

ADVIES VOOR RICHTLIJNEN VOOR DE  
INHOUD VAN HET MILIEU-EFFECTRAPPORT  
PROVINCIAAL AFVALSTOFFENPLAN UTRECHT  
(PAP II)

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Advies

Advies voor richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport  
Provinciaal Afvalstoffenplan Utrecht

Commissie voor de milieu-effectrapportage. - Utrecht :

Commissie voor de milieu-effectrapportage

ISBN : 90-5237-011-7

SISO : 614.62 UDC [504.064.2:628.4] (492.83)

Trefw.: milieu-effectrapportage ; Utrecht (prov.) / afvalverwerking ;  
Utrecht (prov.).



commissie voor de milieu-effectrapportage

Aan Gedeputeerde Staten van  
de provincie Utrecht  
t.a.v. ir. G.C. van Wijnbergen  
Postbus 18100  
3501 CC UTRECHT

uw kenmerk

31754MB/1242 ref.Db

onderwerp

Advies voor richtlijnen  
MER Provinciaal Afvalstof-  
fenplan-2

uw brief

30.08.88

ons kenmerk

U786-88/Hu/193-17

utrecht,

31 oktober 1988

Met bovenvermelde brief verzocht U de Commissie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) advies uit te brengen over de richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport (MER) inzake de vaststelling van het tweede provinciaal afvalstoffenplan voor de verwijdering van huishoudelijk afval, grof huisvuil, met deze stoffen te verwerken bedrijfsafval, bouw- en sloopafval, agrarisch afval, verontreinigde grond, baggerspecie, kolkenlib, rioolzand, marktafval, veegvuil, plantsoenafval, zwerfafval en klein chemisch afval.

Hierbij bied ik U het advies van de Commissie aan, overeenkomstig artikel 41 n, eerste lid van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). Voor de inhoud van het advies verwijs ik korthedshalve naar de samenvatting waarin de belangrijkste punten uit het advies zijn bijeengebracht. Daarnaast vraag ik Uw bijzondere aandacht voor het volgende.

1. Aard van de beleidsvoornemens en consequenties voor de verdere besluitvorming  
Tijdens het overleg op 18 oktober j.l. werd door de gedeputeerde van milieuzaken een visie gepresenteerd op de rol van de provincie bij het afvalstoffenbeleid. De provincie is voornemens een "strategisch" plan op te stellen en de nadere uitwerking over te laten aan het samenwerkingsgebied, de gemeenten en particulieren. De Commissie wil er op wijzen dat daarmee belangrijke besluiten over systeem- en locatiekeuze op een niveau aan de orde komen, waarin de ruimte voor alternatieven vaak beperkter is. De Commissie wil er op aandringen dat het strategisch plan duidelijk aan geeft aan welke eisen en randvoorwaarden de uitvoering van het PAP-II dient te voldoen en op welke wijze de beoordeling daarvan zal plaats vinden.

2. Reeds genomen besluiten

Het provinciale beleid is al in belangrijke mate uitgekristalliseerd. Met de AVR zijn contracten gesloten voor verwerking van huishoudelijk afval c.a. tot 1999. Verder zijn al bij de vaststelling van de partiële herziening van het PAP I de regionale stortplaatsen aangewezen. De m.e.r. beoogt niet alle reeds genomen besluiten weer ter discussie te stellen; wel zal in het MER moeten worden aangegeven op welke gronden deze besluiten zijn genomen. Daarnaast zal aandacht moeten worden besteed aan, c.q. een visie moeten worden gepresenteerd op de afvalverwijdering op middel-lange en lange termijn. Ook zal het MER een serieus "meest milieu-vriendelijk alternatief" moeten presenteren. De provincie zal daarbij in voorkomende gevallen duidelijk moeten aangeven waarom dit alternatief niet is gekozen als voorgenomen activiteit.

3. Afstemming op plannen van andere provincies

Ook in de toekomst zal uitvoer van huishoudelijk afval c.a. plaatsvinden naar procesmatige afvalverwerkingsinrichtingen buiten de provincie Utrecht (bijvoorbeeld naar de AVR in de provincie Zuid-Holland en naar de VAM in de provincie Drenthe. Voorts is een aantal gemeenten binnen de provincie Utrecht op het moment aangesloten bij samenwerkingsgebieden van andere provincies. Een goede afstemming van het afvalstoffenbeleid van Utrecht op dat van andere provincies is dan ook noodzakelijk.

4. Mestverwerking

Onlangs is mestverwerking onder het regiem van de Afvalstoffenwet gebracht. Dit brengt ondermeer met zich mee dat voor mestverwerkingsinstallaties met een capaciteit groter dan 25.000 ton/jaar milieu-effectrapportage van toepassing is. Ook brengt dit met zich mee dat de provincie is belast met een beoordeling of initiatieven voor mestverwerking milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig zijn. De provincie zou voor deze beoordeling in het PAP een beleids- en toetsingskader kunnen ontwikkelen.

5. Afstemming MER-PAP

Bij de toetsing van Milieu-effectrapporten voor Provinciale Afvalstoffenplannen in twee andere provincies bleek onvoldoende afstemming te bestaan tussen het MER en het PAP. Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest dat deze beide documenten gescheiden van elkaar worden opgesteld. Juist bij het in samenhang opstellen van een PAP en samen met een Milieu-effectrapport ligt de mogelijkheid besloten het milieu een gelijkwaardige plaats te geven in de besluitvorming.

De Commissie hoopt met dit advies een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan de totstandkoming van het MER en de besluitvorming over het PAP-2. Zij zal graag vernemen hoe U gebruik zult willen maken van haar aanbevelingen over de inhoud van het op te stellen MER.



ir. K. H. Veldhuis,  
voorzitter werkgroep  
m.e.r. PAP-Utrecht.


ADVIES VOOR RICHTLIJNEN VOOR DE INHOUD VAN HET  
MILIEU-EFFECTRAPPORT TEN BEHOEVE VAN HET TWEEDE  
PROVINCIALE AFVALSTOFFENPLAN UTRECHT (PAP-II)

Advies op grond van artikel 41 n, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Regelen met betrekking tot milieu-effectrapportage) inzake de richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport ten behoeve van de besluitvorming over het tweede provinciale plan voor de verwijdering van huishoudelijk afval, grof huisvuil, met deze stoffen te verwerken bedrijfsafval en bouw- en sloopafval. Vanwege het beoogde integrale karakter zullen bij de besluitvorming over het PAP-2 tevens worden betrokken: agrarisch afval, verontreinigde grond, baggerspecie, kolkenlib, rioolzand, markt- en havenafval, veegvuil en klein chemisch afval.

Uitgebracht aan Gedeputeerde Staten van Utrecht door de Commissie voor de milieu-effectrapportage, namens deze,

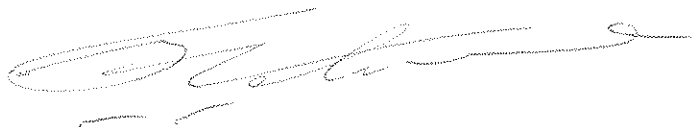
de werkgroep m.e.r. PAP-II Utrecht,

de secretaris,



drs. H. Huisman

de voorzitter,



ir. K.H. Veldhuis

Utrecht, 31 oktober 1988

## INHOUDSOPGAVE

	<u>Blz.</u>
1. INLEIDING	1
2. SAMENVATTING VAN HET ADVIES	3
3. VORM EN PRESENTATIE VAN HET MER	7
4. DOEL EN PROBLEEMSTELLING	8
4.1 Algemeen	8
4.2 Doel	8
4.3 Probleemstelling	9
5. BESCHRIJVING VAN DE VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN DE REDELIJKER- WIJS IN BESCHOUWING TE NEMEN ALTERNATIEVEN EN VARIANTEN DAARVAN	13
5.1 Algemeen	13
5.2 Beleidsalternatieven	15
5.3 De voorgenomen activiteit	16
5.4 Meest milieu-vriendelijke alternatief	18
5.5 Nulalternatief	20
6. TE NEMEN EN EERDER GENOMEN BESLUITEN	21
7. BESTAANDE TOESTAND VAN HET MILIEU EN DE TE VERWACHTEN ONTWIKKELING VAN DAT MILIEU	23
8. BESCHRIJVING VAN DE GEVOLGEN VOOR HET MILIEU	25
8.1 Algemeen	25
8.2 Prioriteiten en mate van detail	25
8.3 Bodem, grondwater en oppervlaktewater	26
8.4 Lucht	27
8.5 Ecosystemen: flora en fauna	27
8.6 Landschap en bodemgebruik	27
8.7 Zwerfvuil	28
8.8 Geluidhinder	28
8.9 Volksgezondheid en veiligheid	28
8.10 Indirecte, secundaire en cumulatieve gevolgen	28
9. VERGELIJKING VAN DE ALTERNATIEVEN	29
10. OVERZICHT VAN LEEMTEN IN KENNIS EN INFORMATIE	30
11. SAMENVATTING VAN HET MER	31

## BIJLAGEN

1. Openbare bekendmaking van Gedeputeerde Staten van Utrecht omtrent milieu-effectrapportage voor het op te stellen provinciale afvalstoffenplan (PAP II) in Staatscourant nr. 171 van 5 september 1988.
2. Brief van het College van Gedeputeerde Staten van 30 augustus 1988 aan de Commissie voor de milieu-effectrapportage met verzoek om advies voor de richtlijnen voor het milieu-effectrapport.
3. Samenstelling van de werkgroep van de Commissie voor de milieu-effectrapportage.
4. Lijst van inspraakreacties.
5. Lijst van begrippen en afkortingen.

## 1. INLEIDING

Provinciale Staten van Utrecht dienen op grond van de Afvalstoffenwet<sup>1</sup> plannen vast te stellen voor de verwijdering van een aantal in de provincie vrijkomende afvalstoffen waaronder huishoudelijk afval, grof huisvuil, met deze stoffen te verwerken bedrijfsafval en bouw- en sloopafval. Deze plannen<sup>2</sup> moeten binnen een periode van vijf jaar na vaststelling worden herzien. Vanwege het beoogde integrale karakter zullen bij de besluitvorming over het FAP-2 tevens worden betrokken: agrarisch afval, verontreinigde grond, baggerspecie, kolkenslib, rioolzand, marktafval, veegvuil, klein chemisch afval, zwerfvuil en plantsoenafval.

In mei 1982 hebben de Provinciale Staten voor de eerste maal een Provinciaal Afvalstoffenplan vastgesteld (FAP-1). Dit plan had betrekking op huishoudelijke afvalstoffen, grof huisvuil, bedrijfsafval en bouw- en sloopafval. Op 25 juni 1986 werd een partiële herziening van het eerste afvalstoffenplan door Provinciale Staten vastgesteld. Op 5 september 1988 (zie bijlage 1) is de besluitvormingsprocedure voor de herziening van het eerste plan formeel van start gegaan. De regels met betrekking tot milieueffectrapportage (m.e.r.) zoals die zijn neergelegd in de wet van 23 april 1986 tot uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) zullen op deze besluitvorming worden toegepast. Per brief van 30 augustus 1988 verzocht Gedeputeerde Staten (bijlage 2) de Commissie voor de m.e.r. om overeenkomstig de bepalingen van de Wabm te adviseren over de richtlijnen met betrekking tot de inhoud van het door de provincie op te stellen milieu-effectrapport (MER).

Het onderhavige advies is opgesteld door een werkgroep uit de Commissie voor de m.e.r. De samenstelling van deze werkgroep is gegeven in bijlage 3. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt daarom verder in dit advies "de Commissie" genoemd. De Commissie vergaderde op 28 september en 31 oktober 1988. In de laatste vergadering werd de tekst van dit advies vastgesteld. Op 7 september bracht de Commissie tevens een werkbezoek aan de provincie. Op 18 oktober wisselde de Commissie van gedachten met de Gedeputeerde voor milieuzaken van de provincie Utrecht en ambtelijke vertegenwoordigers over een tussentijds concept-advies van de Commissie.

- 
1. Artikel 4 (huishoudelijke afvalstoffen), art.17 (grof huisafval), art. 25 (bedrijfsafvalstoffen) en art. 26 [bij a.m.v.b. aangewezen andere categorieën van afval, te weten: bouw- en sloopafval (Besluit van 7-1-'80), ziekenhuisafval (Besluit van 5-1-'82) en zuiveringsslib (Besluit van 24-10-'85)].
  2. Artikel 14 van de Afvalstoffenwet biedt de mogelijkheid tot vrijstelling van de verplichting een plan te herzien binnen vijf jaar nadat het is vastgesteld. Deze vrijstelling kan voor maximaal vijf jaar worden verleend (zie noot 3, blz. 3).



Het doel van het onderhavige advies is aan te geven welke milieu-aspecten de aandacht verdienen bij het opstellen van het provinciale beleid ten aanzien van de afvalverwijdering in Utrecht. Daarmee wordt tevens de gewenste inhoud van het op te stellen MER bij het PAP-2 afgebakend.

In de opstelling van haar advies heeft de Commissie alle (in totaal 12) via de provincie ontvangen adviezen, commentaren en opmerkingen die schriftelijk werden uitgebracht, in beschouwing genomen. Voor zover deze reacties (zie bijlage 4) betrekking hebben op milieu-aspecten van het voornemen, werden zij in het advies verwerkt. Waar zulks het geval is, wordt in de tekst door middel van een voetnoot naar de betreffende reactie verwezen.

Ten behoeve van dit advies heeft de Commissie verder de beschikking gekregen over de volgende documenten:

- het eerste Provinciale Afvalstoffenplan 1982-1987, vastgesteld op 26 mei 1982
- de startnotitie MER voor het provinciaal Afvalstoffenplan II van augustus 1988
- de partiële herziening van het eerste Afvalstoffenplan van 25 juni 1986

Het onderhavige advies is samengesteld in volgorde van de onderwerpen welke een MER tenminste moet bevatten op grond van artikel 41 j van de Wabm. Bij het begin van hoofdstukken 4 tot en met 11 van het onderhavige advies wordt de tekst van de bijbehorende passage in dit wetsartikel aangehaald. Hoofdstuk 2 van het advies bevat een samenvatting van de belangrijkste aandachtspunten in dit advies (gedeeltelijk in de vorm van beknopt geformuleerde vragen waarop het MER ten behoeve van de besluitvorming antwoord zal moeten geven). Hoofdstuk 3 geeft aanbevelingen voor de vorm en presentatie van het MER.

## 2. SAMENVATTING VAN HET ADVIES

Provinciale Staten van Utrecht hebben het voornemen bekend gemaakt voor de planperiode 1989-1993<sup>3</sup> een Afvalstoffenplan op te stellen voor de verwijdering van een aantal in de provincie vrijkomende afvalstoffen waaronder huishoudelijk afval, grof huisvuil, met deze stoffen te verwerken bedrijfsafval en bouw- en sloopafval. Vanwege het beoogde integrale karakter zullen bij de besluitvorming over het PAP-2 tevens worden betrokken: agrarisch afval, verontreinigde grond, baggerspecie, kolkenstrib, rioolzand, marktafval, veegvuil, klein chemisch afval, zwerfafval en plantsoenafval. De regels met betrekking tot milieu-effectrapportage (m.e.r.) zullen op de besluitvorming over het Afvalstoffenplan worden toegepast.

Het doel van het onderhavige advies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage is de milieu-aspecten van het voorgenomen provinciale beleid ten aanzien van de afvalstoffenverwijdering af te bakenen en de gewenste inhoud van het door de provincie op te stellen milieu-effectrapport (MER) aan te geven.

Het advies van de Commissie is opgezet in volgorde van de onderwerpen welke een MER tenminste moet bevatten volgens de systematiek van artikel 41 j van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne waarin de m.e.r.-regeling is opgenomen.

De belangrijkste aandachtspunten van dit advies zijn hieronder samengevat gedeeltelijk in de vorm van vragen en punten waaraan het MER ten behoeve van de besluitvorming aandacht zal moeten geven.

### Vorm en presentatie van het MER (hoofdstuk 3)

- Het MER kan worden opgesteld als afzonderlijk document of als onderdeel van het Afvalstoffenplan. In het laatste geval dient de herkenbaarheid van het MER-gedeelte te worden gewaarborgd.
- De inhoud van het MER zal zo objectief mogelijk moeten zijn en moeten worden gericht op de bij betrokkenen levende vragen.

### Doel en probleemstelling (hoofdstuk 4)

Het MER wordt opgesteld ten behoeve van de besluitvorming omtrent het PAP-2 voor zover dit plan betrekking heeft op de methodes van definitieve verwijdering van afvalstoffen, de daarvoor te creëren voorzieningen en zo mogelijk de locaties van die voorzieningen (inrichtingen)<sup>4</sup>; het dient om de milieu-gevolgen van de voorgenomen activiteit en de redelijkerwijs in

---

3 Bij Koninklijk Besluit dd 24 september 1987 (nr. 72) is aan de provincie vrijstelling verleend van de verplichting het PAP I te herzien voor 26 mei 1987. De datum waarop het herziene plan dient te worden vastgesteld is bepaald op 26 mei 1989.

4 Besluit van 20 mei 1987, houdende de uitvoering van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Besluit milieu-effectrapportage): Toelichting op de bijlage. Staatsblad 1987, 278.

beschouwing te nemen alternatieven en varianten daarvan begrijpelijk te maken voor alle betrokken partijen.

- Gelet op de eisen die in Hoofdstuk 2 paragraaf 2 van de Afvalstoffenwet worden gesteld aan een Afvalstoffenplan, zal dat plan en het daarbij horende MER aan moeten geven welk beleid zal worden vastgesteld over de methoden van inzameling, transport en verwerking van het afval, de daarvoor benodigde voorzieningen en eventuele locaties. Daarbij is het nodig dat duidelijk wordt gemaakt in welke gevallen het plan rechtstreeks van toepassing kan zijn en in welke gevallen nadere uitwerking door middel van besluiten van provincie, gemeente(n) of Openbaar lichaam Afvalverwijdering Utrecht (AVU) nodig is. Hierbij dient tevens aandacht te worden geschonken aan de eisen en randvoorwaarden waar de betreffende uitvoeringsplannen aan dienen te voldoen.
- Het MER moet uitsluitend geven over de vraag of de voorgenomen verwijderingsmethoden gemeentelijk, regionaal of bovenregionaal zullen worden aangepakt. Daarbij zal duidelijkheid moeten worden verschaft over de eventuele in- en uitvoer van afvalstoffen van respectievelijk naar Zuid-Holland (Afvalverwerking Rijnmond) en Drenthe (VAM, Wijster).
- Met het oog op het voortschrijdende karakter van het Afvalstoffenplan is het wenselijk dat het plan niet alleen het beleid vastlegt voor de komende planperiode, maar daarnaast ook een visie geeft op de afvalverwijdering op middellange en lange termijn (3e en 4e planperiode). Ook in het MER zal aandacht aan de afvalverwerking op langere termijn moeten worden geschonken.
- Het MER zal de categorieën afval moeten afbakenen die worden behandeld; welke selectie-criteria zijn hierbij gehanteerd?
- Het MER moet aangeven hoe groot naar verwachting in de tweede planperiode de jaarlijkse hoeveelheden en de samenstelling van de verschillende categorieën afvalstoffen zullen zijn, die geproduceerd en vervolgens verwijderd dienen te worden. De aannames en de te verwachten ontwikkelingen op de middellange en lange termijn moeten eveneens worden beschreven.
- In het MER zal aandacht moeten worden besteed aan intensivering van de handhaving (toezicht en controle). Bij de evaluatie van het MER zullen de resultaten van een stringenter handhavingsbeleid moeten worden bekeken.
- Het MER zal een korte evaluatie moeten bevatten van het eerste plan. Bij dit onderwerp behoort een overzicht van de huidige voorzieningen en installaties in de provincie, die in gebruik zijn voor de verwijdering van de betrokken afvalstoffen, en een beschrijving van de samenwerkingsgebieden.

#### Het beleid en de alternatieven (hoofdstuk 5)

- Welke beleidsalternatieven komen in aanmerking voor beschouwing bij de vaststelling van het provinciale afvalstoffenbeleid?
- Welk gewicht wordt hierbij toegekend aan welke methoden voor de diverse elementen van het afvalverwijderingsproces? Welke voorzieningen en eventuele locaties worden daarvoor aangeduid?
- Welke van deze alternatieven heeft de voorkeur en waarom?

- Hoe is het meest milieu-vriendelijk alternatief tot stand gekomen? Hoe verhoudt dit meest milieu-vriendelijke alternatief zich tot de voorgenomen activiteit?
- Het nulalternatief betreft de situatie waarbij het huidige beleid c.q. de huidige situatie wordt voortgezet. De huidige situatie met autonome ontwikkeling moet worden beschouwd als een referentiekader voor de milieu-gevolgen van de voorgenomen activiteit en de overige in beschouwing te nemen beleidsalternatieven.

#### Besluitvorming (hoofdstuk 6)

- Hoe zal de besluitvorming over het vast te stellen provinciale Afvalstoffenplan verlopen en welke procedure en tijdplan worden daarbij gevolgd?
- Welke reeds genomen besluiten, beleidsvoornemens of beleidsuitspraken stellen randvoorwaarden of beperkingen aan de besluitvorming? Welke rol spelen Afvalstoffenplannen van andere provincies hierbij (zoals b.v. van Noord- en Zuid- Holland en Drenthe)?
- Welke andere besluiten (en door welke instanties) zullen nog moeten worden genomen om het provinciale afvalstoffenbeleid tot uitvoering te kunnen brengen? Spelen hierbij eventuele uitwerkingsplannen door het Openbaar Lichaam AVU of gemeenten mee?

#### Het bestaande milieu en de ontwikkeling daarvan (hoofdstuk 7)

- De omvang van het studiegebied in dit beleidsplan varieert per milieu-aspect. Het studiegebied omvat die gebieden waar meetbare of bespeurbare milieu-veranderingen kunnen worden verwacht bij uitvoering van het voorgenomen beleid of de alternatieven daarvan.
- De bestaande toestand van het milieu dient te worden beschreven voor de locaties van die afvalinrichtingen, waarvan tijdens de tweede planperiode het gebruik zal worden gewijzigd.
- Met betrekking tot die locaties verdienen bij dit onderdeel van het MER de volgende milieu-aspecten de aandacht:
  - abiotische aspecten (bodempbouw, hydrologie, geomorfologie, bodemkwaliteit en -samenstelling, luchtkwaliteit, omgevingsgeluidniveau's), biotische aspecten (levensgemeenschappen/ecotopen), visueel-ruimtelijke en cultuurhistorische kenmerken en verder volksgezondheid en veiligheid.

#### Gevolgen voor het milieu (hoofdstuk 8)

- Met het oog op het beleidsplanniveau van de betrokken besluitvorming, is het belangrijk dat het MER - voor het strategisch deel van het plan - beschrijft welke milieu-compartimenten bij welk alternatief de meeste belasting zullen ondervinden. Per beleidsalternatief kan dit gebeuren door de aard en globale omvang van de emissies naar de verschillende milieu-compartimenten aan te geven.
- Welke voorspellingsmethoden en -modellen zijn gebruikt?
- In de paragrafen 8.3 tot en met 8.10 van het advies wordt, voornamelijk in de vorm van vragen, ingegaan op de te verwachten gevolgen per milieu-aspect zoals hierboven genoemd onder het bestaande milieu (hoofdstuk 7). Tevens zijn vragen opgenomen over indirecte, secundaire en cumulatieve

gevolgen van uitvoering van het voorgenomen beleid en eventuele vervolgvormen.

#### Vergelijking van de alternatieven (hoofdstuk 9)

- Hoe worden de gevolgen voor het milieu van de verschillende alternatieven beoordeeld en hoe worden deze in onderlinge vergelijking per milieuaspect gewaardeerd?

#### Leemten in kennis en informatie (hoofdstuk 10)

- Welke leemten in kennis en informatie bestaan er nog? Welke onzekerheden zijn er ten aanzien van de gebruikte gegevens, de gebruikte voorspellingsmethoden en de te verwachten milieu-gevolgen?
- Wat is het belang van deze leemten in kennis voor de besluitvorming?
- Zullen er voorbereidingen worden getroffen om de werkelijk optredende gevolgen voor het milieu van de afvalverwijdering in de tweede planperiode te kunnen meten en evalueren? Dit met het oog op de mogelijkheid tot bijstelling van het beleid tijdens de tweede en volgende planperiodes.

#### Samenvatting van het MER (hoofdstuk 11)

- Is de samenvatting van het MER goed afgestemd op de inhoud van het MER of het MER-gedeelte van het Afvalstoffenplan?
- Bevat de samenvatting een beschouwing van die milieu-aandachtspunten die centraal stonden tijdens de periode van inspraak en advisering ten behoeve van de richtlijnen voor het op te stellen MER?

### 3. VORM EN PRESENTATIE VAN HET MER

Het MER kan worden opgesteld als een op zich zelf staand document. Het kan ook worden gepresenteerd als onderdeel van het ontwerp PAP-2. In het laatste geval zal het MER daarin dan afzonderlijk herkenbaar moeten zijn. Dit kan o.a. worden gerealiseerd door bij de opzet van een geïntegreerd document rekening te houden met die onderwerpen die een MER tenminste moet bevatten volgens de systematiek van artikel 41 j van de Wabm.

Voor de presentatie van het MER wordt gewezen op de volgende aandachtspunten:

- In het MER moeten keuze-elementen, die bepalend zijn geweest bij de opstelling naar voren worden gebracht.
- Het MER moet voorzien zijn van een samenvatting, die goed is afgestemd op de inhoud van het MER of van het MER-gedeelte van het ontwerp-PAP-2.
- Onderbouwende informatie kan in bijlagen behorende tot het MER worden opgenomen. Daartoe moeten ook behoren een verklarende begrippenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst.

#### 4. DOEL EN PROBLEEMSTELLING

*Artikel 41 j, lid 1 onder a van de Wabm:*

Een MER bevat tenminste: "Een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd".

##### 4.1 Algemeen

Alvorens het doel van de voorgenomen activiteit, alsmede de probleemstelling waaruit dit doel moet worden afgeleid, goed te kunnen omschrijven, dient duidelijk te zijn wat onder de voorgenomen activiteit wordt verstaan. In principe behelst de voorgenomen activiteit het vaststellen van een plan inzake verwijdering van diverse categorieën afvalstoffen. Deze activiteit kan worden uitgewerkt in een aantal te nemen beleidsbeslissingen betreffende ondermeer de methodes van definitieve verwijdering van afvalstoffen, de daarvoor te creëren voorzieningen en de locaties van die voorzieningen (zie ook hoofdstuk 5)<sup>5</sup>. Bij het formuleren van de probleemstelling en het doel van de voorgenomen activiteit zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met deze verschillende beslispunten en de in dat verband aanwezige opties.

##### 4.2 Doel

Het doel van de voorgenomen activiteit zal moeten worden afgeleid uit de probleemstelling.

Het doel kan in algemene zin worden geformuleerd als het vaststellen van een plan op basis waarvan (op termijn) een afvalverwijderingssituatie kan worden gerealiseerd waarin zoveel mogelijk wordt voldaan aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen inzake afvalverwijdering, nationaal geldende milieu-normen, streefwaarden enz.

In het MER dienen de hoofddoelstellingen, de daarvan afgeleide nevendoelestellingen en overige beoordelingscriteria duidelijk te worden beschreven.

Op basis van de startnotitie (blz. 8) constateert de Commissie dat de provincie een drietal doelstellingen heeft vastgesteld:

- voorkomen van het ontstaan van afval;
- bevorderen van hergebruik/nuttige toepassing van afvalstoffen (bijvoorbeeld selectief slopen);

---

5 Besluit van 20 mei 1987, houdende de uitvoering van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Besluit milieu-effectrapportage): Toelichting op de bijlage. Staatsblad 1987, 278.

- het op een milieuhygiënisch verantwoorde en doelmatige wijze verwerken van niet herbruikbare afvalstoffen (b.v.k. verbranding met benutting van de vrijkomende energie)

#### 4.3 Probleemstelling

Het MER zal een heldere probleemstelling dienen te bevatten. De Commissie verwacht dat daarin onder meer rekening zal worden gehouden met de volgende punten:

- Het is bij een m.e.r. op planniveau moeilijk om een goed zicht te krijgen op de concrete activiteiten die een gevolg zullen of kunnen zijn van de vaststelling van het plan. Dit geldt des te sterker, indien het plan zelf onduidelijkheid laat bestaan over het karakter van de erin genomen beslissingen. Voor een zo goed mogelijke karakterisering is een heldere omschrijving van de verschillende beslissingen nodig. Het MER zou daarbij een onderscheid kunnen maken tussen beslissingen in het plan die:
  - 1- rechtstreeks leiden tot bepaalde noodzakelijke of verplichte activiteiten van de provincie of van anderen;
  - 2- randvoorwaarden opleggen aan door anderen te ondernemen activiteiten, waarbij vastgelegd is hoe die anderen moeten handelen;
  - 3- randvoorwaarden opleggen aan door anderen te ondernemen activiteiten, waarbij in meer of mindere mate ruimte wordt gelaten aan die anderen in hun handelen;
  - 4- de provincie of anderen een bepaalde inspanningsverplichting opleggen (bijvoorbeeld ten aanzien van voorlichting).
- In verband met de na het PAP-2 komende besluiten ter uitvoering van dat plan, is het van belang dat het MER aangeeft welke (beleids)beslissingen definitief in het PAP-2 zullen worden vastgesteld en welke latere besluiten door wie moeten worden genomen en wat de ruimte is die overblijft voor die latere besluiten ter invulling van het beleid.
- Het MER moet een visie bevatten op de juridische hiërarchie van de beslissingen in het PAP zelf en de besluiten van provincie, gemeenten en O.L. AVU. Het betreft besluiten die ten dele eveneens m.e.r.-plichtig kunnen zijn. Het MER zal moeten aangeven tot welke instanties en groepen van personen de beslissingen van het PAP-2 en de latere besluiten zich zullen richten: de provincie zelf, het O.L. AVU, de gemeenten, particuliere (afval)bedrijven of burgers. Bovendien moet worden aangegeven, welke de bevoegdheden van de Provincie zijn en wat de mate van bindendheid voor de diverse betrokkenen is. Bijvoorbeeld ten aanzien van de tarieven, of ten aanzien van de voorschriften over inzamelings- of verwerkingsmethoden of ten aanzien van handhaving.

---

6 Deze typen beslissingen in het plan zijn gerangschikt in afnemende mate van bindendheid.



- In het MER moet worden aangegeven welke bevoegdheden bij de provincie, respectievelijk de gemeenten of samenwerkingsgebieden liggen. Zijn uit de vorige planperiode lessen te trekken over de hantering van die bevoegdheden?
- Het MER moet uitsluitend geven over de vraag of de voorgenomen inzamelings- en verwerkingsmethoden gemeentelijk, regionaal of bovenregionaal zullen worden aangepakt. Daarbij zal duidelijkheid moeten worden verschaft over de eventuele uitvoer van afvalstoffen naar buiten de provincie gelegen inrichtingen zoals de AVR en VAM.
- Het MER zal na de vaststelling van beleidskeuzen moeten aangeven of de benodigde voorzieningen en locaties voor verwijdering op provinciaal dan wel op regionaal niveau liggen.

De Commissie is verder van mening dat bij de behandeling van de probleemstelling in het MER aandacht dient te worden besteed aan de volgende onderwerpen.

#### De planperiode voor het PAP-2

De Afvalstoffenwet geeft aan dat afvalstoffenplannen binnen een periode van vijf jaar na vaststelling dienen te worden herzien. Dit bepaalt de planperiode van het PAP-2 (zie noot 3 op blz. 3). Met het oog op het voortschrijdend karakter van het PAP-2, is het nodig dat het PAP-2 na de planperiode globaal uitzicht biedt op de wenselijke ontwikkelingen voor de middellange termijn (de derde planperiode van 5 jaar) en de lange termijn (de vierde planperiode van 5 jaar).

#### Afbakening categorieën afval

In de startnotitie is vermeld dat het PAP-2 betrekking zal hebben op de verwijdering van huishoudelijk afval, grof huisvuil, met deze stoffen te verwerken bedrijfsafval en bouw- en slooafval. Vanwege het beoogde integrale karakter zullen bij de besluitvorming over het PAP-2 tevens worden betrokken: mestoverschotten, agrarisch afval, verontreinigde grond, baggerspecie, kolkenslib, rioolzand, marktafval, veegvuil, klein chemisch afval, zwerfvuil en plantsoenafval. Er heeft een selectie plaatsgevonden ten aanzien van aandachtsstromen die in het MER zullen worden behandeld. Deze selectie zal goed dienen te worden beschreven.

Ten aanzien van de bedrijfsafvalstoffen dient het MER duidelijk te stellen welke afvalstoffen hiermee worden bedoeld. Volgt de afbakening van deze categorie afvalstoffen de beschrijving volgens het Nederlands Normalisatie Instituut?

---

7 Afval en afvalverwijdering, benamingen en definities NEN 6410, 1e druk september 1985.

Daarnaast zal de relatie tot chemische afvalstoffen moeten worden aangegeven, al was het alleen maar omdat die ook kunnen voorkomen in de in het plan te behandelen afvalstoffen.

#### De omvang van de afvalstromen

Het MER moet aangeven, hoe groot naar verwachting in de gestelde planperiode de totale jaarlijkse hoeveelheid (in gewicht en volume) en de samenstelling van de verschillende categorieën te verwijderen afvalstoffen is; hierbij dient een onderscheid te worden aangebracht tussen afvalproductie en afvalaanbod. Daarbij is het van belang dat naast een prognose van de totale omvang van het afvalprobleem ook een specificatie van de ontwikkeling wordt gegeven op basis van twee autonome beïnvloedingscomponenten. Deze componenten zijn: ontwikkelingen van demografische aard en ontwikkelingen in de afvalproductie per hoofd van de bevolking. Het verdient daarbij aanbeveling deze prognose niet slechts voor de planperiode van 5 jaar op te stellen doch ook een schatting voor de ontwikkeling op de middellange en lange termijn in de beschouwing te betrekken. Daarnaast behoort het MER inzicht te verschaffen in de mate en aard van onzekerheid van de schattingen en tevens een hoge en een lage prognose te omvatten. Ook de invloed van scheiding aan de bron / gescheiden inzameling van afvalcomponenten en afvalfracties dient in de prognoses zichtbaar te zijn; er dient onderscheid te worden gemaakt in geproduceerde hoeveelheden afval en te be- en/of verwerken hoeveelheden afval.

Andere vragen die in het MER moeten worden behandeld met betrekking tot de afvalstromen, zijn:

Welke aandelen hiervan zullen naar verwachting over welke perioden worden afgevoerd voor be- en/of verwerking buiten de provincie bij bijvoorbeeld AVR en VAM? Welke hoeveelheden afval van welke categorieën zijn afkomstig uit andere provincies?

De indeling van de provincie in één samenwerkingsgebied (het openbaar lichaam Afvalverwijdering Utrecht) zal onderdeel moeten uitmaken van het PAF-2. Daarbij moet worden vermeld of in de samenstelling van dit gebied verandering is opgetreden sinds de aanvang van het PAP-1 en of verdere wijzigingen worden voorzien. Een heroverweging van de omvang van het samenwerkingsgebied, bijvoorbeeld indien de schaalgrootte en de geografische spreiding van de afvalinrichtingen daartoe aanleiding geven, kan relevant zijn voor de milieu-gevolgen, die in het MER worden beschreven.

#### Bestrijding illegale afvalverwijdering

Illegale afvalverwijdering komt nog steeds voor. Diverse categorieën afvalstoffen die in het PAF-2 zijn daarbij in het geding. De bestrijding van illegale situaties en een grotere mate van handhaving zullen aan de orde moeten komen. Daarbij kan aandacht worden besteed aan een aantal aspecten van het handhavingsbeleid, zoals de relatie toezicht-opsporing; de organisatorische vormgeving voor betrokken overheden; coördinatie/overleg (intern/extern); verantwoordelijkheden-/taken/samenwerking; en programmering van de controle.

In de evaluatie van het MER zal aandacht moeten worden besteed aan de resultaten van een stringenter handhavingsbeleid.

#### Creëren van reservecapaciteit

In het beleid van de provincie zal voldoende reservecapaciteit moeten worden ingebouwd voor de verwijdering van de betrokken categorieën afval ten einde het hoofd te kunnen bieden aan mogelijke onvoorziene omstandigheden. Als voorbeeld hiervoor kunnen die situaties gelden, die genoemd zijn in par. 5.3 van het onderhavige advies, waarin de afvalverwijdering zou stagneren door technische of maatschappelijke oorzaken.

#### Het huidige beleid en situatie

Het MER zal een korte evaluatie moeten bevatten van het PAP-1. Welke van de doelstellingen van het PAP-1 zijn gerealiseerd en welke niet? In het MER zal duidelijk dienen te worden gemaakt op welke wijze wordt aangesloten op het beleid zoals dat in het PAP-1 was uitgestippeld.

Bij dit onderwerp behoort ook een overzicht van de voorzieningen en installaties die nu binnen de provincie in werking zijn binnen de verwijderingsstructuur van de betrokken afvalstoffen. Daarbij dient de wijze van beheer te worden vermeld. In welke gemeenten gelden op dit moment maatregelen voor de gescheiden inzameling van afvalcomponenten/afvalfracties? Welke componenten/fracties betreft dit en hoe worden ze gebruikt of nuttig toegepast?

Dit overzicht van voorzieningen en installaties zou tezamen met de huidige afvalstromen in beeld kunnen worden gebracht in de vorm van een stroomschema. Een dergelijk stroomschema van de huidige situatie kan een nuttige dienst bewijzen als uitgangssituatie bij de formulering van de mogelijke beleidsalternatieven.

#### Beoordelingscriteria

Bij de beschrijving van de probleemstelling in het MER dienen ook beoordelingscriteria te worden geformuleerd aan de hand waarvan de verschillende beleidsalternatieven kunnen worden uitgewerkt en getoetst. Hiertoe behoren milieu-normen en streefwaarden, specificaties van milieukwaliteit zoals water- en bodemkwaliteitsnormen en ruimtelijke criteria.

Voorts vraagt de Commissie aandacht voor een milieuhygiënisch verantwoorde afwerking van afvalverwerkingsterreinen, die tijdens de tweede planperiode of daarna worden gesloten. Daartoe zou in het kader van vergunningverlening moeten worden geregeld op welke wijze na sluiting van een stortplaats de nazorg moet plaatsvinden. In dit verband zijn met name van belang:

- bovenafdichting
- bemonstering en controle van de grondwaterkwaliteit.

De Commissie is van mening dat het bovenstaande in PAP-2 dient te worden opgenomen, alsmede dat zonodig afstemming dient plaats te vinden met het provinciale bodemsaneringsbeleid.

5. BESCHRIJVING VAN DE VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN DE REDELIJKERWIJS IN BESCHOUWING TE NEMEN ALTERNATIEVEN EN VARIANTEN DAARVAN

*Artikel 41 j, lid 1 onder b van de Wabm:*

Een MER bevat tenminste: "een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen".

5.1 Algemeen

Het afvalverwijderingsbeleid van de provincie zal moeten zijn gericht op de voortgaande opzet van een milieuhygiënisch verantwoorde en doelmatig functionerende afvalverwijderingsstructuur in de gehele provincie. Zowel bij de inzameling en het transport als bij de be- en verwerking is sprake van verschillende methoden en technieken. Deze methoden en technieken vormen de modules voor de mogelijke beleidsalternatieven ten aanzien van de toekomstige verwijdering van de afvalstoffen in de provincie. Alvorens in te gaan op een bespreking van de verschillende mogelijke alternatieven voor het MER is het nodig eerst enige termen nader te definiëren die in dit hoofdstuk worden gebruikt.

Onder beleidsalternatief wordt in dit hoofdstuk verstaan: een combinatie van maatregelen voor de verwijdering van de betrokken afvalstoffen die leidt tot de beheersing van het afvalprobleem.

Onder modules (deelprocessen)<sup>8</sup> worden die verschillende stappen in het verwijderingsproces van het afval begrepen, welke kunnen bijdragen tot de beoogde beheersing van het afvalprobleem, b.v. gescheiden inzameling, hergebruik en nuttig gebruik, mechanisch scheiden, verbranden, storten etc.

Als varianten, die bij elke module denkbaar zijn, valt een onderscheid te maken naar de locatie, naar de wijze van uitvoering en tempo van invoering, naar de toegepaste technieken etc.

Afvalstromen

In de startnotitie wordt een aantal afvalstromen onderscheiden waarvoor het wenselijk is de verwijdering (op onderdelen) te sturen, te weten: huishoudelijke afvalstoffen, grof huisvuil, verbrandbare bedrijfsafvalstoffen en onverbrandbare bedrijfsafvalstoffen, bouw- en sloopafval, agrarisch afval, verontreinigde grond, baggerspecie, kolkenlib en rioolzand, veegvuil, marktafval, klein chemisch afval, zwerfafval en plantsoenafval.

-----

8 Modules of deelprocessen zijn synoniem aan de term "bouwstenen", zoals deze is gebruikt in de adviezen voor richtlijnen van de Commissie m.e.r. voor de inhoud van de milieu-effectrapporten ten behoeve van de provinciale afvalstoffenplannen van bijvoorbeeld Noord-Brabant, Drenthe en Noord-Holland.

Daarentegen worden de categorieën: zuiveringsslib, ziekenhuisafval, verbrandingsresiduën en autowrakken om uiteenlopende redenen buiten de m.e.r. gelaten. Wel zullen de relaties met de afval-categorieën uit het PAP worden behandeld (blz. 7 van de startnotitie).

Het MER zal de selectie van te behandelen afvalstromen goed dienen te onderbouwen.

Als modules binnen de te ontwikkelen beleidsalternatieven komen vooral in aanmerking:

Huishoudelijke afvalstoffen, grof huisvuil en met deze stoffen te verwerken (verbrandbare) bedrijfsafval, markt- en zwerfafval en plantsoenafval

- terugdringen van het ontstaan van afval
- scheiding aan de bron en hergebruik
- gescheiden inzameling
- procesmatige scheiding in fracties
- nuttig gebruik van gescheiden componenten en fracties
- verwijdering schadelijke stoffen
- composteren GFT-afval
- verbranden met of zonder benutting van de vrijkomende energie
- gecontroleerd storten

Onverbrandbare bedrijfsafvalstoffen

- hergebruik/nuttige toepassing
- storten

Verontreinigde grond

- reiniging (b.v. thermische verwerking)
- tijdelijke opslag in afwachting verwerkingsmethoden (TOP's)
- gecontroleerd storten

Baggerspecie

- ontwateren en gecontroleerd storten
- scheiding in meer en minder verontreinigde deelstromen

Kolkenlib, rioolzand

- ontwateren en storten
- thermische verwerking

Bouw- en sloopafval

- selectief slopen en hergebruik componenten
- sorteren en hergebruik componenten
- verwerking in BSBI's en hergebruik componenten/fracties
- integraal storten

Agrarisch afval

- gebruik als bodemverbeteraar
- procesmatige verwerking (composteren, drogen etc.)

Mestoverschotten

- procesmatige verwerking

## Veegvuil

- gecontroleerd storten

Het MER zal een beknopte beschrijving van de reëel toe te passen modules moeten presenteren.

## 5.2 Beleidsalternatieven

In het MER dient te worden uiteengezet welke beleidsalternatieven voor de tweede planperiode in aanmerking komen voor beschouwing. De variabiliteit in de beleidsalternatieven ontstaat vooral door toekenning van een verschillende voorkeur aan de onderscheiden modules. Het is noodzakelijk dat het MER aandacht schenkt aan de plaatsing van diverse modules in een prioriteitsrangorde. Hierbij is de hoogste prioriteit aan die modules te geven die in principe het beste aan de doelstellingen van het PAP-2 beantwoorden. Aangezien modules met een hoge prioriteit in veel gevallen onvoldoende mogelijkheid bezitten om het afvalverwijderingsprobleem geheel op te kunnen lossen, moeten ook de modules van lagere prioriteit in de formulering van de beleidsalternatieven worden betrokken. Zo zullen er, ongeacht welke rangorde wordt aangehouden, altijd reststoffen overblijven die uiteindelijk op gecontroleerde wijze moeten worden gestort.

Beleidsalternatieven kunnen niet alleen worden geformuleerd door toekenning van verschillende rangorden maar ook door variatie in de verhoudingen waarin van de verschillende modules gebruik kan worden gemaakt. Ook zijn varianten op beleidsalternatieven mogelijk via verschillen in de fasering van de invoering van bepaalde modules over de tijdsduur van de tweede planperiode en de schaal, waarop de voorzieningen worden opgezet. Tot slot kunnen varianten ontstaan door de toepassing van verschillende technieken in de onderscheiden modules.

Bij de formulering en de opzet van beleidsalternatieven in het MER staat de onderlinge samenhang van de verschillende modules centraal. Een bepaalde bouwsteen heeft slechts zin als de voorgaande en opvolgende modules daarop aansluiten. Meer concreet betekent dit dat de keuze voor een bepaalde be- of verwerkingsmethode als module automatisch gevolgen heeft voor de daaraan voorafgaande wijze van inzamelen als ook voor de wijze waarop deelstromen of reststoffen daarop aansluitend dienen te worden verwerkt.

Het spreekt vanzelf dat vanwege de genoemde variabiliteitsmogelijkheden in theorie zeer vele beleidsalternatieven mogelijk zijn. In het het MER zullen slechts enkele beleidsalternatieven behoeven te worden geformuleerd, die aansluiten bij het doelmatigheids criterium van de Afvalstoffenwet, de uitgangspunten van het rijksoverheidsbeleid inzake de motie Lansink en de

