

ADVIES VOOR RICHTLIJNEN  
VOOR HET MILIEU-EFFECTRAPPORT  
PROVINCIAAL AFVALSTOFFENPLAN (PAP)  
FLEVOLAND

22 november 1989

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

**Advies voor richtlijnen**

Advies voor richtlijnen milieu-effectrapport Provinciale Afvalstoffen-  
plan Flevoland / [Utrecht : Commissie voor de milieu-effectrapportage  
ISBN 90-5237-104-0  
SISO 614.62 UDC [504.064.2:628.47](492.66)  
Trefw.: milieu-effectrapportering ; Flevoland /  
Provinciale Afvalstoffenplan ; Flevoland.



## commissie voor de milieu-effectrapportage

Aan het College van Gedeputeerde  
Staten van Flevoland  
Postbus 55  
8200 AB Lelystad

uw kenmerk  
WenM/8909615/B

uw brief  
18 september 1989

ons kenmerk  
U1054-89/Re/cv/241-38

onderwerp  
Advies voor richtlijnen MER-PAP  
Flevoland

utrecht,  
22 november 1989

In Uw brief van 18 september jl. (kenmerk WenM/8909615/B) stelde U de Commissie voor de milieu-effectrapportage in de gelegenheid advies uit te brengen voor de richtlijnen voor het milieu-effectrapport voor het provinciale afvalstoffenplan.

Overeenkomstig artikel 41 n, eerste lid van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) bied ik U hierbij het advies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage (de Commissie) aan.

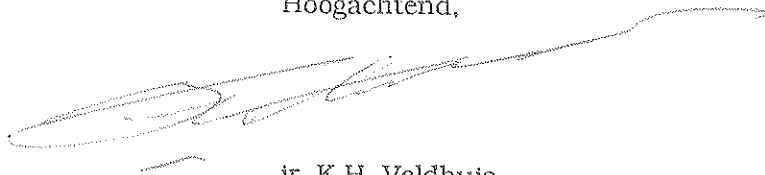
Voor de volgende punten wil ik Uw speciale aandacht vragen:

1. De Commissie heeft in haar advies de ervaringen bij eerdere milieu-effectrapportages voor afvalstoffenplannen betrokken. Dat heeft geleid tot een afwijkende opzet voor het advies in vergelijking met eerdere adviseringen. Er is meer nadruk gelegd op de inpassing en het gebruik van het milieu-effectrapport bij het voorbereiden van het afvalstoffenplan. De Commissie verwacht dat daardoor een nuttiger gebruik van milieu-effectrapportage kan worden bereikt.
2. Bij de voorbereiding van dit advies heeft tussentijds informeel overleg plaatsgevonden. Gezien het vernieuwende karakter van het advies is de Commissie graag bereid tot tussentijds overleg bij het vaststellen van de richtlijnen of de selectie van in het milieu-effectrapport te beschouwen beleidsbeslissingen en alternatieven, en bij het opstellen van het milieu-effectrapport.
3. De Commissie meent dat het bij de in het advies voorgestelde integratie van milieu-effectrapportage en planvoorbereiding essentieel is om na vaststelling van plan en milieu-effectrapport ook de uitvoering gezamenlijk te evalueren en daarbij te streven naar continue ontwikkeling van het beleid.

4. Waarschijnlijk de belangrijkste beslissing in de komende jaren betreft de locatiekeuze en de schaalgrootte van de afvalverbrandingsinstallatie voor Midden-Nederland. De feitelijke beslissing hierover zal naar verwachting laat of net niet in de komende planperiode worden genomen. De Commissie meent dat deze beslissing vooral een bovenprovinciaal karakter heeft. In het plan en het milieu-effectrapport zal de nadruk moeten worden gelegd op het afbakenen van het deel van het afval dat voor verbranding in aanmerking komt en de mogelijkheden om deze hoeveelheid afval te verminderen. Andere hoofdzaken vormen de verdere procedure voor de besluitvorming over de afvalverbrandingsinstallatie en de wijze waarop de milieu-aspecten daarbij in beschouwing zullen worden genomen.
5. Door selectief te werk te gaan kan het milieu-effectrapport beknopt worden gehouden. De aandacht dient vooral te worden gericht op de besluiten en problemen die specifiek zijn voor Flevoland. De bruikbaarheid van het rapport wordt daardoor vergroot.

De Commissie zal graag vernemen hoe U gebruik zult maken van haar aanbevelingen en hoopt met dit advies een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan de totstandkoming van het milieu-effectrapport voor het provinciale afvalstoffenplan.

Hoogachtend,



ir. K.H. Veldhuis,  
Voorzitter van de werkgroep m.e.r PAP-  
Flevoland.

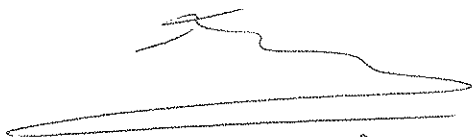
ADVIES VOOR RICHTLIJNEN  
VOOR HET MILIEU-EFFECTRAPPORT  
PROVINCIAAL AFVALSTOFFENPLAN (PAP)  
FLEVOLAND

Advies op grond van artikel 41n, eerste lid van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne over de inhoud van het milieu-effectrapport voor richtlijnen voor het Provinciaal Afvalstoffenplan Flevoland

uitgebracht aan het College van Gedeputeerde Staten van provincie Flevoland door de Commissie voor de milieu-effectrapportage, namens deze,

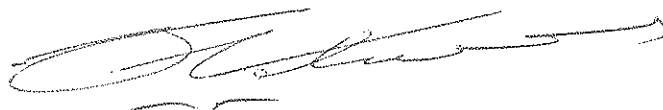
de werkgroep m.e.r. richtlijnen provinciaal afvalstoffenplan Flevoland,

de secretaris,



Ir. R. Rense

de voorzitter,



Ir. K.H. Veldhuis

Utrecht, 22 november 1989

## INHOUDSOPGAVE

	Pagina:
0. SAMENVATTING VAN HET ADVIES	1
1. INLEIDING	3
1.1 Procedure	3
1.2 Milieu-effectrapportage en afvalstoffenplannen	3
2. INTEGREREN VAN DE MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE IN DE PLANVOORBEREIDING	5
3. SELECTIE VAN DE VOOR MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE RELEVANTE BESLISSINGEN	6
3.1 Algemeen	6
3.2 Uitwerking voor het PAP-Flevoland	8
4. RICHTLIJNEN VOOR DE INHOUD VAN HET MER	10
4.1 Samenvoegen van milieu-effectrapport en afval- stoffenplan	10
4.2 Te behandelen onderwerpen volgens de Wet alge- mene bepalingen milieuhygiëne	10
4.3 Te beschrijven activiteiten en milieu-gevolgen	12
4.4 Redactionele richtlijnen	15
5. AFSTEMMING OP DE "EVALUATIE-ACHTERAF"	16

## BIJLAGEN

1. Brief d.d. 18 september 1989 (kenmerk WenM/8909615/B) van Gedeputeerde Staten van de Provincie Flevoland, waarin de Commissie voor de milieu-effectrapportage in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
2. Openbare bekendmaking van de start van de procedure van milieu-effectrapportage in Staatscourant 183 d.d. 20 september 1989.
3. Samenstelling van de werkgroep van de Commissie voor de milieu-effectrapportage, die dit advies heeft opgesteld.
4. Lijst van ingekomen inspraakreacties en adviezen.

## 0. SAMENVATTING VAN HET ADVIES

De Provincie Flevoland moet een nieuw afvalstoffenplan vaststellen. Het plan wordt gericht op huishoudelijk afval, bedrijfsafval, bouw- en sloopafval, agrarisch afval, ziekenhuisafval, baggerspecie, verontreinigde grond en probleemstoffen. Bij de voorbereiding van dit plan moet een milieu-effectrapport (MER) worden opgesteld. Provinciale Staten moeten voor de inhoud van het milieu-effectrapport richtlijnen geven. De Commissie voor de milieu-effectrapportage is in de gelegenheid gesteld advies te geven voor deze richtlijnen.

De Commissie wijst er in haar advies allereerst op dat de ervaringen met milieu-effectrapportage (m.e.r.) voor provinciale afvalstoffenplannen niet onverdeeld gunstig zijn. De afstemming van de milieu-effectrapportage op het opstellen van het afvalstoffenplan is vaak onvoldoende geweest. De nadruk in het rapport is soms te veel gelegd op volledigheid wat ten koste is gegaan van de toepasbaarheid. De Commissie beveelt daarom aan om bij de voorbereiding van het plan al meteen aandacht te geven aan de milieu-aspecten en te streven naar samenvoegen van milieu-effectrapport en afvalstoffenplan.

Door selectief te werk te gaan kan het milieu-effectrapport beknopt worden gehouden. De aandacht dient vooral te worden gericht op de besluiten en problemen die specifiek zijn voor Flevoland en minder op zaken waarover de discussie vooral op landelijk niveau plaatsvindt. De volgende onderwerpen vragen daarom veel aandacht:

- schaalgrootte van installaties (verbranding, storten, composteren)
- locatiekeuzes voor installaties
- tijdplanning en organisatie

Voor ziekenhuisafval en (klein) chemisch afval heeft de problematiek in hoofdzaak een nationaal karakter en kan de beschrijving sterk worden beperkt.

Beziet men de onderwerpen die volgens de regeling voor milieu-effectrapportage in een milieu-effectrapport moeten worden behandeld, dan kunnen "doel en probleemstelling" en "te nemen en eerder genomen besluiten" gelijk zijn aan de behandeling in het afvalstoffenplan. De beschrijving van "activiteit en alternatieven" zal iets uitgebreider moeten zijn dan normaal, doordat ook het nul-alternatief en het meest-milieuvriendelijke alternatief moeten worden beschreven. De Commissie vraagt verder om beschrijvingen van het selectieproces voor locaties, en dat voor bewerkings- en verwerkingsmethoden.

Aan de beschrijvingen van activiteiten in het plan kunnen de milieu-invloeden worden toegevoegd. De Commissie geeft een voorzet voor daarbij te behandelen onderwerpen.

Het beschrijven van de betekenis van deze milieu-invloeden voor het

milieu kan worden opgenomen in een aan het plan toe te voegen hoofdstuk met een beschrijving van de "toestand van het bestaande milieu en de ontwikkeling daarin".

De op te nemen "vergelijking van alternatieven" past goed in het plan. De Commissie dringt daarbij aan op een eenvoudige en kwalitatieve presentatie en waarschuwt voor ingewikkelde methodieken. Verder zal moeten worden ingegaan op "leemten in kennis", waarbij ook de onzekerheden rond het plan en de uitvoering daarvan zouden kunnen worden beschreven.

Deze benadering heeft tot gevolg dat het milieu-effect-rapport wordt opgenomen in het afvalstoffenplan. Het rapport kan worden voorbereid door het opstellen van milieunotities ter ondersteuning van de verschillende stappen in de beleidsontwikkeling voor het afvalstoffenplan.

Na het vaststellen van het plan is het bestuur verplicht om de optredende milieu-gevolgen te evalueren. Het onderzoeksprogramma daarvoor moet bij het nemen van het besluit worden vastgesteld. De Commissie pleit ervoor om het evaluatie-onderzoek ook te richten op de voortgang in de uitvoering van het afvalstoffenplan. Dat kan het mogelijk maken om de realisatie van het plan voortdurend te volgen en om tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen door beleidsaanpassingen.



## 1. INLEIDING

### 1.1 Procedure

De Provincie Flevoland moet conform de Afvalstoffenwet een herziene versie van het Provinciale Afvalstoffenplan uitbrengen. Op de totstandkoming van deze herziening is de regeling voor milieu-effectrapportage van toepassing. De Provincie zal voor het op te stellen milieu-effectrapport eerst richtlijnen moeten vaststellen (zie de bekendmaking van de procedure volgens bijlage 2). Daarna worden het milieu-effectrapport en het afvalstoffenplan opgesteld en samen in procedure gebracht.

De Commissie voor de milieu-effectrapportage is in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen voor de richtlijnen voor het milieu-effectrapport (zie bijlage 1). De samenstelling van de werkgroep van de Commissie die het advies heeft voorbereid, is vermeld in bijlage 3. De Commissie heeft bij het opstellen van het advies ook de door anderen ingediende adviezen en opmerkingen in beschouwing genomen (zie het overzicht in bijlage 4 en de verwijzingen in de voetnoten).

Een concept van het advies is op 20 november 1989 besproken met vertegenwoordigers van de provincie.

### 1.2 Milieu-effectrapportage en afvalstoffenplannen

De afgelopen jaren is voor verschillende provinciale afvalstoffenplannen een milieu-effectrapport opgesteld. De ervaringen daarmee zijn niet onverdeeld gunstig. Het blijkt moeilijk om de voorbereiding en de inhoud van het milieu-effectrapport goed af te stemmen op de voorbereiding en de besluitvorming over het afvalstoffenplan.

Daarvoor zijn verschillende redenen aan te geven.

**Ten eerste:** het plan is doorgaans de resultante van intensief overleg tussen de verschillende betrokken partijen<sup>1</sup>. Dit overleg gaat vooraf aan het opstellen van het plan en het milieu-effectrapport en leidt tot bestuurlijke afspraken. Het gevolg is, dat er bij het opstellen van plan en MER soms nog maar weinig speelruimte is voor verdere vormgeving van het beleid en aanpassingen op grond van de resultaten van de milieu-effectrapportage. Bovendien wordt het afvalbeleid ook op nationaal en bovenprovinciaal niveau ontwikkeld, wat leidt tot richtlijnen en randvoorwaarden voor het provinciale beleid.

**Ten tweede:** de provincies hanteren het provinciaal afvalstoffenplan als instrument van planning nu meer in richtinggevende zin, en min-

---

<sup>1</sup> Gemeenten, samenwerkingsverbanden, particuliere bedrijven, milieugroepen.

der in de zin van een opsomming van feitelijke, voorgenomen activiteiten, zoals in de eerste generatie afvalstoffenplannen. Het milieu-effectrapport is veelal nog onvoldoende afgestemd op dit andere gebruik van het instrument planning.

**Ten derde:** de nadruk in de milieu-effectrapporten is veelal gelegd op het zo volledig mogelijk beschrijven van de afvalverwijderingsstructuur en alle daarmee samenhangende milieu-effecten. Dat heeft tot gevolg gehad, dat omvangrijke milieu-effectrapporten zijn opgesteld waarvan de informatie niet was toegespitst op de aan de orde zijnde besluiten en die in de praktijk soms weinig nut hebben gehad.

**Ten vierde:** het opstellen van het milieu-effectrapport is soms te rigoreus uitbesteed aan een extern bureau, waardoor de wederzijdse afstemming van plan en milieu-effectrapport bij de planvoorbereiding geen invulling kreeg.

**Ten vijfde:** naast het milieu-effectrapport op het beleidsplanniveau moeten ook milieu-effectrapporten worden opgesteld voor de besluitvorming over omvangrijke uitvoeringsactiviteiten in het plan, zoals stortplaatsen en afvalverbrandingsinrichtingen. Dat kan gebeuren bij de locatiekeuze en bij het verlenen van de milieuvergunningen. De inhoudelijke afstemming van de milieu-effectrapporten op beleidsplanniveau en op uitvoeringsniveau blijkt lastig te zijn. De neiging bestond om op planniveau te veel vooruit te lopen op de MER's op uitvoeringsniveau en al zoveel mogelijk en gedetailleerde informatie te vragen over de concrete activiteiten en het voorzieningenniveau bij de inrichtingen. Dat heeft geleid tot in dit stadium nodeloos omvangrijke rapporten.

De Commissie is zich er hierbij van bewust, dat in eerder uitgebrachte adviezen voor richtlijnen de nadruk is gelegd op volledigheid en diepgang in de op te stellen rapporten. Gezien de hiervoor genoemde problemen is in dit advies gestreefd naar richtlijnen die kunnen leiden tot een MER dat is toegespitst op de aan de orde zijnde besluiten in het afvalstoffenplan, en dat door een selectieve, terughoudende benadering zo compact kan zijn, dat het in de praktijk ook leesbaar is en zal worden gebruikt door de betrokkenen bij de besluitvorming.

De hiervoor beschreven ervaringen zijn van invloed op het hierna geformuleerde advies voor richtlijnen.

## 2.

### INTEGREREN VAN DE MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE IN DE PLANVOORBEREIDING

Een belangrijke voorwaarde voor een nuttige inbreng van de milieu-effectrapportage bij de totstandkoming van het afvalstoffenplan is het realiseren van een goede wisselwerking tussen afvalstoffenplan en milieu-effectrapport tijdens het opstellen (zie ook paragraaf 1.2, ten vierde). Dit betekent o.a. dat al bij de planvoorbereiding en het bestuurlijk overleg in dat kader, aandacht moet worden besteed aan het benoemen en uitwerken van de relevante milieu-aspecten. De startnotitie geeft de indruk dat zo'n aanpak in Flevoland nog niet expliciet wordt gevolgd. De notitie geeft nog geen aanduiding van de te verwachten gevolgen voor het milieu, wat volgens het Besluit startnotitie milieu-effectrapportage wel mag worden verlangd<sup>2</sup>. Verder is niet aangegeven welke rol de milieu-effectrapportage bij het opstellen van het plan zal vervullen.

De Commissie adviseert u om bij de voorbereiding van het afvalstoffenplan te streven naar een voortdurende inbreng van de milieu-aspecten. Dat kan door in de verschillende fases van de voorbereiding van het plan milieunotities op te stellen ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling en ter voorbereiding van het milieu-effectrapport. Een samenvatting van deze notities kan dan later de basis vormen voor het op te stellen milieu-effectrapport. Dergelijke milieunotities kunnen bijvoorbeeld worden opgesteld bij de optimaliseringsstudie voor de schaalgrootte van de afvalverbrandingsinstallaties of bij het in bijlage 6 van de startnotitie aangekondigde voorontwerpplan. Het milieu-effectrapport dat zo ontstaat kan uiteindelijk worden opgenomen in het afvalstoffenplan. Het vormt dan een integraal onderdeel van het plan.

---

<sup>2</sup> Zie inspraakreactie 9, bijlage 4.

### 3. SELECTIE VAN DE VOOR MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE RELEVANTE BESLISSINGEN

#### 3.1 Algemeen

Het vaststellen van een afvalstoffenplan behelst het nemen van een groot aantal beslissingen.

Het gaat om drie soorten beslissingen: strategische, beleids- en uitvoeringsbeslissingen. Deze hangen onderling samen, omdat ze gericht zijn op de beheersing van de afvalstroom in de verwijderingsketen nu en in de toekomst. Ze verschillen echter in de concretisering. De discussie over **strategische** beslissingen ligt op bovenprovinciaal en landelijk niveau.

Voor vraagpunten, zoals het al dan niet overgaan van storten naar verbranden of het intensiveren van gescheiden inzameling van afvalstoffen kan daarom verwezen worden naar de op landelijk niveau plaatsvindende discussie en besluitvorming.

Tegen die achtergrond kan ook worden bezien voor welke categorieën afvalstoffen uitwerking in het MER voor het provinciale afvalstoffenplan nog zinvol is.

Wat de **uitvoerings**beslissingen betreft is het milieu-effectrapport evenmin de juiste plaats voor het geven van beschrijvingen.

Dat is bijvoorbeeld van toepassing op het specifieke ontwerp van bewerkingsinstallaties en de milieugevolgen bij bepaalde voorzieningen.

Het MER voor het afvalstoffenplan dient te worden gericht op de in het plan aan de orde zijnde **beleids**beslissingen. Het gaat derhalve om de beleidsbeslissingen ten aanzien van:

- de gewenste toekomstige verwijderingsstructuur, zoals:

\* welke soorten modules (preventie, gescheiden inzamelingsmethoden, verwerkingsinstallaties) en in welke onderlinge verhouding

\* welke schaalgrootte

\* op welke locaties

- de wijze van realiseren van de gewenste situatie, zoals:

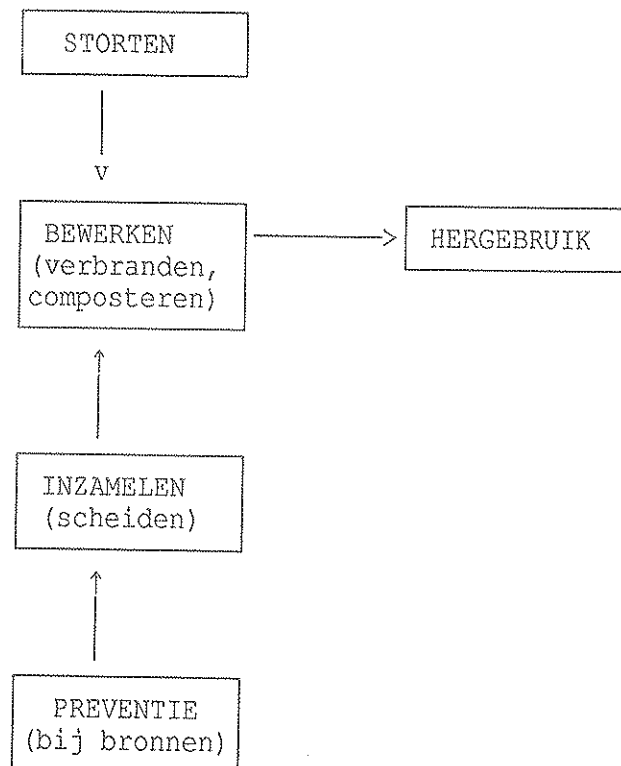
- \* welke tussenoplossingen
- \* welke realisatietermijnen
- \* welke taakverdeling
- \* met behulp van welke instrumenten

- het instandhouden van de gewenste verwijderingsstructuur, zoals:

- \* de financiële basis
- \* de handhaving

Van deze beslissingen zijn voor uitwerking in het MER vooral van belang de beslissingen met wezenlijke gevolgen voor het milieu die bepalend en kenmerkend zijn voor de problematiek in de provincie. Het beeld van deze beleidsbeslissingen kan worden uitgewerkt per categorie afvalstoffen en worden ingedeeld volgens vier in de verwijderingsketen te onderscheiden niveau's (zie figuur 1).

**Figuur: De verwijderingsketen voor afvalstoffen**



## 3.2 Uitwerking voor het PAP-Flevoland

De in de voorgaande paragraaf aangegeven redenering kan worden uitgewerkt naar de in het PAP-Flevoland te nemen besluiten.

Dat leidt tot de constatering dat in het op te stellen MER met name de volgende onderwerpen veel aandacht verdienen:

- de schaalgrootte van bewerkings- en verwerkingsinstallaties
- de mogelijke locaties en de locatiekeuze
- de tijdsplanning en de organisatie voor de uitvoering van het plan

Voor twee afvalstoffencategorieën heeft de problematiek in hoofdzaak een nationaal karakter; ziekenhuisafval en probleemstoffen. De beschrijving van deze categorieën kan daarom sterk worden beperkt.

Ter toelichting moet hierbij nog het volgende worden opgemerkt:

Naast het milieu-effectrapport voor het plan zal te zijner tijd ook een milieu-effectrapport moeten worden opgesteld voor de voorgenomen uitbreidingen van de stortplaatsen bij Lelystad, Emmeloord en mogelijk Almere en voor de op te richten afvalverbrandingsinstallatie, tenzij de omvang van deze activiteiten onder de drempelwaarde voor m.e.r.-plicht blijft (500.000 m<sup>3</sup> voor een stortplaats en 25.000 ton per jaar voor een verbrandingsinstallatie). Tegen deze achtergrond en wanneer ook de locatiekeuze wordt doorgeschoven naar milieu-effectrapportage op uitvoeringsniveau is het verantwoord om de beschrijvingen van deze activiteiten te beperken tot hoofdpunten.

In het afvalstoffenplan en het MER dient nader te worden aangegeven binnen welk kader de milieu-effectrapportages op beleidsplan- en uitvoeringsniveau op elkaar zullen worden afgestemd.

Waarschijnlijk de belangrijkste beslissing in de komende jaren betreft de locatiekeuze en de schaalgrootte van de afvalverbrandingsinstallatie voor Midden-Nederland<sup>3</sup>. De feitelijke beslissing hiervoor zal naar verwachting laat of net niet in de komende planperiode worden genomen. De Commissie meent dat deze beslissing vooral een bovenprovinciaal karakter heeft en dat daarom in het plan en het milieu-effectrapport de nadruk moet worden gelegd op het afbakenen van de categorieën te verbranden afval en de mogelijkheden om deze hoeveelheid afval te verminderen. Andere hoofdzaken vormen de verdere procedure voor de besluitvorming over de afvalverbrandingsinstallatie en de wijze waarop de milieu-aspecten daarbij in beschouwing zullen worden genomen.

Een essentieel element in het afvalstoffenplan is de tijdsplanning en de organisatie voor de uitvoering. Daar de meeste maatregelen gericht zijn op verbeteringen uit milieu-oogpunt is het van groot belang dat duidelijk wordt aangegeven wanneer deze maatregelen dienen te zijn

---

3 Zie ook inspraakreactie nr. 2, bijlage 4.

gerealiseerd en wat de gevolgen voor het milieu zullen zijn van vertragingen in de realisatie. In dat kader is het ook vanuit milieuoogpunt van belang om aan te geven in hoeverre er onzekerheden bestaan omtrent de realisatie van de maatregelen<sup>4</sup>. Een uitwerking van het plan in de vorm van een jaarlijks uit te brengen uitvoeringsprogramma en een voortgangsrapportage kan daarbij een hulpmiddel zijn.

---

4 In vele inspraakreacties komt het aspect van de uitvoering en de uitvoerbaarheid sterk naar voren.

## 4. RICHTLIJNEN VOOR DE INHOUD VAN HET MER

### 4.1 Samenvoegen van milieu-effectrapport en afvalstoffenplan

In het milieu-effectrapport moeten verschillende onderwerpen worden beschreven, die ook in het afvalstoffenplan aan de orde komen.

Het betreft met name:

- doel-en probleemstelling;
- activiteit en alternatieven;
- te nemen en eerder genomen besluiten.

Wanneer bij het opstellen van het plan rekening wordt gehouden met de regeling voor milieu-effectrapportage kunnen deze onderwerpen direct in het plan worden uitgewerkt. Voor bepaalde beslissingen zullen alternatieven vanuit milieu-oogpunt verder moeten worden uitgewerkt dan in het plan en daarnaast moet in ieder geval het zogenaamde meest-milieuvriendelijke alternatief worden beschreven. De keuze uit deze alternatieven vormt ook een onderdeel van het plan.

Deze overeenkomsten maken het aanbevelenswaardig om het MER op te nemen in het PAP. Wanneer beide documenten zo worden geïntegreerd, zullen overigens ook enkele hoofdstukken te onderscheiden zijn, die volledig op de regeling voor milieu-effectrapportage zijn gebaseerd (zie paragraaf 4.2).

### 4.2 Te behandelen onderwerpen volgens de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne

In artikel 41 j van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is aangegeven welke onderwerpen ten minste in een milieu-effectrapport aan de orde moeten komen. De indeling van onderwerpen volgens dit artikel is in veel gevallen ook gebruikt als (hoofdstuk)indeling van het milieu-effectrapport. Bij het samenvoegen van MER en PAP zal uiteraard een andere indeling ontstaan. Hoe de in het wetsartikel genoemde onderwerpen aan de orde kunnen komen in het MER is hierna uiteengezet. Deze uiteenzetting moet dus niet worden gezien als een indeling van het op te stellen MER; het is veeleer een toetsing aan de regeling voor milieu-effectrapportage.

Per onderwerp is het volgende van belang:

#### **a. doel en probleemstelling**

Voor dit onderwerp is in vergelijking met het afvalstoffenplan in het MER geen bijzondere uitwerking nodig



#### **b. activiteit en alternatieven**

Wat de alternatieven betreft zijn in dit stadium vooral de schaal-grootte van inrichtingen en alternatieve locaties interessant, maar alternatieven in de wijze van uitvoering veel minder<sup>5</sup>. De methoden voor bewerking en verwerking kunnen worden geordend in scenario's, zoals dat ook is gebeurd in de startnotitie. De wijze waarop de keuze van een methode tot stand komt zal daarbij moeten worden beschreven. Hetzelfde geldt voor het selectieproces bij het kiezen van locaties.

In de startnotitie (par. 6.1.6.) zijn vier alternatieven geschetst voor het voorgenomen beleid ten aanzien van huishoudelijk afval c.s. De Commissie kan in principe instemmen met het uitwerken van deze alternatieven in het M.E.R. Een vraag is wel of het alternatief d (gescheiden inzameling van GFT en droge fractie apart; verbranden van de restfractie) voldoende verschilt van het voorgenomen beleid om een uitwerking te rechtvaardigen.

De uitwerking van het meest-milieuvriendelijke alternatief zou kunnen worden gericht op de mogelijkheden voor:

- meer preventie
- verdergaande en intensievere gescheiden inzameling

Op het niveau van bewerken, hergebruik en storten lijken de mogelijkheden voor dit alternatief beperkt<sup>6</sup>.

#### **c. te nemen en eerder genomen besluiten**

Voor dit onderwerp is in vergelijking met het afvalstoffenplan in het MER geen bijzondere uitwerking nodig.

#### **d. toestand van het bestaande milieu en de ontwikkeling daarin.**

De beschrijving van het bestaande milieu en van de ontwikkeling daarin moet een referentiekader bieden voor het beoordelen van de milieugevolgen van de afvalverwijderingsstructuur. Dit betekent dat met name van belang is om aan te geven welke milieuvraagstukken in de provincie centraal staan en wat de relatieve bijdrage daaraan is van de activiteiten in de afvalverwerkingsstructuur. Daarnaast zal de omgeving van huidige en mogelijke toekomstige locaties voor installaties moeten worden beschreven;

De beschrijving kan zich dus richten op hoofdpunten en moet worden afgestemd op de aan de orde zijnde milieugevolgen. Het is aan te bevelen van dit onderdeel een apart, herkenbaar hoofdstuk te maken.

#### **e. beschrijving milieugevolgen.**

In dit onderdeel zal nader moeten worden aangegeven wat de betekenis is van de milieu-effecten van de afvalverwijderingsstructuur voor de toestand van het milieu. In paragraaf 4.3 is aangegeven welke onderwerpen daarbij van belang zijn.

Het gaat daarbij allereerst om het aangeven van de milieu-invloeden.

Dat kan worden gecombineerd met de beschrijvingen van activiteiten en alternatieven. Voor het aangeven van de betekenis van deze invloeden voor het milieu, lijkt een afzonderlijke beschouwing en beoordeling

---

5 Zie ook de inspraakreacties 8 en 9, bijlage 4.

6 Zie ook de inspraakreacties 7 en 8, bijlage 4.

de voorkeur te verdienen. Zo'n beschouwing kan goed worden toegevoegd aan de voorgestelde beschrijving van de toestand van het milieu.

Voor het beschrijven van de milieu-invloeden zijn nog de volgende richtlijnen te geven:

Waar het gaat om verminderen of veranderen van afvalstromen kunnen de uitwerkingen worden gericht op de kwalitatieve en kwantitatieve veranderingen in deze stromen.

Waar het gaat om installaties is het voldoende om aan te geven binnen welk milieuhygiënisch beleidskader deze installaties zullen moeten functioneren, tenzij het gaat om installaties waarvoor zo'n kader nog ontbreekt. Daarbij moet worden gedacht aan de IBC-criteria voor stortplaatsen, de Richtlijn verbranden, kwaliteitseisen voor hergebruik, de geluidnormering en de mogelijk door de provincie al gehanteerde criteria in het kader van het ruimtelijk beleid. Waar mogelijk kunnen ook vergelijkingen worden opgenomen met bekende installaties, bijvoorbeeld met de milieuhygiënische maatregelen op de bestaande stortplaatsen of met de uitwerpen van afvalverbrandingsinstallaties elders. De recente RIVM publicatie "Afval 2000" biedt daarvoor ook een referentiekader.

#### **f. vergelijking van alternatieven.**

De ervaring leert dat voor de vergelijking van alternatieven bij voorkeur een eenvoudige, inzichtelijke en kwalitatieve presentatie kan worden gebruikt. In een tabel kunnen door korte omschrijvingen de alternatieven, de milieugevolgen en andere relevante beoordelingsaspecten in beeld worden gebracht. Er moet worden gewaakt voor scoremethodieken, waarbij al snel het inzicht in de betekenis van de beoordelingen verdwijnt.

Dit onderdeel past goed in het PAP wanneer de beoordelingsaspecten voldoende ruim worden gekozen.

#### **g. leemten in kennis en informatie.**

Al eerder is gewezen op het belang van het in beeld brengen van de onzekerheden rond het plan en de uitvoering daarvan. Een goede afstemming op het onderzoeksprogramma voor de evaluatie-achteraf ligt hier voor de hand.

#### **h. samenvatting.**

Een goede samenvatting van PAP en MER is van bijzonder groot belang gebleken; het opstellen daarvan wordt nogal eens onderschat.

### 4.3 Te beschrijven activiteiten en milieu-gevolgen

De uitwerking van te beschrijven activiteiten en milieugevolgen is ingedeeld volgens de categorie-indeling voor afvalstoffen die bij het beschrijven van de hoofdlijnen van beleid in hoofdstuk 6 van de startnotitie is gehanteerd:

1. Huishoudelijk afval, bedrijfsafval, bouw- en sloopafval en agrarisch afval,
2. Ziekenhuisafval en daarmee vergelijkbaar afval,
3. Baggerspecie,

4. Verontreinigde grond,
5. Probleemstoffen.

Per categorie is voor de verschillende niveau's in de uitvoering van het beleid aangegeven welke onderwerpen in het MER aan de orde kunnen komen. Als criterium is daarbij gehanteerd of wenselijke gevolgen voor het milieu zijn te verwachten. Bij ieder niveau is het wenselijk om aan te geven in hoeverre onzekerheden bestaan of ontwikkelingen zijn te voorzien, die tot een andere probleemstelling kunnen leiden. Zoals reeds in paragraaf 4.2 is vermeld, heeft het de voorkeur om de uitwerkingen van deze onderwerpen op te nemen bij de beschrijvingen van activiteiten.

#### **Categorie 1 : huishoudelijk afval, bedrijfsafval, bouw- en sloopafval en agrarisch afval.**

##### **niveau: storten**

- beschrijving van de bestaande stortplaatsen: capaciteit, milieuvoorzieningen, milieu-invloeden, ligging en omgeving, uitbreidingsmogelijkheden.
- mogelijkheden en argumenten voor het al dan niet zoeken van nieuwe locaties voor stortplaatsen.
- te verwachten aanvoer van afvalstoffen: hoeveelheden, samenstelling, herkomst;
- ontwikkelingen en onzekerheden: veranderingen in de samenstelling, invloed van storttarieven op de hoeveelheden, mogelijkheden voor afwerking en nazorg, voor- en nadelen van bovenafdichting.

##### **niveau: bewerken en hergebruik**

- composteerinstallaties: te verwerken afvalstoffen, omvang van de installaties, mogelijke locaties, procedé's en de kwaliteit van compost, hergebruiksmogelijkheden, milieufactoren stank, hinder en geluid.
- verbrandingsinstallaties: te verwerken afvalstoffen, procesmogelijkheden, locaties, samenwerking met andere provincies, kwaliteit restprodukten, afzetmogelijkheden, te storten of te retourneren restanten, milieuhygiënische eisen en invloeden (stank, luchtverontreiniging, gevaar, waterverontreiniging, hinder).
- scheidingsinstallaties: voor welke afvalstromen voorzien, locaties, aanduiding milieubelastingen.
- overige bewerkingsinstallaties: puinbrekers, sorteerinrichtingen, houtversnipperaars. Mogelijkheden voor hergebruik van de produkten, locaties.

##### **niveau: inzamelen**

- mogelijkheden voor gescheiden inzamelen en kwalitatieve en kwantitatieve betekenis daarvan voor de te verwerken afvalstromen:

GFT (groente-, fruit- en tuinafval), kca (klein chemisch afval), glas, papier, batterijen, textiel, CFK's (chloorfluorkoolwaterstoffen), metalen, kunststoffen

- betekenis voor het milieu van gescheiden inzamelen
- regels voor selectief slopen en gescheiden aanbod bouw- en sloopafval.

**niveau: preventie**

- wensen en mogelijkheden voor het beïnvloeden van de samenstelling en de hoeveelheden van het afval.
- prognoses

**Categorie 2: ziekenhuisafval en daarmee vergelijkbaar afval**

Wanneer in het afvalstoffenplan aansluiting wordt gezocht bij de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot ziekenhuisafval is het naar de mening van de Commissie niet nodig om in het MER voor deze categorie een verdergaande uitwerking op te nemen.

**Categorie 3: baggerspecie <sup>7</sup>**

Voor baggerspecie wordt ook in landelijk kader beleid ontwikkeld. Tegen die achtergrond kunnen de voor Flevoland specifieke onderwerpen worden beschreven.

**niveau: storten**

- mogelijke stort- of bergingslocaties aangeven voor specie, die niet kan worden hergebruikt
- te hanteren kwaliteitseisen

**niveau: bewerken en hergebruik**

- mogelijkheden voor het reinigen van baggerspecie; restprodukten
- mogelijkheden voor hergebruik
- afzetmarkt
- scheiden slib- en zandfractie

**niveau: inzamelen**

- ernst van de situatie
- menging van schone en verontreinigde specie?
- invloed van baggertechnieken

**niveau: preventie**

- prognose van maatregelen tegen verontreiniging

---

7 Zie ook de inspraakreacties 5, 13 en 14.

#### **Categorie 4: verontreinigde grond**

- inschatting van te verwachten hoeveelheden uit saneringssituaties
- relatie met bodemsaneringsprogramma
- mogelijkheden voor reiniging, opslag, toepassing en de daarvoor te hanteren grenswaarden
- toepassing in grootschalige werken en beheersbaarheid daarbij (Par. 6.4.2. startnotitie)

#### **Categorie 5: probleemstoffen**

Aangeven in hoeverre er ruimte is voor een provinciaal beleid naast het landelijke beleid en het beleid van de gemeenten.

##### **niveau: storten**

- beschrijven vanuit het landelijk kader

##### **niveau: bewerken en hergebruik**

- idem

##### **niveau: inzameling**

- aangeven van te bereiken doelstellingen bij het gescheiden inzamelen van probleemstoffen
- relaties met de kwaliteit van de te verwerken afvalstromen.
- instrumenten voor het beïnvloeden van gemeenten en particuliere inzamelaars
- uitwerkingen voor specifieke probleemstoffen: verschillende categorieën k.c.a., landbouwbestrijdingsmiddelen, verpakkingen van chemicaliën, p.v.c. (polyvinylchloride), afgewerkte olie, geneesmiddelen, fotochemicaliën.
- verspreiding/afvoer langs andere weg: in het riool, particulier verbranden van aardappelloof, verontreinigd verpakkingsmateriaal e.d.

##### **niveau: preventie**

- beschrijven vanuit het landelijk kader.

#### 4.4 Redactionele richtlijnen

Ten slotte wil de Commissie nog wijzen op de voordelen van een goede redactionele presentatie van het MER. Daarbij hoort het beperken van de omvang van het milieu-deel tot niet meer dan circa 50 pagina's. Als bij het opstellen diepgravender uitwerkingen worden gemaakt kunnen die apart worden gepubliceerd of als bijlage worden toegevoegd.

Waar in het MER wordt gerefereerd aan bestaande beleidsdocumenten is het zeker bij de voorgestelde werkwijze van belang om de betreffende passages aan te geven.

## 5.

### AFSTEMMING OP DE "EVALUATIE-ACHTERAF"

De regeling voor milieu-effectrapportage bevat de verplichting om na het nemen van het besluit waarvoor het MER is opgesteld, te onderzoeken welke milieu-gevolgen daadwerkelijk zijn opgetreden. Het onderzoeksprogramma voor deze zogenaamde "evaluatie-achteraf" moet worden vastgesteld bij het nemen van het besluit; in dit geval dus bij het vaststellen van het afvalstoffenplan door Provinciale Staten. Het is aan te bevelen om het opstellen van dit onderzoeksprogramma te combineren met het opstellen van het MER en het afvalstoffenplan. Dat maakt het mogelijk om het onderzoeksprogramma te richten op het evalueren van de voortgang in de uitvoering van het afvalstoffenplan.

Wanneer het verrichten van evaluatie-onderzoek wordt opgevat als een permanente taak wordt het mogelijk om bij de uitvoering van het beleid in te spelen op de zich voordoende ontwikkelingen. Door beleidsaanpassingen kan dan tijdig worden gereageerd op nieuwe inzichten in de milieuproblematiek en veranderende ideeën over het afvalbeleid. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe Richtlijn verbranden, de adviezen van de Landelijke Coördinatie Commissie Afvalbeleid en de mogelijke samenwerking bij de afvalverwijdering door de provincies in Midden-Nederland.

In dat verband is het sterk aan te bevelen om een procedure vast te leggen voor het wijzigen van het afvalstoffenplan binnen de planperiode. De evaluatie leidt dan tot continuïteit in de beleidsontwikkeling. De functie van het plan wordt daarmee versterkt. Het lijkt overigens niet noodzakelijk, om voor iedere aanpassing een nieuw milieu-effectrapport op te stellen. Het is te verwachten dat dergelijke aanpassingen zullen vallen binnen het bereik van de nu al te behandelen alternatieven.

Bijlagen  
bij het advies voor richtlijnen  
MER PAP Flevoland

bijlage 1 t/m 4



# BIJLAGE 1

Commissie voor de milieu-effectrapportage		Provincie Flevoland
Ingezonden	21 SEP 1989	
Nr.	1782/89 Pres/Sc/Revisie	
Dossier	241-4 + toez. 241-2,5	

De voorzitter van de Commissie  
voor de Milieu-effectrapportage  
Postbus 2345  
3500 GH UTRECHT

Postbus 55  
8200 AB Lelystad  
Telefoon 03200-72411  
Telex 70638  
Fax 03200-72590

Datum	Uw brief	Ons nummer	Bijlagen
18 SEP. 1989		WenM/8909615/B	3
Onderwerp			
Mer-Afvalstoffenplan Flevoland. Adviesaanvraag en startnotitie.			

Geachte heer, mevrouw,

Op grond van de Afvalstoffenwet is de provincie gehouden het Afvalstoffenplan te herzien. Op de totstandkoming van deze herziening is de procedure inzake de Milieu-effectrapportage (Mer) van toepassing volgens de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM). Als begin van de procedure hebben Provinciale Staten op 7 september 1989 de startnotitie Mer-Afvalstoffenplan Flevoland vastgesteld. De procedurele handelingen zullen worden verricht door Gedeputeerde Staten namens het bevoegd gezag. De richtlijnen zullen te zijner tijd worden vastgesteld in overleg met de Statencommissie Water en Milieu.

Gelet op het bepaalde in artikel 41n van de WABM verzoeken wij u ons van advies te dienen omtrent het opstellen van de richtlijnen voor het MER betreffende het integrale plan. In onze brief WenM8907784/B d.d. 19 juli 1989 hebben wij deze adviesaanvraag reeds bij u aangekondigd. Hiertoe hebben wij de startnotitie Mer-Afvalstoffenplan alsmede het Statenbesluit en de kennisgeving bijgevoegd. Voor wat betreft het voornemen verwijzen wij u naar de inhoud van de startnotitie en de kennisgeving.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,  
de griffier, de voorzitter,

M. Minekus

B.J. Blikman

Inlichtingen bij  
J. de Man

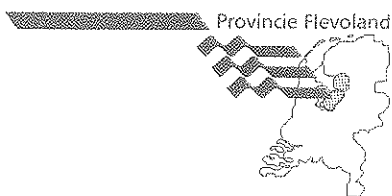
Doorkiesnummer  
03200-72545

Bezoekadres  
Visarendreef 1  
Lelystad

VERZONDEN 20 SEP. 1989



## BIJLAGE 2



*Afvalstoffenwet/Milieu-effectrapportage*  
Inspraak op de te geven richtlijnen voor het Milieu-effectrapport voor het op te stellen tweede Provinciale Afvalstoffenplan Flevoland.

Gedeputeerde Staten van Flevoland maken het volgende bekend: op grond van de Afvalstoffenwet is de provincie gehouden het Afvalstoffenplan te herzien. Het tweede Provinciale Afvalstoffenplan heeft betrekking op de verwijdering van huishoudelijke en daarmee gelijkgestelde afvalstoffen (grof huisvuil), bedrijfsafvalstoffen, die tezamen met huishoudelijke afvalstoffen worden verwijderd; bouw- en slooafvalstoffen; agrarische afvalstoffen; ziekenhuisafval; baggerslib; verontreinigde grond en probleemstoffen. Het plan is voor het bestuur van de gemeente en de provincie maatgevend bij het nemen van concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van de verwijdering (zoals be-, verwerken, vernietigen, op of in de bodem brengen of afvoeren) van de genoemde categorieën van afvalstoffen voor de 5 jaar na vaststelling van het plan (planperiode 1991-1996). Op de totstandkoming van deze herziening is de procedure inzake de Milieu-effectrapportage volgens de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing. Dit betekent dat het plan zal worden vastgesteld nadat een Milieu-effectrapport (MER) is opgesteld voor het integrale plan. Het MER is bedoeld om de mogelijke gevolgen van het te voeren afvalstoffenbeleid voor het fysieke milieu zichtbaar te maken en zal dienen voor de onderhouding van dit beleid.

*Procedure:*

de MER-procedure start met het publiceren van bovengenoemd voornemen in de vorm van een door Gedeputeerde Staten opgestelde startnotitie. Deze startnotitie geeft in grote lijnen aan welk beleid de provincie Flevoland de komende planperiode wil gaan voeren.

Voordat het MER kan worden opgesteld dienen richtlijnen te worden vastgesteld, waaraan de inhoud van het MER moet voldoen. Gedeputeerde Staten stellen een ieder in de gelegenheid opmerkingen te maken over de te geven richtlijnen. De ter inzage gelegde startnotitie dient daarvoor als hulpmiddel.

*Terinzageligging:*

van 25 september 1989 tot en met 7 november 1989 ligt de startnotitie ter inzage op de secretarie van de gemeenten in Flevoland tijdens werkuren. Voor inzage buiten werkuren is de in de gemeente gebruikelijke regeling van toepassing. Tevens ligt de startnotitie gedurende deze termijn ter inzage in het provinciehuis, Visarenddreef 1 te Lelystad.

*Inspraak:*

opmerkingen met betrekking tot de te geven richtlijnen kunnen tot en met 7 november 1989 schriftelijk worden ingediend bij Gedeputeerde Staten van Flevoland, Postbus 55, 6200 AB Lelystad. Persoonlijke gegevens worden niet bekend gemaakt als daar om wordt verzocht.

*Nadere informatie:*

Voor nadere informatie kunt u zich wenden tot de heer R. W. Greiner, telefoon 03200-72554 of de heer J. de Man, telefoon 03200-72545.

