om bijvoorbeeld de gevolgen te testen van een eco-innovatie. Bedrijven geven aan dat de procedure die moet worden gevolgd voor een aanpassing van de vergunning, te veel tijd in beslag neemt. Dit kan namelijk oplopen tot 26 weken in de gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Ik ga me hard maken om hier een verbetering in aan te brengen. Indien dit niet binnen de bestaande wettelijke kaders mogelijk is, zal ik onderzoeken of aanpassing van wetgeving mogelijk is en mij inzetten om dit proces op te starten.

Acties en planning

- Eind 2011: bezien of het nodig is om de wetgeving aan te passen.
- Eind 2011/begin 2012: in procedure brengen van eventuele wijziging van wetgeving.

7. Handhaving

Goede handhaving is essentieel om beleidsdoelen te halen, zeker in een complexe internationale branche als die van afval. Juist vanwege het internationale karakter is overtreding van regels makkelijker. Daarbij komt dat veel geld is te verdienen met afval, waardoor de verleiding tot overtredingen groot is.

Afvalbeheer is bovendien een breed beleidsterrein met vele actoren en vele verschillende toezichthouders. Het toezicht op het afvalbeheer is hierdoor complex. Om deze redenen is het van groot belang dat de VROM-Inspectie, samen met binnen- én buitenlandse partners toezicht houdt. Zodoende kunnen overtreders en ‘freeriders’ worden aangepakt en voelen welwillenden zich gesteund in hun naleving.

Bij het toezicht op de naleving ligt de focus op preventie van afval, duurzaam produceren, recycling en overige nuttige toepassing en een veilige inzameling en verwerking van (gevaarlijke) afvalstromen. De VROM-Inspectie houdt toezicht op de naleving van de regelgeving waarin dit is vastgelegd.

Toezicht op afvalinzameling en -verwerking binnen bedrijven vindt plaats door provincies. Voor een aantal aspecten wordt het toezicht namens de staatssecretaris landelijk uitgevoerd door de VROM-Inspectie. Het betreft de naleving van:

- ontwerpcriteria om te voorkomen dat:
 - producten in de gebruiksfase te veel energie gebruiken;
 - verpakkingen onnodig veel materiaal bevatten of materiaal dat de recycling belemmert;
 - in producten stoffen worden toegepast die in de afvalfase tot problemen leiden (zoals zware metalen);
- productbesluiten waarbij landelijke recycling doelstellingen gelden;
- de EVOA ter voorkoming van illegale invoer, uitvoer en doorvoer. Hierbij ligt de nadruk op het voorkomen van milieu- en gezondheidsschade door uitvoer naar niet-OESO landen en nieuwe toetreders tot de EU.

7.1 Aanpak

Bedrijven die hun interne controle goed op orde hebben en een goed naleefgedrag vertonen, worden zoveel mogelijk ontzien bij het toezicht.

Het aantal onder toezichtstaanden is zeer groot. Er moeten daarom keuzes worden gemaakt over de focus van het toezicht. Deze keuzes worden gemaakt op basis van de beoordeling van naleeftekorten en risico's in de totale keten van productie, inzameling, verwerking en gebruik van afvalstoffen. Op basis hiervan heeft de VROM-Inspectie een aantal prioritaire afvalketens benoemd, waaronder elektronica-afval, kunststofafval, gipsafval en olie.

7.2 Preventie en duurzaam produceren (bronmaatregelen)

In het kader van de Europese richtlijnen voor Ecodesign (2009/125/EG) en RoHS wordt zoveel mogelijk samen met Douane en de nVWA ingezet op de naleving door producenten en importeurs van elektr(on)ische apparaten.

In Europees verband richt de samenwerking zich met name op een gelijkwaardig speelveld voor producenten en importeurs.

Daarnaast wordt ingezet op een stevig netwerk met toezichthouders in de producerende landen (met name China), waardoor de toets aan eisen inzake productontwerp al aan het begin van de keten plaatsvindt.

Bij de handhaving van het Besluit verpakkingen wordt door controles bij Nederlandse en buitenlandse afvalverwerkers nagegaan of aan de recyclingdoelstellingen voor verpakkingen wordt voldaan. Bij producenten en importeurs van verpakkingen in Nederland wordt nagegaan of er niet teveel zware metalen in de verpakkingen zitten.

Ook wordt nagegaan of bedrijven voldoende werk maken van preventie, namelijk het voorkomen van onnodig zware of moeilijk te recyclen verpakkingen.

7.3 Recycling en overige nuttige toepassing

De minimumstandaarden van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) beschrijven de manier waarop afvalstoffen ten minste moeten worden verwerkt. De overheden hanteren deze minimumstandaarden bij het verlenen van vergunningen aan bedrijven. De VROM-Inspectie toetst de uitvoering hiervan door ketenanalyses en tactische controles om zicht te krijgen op de naleving.

Zo is bijvoorbeeld vastgesteld dat provincies nog meer werk moeten maken om de nieuwe minimumstandaard voor grof huishoudelijk restafval in de vergunningen van milieustraten voor te schrijven. Er wordt namelijk nog te veel van dit restafval naar AVI's gebracht in plaats van naar sorteerbedrijven (zie paragraaf 4.3).

Een ander voorbeeld is dat wordt gewerkt aan een aanpak om te voorkomen dat staal met een asbestcoating wordt gestort, terwijl volgens de minimumstandaard recycling van het staal in een hoogoven mogelijk is (waarbij het asbest ook nog eens onschadelijk wordt gemaakt).

7.4 Inzameling

In nauwe samenwerking met andere handhavingpartners, zoals KLPD en havendiensten, voert de VROM-Inspectie controles uit bij de inzameling van afvalstoffen van met name zeeschepen. De controles vinden mede plaats in het kader van het "Draaiboek afvalstoffen van de zeescheepvaart" en worden uitgevoerd zoals in dit Draaiboek is vastgelegd. Bij inzamelaars van scheepsafvalstoffen wordt tevens administratief onderzoek uitgevoerd.

7.5 Ketenbrede aanpak van prioritaire stromen

- Kunststof verpakkingsafval: hiervoor geldt per 2010 een recyclingdoelstelling van 38%. De VROM-Inspectie houdt hier toezicht op, onder meer door controles bij inzamelaars, sorteerders en recyclers, ook in Duitsland. Daarnaast worden in samenwerking met de Douane controles uitgevoerd op uitvoerstromen van verpakkingsafval.
- Elektronica afval: door gericht (keten)onderzoek, controleacties en voorlichting werkt de VROM-Inspectie aan de versterking van de naleving van de EVOA door bedrijven. De aandacht ligt met name bij bedrijven die elektronica-afval illegaal uitvoeren naar niet-OESO landen en nieuwe toetreders tot de EU (zie de verderop in dit hoofdstuk onder 'Internationale samenwerking' genoemde acties van de VROM-Inspectie rond E-waste dumping).

Daarnaast is er ook aandacht voor de naleving van overige afvalregelgeving voor deze afvalstroom, bijvoorbeeld de recyclingdoelstelling.

- Zo vindt in het najaar van 2011 een controle-actie plaats bij supermarkten en bouwmarkten naar de inzameling van (vaak kwikbevattende) spaarlampen. Overigens heeft de VROM-Inspectie recent een evaluatie uitgevoerd naar de resultaten van de uitgevoerde ketenprojecten ("Evaluatie en vooruitblik ketenproject elektrische en elektronische apparaten", zie www.vrominspectie.nl).
- Bunkerolie: het wegmengen van (gevaarlijke) afvalstoffen in bunkerolie wordt meerjarig opgepakt vanwege de complexiteit van de controles en noodzakelijke zorgvuldige coördinatie tussen handhavingspartners.

Het aantonen van illegale bijmenging is met de huidige regelgeving een complexe en tijdrovende zaak. De illegale bijmenging is echter wel een zeer lucratieve handel. Door in internationaal verband eisen te stellen aan de stoffen die mogen worden toegevoegd aan bunkerolie kan pas echt goed worden voorkomen dat schadelijke stoffen worden weggemengd in bunkerolie. Onlangs vond de handhavingsactie 'Waakzaam Milieu' plaats in de havens van Rotterdam en Amsterdam.

Recent is een ketenanalyse voor deze afvalstroom afgerond. De rapportage daarvan is aan deze brief toegevoegd.

CE Delft heeft als extern adviesbureau in opdracht van de VROM-Inspectie onderzoek gedaan naar de keten van bunkerolie om meer inzicht in de feitelijke situatie van bunkerolie in Nederland te krijgen. Het onderzoek heeft zich gefocust op de vraag in hoeverre door bijmenging van blendcomponenten extra schadelijke stoffen in scheepsbrandstoffen terecht kunnen komen. Daarbij gaat het zowel om risico's voor milieu en gezondheid ('schadelijke emissies'), als om risico's voor de werking van scheepsmotoren en veiligheid.

CE Delft komt tot een aantal aanbevelingen (zie rapport "Blends in Beeld").

De bunkerolie op zeeschepen is een open internationale markt. Dit betekent dat het zowel voor het milieu als voor de nationale economie van belang is, dat deze aanbevelingen internationaal worden opgepakt, voor zover dit nog niet heeft plaatsgevonden. De aanbevelingen begeven zich voor een belangrijk deel binnen de scope van de internationale regelgeving over luchtverontreiniging door zeeschepen 'Marpol Annex VI'.

Het is daarom opportuun om eerst in internationale gremia, met name in de IMO, meer bekendheid te geven aan de conclusies en aanbevelingen van het rapport, teneinde het draagvlak ervoor te vergroten. Ik zeg toe mij op dit vlak in te spannen, met als doel op termijn de aanbevelingen, indien relevant voor de internationale regelgeving, zo veel mogelijk te implementeren.

7.6 Grensoverschrijdend transport (EVOA)¹

In de havens en op de weg voeren de VROM-Inspectie en haar handhavingspartners (douane en politie) EVOA-controles uit. Een belangrijk doel daarbij is het vergroten van het effect van het toezicht door toepassing van informatiegestuurde handhaving. De VROM-Inspectie wil de EVOA-handhaving vernieuwen door de informatiecycclus sneller te sluiten, zodat ook sneller tot actie kan worden overgegaan.

¹ EVOA: EG-verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen

Ook wil de VROM-Inspectie innovatiever omgaan met de handhaving van de EVOA door beter gebruik van de profielen bij de douane, de samenwerking bij het Inspectieloket 'Vervoer over de weg', het aansluiten bij de IVW bij het afsluiten van convenanten met transportbedrijven en door het initiatief te nemen om rederijen te prikkelen tot het sluiten van convenanten.

Afstemming tussen de handhavende instanties moet de toezichtslast voor bedrijven zoveel mogelijk beperken.

Jaarlijks handelt de VROM-Inspectie binnen de EVOA handhaving circa 350 meldingen af en behandelt circa 40 terughaalverzoeken en retourzendingen.

7.7 Internationale samenwerking

De VROM-Inspectie investeert in een duurzaam internationaal netwerk van handhaving. Informatie-uitwisseling, samenwerking en de bestrijding van afvaldumping, met name in Afrika en Azië, wordt actief opgepakt in diverse projecten.

De sterke internationale handelspositie van Nederland en de rol van mainport Rotterdam in het internationale vervoer van goederen en afvalstoffen vragen om een stevig, grensoverschrijdend netwerk.

- Europees wordt gewerkt aan een effectieve handhaving- en opsporingsstructuur door samenwerkingsprogramma's met omringende landen en vanuit netwerken als IMPEL-TFS² en Envicrimenet.
Binnen IMPEL is onlangs het project Enforcement Actions II afgerond. Daarin zijn 21.670 transporten gecontroleerd op de bestemming van afval en met het onderzoek zijn stappen gezet tot het ontwikkelen van handhavingsinstrumenten. In 2012 start het vervolgproject Enforcement Actions III.
- Wereldwijd wordt, met name door mijn Inlichtingen- en Opsporingsdienst, geparticipeerd in netwerken als INECE³, het Regional Enforcement Network van UNEP MEA⁴ en de Interpol Global E-waste Crime Group. Samenwerking in deze netwerken heeft geleid tot diverse handhavingsprojecten en opsporing in binnen en buitenland.
- De VROM-Inspectie gaat de komende periode verder werk maken van de bestrijding van de dumping van elektronica-afval in Afrika en Azië. Dumping berokkent grote schade aan mens, economie en milieu en de betrokken criminele organisaties moeten worden aangepakt. Vanuit het INECE Seaport Environmental Security Network wordt in samenwerking met de VS bijgedragen aan adequate kennis en kunde voor het inspecteren van afvalzendingen, ook in de ontvangende landen. Deze samenwerking ondersteunt lopende opsporingsonderzoeken en zal in de toekomst naar verwachting leiden tot nieuwe opsporingsonderzoeken en veroordeling van de crimineel handelende organisaties. De contacten tussen Nederland en de VS moeten worden geïntensiveerd.
- Naast de bestrijding wordt ook, samen met bedrijfsleven, geïnvesteerd in de ontwikkeling van inzamel- en verwerkingssystemen van elektronica-afval in Ghana.
- Met de autoriteiten in China is een goede samenwerking opgebouwd bij de bestrijding van de illegale transportroutes van afval via Hong Kong. Deze contacten zijn waardevol in de handhaving en worden goed onderhouden.

² IMPEL-TFS: European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law - Transfrontier Shipment of waste.

³ INECE: International Network for Environmental Compliance and Enforcement.

⁴ UNEP MEA: United Nations Environment Programme / Multilateral Environmental Agreements.

8 Overig

8.1 Producentenverantwoordelijkheid

Producentenverantwoordelijkheid betekent dat producenten een (mede)verantwoordelijkheid krijgen voor het afvalbeheer van door hen op de markt gebrachte producten. Daarmee krijgen producenten taken toebedeeld in de afvalketen. Maar ook andere actoren, zoals gemeenten en detaillisten, hebben als gevolg van regelgeving verantwoordelijkheden en taken voor onderdelen van het afvalbeheer. Momenteel is producentenverantwoordelijkheid in regelgeving vastgelegd voor autowrakken, batterijen, autobanden, elektr(on)ische apparatuur en verpakkingen en papier en karton.

In 2010 en 2011 zijn in opdracht van het ministerie van I&M de volgende evaluaties uitgevoerd:

- Evaluatie van de werking van het instrument producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid. Oorzaken en analyse van conflictvorming (Rijksadvies, december 2010);
- Bevindingenrapport evaluatie werking Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (Twijnstra en Gudde, 18 mei 2011).

Beide rapporten zijn ter informatie bij deze brief gevoegd.

In mijn brief van 3 maart 2011 gaf ik aan dat ik de uitkomsten van die evaluaties betrek bij het vormgeven van de vervolgafspraken over verpakkingen. Mijn reactie hieronder betreft het instrument in het algemeen en beperkt zich dus niet tot verpakkingen.

Het eerst genoemde onderzoek analyseert de redenen waarom er conflicten zijn ontstaan tussen verschillende partijen bij de invoering en uitvoering van producentenverantwoordelijkheid voor verschillende afvalstromen. In het bijzonder is gekeken naar de rol van de rijksoverheid daarbij. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle betrokkenen hetzelfde verstaan onder producentenverantwoordelijkheid, waardoor discussies ontstaan die kunnen uitmonden in conflicten. Dat blijkt ook uit de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen.

Er zijn minder conflicten naarmate de verantwoordelijkheid en taken van diverse actoren in de keten duidelijker zijn omschreven en toebedeeld in de regelgeving. Ook de handhaafbaarheid neemt daardoor toe.

De meeste conflicten deden zich voor bij de invoering en uitvoering van producentenverantwoordelijkheid voor afgedankte apparatuur en voor verpakkingen. De onderzoekers van de evaluatie van de werking van het Besluit verpakkingen spreken van “twee kapiteins op één schip”, doordat gemeenten en producenten/importeurs beide verantwoordelijk zijn voor de inname van verpakkingsafval. Ook zij zien een belangrijke opgave liggen in het helder vastleggen van afspraken over de verantwoordelijkheden.

In de andere evaluatie wordt door de uitvoerders geadviseerd om te leren van de aanpak in andere sectoren. Belangrijk is om de systeemverantwoordelijkheid, waar ik als Staatssecretaris op aanspreekbaar ben, te verhelderen en nader in te vullen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het toezicht op het systeem en het omgaan met incidenten.

Acties en planning

- Vóór het einde van 2011 ga ik na welke lessen uit de evaluaties kunnen worden getrokken, met name over de rol en positie van de uitvoeringsorganisaties van producenten en de fondsen die ontstaan.
- Bij komende wijzigingen in de regelgeving ga ik samen met de VROM-Inspectie aandacht geven aan het zo helder mogelijk beleggen van de verantwoordelijkheden van de diverse spelers in de keten.
- De eerste wijziging van de regelgeving betreft het Besluit verpakkingen. Bij het vormgeven van de nieuwe afspraken voor het verpakkingenbeleid zal ik uitvoering geven aan een aantal aanbevelingen dat gedaan is in het kader van de evaluatie van dat besluit. Dat betekent onder meer dat ik de verantwoordelijkheden bij de verschillende partijen duidelijk en beter beleg en het beleid zodanig vorm geef dat het beter handhaafbaar is.
- Daarna volgt de implementatie van de herziene richtlijn voor het afvalbeheer van afgedankte elektr(on)ische apparatuur (WEEE).

8.2 Zwerfafval

In de jaren 2008-2010 is het Impulsprogramma Zwerfafval (IPZA) uitgevoerd. De onderzoekers die het IPZA hebben geëvalueerd, waren van mening dat zonder een voldoende mate van nazorg het IPZA nog niet beklijft. Daarom hebben VNG en VNO-NCW (Stichting Nederland Schoon) een vervolg aan het IPZA gegeven en is op 1 januari 2010 met het Focusprogramma 2010–2012 gestart. Voor de uitvoering van dit programma is voor gemeenten en bedrijfsleven tot en met 2012 jaarlijks 11 miljoen euro beschikbaar.

De onderzoekers van Universiteit Twente hebben een monitoringmethode ontwikkeld en metingen uitgevoerd (onder andere bij burgers) om inzicht te krijgen in de effecten van het IPZA en de beleving over de zwerfafvaldruk. Met die methode scoort Nederland een ruime voldoende als het gaat om het schoon zijn van de leefomgeving, namelijk een 7,5.

Toch lijkt de beeldvorming van het publiek en politiek soms anders te zijn. Dit komt omdat er een aantal specifieke gebieden is die minder schoon is dan het gemiddelde en een stevig effect hebben op de beleving van het publiek. Het gaat dan om winkelgebieden, openbaar vervoer, schoolomgeving en het hoofdwegennet (met name de parkeerplaatsen). Deze gebieden vormen de speerpunten in het Focusprogramma Zwerfafval, staan centraal in de publiekscampagnes en worden aangepakt vanuit gemeenten en centrale organisaties die hier een rol bij hebben.

Naast de specifieke aanpak van de hiervoor genoemde vier focusgebieden wordt ook stevig ingezet op directe gedragsbeïnvloeding via landelijke en lokale campagnes, internet en sociale media. Voorbeelden van succesvolle publieksbeïnvloeding zijn de Week van Nederland Schoon, de Landelijke Opschoondag, verkiezing Schoonste Strand en inzet Nederland Schoon afvalbakken.

De verantwoordelijkheid voor het zwerfafval is gedecentraliseerd en ligt bij gemeenten en bedrijfsleven. Dit zijn immers de actoren die de mogelijkheid en verantwoordelijkheid hebben om maatregelen te nemen. Ik zie wel een verantwoordelijkheid voor mij als het gaat om voorlichting om het ontstaan van afval te beperken en daar zal ik dan ook op inzetten (zie hoofdstuk 2 van deze bijlage, Consumentenvoorlichting).

Voorbeelden van aanpak zwerfafval

De verzorgingsplaats “Ruyven” aan de A13 bij Delft is opnieuw ingericht. Door de exploitant van het restaurant ter plaatse te betrekken bij het dagelijks beheer, is het weggooigedrag nagenoeg tot nul gereduceerd. Een uitrol van deze aanpak wordt momenteel besproken met Rijkswaterstaat.

Gemeente Eindhoven is in het kader van gebiedstrajecten actief bezig met de aanpak van zwerfafval in winkelgebieden en de schoolomgeving en de gemeente Rotterdam zet actief in op communicatie naar jongeren.

Motie Samsom over Actieplan einde zwerfafval (32500 XII, nr. 17)

In het Focusprogramma zwerfafval is aandacht voor de gebieden waar op het gebied van zwerfafval nog iets te winnen is. In die gebieden vallen met name verkooppunten als winkels en kiosken. Ik heb geen signalen dat het jaarlijks toegekende bedrag van 11 miljoen euro niet voldoende zou zijn.

Verder is de maximum bestuurlijke boete die gemeenten kunnen opleggen, 340 euro, wat naar mijn mening voldoende hoog is. Over de verpakkingenbelasting wordt gesproken in het kader van de fiscale agenda. Gelet hierop acht ik een door mij op te stellen actieplan niet noodzakelijk.

(Mogelijke) Acties

In het kader van het Focusprogramma wordt in 2011 en 2012 door de gemeenten en Nederland Schoon nog een groot aantal acties uitgevoerd. De VNG is in het deelprogramma Gemeente Schoon bezig om gemeenten en overige terreinbeheerders te ondersteunen bij het uitvoeren en implementeren van de lokale aanpak van zwerfafval, in het bijzonder op die plaatsen waar nog veel zwerfafval ontstaat. De beste aanpak is een lokale, gemeentelijke, aanpak. Hieronder staan acties die mogelijk in overleg met de betrokken partijen kunnen worden uitgevoerd:

Mogelijke acties voor Nederland Schoon

- In vervolg op de herinrichting van verzorgingsplaats “Ruyven” langs de A13 bij Delft is Nederland Schoon in overleg met Rijkswaterstaat om gelijksoortige initiatieven uit te voeren. Een mogelijkheid is het adopteren van verzorgingsplaatsen door bedrijven. Deze bedrijven kunnen dan de kosten van schoonhouden op zich nemen, in ruil voor reclame op die locatie.

Aanbevelingen voor acties door gemeenten

- Gemeenten kunnen in ontheffingen voor evenementen de voorwaarde opnemen dat na het evenement de locatie met daarbij de nabije omgeving vrij moet zijn van zwerfafval en dat bij nalaten daarvan de gemeente op kosten van de ontheffinghouder de locatie opruimt.

- Gemeenten kunnen met verenigingen, onderwijsinstellingen enz. schoonhoudafspraken maken die controleerbaar zijn en die eventueel kunnen worden beloond.
- Gemeenten kunnen meer variatie aanbrengen in de hoogte van de bestuurlijke boete met een maximum bedrag van € 340,--.

8.3 Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, St. Eustatius en Saba onderdeel uit van Nederland (Caribisch Nederland). Waar Nederland zich op het gebied van afvalbeheer aan de top van de wereld bevindt, valt er in Caribisch Nederland nog veel winst te behalen. Zo is er nog geen systeem van gescheiden inzameling, wordt nog maar zeer bescheiden gerecycled en is het beheer van de stortplaatsen nog verre van optimaal.

Naar verwachting zal per 1 januari 2012 de Wet VROM-BES van kracht worden. In het hoofdstuk Afvalstoffen van deze wet worden de noodzakelijke regels gesteld om het beheer van afvalstoffen naar een aanvaardbaar niveau te brengen.

- In het milieubeleidsplan voor Caribisch Nederland worden de hoofdlijnen van het te voeren afvalbeleid opgenomen. Hierbij wordt uitgegaan van dezelfde basisprincipes als die welke in Europees Nederland van toepassing zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de scheiding van afvalstoffen en toepassing van de afvalhiërarchie. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de karakteristieken van de eilanden, zoals beperkte schaalgrootte en eilandkarakter.
- Ik zal de eilandbesturen bijstaan in het opstellen van de eilandelijke milieuprogramma's waar ook afvalbeheer een onderdeel van uitmaakt. Ik zal op verzoek kennis en expertise ter beschikking stellen om het eilandbestuur te ondersteunen bij de uitvoering van het afvalbeheer.

8.4 Verduurzaming Bouwbesluit

Tijdens de behandeling van het verslag van het Algemeen Overleg van 3 maart 2011 (30872, nr. 68) op 6 april 2011 (TK 70) heeft de Kamer gevraagd om te onderzoeken of via het Bouwbesluit verduurzaming en innovatie in de bouw kunnen worden gestimuleerd en de gemiddelde milieu-impact van gebouwen verlaagd kan worden. Er is toen toegezegd dat in de afvalbrief aandacht zal worden besteed aan dit onderwerp. Dit onderwerp past echter beter in de duurzaamheidsagenda, die voor Prinsjesdag aan de Kamer zal worden gestuurd. Daarom wordt in de voorliggende brief niet inhoudelijk op dit onderwerp ingegaan.