

599-2

PLAN VAN AANPAK
en
STARTNOTITIE MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE
TIENJARENPROGRAMMA AFVAL 1995 - 2005

AOO 94-05

Maart 1994

INHOUDSOPGAVE

| | <u>Blz.</u> |
|--|-------------|
| 1. INLEIDING | 5 |
| 2. RELATIE MET BESTAANDE BESLUITVORMINGSPROCEDURES VOOR AFVALBELEID | 7 |
| 2.1 Rijksniveau | 7 |
| 2.2 Provinciaal niveau | 8 |
| 2.3 Gemeentelijk niveau | 8 |
| 2.4 Positie Afval Overleg Orgaan | 9 |
| 3. KADERS | 11 |
| 3.1 Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering | 11 |
| 3.2 Kaderbrief Minister van VROM | 12 |
| 3.3 Nationaal Milieubeleidsplan 2 | 13 |
| 3.4 Voortgang Tienjarenprogramma Afval 1992-2002 | 14 |
| 4. DOEL EN INHOUD | 15 |
| 4.1 Doelstelling | 15 |
| 4.2 Karakterisering TJP.A-95 | 15 |
| 4.3 Aanduiding van de inhoud van het TJP.A-95 | 15 |
| 5. AANPAK EN PROCEDURELE ASPECTEN | 19 |
| 5.1 Gefaseerde aanpak | 19 |
| 5.2 Procedure en tijdplanning | 19 |
| 5.3 Communicatie en overleg | 20 |
| 5.4 Opstellen Programma van Eisen (PvE) | 22 |
| 6. MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE | 23 |
| 6.1 MER eerste TJP.A | 23 |
| 6.2 Procedure | 23 |
| 6.3 Eisen aan de Startnotitie | 24 |
| 6.4 Initiatiefnemer en bevoegd gezag | 24 |
| 6.5 Doel en belang van de voorgenomen activiteit | 24 |
| 6.6 Aanduiding en plaats van de voorgenomen activiteit | 25 |
| 6.7 Aanduiding van het te nemen besluit | 26 |
| 6.8 Aanduiding van reeds genomen besluiten | 26 |
| 6.9 Aanduiding van de verwachte milieugevolgen | 26 |
| 7. BEHEERSMATIGE ASPECTEN | 29 |
| 7.1 Projectorganisatie | 29 |
| 7.2 Kwaliteitseisen | 29 |
| 7.3 Planning van de werkzaamheden | 30 |
| 7.4 Kosten | 30 |
| 7.5 Informatiebeheer en communicatieplan | 31 |
| 8. WERKZAAMHEDEN OP HOOFDLIJNEN | 33 |
| 8.1 Werkzaamheden in de definitiefase | 33 |
| 8.2 Activiteiten in de volgende fase | 35 |

BIJLAGEN

| | <u>Blz.</u> |
|--|-------------|
| 1. KADERBRIEF VAN DE MINISTER VAN VROM VOOR HET TJP.A-95 | 39 |
| 2. AANDUIDING VAN DE MOGELIJKE ALTERNATIEVEN | 45 |
| 3. BEKENDMAKING STARTNOTTIE MER | 47 |
| 4. STROOMSCHEMA M.E.R.-PROCEDURE | 49 |

1. INLEIDING

Het AOO dient in 1995 een tweede Tienjarenprogramma Afval (TJP.A-95) vast te stellen. In het programma zal de planning worden opgenomen voor de eindverwerkingscapaciteit voor de acht in de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering genoemde afvalstromen en voor gescheiden ingezameld GFT-afval. Bij de planning van de noodzakelijke stortcapaciteit wordt tevens rekening gehouden met niet-reinigbare grond en residuen van de verwerking van zuiveringsslib.

Het TJP.A-95 heeft tot doel om de besluiten te programmeren die van 1995 tot 1998 moeten worden genomen of uitgevoerd, om de continuïteit en doelmatigheid te verzekeren van de afvalverwijdering in nationale context. Tevens wordt in het programma aangegeven welke partijen verantwoordelijk zijn voor de te nemen besluiten.

In vergelijking tot het eerste TJP.A zal deze programmering gedetailleerder worden uitgewerkt. Gestreefd wordt naar een grote flexibiliteit in de programmering, waarmee ruimte ontstaat voor de toepassing van nieuwe technieken voor eindverwerking en adequaat kan worden ingespeeld op de ontwikkeling van het afvalaanbod.

Het opstellen van het Tienjarenprogramma Afval zal projectmatig geschieden. Hiertoe worden per projectfase beslisdocumenten opgesteld die aan de partijen in het AOO voor besluitvorming worden voorgelegd.

Dit Plan van Aanpak (PvA) geeft de opzet weer voor deze projectmatige invulling bij het opstellen van het Tweede Tienjarenprogramma.

Dit Plan van Aanpak bevat ook de Startnotitie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) die voor het TJP.A-95 zal worden doorlopen. Op basis van ervaringen met het eerste TJP.A gaat ook nu de voorkeur uit naar het inpassen van de m.e.r.-procedure in de projectmatige organisatie. Om dit Plan van Aanpak als Startnotitie m.e.r. te lezen zijn de hoofdstukken 2 tot en met 6 van belang.

De volgende stap om te komen tot het opstellen van het TJP.A-95 en het milieu-effectrapport (MER) wordt gezet in de definitiefase. In die fase worden het Programma van Eisen (PvE) voor het TJP.A-95 en de richtlijnen voor het MER opgesteld.

Hierna volgen een ontwerpfase, een inspraakfase en een fase van definitieve besluitvorming over het TJP.A-95. Deze laatste fase wordt medio 1995 afgerond, waarbij de partijen hun commitment over het TJP.A-95 zullen uitspreken.

Het Tienjarenprogramma Afval kan niet los worden gezien van de bestaande besluitvormingsprocedures voor het afvalbeleid. Deze procedures zijn in hoofdstuk 2 beknopt beschreven. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de uitgangspunten en de kaders voor het TJP.A-95. Dit resulteert in een beschrijving van het doel en een aanduiding van de inhoud van het TJP.A-95 in hoofdstuk 4.

De aanpak en procedurele aspecten van het opstellen van het (Ontwerp-)TJP.A-95 zijn beschreven in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt invulling gegeven aan de eisen die worden gesteld aan de Startnotitie MER en is de werkwijze beschreven die gevolgd wordt voor het opstellen van het milieu-effectrapport.

De beheersmatige aspecten bij het doorlopen van de projectfasen zijn beschreven in hoofdstuk 7.

Het laatste hoofdstuk 8 gaat in op de uit te voeren activiteiten per projectfase.

2. RELATIE MET BESTAANDE BESLUITVORMINGSPROCEDURES VOOR AFVALBELEID

Het TJP.A-95 moet worden gezien in relatie tot de bestaande besluitvormingsprocedures voor afvalbeleid. Het TJP.A-95 heeft geen wettelijke status. In de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering (SA) is bepaald dat partijen in het AOO zich binden bij de vaststelling van het TJP.A-95 (SA, art. 13.1-3). De partijen verplichten zich om binnen de bestaande bevoegdheden, door samenspraak, samenwerking en consensus te komen tot een gezamenlijke aanpak van de afvalproblematiek.

Sinds de vaststelling van het Tienjarenprogramma Afval 1992 - 2002 zijn de bevoegdheden en het instrumentarium op een aantal punten gewijzigd. Van belang is dat de Afvalstoffenwet niet meer van toepassing is. Sinds 1 januari 1994 moet worden uitgegaan van de Wet milieubeheer (Wm). Als uitvloeisel hiervan zijn of worden in alle provincies milieubeleidsplannen opgesteld. In de volgende paragrafen worden de bestaande besluitvormingsprocedures beschreven.

2.1 Rijksniveau

Op rijksniveau heeft de Minister van VROM de bevoegdheid om wetgeving voor te bereiden en maatregelen te treffen, gericht op directe regulering, financiële prikkels en sociale regulering. De grondslag hiervoor is vooral gelegen in de Wet milieubeheer.

In dit kader zijn ook de volgende besluiten van belang. Allereerst wordt het Besluit stortverbod afvalstoffen voorbereid. Hierin worden stortverboden op landelijk niveau voorbereid voor brandbare en herbruikbare afvalstromen. De stortverboden voor brandbaar en herbruikbaar afval worden ingesteld op het moment dat in Nederland voldoende verbrandingscapaciteit of alternatieve verwerkingscapaciteit is gerealiseerd. Indien in een provincie of afvalregio voldoende verbrandingscapaciteit of alternatieve verwerkingscapaciteit gerealiseerd is kan een stortverbod door de provincie(s) eerder worden ingevoerd.

In het Besluit gft-afval is reeds een stortverbod voor gescheiden ingezameld GFT-afval opgenomen.

Tevens stuurt de Minister van VROM het afvalbeleid door het innemen van beleidsstandpunten en het sluiten van convenanten met (markt)partijen. Hiertoe stelt de Minister een nationaal milieubeleidsplan op waarin het rijksbeleid op hoofdzaken inzake de afvalverwijdering is opgenomen. Een belangrijke ontwikkeling hierin is het beleid gericht op invoering van producentenverantwoordelijkheid voor de verwijdering van produkten in het afvalstadium. Invoering van producentenverantwoordelijkheid beperkt de uitvoerende rol van de overheden bij de verwijdering van afvalstoffen.

In afwijking van het provinciale afvalstoffenplan heeft het provinciaal milieubeleidsplan geen kroon-goedkeuring. Wel kan de Minister een met redenen omklede aanwijzing geven omtrent de inhoud van het provinciale milieubeleidsplan. Hierbij wordt rekening gehouden met het geldende nationale milieubeleidsplan. Tevens leggen provincies het ontwerp-provinciale milieubeleidsplan ter advisering voor aan het AOO (Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering art. 3b).

Hiernaast beschikt de Minister van VROM over het interventie-instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Hiermee kunnen echter geen initiatieven worden geïnitieerd.

Naast deze directe regulering door de Minister van VROM worden op rijksniveau maatregelen getroffen die indirect doorwerken op de afvalverwijdering. Met name betreft het fiscaal beleid zoals de verbruiksbelastingen op milieugrondslag waarbij het primaat ligt bij de Minister van Financiën, en de mogelijkheden om lokaal beleid te voeren met betrekking tot heffingen voor afvalverwijdering waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken de kaders stelt.

2.2 Provinciaal niveau

Op provinciaal niveau ligt de plannende en vergunningverlenende bevoegdheid van het afvalstoffenbeleid. De basis voor de planning van verwerkingscapaciteit wordt gevormd door het provinciale milieubeleidsplan (MBP). Het MBP wordt jaarlijks uitgewerkt in een milieubeleidsprogramma.

Tevens beschikt de provincie over de provinciale milieuverordening waarin regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de wijze van inzameling, be- en verwerking, administratie, afgifte en ontvangst van huishoudelijke- en bedrijfsafvalstoffen. Via de provinciale milieuverordening kan de provincie import of export van afvalstromen voorkomen.

In een aantal provincies zijn sturingsorganisaties opgericht, die als taak hebben de verwerking van het afval te sturen en initiatieven te nemen tot het opzetten van verwerkingsinrichtingen.

Hiernaast beschikken provincies ook over instrumentarium in het kader van de wet WRO. Provincies stellen streekplannen vast waarin de hoofdlijnen voor het afvalbeleid ten aanzien van de voor dat beleid vereiste ruimtelijke voorzieningen worden geconcretiseerd. In dit kader kunnen streekplannen dienen als basis voor aanwijzing van lokaties voor be- en verwerkingsinrichtingen.

2.3 Gemeentelijk niveau

Een belangrijk deel van de uitvoering van het afvalbeleid gebeurt door gemeenten. Gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval. De gemeenten sturen de inzameling en bepalen hiermee in belangrijke mate de uitvoering van het beleid gericht op afvalscheiding. De regels hiertoe worden gesteld in de gemeentelijke verordening. Tevens sturen de gemeenten de wijze van transport en afvoer en participeren in de exploitatie van overslagstations en be- en verwerkingsinrichtingen. Gemeenten werken bij de uitoefening van deze functies samen met elkaar binnen de samenwerkingsgebieden (WGR). Afstemming vindt plaats binnen het MBP met de provincie(s), en op operationeel niveau via de sturingsorganisaties.

De effectuering van het rijksbeleid op het gebied van de producentenverantwoordelijkheid zal leiden tot een verschuiving van verantwoordelijkheden voor delen van de afvalketen van (gemeentelijke) overheden naar producenten.

Het bestemmingsplan is een concrete uitwerking van het streekplan. Hiermee beschikken gemeenten over een instrument dat beslissende invloed heeft op de lokatiekeuze en realisering van be- en verwerkingsinrichtingen.

2.4 Positie Afval Overleg Orgaan

Door de drie overheidsniveaus is een Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering aangegaan gericht op afstemming van het afvalbeleid. Hiertoe is het Afval Overleg Orgaan opgericht dat de landelijke sturing voorbereidt van acht afvalstromen. Het belangrijkste instrument hiertoe is het Tienjarenprogramma Afval.

Het Tienjarenprogramma Afval heeft een voortschrijdend karakter en wordt iedere drie jaar opnieuw vastgesteld. Zowel het Afval Overleg Orgaan als het Tienjarenprogramma Afval hebben geen wettelijk geregelde status.

De uitvoering van het Tienjarenprogramma Afval is afhankelijk van het commitment van de partijen in het AOO. Hiertoe zetten de partijen hun bevoegdheden en instrumenten in samenhang in en nemen de partijen de programmapunten via de geëigende besluitvormingsprocedures op in hun beleid.

In de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering is opgenomen dat bij elke herziening van het programma het AOO zijn wijze van functioneren evalueert. In februari 1994 is het AOO hiermee gestart. De evaluatie zal medio 1994 worden afgerond. Naar aanleiding van kamervragen heeft het AOO in oktober 1992 aan de Minister het belang van een wettelijke regeling aangegeven om tot een goede uitvoering te komen van de in het programma vastgelegde afspraken. Tevens is hierover opgemerkt dat de inhoud en de voorbereiding van een wettelijke regeling moeten worden afgestemd op ervaringen die worden opgedaan met het functioneren van het AOO. In het kader van de evaluatie worden deze aspecten aan de orde gesteld.

3. KADERS

Met het TJP.A-95 bereidt het AOO de sturing voor van de afvalverwijdering in Nederland voor een aantal afvalstromen. Het TJP.A-95 is een voortzetting en actualisatie van de programmering van het eerste Tienjarenprogramma Afval 1992-2002. De invulling die aan het TJP.A-95 kan worden gegeven wordt bepaald door de kaders en uitgangspunten die zijn vastgelegd in:

- de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering,
- het nationale milieubeleid en ruimtelijk beleid,
- de kaderbrief waarin de Minister van VROM de kaders voor het TJP.A-95 op hoofdlijnen aangeeft,
- het eerste Tienjarenprogramma Afval 1992-2002.

In dit hoofdstuk worden deze kaders en uitgangspunten beschreven.

3.1 Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering

De taak van het AOO is omschreven in de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering (SA) die door VROM, IPO en VNG in 1990 is gesloten. Hierin is met betrekking tot het Tienjarenprogramma vermeld dat het Afval Overleg Orgaan tot taak heeft om de sturing op landelijk niveau voor te bereiden van het beleid inzake de verwijdering van de volgende afvalstromen¹:

- huishoudelijk afval
- bouw- en sloopafval
- industrieel (container)-afval
- kantoor-, winkel- en dienstenaafval
- reinigingsdiensten afval
- grof huishoudelijk afval
- shredder afval
- ziekenhuis afval (niet specifiek)

Ter voorbereiding van deze sturing stelt het AOO een voortschrijdend tienjarenprogramma vast, dat elke drie jaar wordt herzien. Het programma heeft betrekking op de beheersing en de sturing van de verwijdering van afvalstoffen voor zover het aspecten betreft die op landelijk niveau daarvoor van belang zijn.

Verder is in de Samenwerkingsovereenkomst bepaald:

- dat de Minister de kaders voor het Tienjarenprogramma aangeeft. Hiertoe behoren in ieder geval het Nationaal milieubeleidsplan en het NMP-plus²;

¹ In de overwegingen bij de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering wordt de aantekening gemaakt dat er een verband bestaat tussen de verwijdering van de 8 afvalstromen en andere afvalstromen. Immers ook andere stromen worden voor een deel aangeboden bij dezelfde verwerkingsinrichtingen en zullen daarmee een deel van de capaciteit in beslag nemen. In het eerste TJP.A zijn daarom vervuilde grond en zuiveringsslib in de programmering meegenomen.

² Het NMP-2 kan hieraan worden toegevoegd.

- dat bij elke herziening van het Tienjarenprogramma het AOO drie elementen evalueert:
 - . de resultaten van het vigerende TJP.A,
 - . het functioneren van het AOO, en
 - . de landelijke en regionale samenwerking.

Met betrekking tot de procedure van totstandkoming en de doorwerking, is in de Samenwerkingsovereenkomst bepaald:

- dat het AOO het Ontwerp-TJP.A voor een ieder ter visie legt en dat in elk geval overleg wordt gepleegd met de branche-organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de afvalverwijdering en met de regionale overlegorganen;
- dat het AOO het TJP.A aan de partijen in het AOO aanbiedt en overleg pleegt. De partijen geven aan op welke wijze zij het programma zullen realiseren;
- dat de Minister aangeeft in hoeverre hij instemt met het TJP.A en in hoeverre het TJP.A zal worden verwerkt in het door hem te voeren afvalstoffenbeleid;

Tevens was in de Samenwerkingsovereenkomst bepaald dat de Minister aangeeft in hoeverre het TJP.A zal dienen als toetsingskader voor de aan hem ter goedkeuring voorgelegde provinciale afvalstoffenplannen (PAP's). Deze bepaling vervalt echter omdat provinciale milieubeleidsplannen niet voor kroongedkeuring aan de Minister worden voorgelegd.

In het TJP.A kan worden aangegeven dat daartoe aangeduide onderdelen door het AOO moeten worden uitgewerkt. Tevens kan het AOO tussentijds het programma wijzigen met betrekking tot onderwerpen die niet zijn geregeld in het TJP.A.

3.2 Kaderbrief Minister van VROM

Evenals voor het eerste TJP.A³, heeft de Minister ten behoeve van het TJP.A-95 een zogenaamde kaderbrief⁴ opgesteld waarin de kaders en de programmering op hoofdlijnen zijn vastgesteld (zie bijlage 1). In de kaderbrief komt ten aanzien van het TJP.A-95 het volgende aan de orde:

- de planning van de eindverwerkingscapaciteit voor de in de Samenwerkingsovereenkomst genoemde afvalstromen en voor gescheiden ingezameld GFT-afval. Voorzover dat met het oog op de levensduur van installaties dan wel anderszins wenselijk is, wordt een doorkijk voor een langere termijn dan de planperiode gegeven;
- in kaart brengen van de behoefte aan stortcapaciteit voor niet-reinigbare grond, en de nog, overeenkomstig het in voorbereiding zijnde Besluit stortverbod afvalstoffen, te storten residuen van op biologische wijze of door thermische droging verwerkt zuiveringsslib;
- planning op boven-provinciale schaal waar dit met het oog op een doelmatige verwijdering is vereist. Verwijdering wordt met name in nationale context beschouwd indien als gevolg hiervan optimalisaties bewerkstelligd kunnen worden;
- in de programmering opnemen van voornemens om afvalstoffen te verwijderen onder omzetting in energie anders dan in afvalverbrandingsinstallaties binnen de daartoe door de Minister te stellen randvoorwaarden;
- rekening houden met de resultaten van andere wijzen van verwijdering i.c. het be- of verwerken van afvalstoffen ten behoeve van hergebruik;
- programmering van storten van afvalstoffen op een meer gedetailleerd niveau dan in het eerste TJP.A;

³ MBA 16491024, 24 april 1991.

⁴ MBA 01394015, 16 februari 1994.

- opstellen van een MER voor het TJP.A-95 gericht op de keuzen voor de wijze van eindverwijdering onder omzetting in energie en verwerking van gescheiden ingezameld GFT-afval;
- vormgeven van flexibiliteit voor de te onderscheiden wijzen van eindverwerking;
- zichtbaar maken van de kosten die uitvoering van het TJP.A met zich meebrengt;
- opnemen van een ruimtelijk selectie- en afwegingskader in het TJP.A-95;
- het TJP.A-95 dient te voldoen aan de vierde nota extra (vinex) en aan regeringsdocumenten, wet- en regelgeving en afspraken waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan het door het Rijk voorgestane afvalstoffenbeleid;
- uitbouwen van de monitoring van de afvalverwijdering en van de wijze waarop betrokken overheden uitvoering geven aan de verwijdering van afvalstoffen waarvoor overeenkomstig dit TJP.A verwerkingscapaciteit is en wordt opgericht.

3.3 Nationaal Milieubeleidsplan 2

Een van de kaders voor het eerste TJP.A was het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP).

Inmiddels is op 21 december 1993 het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 2) vastgesteld. Met betrekking tot het aanbod en de verwijdering van afvalstoffen zijn in het NMP 2 aanvullend op het huidige beleid voor het jaar 2010 de volgende doelstellingen geformuleerd:

| Tabel 3.1 Doelstellingen voor aanbod en verwijdering van afvalstoffen in NMP 2 (in Mton) | | |
|---|----------------|----------------|
| Verwijdering | in 2000 | in 2010 |
| Preventie ⁵ | 6 | 5 |
| Hergebruik/reinigen | 40 | 40 |
| Verbranden | 9 | 11 |
| Storten/lozen | 5 | 4 ⁶ |

Deze doelstellingen hebben betrekking op een groter aantal afvalstromen dan de acht + twee afvalstromen waarvoor in het TJP.A-95 de sturing wordt voorbereid.

In het NMP 2 wordt ten aanzien van het Tienjarenprogramma Afval opgemerkt dat "...de ingezette lijn van voortschrijdende planning wordt gecontinueerd. Met het oog op de ramingen van de behoefte aan verwijderingscapaciteit wordt elke drie jaar berekend welke capaciteit in de komende planperiode werkelijk nodig zal zijn".

In het NMP 2 wordt naast de rol van de rijksoverheid op het gebied van wet- en regelgeving vooral het aangeven van de randvoorwaarden en het zorgen voor flankerend beleid genoemd. Dit flankerend beleid heeft betrekking op de ontwikkeling van technologie, op de verbetering van de afzet van secundaire grondstoffen en het verhogen van storttarieven tot die voor verbranden van afval.

⁵ Door structureffecten daalt het afvalaanbod. Het gaat hierbij om de volgende twee verschijnselen:

- het niet langer produceren van een aantal afvalstromen
- loskoppelen van een aantal afvalstromen aan de economische groei

⁶ Lozen en storten elk 2 Mton.

Centrale thema's van beleid zijn de verdere invulling van het beginsel van producentenverantwoordelijkheid voor produkten in het afvalstadium en het verkrijgen van structurele aandacht voor preventie bij bedrijfsmatige activiteiten.

In het NMP-2 is per doelgroep aangegeven wat er met betrekking tot het thema "verwijdering" wordt verwacht. Voor het TJP.A-95 zijn de volgende, in het NMP 2 aangegeven, ontwikkelingen van belang:

- het project T-2000 wordt voor de ontwikkeling en toepassing van verwijderingstechnologie gecontinueerd;
- doorvoering stortverboden voor ruim 30 afvalstromen;
- stortplaatsen moeten voldoen aan het Stortbesluit bodembescherming;
- afvalverbrandingsinstallaties moeten voldoen aan de eisen in het Besluit Luchtemissies afvalverbranding (Richtlijn '89);
- belasting op eindverwijdering van afvalstoffen;
- het project afvalpreventie bij bedrijfsmatige activiteiten.

3.4 Voortgang Tienjarenprogramma Afval 1992-2002

Het AOO stelt elke drie jaren een Tienjarenprogramma op. Het eerste Tienjarenprogramma is in 1992 door het AOO vastgesteld. De programmering beslaat de jaren 1992 tot 2002. In het TJP.A-95 is actualisatie en voortschrijding van de programmering aan de orde. Hierbij zal rekening worden gehouden met de doorwerking van de besluiten voortvloeiend uit de programmering van het eerste Tienjarenprogramma Afval. Deze vertreksituatie is per thema en programmapunt beschreven in de Voortgangsrapportage Uitvoering TJP.A 1992-2002 (AOO 93-17).

4. DOEL EN INHOUD

4.1 Doelstelling

Het TJP.A-95 heeft tot doel om de besluiten te programmeren die van 1995 tot en met 1998 moeten worden genomen of uitgevoerd, om de continuïteit en doelmatigheid te verzekeren van de afvalverwijdering in nationale context. Het programma is gericht op een boven-provinciale afstemming. Tevens wordt in het programma aangegeven welke partijen verantwoordelijk zijn voor de te nemen besluiten.

4.2 Karakterisering TJP.A-95

Tegen de achtergrond van de in de voorgaande hoofdstukken beschreven besluitvormingsprocedures en kaders is het TJP.A-95 te karakteriseren als een strategisch plan voor de afvalverwijdering van de acht plus twee afvalstromen en GFT-afval. Dit plan biedt het kader voor de drie overheden om in onderlinge samenhang beleid voor te bereiden en besluiten te nemen en waar nodig de uitvoering ter hand te nemen, die leiden tot een optimale afstemming tussen het aanbod van afvalstoffen en de (eind)verwerkingscapaciteit, in de tijd gezien.

4.3 Aanduiding van de inhoud van het TJP.A-95

Evenals het eerste Tienjarenprogramma Afval wordt het TJP.A-95 gericht op de programmering van de eindverwerkingscapaciteit: storten, verbranden, GFT-verwerking en wijzen van afvalverwerking die een reëel alternatief hiervoor vormen. Planning van bewerkingscapaciteit is geen onderwerp van programmering in het TJP.A-95. Voor stromen waarvoor het beginsel van producentenverantwoordelijkheid wordt geëffectueerd ligt de verantwoordelijkheid voor planning en organisatie bij producenten. Voor andere stromen die voor hergebruik in aanmerking komen geldt het provinciale primaat. De Minister van VROM voert activiteiten uit op het gebied van implementatieplannen en doelgroepenbeleid gericht op realisatie van preventie en hergebruik.

Aanbod van afval

Ten behoeve van de programmering zullen nieuwe beleids-, tegenwind- en perspectiefs scenario's worden opgesteld voor het aanbod van afval. Bij het opstellen van deze scenario's wordt uitgegaan van de resultaten die door Rijk en provincie worden behaald met preventie en de resultaten van andere wijzen van verwijdering i.c. het be- of verwerken van afvalstoffen ten behoeve van hergebruik en wordt een inschatting gegeven van de toekomstige resultaten. Hiertoe zal worden samengewerkt met Rijk, provincies, regio's, RIVM en zal afstemming plaatsvinden met branches en andere betrokkenen, met in achtneming van de onafhankelijke positie van het AOO. Op basis van deze scenario's wordt met behulp van het Prognose Model Afvalstoffen (PMA) per jaar het aanbod van afval voor de acht plus twee AOO-stromen berekend. Belangrijke aspecten hierbij zijn:

- productiecijfer
- hergebruikspercentage
- samenstelling van het afval
- verhouding onbrandbaar/brandbaar per stroom
- calorische waarde.

Verwerkingscapaciteit

Op basis van de aanbodscenario's wordt per regio de benodigde eindverwerkingscapaciteit en GFT-verwerkingscapaciteit aangegeven. Hierbij wordt voor de verbrandingscapaciteit uitgegaan van een krappe capaciteitsplanning. De programmering van de verbrandings- en stortcapaciteit zal gedetailleerder plaatsvinden dan in het eerste TJP.A. Ten aanzien van verbranden betekent dit vooral dat rekening moet worden gehouden met de stookwaarde van het afval en de bedrijfstijd van de installaties. Voor storten zal niet langer worden uitgegaan van de totale capaciteit maar zal vergelijkbaar met verbranden rekening worden gehouden met de capaciteit per stortplaats in relatie tot de verwachte jaarlijkse aanvoer.

Hierbij wordt vastgehouden aan een programmering van de basiscapaciteit op regionale grondslag. De planning van de verwijdering wordt in een nationale context geplaatst indien dit leidt tot optimalisatie van de verwerkingscapaciteit.

De programmering van verwerkingscapaciteit zal flexibel worden opgezet in overeenstemming met de ladder van Lansink en rekening houdend met stortverboden voor brandbaar en herbruikbaar afval. Deze flexibiliteit is noodzakelijk om ontwikkelingen in het afvalaanbod te kunnen opvangen.

Op de korte termijn betekent dit dat een maximale flexibiliteit wordt gezocht in:

- maximaal benutten van de bestaande verbrandingscapaciteit en minimaal benutten van stortcapaciteit;
- bevorderen van de inzet van de spoedige totstandkoming van scheidings- en bewerkingscapaciteit.

Voor de toekomstige situatie wordt een maximale flexibiliteit nagestreefd voor de inzet van innovatieve technieken en om adequaat te reageren op ontwikkelingen in het aanbod. Mogelijkheden hiertoe zijn:

- planning van minimale verbrandingscapaciteit;
- mogelijkheden openhouden van levensduurverlenging en vervroegde afschrijving;
- afstemmen planning van stortcapaciteit op de behoefte;
- voor een deel van de afvalstromen die verwerkt worden in afvalverbrandingsinstallaties zijn andere verwerkingsmogelijkheden beschikbaar of in ontwikkeling. In het TJP.A-95 wordt bezien in welke mate, op welke termijn en tegen welke randvoorwaarden deze technieken inpasbaar zijn in de programmering.

De milieu-aspecten van de programmering worden uitgewerkt in het MER.

Flankerend beleid

Het wettelijke instrumentarium en de aan overheden toebedeelde bevoegdheden bieden de mogelijkheden om afvalstromen te sturen. De mate en termijn waarop bevoegde instanties hun instrumenten inzetten is van belang voor de programmering in het TJP.A-95, vanwege:

- de invloed op het aanbod als gevolg van:
 - . de realisatie van preventie en hergebruik,
 - . de realisatie van de gewenste sturing van afval(deel)stromen;
- de effectuering van de programmering.

Daarom zullen in het TJP.A-95 een aantal aspecten op hun betekenis voor de programmering en de effectuering daarvan worden verkend. Deze aspecten worden hieronder kort beschreven.

Financiële aspecten

Bij de programmering zijn met betrekking tot de financiële aspecten drie zaken aan de orde:

- In het TJP.A-95 zullen de mogelijkheden van sturing van het afvalaanbod door middel van flankerende maatregelen worden uitgewerkt in dienst van de programmering. De basis hiervoor wordt gegeven door de notitie tarieven die door de Minister van VROM wordt opgesteld.
- Bij de programmering zullen zich situaties voordoen waarbij vragen voorliggen over:
 - . sluiten of beperken van de capaciteit of exploitatietermijnen van inrichtingen;
 - . verlengen van de exploitatietermijn of realiseren van inrichtingen.Hierbij is de vraag welke de financiële consequenties zijn. In het TJP.A-95 zal hiertoe de individuele kostenstructuur van de inrichtingen worden geïnventariseerd.
- De sturing van het afvalaanbod naar de gewenste verwerkingscapaciteit leidt tot kosten voor de afvalverwijdering. De financiële gevolgen voor de burger en het bedrijfsleven worden in het TJP.A-95 aangegeven.

Calamiteiten en opvang

Een van de aspecten die een rol spelen is regelen van opvang bij schommelingen in het aanbod en bij calamiteiten. In de voorbereiding van het TJP.A-95 zullen de mogelijkheden hiertoe worden nagegaan. Deze worden in het TJP.A-95 aangegeven.

Sturing

Met het in werking treden van de Wet milieubeheer zijn een aantal nieuwe mogelijkheden gecreëerd voor sturing van afvalstromen conform de voorkeursverwijderingsmethode (Wm art. 10.1). Ook zijn er nog een aantal instrumenten in voorbereiding (Wet verbruiksbelasting op milieugrondslag en Besluit stortverbod afvalstoffen) die de overheden in staat stellen afvalstromen te sturen. In de tijd dat de Afvalstoffenwet nog in werking was met het sturingsinstrumentarium, dat als onvoldoende werd ervaren, zijn in een aantal provincies sturingsorganisaties opgericht. Een risico dat zich nu voordoet is dat in de verschillende provincies en regio's met verschillende instrumenten wordt gestuurd, hetgeen de effectiviteit en doelmatigheid beperkt. Tegen deze achtergrond wordt onderzoek gedaan om meer inzicht te verkrijgen in het sturingsinstrumentarium dat beschikbaar is. Het TJP.A-95 zal voorstellen bevatten voor de inzet van verschillende beleidsinstrumenten en de rol van sturingsorganisaties bij de uitvoering.

Ruimtelijk kader en logistieke aspecten

In het TJP.A-95 zal een ruimtelijk selectie- en afwegingskader worden opgenomen. Het selectie- en afwegingskader dat ten behoeve van het eerste TJP.A is opgesteld dient hierbij als uitgangspunt.

Logistieke aspecten maken onderdeel uit van dit kader. Om de flexibiliteit en de mogelijkheden voor opvang zo groot mogelijk te maken is optimalisatie van het transport van groot belang. Dit betekent dat aan alle AVI's en grote stortplaatsen randvoorwaarden worden gesteld met betrekking tot de bereikbaarheid per spoor en/of water.

Internationale aspecten

De afvalverwijdering in Nederland kan niet los worden gezien van ontwikkelingen in de ons omringende landen en in het kader van regelgeving door de Europese Unie. In het TJP.A-95 zullen de consequenties worden aangegeven.

Uitvoering

In hoofdstuk 7 van het eerste TJP.A is ingegaan op de monitoring-activiteiten van het AOO. De activiteiten in dit kader hebben geleid tot een uitgebreide registratie van het afvalaanbod en verwerkingsinrichtingen. Met het doel meer inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van het aanbod worden de resultaten van producentenverantwoordelijkheid ook onderdeel van de monitoring-activiteiten van het AOO.

Programmapunten

In het TJP.A-95 zullen de taakstellingen worden opgenomen in programmapunten. Hierin wordt voor de betrokken partijen aangegeven welke taken uitgevoerd moeten worden. De programmapunten uit het TJP.A 1992-2002 die nog niet zijn afgerond zullen, al dan aangepast, een plaats krijgen in het TJP.A-95.

5. AANPAK EN PROCEDURELE ASPECTEN

5.1 Gefaseerde aanpak

Om de werkzaamheden voor het opstellen van het TJP.A-95 goed te kunnen sturen wordt een in de tijd gefaseerde aanpak gevolgd. Per fase wordt het TJP.A-95 steeds verder uitgewerkt en wordt een duidelijk omschreven produkt gemaakt. Hierin zijn de resultaten van de voorliggende fase weergegeven. Tevens wordt een voorstel gedaan voor de aanpak in de volgende fase en worden de beoogde resultaten beschreven.

Het AOO geeft zelf sturing en beslist over de inhoud van het TJP.A-95. Dit gebeurt aan de hand van de in iedere fase op te stellen beslisdocumenten (Plan van Aanpak, Startnotitie MER, Programma van Eisen, Richtlijnen MER, (Concept) Ontwerp-TJP.A-95, verslag inspraak, TJP.A-95).

De fasering is in de volgende paragraaf uitgewerkt.

5.2 Procedure en tijdplanning

De vaststelling van dit Plan van Aanpak in het AOO sluit het eerste deel van de procedure af, die zal leiden tot vaststelling van het TJP.A-95. In dit Plan van Aanpak is tevens de Startnotitie voor de m.e.r. begrepen, zodat bij vaststelling ook de procedure in het kader van de m.e.r. in gang wordt gezet. In bijlage 4 is in een stroomschema de m.e.r.-procedure weergegeven.

In de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering is opgenomen dat voordat het tweede TJP.A wordt opgesteld eerst een evaluatie moet worden uitgevoerd. In de AOO-vergadering van 10 februari 1994 is een plan van aanpak hiervoor vastgesteld. De evaluatie zal medio 1994 worden afgerond. De resultaten worden meegenomen in het TJP.A-95.

Uitgaande van de eis om medio 1995 het TJP.A-95 te kunnen vaststellen, waarna alle partijen hun commitment kunnen uitspreken, wordt de in tabel 5.1. opgenomen fasering en tijdplanning aangehouden.

| Tabel 5.1 Procedure en tijdplanning vaststellen TJP.A-95 | | | | | |
|---|--------------|-----------------------------|--|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Projectfase | Datum AOO | TJP.A-95 | MER | Evaluatie AOO | Partijen |
| oriëntatie | 10 feb 1994 | | | Plan van Aanpak Evaluatie | Concept-Kaderbrief Minister van VROM |
| | 10 mrt 1994 | Plan van Aanpak | Startnotitie MER | | Definitieve Kaderbrief |
| definitie | 27 apr 1994 | Concept Programma van Eisen | | | |
| | 16 jun 1994 | Programma van Eisen | Richtlijnen MER | Concept-Eindrapport Evaluatie AOO | |
| ontwerp | 27 okt 1994 | Concept-Ontwerp TJP.A-95 | Milieu-effect-rapport | | |
| | 7 dec 1994 | Ontwerp TJP.A-95 | | | |
| inspraak en overleg | april 1995 | Verslag inspraak | Advies Commissie MER en wettelijke adviseurs | | Inspraak en overleg |
| afronding | juni 1995 | TJP.A-95 | | | |
| commitment | oktober 1995 | | | | Commitment |

Het TJP.A-95 dient een produkt te worden van alle bij de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering betrokken partijen. Er wordt naar gestreefd dat ook overige betrokkenen de voorgestelde programmering zullen ondersteunen en tot uitvoering brengen. Om dit commitment te verkrijgen zal veel zorg worden besteed aan overleg met en de inbreng van de partijen in het AOO, de regionale organen, provincies, samenwerkingsgebieden, sturingsorganisaties, branche-organisaties, grote verwerkers en andere betrokkenen.

5.3 Communicatie en overleg

Terugkoppeling met direct betrokkenen

De voortgang van de voorbereiding en het opstellen van het TJP.A-95 wordt regelmatig voorgelegd aan de agenda-commissie van het AOO, het AOO, het reguliere overleg met de regio's en de Stuurgroep Afval. Aanvullend wordt overwogen om een klankbordgroep op te richten voor becommentariëring van (deel)-concepten.

Deelname aan reguliere werkgroepen

Samen met RIVM, VVAV en VROM neemt het AOO deel aan de werkgroep Afvalregistratie. In nauwe samenwerking met de provincies wordt de be- en verwerkingscapaciteit en de (verwerkings)tarieven in kaart gebracht. Hiertoe worden jaarlijks de composterings-, verbrandings-, stort- en bouw- en sloopinrichtingen geënuquëteerd. De verkregen informatie zal worden gebruikt bij het opstellen van de programmering.

Het AOO neemt deel aan het Platform Monitoring Afvalstoffen. In een werkgroep van IPO, RIVM, CBS, NVRD, VNG werkt het AOO samen aan de jaarlijkse enquëtering van gemeenten. Hierdoor is actuele informatie aanwezig over de hoeveelheden afval die door gemeenten worden ingezameld en de doorvoering en resultaten van de gescheiden inzameling.

Door de brancheverenigingen en in het kader van nationale en provinciale onderzoeksprogramma's wordt onderzoek uitgevoerd naar nieuwe verwerkingstechnieken. Het AOO onderhoud hiermee nauwe contacten en zal de resultaten gebruiken bij de programmering en bij het opstellen van het MER.

Met betrekking tot ontwikkelingen aangaande logistiek neemt het AOO deel aan de commissie Logistiek van de Vereniging van Afvalverwerkers.

Overleg met het veld

Buiten het genoemde overleg en afstemming onderhoudt het Bureau AOO contacten met diverse betrokkenen in het veld van afvalverwijdering, afvalbeleid en wetenschap. Dit overleg is onder andere onderdeel van werkzaamheden die door het Bureau AOO voor de uitwerking van programmapunten van het eerste Tienjarenprogramma Afval worden uitgevoerd. De resultaten van dit overleg worden via de projectorganisatiestructuur ingesluisd ten behoeve van het opstellen van het TJP.A-95.

Specifieke aandacht wordt door het AOO besteed aan overleg gericht op de implementatie van het PMA en het Afvalstoffen Informatie Systeem (AIS) op provinciale schaal. Deze overleggen zijn gericht op eenvormigheid bij het prognotiseren van het aanbod van afvalstoffen op regionaal en provinciaal niveau.

Organisatie van workshops

Ten behoeve van afstemming met het veld van betrokkenen worden door het AOO workshops georganiseerd. Het betreft een aantal algemene workshops waarin de relevante thema's voor het TJP.A-95 worden verkend. Hiernaast worden een aantal workshops gehouden over specifieke onderwerpen, zoals het opstellen van aanbodscenario's, financiële aspecten, technische ontwikkelingen, die met terzake inhoudelijk deskundigen worden uitgediept.

Betrekken van relevante informatie

Naast genoemde kanalen houdt het AOO via het Informatiecentrum Preventie en Hergebruik en via de bibliotheek en documentatiecentrum, relevante ontwikkelingen bij.

5.4 Opstellen Programma van Eisen (PvE)

Met het vaststellen van dit Plan van Aanpak in het AOO wordt de oriëntatiefase in het traject van besluitvorming over het TJP.A-95 afgesloten. In de volgende fase, de definitiefase, zullen de hiervoor genoemde kaders en uitgangspunten worden uitgewerkt tot een PvE voor het TJP.A-95. Tegelijkertijd zullen de richtlijnen voor het MER worden opgesteld. In het PvE worden de uitgangspunten uitgewerkt naar eisen voor de inhoud van het TJP.A-95 en de aanpak bij het opstellen van het Ontwerp-programma.

6. MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE

Ter ondersteuning van de besluitvorming over het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 en gelet op de doorwerking van het programma naar besluitvorming op regionaal, provinciaal en gemeentelijk niveau heeft het AOO besloten tot een milieu-effectrapportage (m.e.r.) op vrijwillige basis.

Met dit voornemen van toepassing van milieu-effectrapportage op het Tienjarenprogramma Afval, de inschakeling van de Commissie m.e.r. en de voorgestelde uitvoeringsprocedure is ingestemd door de Minister van VROM, mede namens de Staatssecretaris LNV (DGM/EIM/MER/09294012).

In de kaderbrief is door de Minister van VROM aangegeven dat gezien de inhoud en karakter van het TJP.A-95 het milieu-effectrapport (MER) betrekking dient te hebben op de keuzen voor de wijze van eindverwijdering onder omzetting van energie en de verwerking van gescheiden ingezameld GFT-afval.

Het onderhavige Plan van Aanpak omvat de Startnotitie MER. Hiertoe zijn tevens de voorgaande hoofdstukken van belang.

6.1 MER eerste TJP.A

Het MER voor het eerste TJP.A heeft bijgedragen aan het realiseren van draagvlak voor de programmering. Tevens heeft het MER een richtinggevende betekenis gehad voor m.e.r.'s op provinciaal niveau. Over dit tweede MER wordt in de kaderbrief van de Minister van VROM aangegeven dat dit ook een bijdrage kan verschaffen aan milieu-effectrapportages die in een ander verband worden opgesteld (provinciaal milieubeleidsplan of het oprichten van een afvalverwijderingsinrichting).

Voor het bepalen van de milieubelasting door afvalverwijdering is ten behoeve van het eerste MER de kentallen-methodiek ontwikkeld. Deze methodiek is echter beperkt als het gaat om het vaststellen van potentiële milieu-effecten van voorgenomen maatregelen (zoals broeikaseffect en verzuring).

De afgelopen jaren is de methodiek van milieugerichte levenscyclusanalyse (LCA) ontwikkeld. Deze, internationaal geaccepteerde, methodiek maakt het mogelijk om potentiële milieu-effecten te kwantificeren. De beschrijving van de milieu-effecten van de programmering in het TJP.A-95 zal plaatsvinden aan de hand van deze LCA-methodiek.

6.2 Procedure

Dit Plan van Aanpak omvat tevens de Startnotitie voor de m.e.r.-procedure. Het document zal vanaf 14 maart 1994 gedurende 4 weken ter inzage worden gelegd. De bekendmaking van de start van de m.e.r. zal plaatsvinden in de Staatscourant en in een aantal landelijke dagbladen. De tekst van de bekendmaking is opgenomen in bijlage 3. Een stroomschema van de m.e.r.-procedure is weergegeven in bijlage 4.

De Commissie m.e.r., alsmede de overige wettelijke adviseurs, zullen om advies worden gevraagd.

De resultaten van inspraak en advisering zullen worden benut bij het opstellen van het Programma van Eisen. Dit Programma van Eisen, dat in de AOO vergadering van 26 juni 1994 zal worden behandeld omvat tevens de Richtlijnen voor de inhoud van het MER. Het MER wordt parallel met het Ontwerp-TJP.A-95 opgesteld en gelijktijdig ter visie gelegd.

6.3 Eisen aan de Startnotitie

De Startnotitie dient volgens de Regeling startnotitie milieu-effectrapportage ten minste te bevatten:

1. naam en adres van de betrokkene;
2. een globale beschrijving van hetgeen met de activiteit wordt beoogd;
3. een globale beschrijving van de aard en omvang van de voorgenomen activiteit;
4. een globale beschrijving van de plaats of plaatsen waar de voorgenomen activiteit wordt gedacht;
5. een vermelding van het besluit, dan wel besluiten, bij de voorbereiding waarvan het MER wordt gemaakt;
6. een overzicht van eerder genomen besluiten van overheidsorganen, die betrekking hebben op de activiteit, bedoeld onder 3. en die invloed kunnen hebben op het besluit dan wel de besluiten ter voorbereiding waarvan het MER wordt gemaakt;
7. een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen voor het milieu binnen en, voorzover van toepassing buiten Nederland.

Hieronder zullen deze eisen aan de inhoud nader worden uitgewerkt.

6.4 Initiatiefnemer en bevoegd gezag

Het Afval Overleg Orgaan is opgericht op basis van de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering VROM/IPO/VNG, die op 6 juli 1990 te 's-Gravenhage door VROM, IPO en VNG is ondertekend. Het AOO bestaat uit vijf leden die zijn aangewezen door het Ministerie van VROM, vijf leden die zijn aangewezen door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en vijf leden die zijn aangewezen door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarnaast kent het AOO twee adviserende leden uit de wetenschap, twee uit het bedrijfsleven en twee uit kringen van consumenten- en milieu-organisaties. Het AOO heeft een onafhankelijk voorzitter in de persoon van drs. H.G. Ouwerkerk. Het AOO wordt ondersteund door het Bureau Afval Overleg Orgaan.

Het AOO is een uitvoeringsorgaan zonder formele bevoegdheden, maar met sterke banden met de partijen van de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering. In die zin hebben besluiten van het AOO geen vrijblijvend adviserend karakter. Zij gelden als voorbereiding voor besluiten die door de Minister van VROM, provincies, samenwerkingsgebieden en gemeenten zullen worden genomen.

Het AOO is initiatiefnemer voor het TJP.A-95. Gelet op het feit dat het AOO zelf het Tienjarenprogramma Afval vaststelt, vervult het orgaan ook zelf de rol van bevoegd gezag. In de praktijk betekent dit dat het Bureau Afval Overleg Orgaan de rol van initiatiefnemer op zich neemt, en het AOO die van bevoegd gezag.

Het Afval Overleg Orgaan is gevestigd:

AOO, Catharijnesingel 55 (6e verdieping), 3511 GD Utrecht (tel. 030 - 342800).
Postbus 19015, 3501 DA Utrecht.

6.5 Doel en belang van de voorgenomen activiteit

Het doel van de activiteit is vaststelling van het TJP.A-95 door de partijen in het AOO. Het doel van het TJP.A is verder omschreven in hoofdstuk 4.

Het belang van de activiteit is het bereiken van consensus over de programmering van besluiten, die van 1995 tot en met 1998 moeten worden genomen of uitgevoerd, door de drie overheden, om de continuïteit en doelmatigheid te verzekeren van de afvalverwijdering in nationale context.

6.6 Aanduiding en plaats van de voorgenomen activiteit

De voorgenomen activiteit omvat het opstellen van het ontwerp-TJP.A-95. In hoofdstuk 4 van het Plan van Aanpak is een aanduiding gegeven van de inhoud van het TJP.A-95.

Het TJP.A-95 heeft een landelijke reikwijdte gericht op de voorbereiding van het beleid voor sturing van een aantal afvalstromen. Hiertoe wordt in het TJP.A-95 per regio de benodigde capaciteit geprogrammeerd voor eindverwerking en GFT-verwerking. Voor uitvoering van de programmering van het TJP.A-95 nemen de partijen in het AOO de programmapunten via de geëigende besluitvormingsprocedures op in hun beleid. Dit betekent dat bij planning en realisatie van verwerkingscapaciteit die in het TJP.A-95 wordt geprogrammeerd ten behoeve van de vergunningverlening een m.e.r.-procedure moet worden doorlopen. Het ligt niet op de weg van het AOO om te treden in bevoegdheden van overheden bij het aanduiden van de lokatie van dergelijke initiatieven.

In het TJP.A-95 worden uitgaande van aanbodscenario's keuzen gemaakt voor de wijze van eindverwijdering van de acht + twee AOO-afvalstromen en de verwerking van GFT-afval.

In het MER worden de potentiële milieu-effecten in beeld gebracht die het gevolg zijn van mogelijke keuzen voor eindverwijdering onder omzetting van energie en verwerking van gescheiden ingezameld GFT-afval.

Hiertoe worden een aantal alternatieven voor de eindverwijdering doorgerekend. Deze alternatieven hebben betrekking op de in te zetten technieken om het voorspelde aanbod te kunnen verwerken. Een aantal mogelijke alternatieven zijn in bijlage 2 beschreven.

Aangezien de inzet van technieken eisen stelt aan het afval (de input) en consequenties heeft voor de reststoffen (output) dienen ook keuzen te worden gemaakt voor de wijze van voor- en/of nabehandeling van het afval.

In grote lijnen kan een keuze worden gemaakt uit de volgende technieken voor eindverwijdering:

- storten;
- eerste generatie thermische eindverwerking (roosteroven-techniek);
- tweede generatie thermische eindverwerking (verbranding, pyrolyse, vergassing);
- eindverwerking voor specifieke afvalstromen;
- voorbehandeling (bijv. scheiding en opslag);
- nabehandeling (bijv. immobilisatie);
- composteren en vergisten.

Een moeilijkheid is de vage overgang die kan bestaan tussen de specifieke eindverwerking en het hergebruik van afval. Bepaalde technieken, zoals bijvoorbeeld veel "back to feedstock" technieken voor plastic afval, kunnen niet eenduidig worden gedefinieerd als een eindverwerkings- of een hergebruikstechniek. De technieken die in het overgangsgebied liggen tussen eindverwerking en bewerking zullen als mogelijk in te zetten (eind)verwerkingscapaciteit worden meegenomen in het MER voor het TJP.A-95.

De wettelijke formalisering van de voorkeursverwijderingsvolgorde ("ladder van Lansink") heeft belangrijke gevolgen voor de algehele programmering van de afvalverwijdering. Bij de planning van nieuwe afvalverwerkingstechnieken zullen de technieken die bij gelijk bevonden doelmatigheid op de hoogste sport van de "ladder" staan, de voorkeur moeten genieten. Dit principe zal ook in het MER worden aangehouden en betekent dat het, met uitzondering van de zojuist besproken overgangsgebieden, alleen zinvol zal zijn afvalverwerkingstechnieken van dezelfde sport van de "ladder van Lansink" milieukundig met elkaar te vergelijken.

6.7 Aanduiding van het te nemen besluit

Vaststelling van het Tienjarenprogramma Afval door de partijen in het AOO (zie hoofdstuk 3).

6.8 Aanduiding van reeds genomen besluiten

De kaders zoals opgenomen in hoofdstuk 2 en 3 vormen de uitgangspunten en randvoorwaarden voor het TJP.A-95.

Door het Ministerie van VROM worden beleidsinitiatieven ontwikkeld die van invloed zijn of worden op de programmering van het TJP.A-95. Het gaat hier om:

- Ontwerp Besluit stortverbod afvalstoffen
- Wetsontwerp Verbruiksbelasting op milieugrondslag
- AMvB's in het kader van producentenverantwoordelijkheid voor diverse producten
- Ontwerp Bouwstoffenbesluit
- Actieprogramma Afvalscheiding Droge Componenten (ADC).

6.9 Aanduiding van de verwachte milieugevolgen

Als gevolg van afvalverwijderingsprocessen vinden emissies plaats van milieugevaarlijke stoffen naar water, lucht en bodem. Deze milieu-ingrepen kunnen een verontreinigende invloed hebben op mens, dier, plant, hydrosfeer, atmosfeer, biosfeer en geosfeer (zoals verzuring, broeikas effect, humane toxiciteit). Daarnaast kan afvalverwijdering een aantastende en uitputtende invloed hebben op ecosystemen.

Anticiperend op maatschappelijke en methodologische ontwikkelingen zal de beschrijving van de milieugevolgen in het MER voor het TJP.A-95 plaatsvinden aan de hand van de LCA-methodiek. Volgens deze methode wordt de gehele procesketen van de eindverwijdering van diverse afvalstromen voor verschillende afvalverwerkingstechnieken, per ton te verwijderen afval doorgerekend op potentiële milieu-effecten.

Doordat de gehele procesketen, los van tijd en plaats (locatie-onafhankelijk), vanaf de inzameling tot en met de definitieve (eind)verwijdering wordt overzien is het mogelijk het probleem van afwenteling te voorkomen. Bovendien worden alle milieu-ingrepen, ontstaan door de eindverwijdering, via een classificatiestap vertaald naar potentiële milieu-effecten. In de classificatiestap worden de diverse milieu-ingrepen afzonderlijk bekeken op hun doorwerking naar het milieu. Hierbij wordt gelet op de mogelijke blootstellingsroutes, milieuprocessen en de bijbehorende effectfactoren.

Op deze manier worden voor iedere afvalstroom verschillende verwerkingstechnieken milieukundig doorgelicht. Er ontstaat dan per afvalstroom en verwerkingstechniek voor elk milieuthema één effectscore per ton verwerkt afval. De volgende milieuthema's zullen worden betrokken in de milieu-analyse: humane toxiciteit, ecotoxiciteit, broeikas effect, fotochemische ozonvorming, verzuring, vermist, stank, ruimtebeslag en uitputting. De opstelling van de milieuthema's is gebaseerd op de visie dat milieuproblemen ontstaan door de uitputting, de aantasting en de verontreiniging van het milieu als gevolg van milieugevaarlijke stoffen en activiteiten.

In de volgende stap zullen de mogelijke eindverwijderingsstrategieën (alternatieven) milieukundig worden doorgelicht. In de alternatieven komt de programmatische invulling van de verschillende verwerkingsmogelijkheden voor het totale afvalaanbod tot uiting. Per alternatief worden voor de hierboven genoemde milieuthema's effectscores bepaald.

Om een duidelijker beeld te krijgen van de bijdrage van de eindverwijdering aan de totale Nederlandse milieubelasting worden de effectscores van eindverwijdering per milieuthema vergeleken met de effectscores voor heel Nederland.

Bij de milieukundige vergelijking van de alternatieven wordt bovendien een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met betrekking tot het ingeschatte onderlinge belang van de verschillende milieuthema's.

Bij de beschrijving van de te verwachten gevolgen voor het milieu zal ook een aanduiding worden gegeven van de verwachte grensoverschrijdende effecten.

7. BEHEERSMATIGE ASPECTEN

7.1 Projectorganisatie

De voorbereiding en het opstellen van het TJP.A-1995 worden verzorgd door het Bureau AOO. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de in Bureau AOO opgebouwde kennis en expertise en van informatie die via de bestaande informatiekkanalen kan worden ontsloten. Uitbesteding van werkzaamheden aan particuliere adviesbureaus wordt beperkt tot deelactiviteiten, algemene ondersteuning en contra-expertises.

De werkzaamheden binnen het Bureau AOO zijn projectmatig georganiseerd. Om de werkzaamheden ten behoeve van de voorbereiding en het opstellen van het TJP.A-95 en het milieu-effectrapport tijdig en met de beschikbare formatie te realiseren zijn de werkzaamheden verdeeld over een aantal projecten die gelijktijdig lopen. Om afstemming te realiseren en overlap te voorkomen worden de werkzaamheden in de projecten gecoördineerd. Tevens wordt de uitvoering van programmapunten uit het eerste TJP.A door het AOO ingesluit in het traject van voorbereiding van het TJP.A-95.

Externe afstemming vindt plaats door voorbereiding en behandeling van concepten in regulier en bilateraal overleg met betrokken partijen als beschreven in paragraaf 5.3 en in het kader van het doorlopen van de m.e.r.-procedure.

7.2 Kwaliteitseisen

Op afvalstoffengebied bestaan vele onzekerheden. Bovendien gaan de ontwikkelingen snel. Dat betekent dat detaillering in verhouding moet staan tot het beoogde doel. Ten opzicht van de situatie bij het opstellen van het eerste TJP.A is er een behoorlijke vooruitgang geboekt bij het ontsluiten en beheren van informatie. Van belang hierin zijn de beschikbaarheid van het PMA, het AIS en het informatienetwerk waarin het AOO opereert. Hierdoor is het mogelijk om in vergelijking tot het TJP.A, gedetailleerder te plannen en te prognotiseren.

Bij het opstellen van het TJP.A-95 worden de volgende kwaliteitscriteria gehanteerd:

1. Het TJP.A-95 moet tijdig gereed zijn.
2. Het moet in goed overleg met de direct betrokkenen zijn voorbereid.
3. Het moet een betrouwbaar inzicht geven in de uitvoering en haalbaarheid.
4. Het moet duidelijk maken welke onzekerheden, onnauwkeurigheden en ontwikkelingen van belang zijn en wat de invloed daarvan is.
5. Het moet inhoudelijk betrouwbaar zijn en the state of the art weergeven, dat wil zeggen dat twijfels en leemten in kennis ook moeten worden weergegeven.

Een meer algemeen kwaliteitscriterium volgt uit het feit dat ook het TJP.A-95 over drie jaar weer wordt herzien en verder kan worden geperfectioneerd. Voor het opstellen van het TJP.A-95 betekent dit dat, tegen de achtergrond van de bovengenoemde criteria, wordt uitgegaan van de eis "goed is goed genoeg".

In het bewaken van de kwaliteit wordt intern voorzien door de projectmatige structuur en extern door terugkoppeling met betrokken partijen en het veld.

7.3 Planning van de werkzaamheden

De planning van de werkzaamheden is op hoofdlijnen als volgt:

| Fase | periode | TJP.A-95 | MER | Evaluatie | Partijen |
|------------|--|--|--|-------------------------------------|------------------------------|
| oriëntatie | januari 1994 februari | opstellen Plan van Aanpak | opstellen Startnotitie MER | opstellen Plan van Aanpak Evaluatie | Kaderbrief Minister van VROM |
| definitie | maart april mei juni | opstellen Programma van Eisen inventarisatie basisgegevens en opstellen communicatieplan | publicatie Startnotitie en verwerken van reacties in Richtlijnen MER | opstellen eindrapport evaluatie | reacties |
| ontwerp | juli augustus september oktober november december | opstellen (Concept)-Ontwerp-TJP.A-95 | opstellen milieu-effectrapport | | |
| inspraak | januari 1995 februari maart april | publicatie Ontwerp-TJP.A-95 en inspraak en overleg | publicatie milieu-effectrapport | | inspraak |
| afronding | mei juni | verslag inspraak en aanpassen TJP.A-95 | | | |
| commitment | juli t/m oktober 1995 | | | | commitment |

De werkplanning wordt door het Bureau AOO uitgewerkt in een balkenschema, waarin de afzonderlijke werkzaamheden in de projecten zijn aangegeven. Aan de hand van deze gedetailleerde tijdplanning wordt de voortgang van de werkzaamheden bewaakt.

7.4 Kosten

Het opstellen van het TJP.A-95 zal moeten plaatsvinden binnen de mogelijkheden van de begroting van het AOO. In de begroting van het AOO voor 1994 is ten behoeve van uit te besteden werk voor het TJP.A-95 een post opgenomen van f 200.000,-. Hiervan is f 100.000,- gereserveerd voor het TJP.A-95 en f 100.000,- voor de m.e.r. Tevens is maximaal f 100.000,- gereserveerd voor externe werkzaamheden voor de evaluatie van het AOO. In de ontwerp-begroting van 1995 zal een post worden gereserveerd voor de uit te besteden activiteiten ten behoeve van het TJP.A-95 in 1995. Het Bureau AOO zal de kosten verder begroten en de bestedingen bewaken.

7.5 Informatiebeheer en communicatieplan

De informatie voor het TJP.A-95 zal door het Bureau AOO worden beheerd.

Het AOO zal zorgen voor informatieverspreiding over de voorbereiding van het TJP.A-95. De communicatie zal zoveel als mogelijk planmatig geschieden. Hiertoe wordt een (extern) communicatieplan opgesteld, met hierin aandacht voor:

- bespreking van de voortgang in het AOO, het overleg van regio-coördinatoren,
- regulier en bilateraal overleg, werkgroepen,
- seminars, workshops en studiedagen,
- presentaties, lezingen en publikaties,
- vaste column in het informatiebulletin van het IPH,
- pers en publiciteit.

8. WERKZAAMHEDEN OP HOOFDLIJNEN

De per fase uit te voeren activiteiten zijn hierna op hoofdpijnen beschreven. De activiteiten worden uitgevoerd door het Bureau Afval Overleg Orgaan, indien niet anders is aangegeven. Zonodig zullen deelactiviteiten worden uitbesteed.

8.1 Werkzaamheden in de definitiefase

Opstellen richtlijnen MER

- publiceren Startnotitie m.e.r.
- inspraak en advies inwinnen ten behoeve van de richtlijnen m.e.r.
- opstellen richtlijnen m.e.r.
- vaststellen richtlijnen m.e.r. door het AOO
- keuze verwerkingstechnieken (aansluiten op technische verkenning)
- inventarisatie van emissie-gegevens per techniek
- opstellen van de ingreptabel
- inrichten basis-LCA-software

Opstellen Programma van Eisen

- de in het Plan van Aanpak beschreven kaders en uitgangspunten uitwerken tot eisen aan de inhoud van het TJP.A-95
- de resultaten van de evaluatie van het AOO uitwerken naar eisen voor inhoud en aanpak van het TJP.A-95
- structureren van de eisen aan de inhoud
- opstellen van een inhoudsopgave van het Ontwerp-TJP.A-95
- de in het Plan van Aanpak beschreven aanpak toepassen ten behoeve van raadplegen van en terugkoppeling naar betrokken partijen
- Programma van Eisen opstellen
- vaststellen Programma van Eisen door het AOO

Cijfermatige onderbouwing van de programmering

- Inventariseren basisgegevens over het aanbod van afvalstoffen
Per afvalstroom wordt een document opgesteld met daarin de actuele gegevens omtrent het aanbod. Deze stroomdocumenten bevatten de volgende informatie:
 - * gegevens over productie, preventie, hergebruik en aanbod aan de eindverwerking in het uitgangsjaar 1992. Over de gegevens wordt overleg gevoerd met het RIVM, provincies en regio's
 - * aanbodprognoses per jaar tot 2005
 - * kwantificering van de ontwikkeling van omvang en samenstelling van de afvalstroom als gevolg van de inzet van sturingsinstrumenten en implementatie van beleid
 - * kwantificering van de calorische waarde per stroom en relevante deelstromen
 - * kwantificering en onderbouwing van verdeling brandbaar en onbrandbaar
 - * in kaart brengen van leemten en onzekerheden over de omvang en samenstelling van het aanbod
 - * bepalen van een geschikt criterium voor verdeling van het aanbod over provincies en regio's
 - * bepalen van de ontwikkeling per stroom per provincie

- Opstellen scenario's voor het afvalaanbod
- Voorbereiden en houden van een workshop over aanbodscenario's met betrokkenen in het veld
- Inventariseren van de be- en verwerkingscapaciteit
 - * actualiseren beschikbare gegevens omtrent verwerkingscapaciteit per inrichting voor storten en verbranden en composteren
 - * bepalen van de invloed van de ontwikkeling van de calorische waarde van afval op de beschikbare verbrandingscapaciteit
 - * inventariseren van gegevens omtrent beschikbaarheid van bewerkingscapaciteit
 - * in kaart brengen gevoeligheden en onzekerheden met betrekking tot de ontwikkeling van verwerkingscapaciteit
 - * in kaart brengen van ruimte voor flexibiliteit (afschrijvings- en exploitatietermijnen)
 - * inventariseren van de bereikbaarheid per inrichting
- Confronteren aanbodscenario's met be- en verwerkingscapaciteit
 - * inventariseren bestaande contracten

Financiële onderbouwing van de programmering

- inventarisatie van de tarieven en kostenstructuur van verwerkingsinrichtingen
- bepalen van de kostenontwikkeling van (eind)verwerking en de invloed op het aanbod van afvalstoffen bij eindverwerkingsinrichtingen
- opstellen van een model voor vergelijken van kosten van verwerkingsinrichtingen ten behoeve van kostenoptimalisatie
- inventariseren van reinigingstarieven bij gemeenten
- voorbereiden en houden van een workshop over financiële aspecten met betrokkenen in het veld

Evaluatie van het AOO

- voorbereiden en uitvoeren van de evaluatie van AOO en RAOO's.

Inventarisatie flankerend beleid en maatregelen

- inventarisatie van de inzet en effectiviteit van maatregelen gericht op sturing van afvalstromen
- vervolgen onderzoek naar het sturingsinstrumentarium
- volgen van ontwikkelingen ten aanzien van logistieke aspecten
- volgen van relevante internationale ontwikkelingen

Technische verkenning van alternatieve eindverwerkingstechnieken

- afstemmen met externe onderzoeken inzake nieuwe technieken ten aanzien van resultaat en planning
- beschrijven en beoordelen van nieuwe technieken op hun inpasbaarheid in de programmering

Opstellen communicatieplan

Aanpassen projectaanpak

8.2 Activiteiten in de volgende fase

Ontwerpfase

- initiëren en voortzetten van studies gericht op de onderbouwing van de programmering
- informeren en raadplegen van direct betrokkenen
- terugkoppeling met partijen conform het communicatieplan
- concipiëren Ontwerp-TJP.A-95 conform het Programma van Eisen
- opstellen milieu-effectrapport
- vaststellen Ontwerp-TJP.A-95

Inspraakfase

- publiceren van het Ontwerp-TJP.A-95 en het milieu-effectrapport
- inwinnen van inspraak en advies over het Ontwerp-TJP.A-95 en het milieu-effectrapport
- opstellen van een verslag van de inspraak

Afrondingsfase

- aanpassen van het Ontwerp-TJP.A-95
- vaststellen van het TJP.A-95 en het milieu-effectrapport
- aanbieden van het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 aan de Minister van VROM

BIJLAGEN

1. KADERBRIEF VAN DE MINISTER VAN VROM VOOR HET TJP.A-95

Ministerie van Volkshuisvesting
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Directoraat-Generaal Milieubeheer
Postbus 30945/Interne postcode 645
2500 GX DEN HAAG
Telefoon (070) 3393939
Bezoekadres: Rijnstraat 8
t.o. Centraal Station

Hoofddirectie Ketenbeheer en Milieuzorg

Directie Afvalstoffen
P & K

Aan de Voorzitter van het Afval Overleg
Orgaan, drs. H.G. Ouwerkerk
Postbus 19015
3501 DA Utrecht

Dokumentnr.

1775/94-JO/it

Datum

16 februari 1994

Kenmerk

MBA 01394014

Druk

01 MAART 1994

Onderwerp

Kaders Tienjarenprogramma Afval 1995-2005

Geachte Voorzitter,

In zijn brief van 16 februari jl. heeft het AOO gereageerd op de concept-kaderbrief voor het tweede Tienjarenprogramma Afval.

De opmerkingen van het AOO hebben mij aanleiding gegeven de concept-kaderbrief aan te passen. Dat geldt niet voor uw eerste opmerking, waarin wordt gevraagd om in het TJP.A de ruimte te bieden om resultaten na te streven die verder zouden gaan dan de te realiseren taakstellingen voor preventie en hergebruik. Weliswaar is een dergelijke formulering wel gehanteerd in de kaderbrief t.b.v. het eerste TJP.A, maar er is geen aanleiding om dat te herhalen. Taakstellingen voor preventie en hergebruik liggen immers vast in nota's, (ontwerp-) Amvb's of convenanten en die bepalen ondermeer de kaders waarbinnen het TJP.A moet worden opgesteld.

Hoogachtend,

de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.G.M. Alders

Ministerie van Volkshuisvesting
 Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
 Directoraat-Generaal Milieubeheer
 Postbus 30945/Interne postcode 645
 2500 GX DEN HAAG
 Telefoon (070) 3393939
 Bezoekadres: Rijnstraat 8
 t.o. Centraal Station

Hoofddirectie Ketenbeheer en Milieuzorg
 Directie Afvalstoffen
 Planning & Kaders

De Voorzitter van het Afval
 Overleg Orgaan
 t.a.v. drs. H.G. Ouwerkerk
 Postbus 19015
 3501 DA UTRECHT

UW REF: 00000000

UW REF: 00000000

Kenmerk

Datum

MBA 01394015

10 MAART 1994

Inzake

Kaders Tienjarenprogramma Afval 1995-2005

Geachte Voorzitter,

In artikel 17 van de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering VROM/IPO/VNG (Kamerstukken II, 1989/90, 18319, nr. 35) is bepaald dat het Afval Overleg Orgaan een tienjarenprogramma op- en vaststelt binnen de door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gegeven kaders. Alvorens deze kaders aan te geven, zal ik ingaan op enige ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan en relevant zijn voor de inhoud van het tweede Tienjarenprogramma Afval, het TJP.A 1995-2005.

Ontwikkelingen

Met de totstandkoming van het eerste Tienjarenprogramma Afval, het TJP.A 1992-2002, is voor Nederland als geheel zicht gekomen op het aanbod en de behoefte aan eindverwijderingscapaciteit (verbranden/storten) van een achttal belangrijke afvalstromen. Voor de verwerkingscapaciteit van het afzonderlijk ingezamelde groente-, fruit- en tuinafval (gft-afval) is dit nadien gebeurd in het Noodprogramma verwerking gft-afval 1993 en het Deelprogramma verwerking gft-afval 1994-1996. Weliswaar bestaan er nog onzekerheidsmarges aan de aanbodzijde, maar met het TJP.A 1992-2002 is in elk geval een einde gekomen aan een vrij onoverzichtelijke situatie.

MBA 01394015

Datum

Pagnummer

2

In aansluiting op de kaderbrief van 24 april 1991, die is uitgebracht ten behoeve van het TJP.A 1992-2002, dient ook de planning van de verbrandingscapaciteit in het TJP.A 1995-2005 te worden geplaatst in een nationale context. De ervaringen met de planning van de verwerkingscapaciteit voor gft-afval laten zien dat ook voor dit afval de planning in een nationale context moet worden geplaatst om tot een doelmatige verwijdering te komen.

Naar de huidige inzichten zal het vorenstaande in toenemende mate ook gaan gelden voor het storten van afvalstoffen. Met de voorziene zeer forse reductie van het volume te storten afval zal er in de toekomst naar verwachting geen noodzaak meer zijn voor het huidige aantal stortplaatsen. Teveel stortplaatsen zal er toe leiden dat er een ongewenste "zuigkracht" optreedt hetgeen ondermeer samenhangt met het feit dat een bedrijfs-economisch verantwoorde exploitatie van een stortplaats een zeker minimaal aanbod noodzakelijk maakt.

In relatie tot de regionale zelfvoorziening dient de plaatsing van de verwijdering in een nationale context met name beschouwd te worden indien als gevolg hiervan optimalisaties bewerkstelligd kunnen worden.

Een andere ontwikkeling is de effectuering van het beginsel van producentenverantwoordelijkheid. Producenten/importeurs zijn verantwoordelijk voor de verwijdering van hun producten wanneer deze in het afvalstadium geraken. Het organiseren van de planning aan be- en verwerkingscapaciteit komt dan ook steeds meer voor hun rekening waarbij de rol van de overheid beperkter wordt. Concreet betekent dit dat waar de overheid toetst aan doelmatige verwijdering als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, de toetsing van de daar genoemde onderdelen c en d nog slechts marginaal zal behoeven te zijn (onderdeel c: de capaciteit aan afvalverwijderingsinrichtingen is afgestemd op het aanbod aan te verwijderen afvalstoffen; onderdeel d: een onevenwichtige spreiding van afvalverwijderingsinrichtingen wordt voorkomen). Het vorenstaande leidt dan ook tot de conclusie dat de planning van be- en verwerkingscapaciteit voor de betreffende afvalstoffen (uiteraard niet de eindverwijderingscapaciteit) geen onderwerp is dat zich leent voor het TJP.A 1995-2005. Hetzelfde geldt (met uitzondering van gft-afval) voor afvalstoffen waarvoor het beginsel van producentenverantwoordelijkheid niet of slechts in beperkte mate wordt geëffectueerd (bijvoorbeeld bouw- en sloopafval). In de afgelopen periode is gebleken dat de huidige planning op provinciale schaal toereikend is.

Kaders

Zoals bepaald in artikel 17, eerste lid, onder a, van de samenwerkingsovereenkomst, worden de kaders in elk geval bepaald door het nationaal milieubeleidsplan (artikel 4.3 Wet milieubeheer). Het TJP.A 1995-2005 dient dan ook in overeenstemming te zijn met het gestelde in het NMP-2.

MBA 01394015

DRL

Bladnummer

3

In lijn met de bewoordingen van de kaderbrief van 24 april 1991, die is vastgesteld ten behoeve van het TJP.A 1992-2002, dient het TJP.A 1995-2005 voorts te voldoen aan de vierde nota extra (vinex) en aan regeringsdocumenten, wet- en regelgeving en afspraken, waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan het door het Rijk voorgestane afvalstoffenbeleid. Daarbij wordt ook met name de aandacht gevraagd voor het in voorbereiding zijnde besluit voor een stortverbod voor een groot aantal afvalstoffen.

Ter uitvoering van de kaders die zijn vastgesteld ten behoeve van het TJP.A 1992-2002, is in dat tienjarenprogramma een ruimtelijk selectie- en afwegingskader opgenomen. Logistieke aspecten maken daar onderdeel van uit. In het tweede tienjarenprogramma dient eenzelfde selectie- en afwegingskader te worden opgenomen.

Programmering

In artikel 17, eerste lid, onder b, van de samenwerkingsovereenkomst is bepaald dat door mij ook een programmering op hoofdlijnen zal worden aangegeven. In dit verband wil ik allereerst opmerken dat mij een tweede tienjarenprogramma voor ogen staat met een sober karakter. In lijn met hetgeen vorenstaand is geschetst aan ontwikkelingen, dient het Tienjarenprogramma 1995-2005 te worden gericht op de planning van de behoefte aan eindverwijderingscapaciteit voor in de samenwerkingsovereenkomst genoemde afvalstromen en voor gescheiden ingezameld gft-afval. Voorts dient in kaart te worden gebracht de behoefte aan stortcapaciteit voor niet-reinigbare grond en de nog overeenkomstig het in voorbereiding zijnde Besluit stortverbod afvalstoffen te storten residuen van op biologische wijze of door thermische behandeling verwerkt zuiveringslib.

Voor de te onderscheiden wijzen van eindverwijdering dient in het TJP.A te worden ingegaan op het vormgeven van flexibiliteit in de programmering.

Met het oog op de planning is het noodzakelijk dat bij het opstellen van prognoses voor het aanbod van afval voor eindverwijdering de resultaten van andere wijzen van verwijderen i.c. het bewerken of verwerken van afvalstoffen ten behoeve van hergebruik worden meegenomen.

Waar dat met het oog op een doelmatige verwijdering is vereist, dient de planning plaats te vinden op bovenprovinciale schaal. Hiervoor is reeds ingegaan op de betekenis van het plaatsen van de planning in een nationale context. Feitelijk betekent het vorenstaande een actualisatie van de in het eerste Tienjarenprogramma Afval en het deelprogramma verwerking gft-afval 1994-1996 gegeven prognoses ten aanzien van het aanbod aan gft-afval en afvalstoffen die voor eindverwijdering in aanmerking komen en een actualisatie en waar mogelijk een precisieering van de programmering van de eindverwijdering en de gft-verwerking.

MBA 01394015

Datum

Bladnummer

4

Voor zover dat met het oog op de levensduur van installaties dan wel anderszins wenselijk is, dient het TJP.A een doorkijk voor een langere termijn dan de planperiode te geven.

Het begrip eindverwijdering moet hier worden opgevat als het verbranden en storten van afvalstoffen en wijzen van verwijderen die daarvoor een reëel alternatief kunnen vormen als vergisten of vergassen. Voornemens om afvalstoffen te verwijderen onder omzetting van energie anders dan in een afvalverbrandingsinstallatie, dienen ook in de programmering te worden opgenomen. Voor de voorwaarden waaronder dit toelaatbaar wordt geacht, zal ik U binnenkort informeren in een brief over optimalisatie eindverwijdering.

Zoals hiervoor onder ontwikkeling is aangegeven zal de programmering van het storten van afvalstoffen op een meer gedetailleerd niveau dienen plaats te vinden dan in het Tienjarenprogramma Afval 1992-2002.

Milieu-effectrapportage

Ten behoeve van het eerste tienjarenprogramma is een milieu-effectrapport opgesteld. Ook voor het TJP.A 1995-2005 dient een dergelijk rapport te worden opgesteld dat gezien de inhoud en het karakter van dat programma betrekking moet hebben op de keuzen voor de wijze van eindverwijdering en verwerking van gescheiden ingezameld gft-afval. Dit milieu-effectrapport kan ook een bijdrage verschaffen aan milieu-effectrapportages die in een ander verband moeten worden opgesteld (provinciaal milieubeleidsplan of het oprichten van een afvalverwijderingsinrichting).

Uitvoeringsaspecten

Ten slotte vraag ik uw aandacht voor de uitvoeringsaspecten. De onzekerheidsmarges met betrekking tot het aanbod aan te verwijderen afvalstoffen zijn dikwijls aan de forse kant. Dit leidt er ondermeer toe dat de stortcapaciteit (als achtervang) noodzakelijkerwijs ruim moet worden gepland. Om eerder genoemde redenen acht ik dit ongewenst. Ik wil dan ook de partijen in het Afval Overleg Orgaan bij zowel de voorbereiding als bij de uitvoering van het TJP.A 1995-2005 vragen zich bijzonder in te spannen om deze onzekerheid waar mogelijk te beperken en duidelijke afspraken te maken over continuering en zo mogelijk verdere uitbouw van de monitoring activiteiten zoals die ondermeer in het kader van de Werkgroep afvalregistratie plaatsvinden.

Voorts acht ik het gewenst dat zichtbaar wordt gemaakt welke kosten de uitvoering van dit TJP.A met zich brengt en op welke wijze de betrokken overheden uitvoering geven aan de verwijdering van afvalstoffen waarvoor overeenkomstig dit TJP.A eindverwijderingscapaciteit en verwerkingscapaciteit voor gft-afval is en wordt opgericht.

MBA 01394015

Datum

Bladnummer

5

Evenals ik dat heb gedaan voor het eerste tienjarenprogramma, wil ik hierbij het vertrouwen uitspreken dat met een gemeenschappelijke inspanning van alle partijen de organisatie van de verwijdering als hier aan de orde op een adequate wijze zal kunnen worden vormgegeven.

Hoogachtend,

de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



J.G.M. Alders

2. AANDUIDING VAN DE MOGELIJKE ALTERNATIEVEN

Ten behoeve van het bepalen van de noodzakelijke verwerkingscapaciteit worden aanbodsscenario's opgesteld. Dit gebeurt aan de hand van een inschatting van de mate waarin de doel- en taakstellingen voor preventie en hergebruik zullen worden gerealiseerd.

Deze aanbodsscenario's vormen het vertrekpunt voor de programmering van de eindverwijdering en gft-verwerking. De eindverwijdering heeft betrekking op verbranden en storten en wijzen van verwijderen die daarvoor een reëel alternatief kunnen vormen. Het alternatief geënt op de huidige beleidsvoornemens wordt aangeduid als het beleidsalternatief. Het voorgenomen beleid (beleidsalternatief), en de alternatieven hiervoor, worden doorgerekend op potentiële milieu-effecten voor de vastgestelde afvalaanbodsscenario's.

De opzet is om op twee niveaus een analyse van milieu-effecten uit te voeren. Op het eerste niveau worden eindverwerkings- en bewerkingstechnieken zoveel mogelijk op dezelfde sport van de "ladder van Lansink" milieukundig met elkaar vergeleken. Hieruit volgt per trede de, in milieu-hygiënisch opzicht en naar doelmatigheid, beste techniek. Bij het definiëren van de alternatieven worden de in te zetten technieken bepaald en de bijbehorende capaciteit.

Op het tweede niveau worden de alternatieven milieukundig met elkaar vergeleken. Dit betekent dat de milieu-effecten voor de verwerking van het totale aanbod (volgens de verschillende vastgestelde scenario's) per alternatief worden vastgesteld en vervolgens met elkaar worden vergeleken.

Bij wijze van voorbeeld worden hieronder enkele mogelijke alternatieven nader beschouwd.

Voorgenomen Beleid (Beleidsalternatief)

De planning van de eindverwerkingscapaciteit gaat uit van beleid en beleidsvoornemens. Hieronder zijn deze samengevat:

- er wordt getracht het afval zoveel mogelijk te verwijderen volgens de in de Wet milieubeheer vastgelegde voorkeursvolgorde;
- bij de afvalverwijdering zal de energie-inhoud van het afval zoveel mogelijk worden benut;
- er wordt gestreefd naar voorgenomen preventie- en hergebruikstaakstellingen;
- het storten van brandbaar afval zal middels vergunningen-, acceptatie-, registratie- en tarievenbeleid aan banden worden gelegd;
- de continuïteit van de afvalverwijdering dient te zijn gewaarborgd (programmeren van flexibele capaciteit);
- de afvalverwijdering dient doelmatig te geschieden en dient voor zover mogelijk op regionale schaal zelfvoorzienend te zijn, waarbij in landelijke context wordt geoptimaliseerd;
- er vindt afstemming plaats met het vervoers- en ruimtelijke ordeningsbeleid.

De flexibiliteit in de programmering op korte termijn zal worden gezocht in de optimalisatie van verbrandingscapaciteit en de realisatie van snel in te zetten bewerkingscapaciteit (scheiden/opslag/hergebruik) en specifieke eindverwerkingscapaciteit (scheiden/opslag/eindverwerking).

Beleidsalternatief-plus

Als variant op de planning volgens het beleidsalternatief zou kunnen worden gekozen voor een intensivering van de inzet van milieuhygiënisch gezien aantrekkelijke nieuwe technieken, zowel op het gebied van specifieke en integrale eindverwerking als op het gebied van bewerking (mechanische afscheiding van droge componenten). De versnelde inzet vindt hier plaats in het kader van de algehele programmering en slechts ten dele als flexibele capaciteit.

Nul-alternatief

Bij het nul-alternatief wordt de programmering van de eindverwerkingscapaciteit doorgevoerd aan de hand van het TJP.A 1992-2002 (augustus 1992). Dit betekent dat de flexibiliteit vooral wordt gezocht in de stortcapaciteit.

Meest milieuvriendelijke alternatief

Het meest milieuvriendelijke alternatief zal op basis van de uitkomsten van de milieu-analyses worden geselecteerd.

Voor het meest milieuvriendelijke alternatief wordt een op milieuhygiënisch gebied optimale programmering van de eindverwerkingscapaciteit nagestreefd, tenminste voor zover dit niet tot een onevenredig hoog kostenniveau leidt.

In dit alternatief zal veel aandacht worden besteed aan perspectiefrijke, innovatieve fysische, chemische en/of thermische verwerkingstechnieken en diverse immobilisatietechnieken.

3. BEKENDMAKING STARTNOTITIE MER

BEKENDMAKING STARTNOTITIE

Inspraak Richtlijnen milieu-effectrapportage Tienjarenprogramma Afval 1995-2005

AFVAL OVERLEG ORGAAN

Het Afval Overleg Orgaan (AOO) dient in 1995 een tweede Tienjarenprogramma Afval vast te stellen. Dit Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 (TJP.A-95) heeft als doel de besluiten te programmeren die van 1995 tot en met 1998 moeten worden genomen of uitgevoerd om de continuïteit en doelmatigheid te verzekeren van de afvalverwijdering in nationale context. Op basis van prognoses van het afvalaanbod na preventie en hergebruik wordt een planning opgesteld voor de eindverwerking van huishoudelijk en grof huishoudelijk afval, bouw- en slooafval, industrieel (container) afval, kantoor-, winkel- en dienstenaafval, reinigingsdienstenaafval, shredderafval en niet-specifiek ziekenhuisafval. Tevens wordt de stortcapaciteit voor niet-reinigbare grond en residuen van zuiveringsslib aangegeven.

Per afvalregio zal worden aangegeven welke verwerkingscapaciteit is vereist. De flexibiliteit van de geplande capaciteit, met het oog op de onzekerheden van het afvalaanbod en de mogelijke inzet van nieuwe technieken, en een landelijke afstemming zijn hierbij van veel belang.

Het programma wordt in wisselwerking met de partijen in het AOO (VROM, IPO, VNG en adviserende leden), de regionale afval overleg organen en branche-organisaties opgesteld.

Hoewel wettelijk niet verplicht, heeft het AOO besloten om voor het TJP.A-95 een milieu-effectrapportage (m.e.r.) uit te voeren.

Inspraak richtlijnen milieu-effectrapportage

Ter voorbereiding van het TJP.A-95 is een Plan van Aanpak opgesteld waarin de Startnotitie voor de m.e.r. is opgenomen. Hierin wordt informatie gegeven over de kaders van het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005, de inhoud ervan en over de projectmatige opzet. In een apart hoofdstuk is aangegeven voor welke onderdelen van het programma de milieu-effectrapportage wordt uitgevoerd.

Eind 1994 zullen het milieu-effectrapport en het ontwerp-TJP.A-95 worden vastgesteld en ter inzage gelegd.

Reacties

De Startnotitie/Plan van Aanpak ligt van 15 maart tot en met 15 april 1994, tijdens kantooruren, ter inzage op het Bureau AOO (Catharijnesingel 55-6^e te Utrecht). Het document is verkrijgbaar bij het AOO: Postbus 19015, 3501 DA Utrecht; telefoon 030 - 342800.

Schriftelijke reacties voor het opstellen van de richtlijnen voor het milieu-effectrapport dienen uiterlijk 15 april 1994 te worden gestuurd aan het AOO.

4. STROOMSCHEMA M.E.R.-PROCEDURE

Overzicht fasen in m.e.r.-procedure; betrokken partijen, handelingen, resultaten, resultaten en inhoud

| Meest betrokken partijen | Fasen in de procedure | Belangrijkste handelingen | Vorm van de resultaten | Inhoud van de resultaten |
|--------------------------|---|---|--|---|
| IN BG WA | 1. Voorfase | <ul style="list-style-type: none"> IN specificeert zijn voornemen IN bekijkt of voornemen m.e.r.-plichtig is IN voert informatie overleg met BG, Commissie m.e.r. e.a. IN meldt de m.e.r.-plichtige activiteit aan BG | <ul style="list-style-type: none"> aanmelding van voornemen en indienen startnotitie | <ul style="list-style-type: none"> aanduiding van: <ul style="list-style-type: none"> doelstelling de activiteit te nemen besluiten beperkingen door eerderde overheidsbeslissingen milieugevolgen |
| | 2. Vooroverleg (max. 3 maanden) (1 max. 2 als IN = BG) | <ul style="list-style-type: none"> BG behandelt aanmelding BG vraagt advies WA en Commissie m.e.r. BG organiseert inspraak BG en IN hebben overleg BG maakt richtlijnen | <ul style="list-style-type: none"> bekendmaking voornemen en publieke startnotitie advies richtlijnen van de Commissie m.e.r. richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport | <ul style="list-style-type: none"> richtlijnen voor de inhoud van het MERK waarin nader is aangegeven welke onderwerpen en aspecten per onderdeel van het MERK dienen te worden uitgewerkt |
| | 3. Opstellen milieu-effectrapport (onbepaalde tijd) | <ul style="list-style-type: none"> IN maakt MER en stuurt dit naar het BG | <ul style="list-style-type: none"> milieu-effectrapport | <ul style="list-style-type: none"> beschrijving van: het doel, activiteit en alternatieven, de milieugevolgen daarvan en een vergelijking, het bestaande milieu, de besluitvorming en leemten in kennis |
| | 4. Beoordeling aanvaardbaarheid (neen, max. 6 weken, ja, publiekatie binnen 2 maanden of samen met aanvraag) | <ul style="list-style-type: none"> BG bekijkt of MER aanvaardbaar is Zo nee, bijstellen door IN | <ul style="list-style-type: none"> niet aanvaardbaar: mededeling met motivering wel aanvaardbaar: bekendmaking van het milieu-effectrapport | <ul style="list-style-type: none"> motivering van niet-aanvaardden |
| | 5. Inspraak/advies + toetsing (min. 1 maand + daarna max. 1 maand voor Comm. m.e.r.) | <ul style="list-style-type: none"> BG organiseert inspraak en vraagt advies aan WA BG vraagt advies aan Commissie m.e.r. | <ul style="list-style-type: none"> resultaten inspraak en advies toetsingsadvies van Commissie m.e.r. | <ul style="list-style-type: none"> oordeel over kwaliteit en volledigheid |
| | 6. Besluitvorming | <ul style="list-style-type: none"> BG bereidt besluit voor BG neemt besluit | <ul style="list-style-type: none"> besluit over de activiteit bekendmaking besluit | <ul style="list-style-type: none"> motivering van het besluit overwegingen over alternatieven, opmerkingen en adviezen programma evaluatie-onderzoek |
| | 7. Evaluatie | <ul style="list-style-type: none"> BG verricht evaluatie | <ul style="list-style-type: none"> evaluatie-verslag bekendmaking verslag | <ul style="list-style-type: none"> waargenomen gevolgen beoordeling van de gevolgen |

legenda:

IN = initiatiefnemer
BG = bevoegd gezag

WA = wettelijke adviseurs

Commissie m.e.r. = Commissie voor de milieu-effectrapportage

