

Advies voor richtlijnen  
voor het MER  
Provinciaal Afvalstoffen Plan  
Gelderland

9 april 1991

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

**Advies**

Advies voor richtlijnen voor het MER Provinciaal Afvalstoffen Plan  
Gelderland / [Commissie voor de Milieu-effectrapportage]. - Utrecht :  
Commissie voor de Milieu-effectrapportage  
ISBN 90-5237-230-6  
Trefw.: milieu-effectrapportering ; Gelderland / afvalstoffen ;  
Gelderland.



Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland  
Postbus 9090  
6800 GX ARNHEM

**uw kenmerk**  
MW90.87225-MW1307

**uw brief**  
8 januari 1991

**ons kenmerk**  
U435-91/Bu/nm/331-22

**onderwerp**  
Milieueffectrapportage  
PAP Gelderland

**Utrecht,**  
9 april 1991

Met bovengenoemde brief verzocht U de Commissie voor de milieueffectrapportage advies uit te brengen over de richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER) ten behoeve van de besluitvorming over het Provinciale Afvalstoffenplan (PAP) Gelderland.

Overeenkomstig artikel 41n, eerste lid van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne bied ik U hierbij het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage aan.

De Commissie wil allereerst haar waardering uitspreken voor de heldere en uitgebreide startnotitie. De Commissie gaat er van uit, dat de consequenties van de landelijke ontwikkelingen als gevolg van het rapport van de LCCA en de daaruit voortvloeiende beleidsontwikkelingen voor de afvalverwijderingsstructuur in het nu op te stellen beleidsplan uitvoerig aan de orde zullen komen.

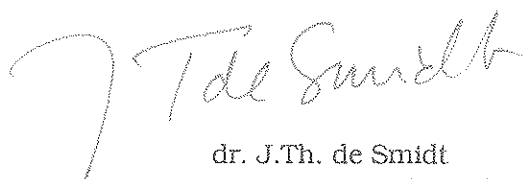
Het is de Commissie opgevallen, dat veel insprekers pleiten voor het in het PAP-III opnemen van concrete, reeds bestaande (veelal particuliere) verwerkingsinstallaties. In hoeverre de provincie aan dergelijke verzoeken in dit PAP gehoor zal gaan geven, zal naar het oordeel van de Commissie reeds bij de vast te stellen richtlijnen duidelijk moeten worden gemaakt.

Daarnaast wil de Commissie er op wijzen, dat het ontwikkelen en selecteren van verschillende alternatieve beleidsopties één van de belangrijkste onderdelen van een milieueffectrapport is voor een provinciaal afvalstoffenplan. De Commissie heeft in dit advies daartoe een aantal algemene suggesties gedaan. Momenteel wordt door een aantal deskundigen in opdracht van de Commissie gewerkt aan het nader uitwerken van deze algemene suggesties. Mocht deze uitwerking in het kader van de voorbereiding van het PAP/MER tot bruikbare resultaten leiden, dan zullen zij u worden toegezonden, opdat zij bij het opstellen van het MER gebruikt kunnen worden.

kenmerk : U435-91/Bu/nm/331-22

vervolgblad: 1

De Commissie hoopt met dit advies een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan de totstandkoming van de richtlijnen voor het MER. Zij zal ook gaarne vernemen op welke wijze U gebruik heeft gemaakt van haar aanbevelingen.



dr. J.Th. de Smidt  
voorzitter van de werkgroep MER  
Provinciaal Afvalstoffenplan  
Gelderland

Advies voor richtlijnen voor  
het milieu-effectrapport  
Provinciaal Afvalstoffen Plan  
Gelderland

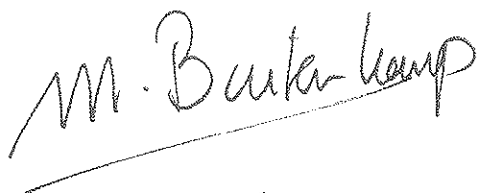
Advies op grond van artikel 41n, eerste lid van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne inzake de richtlijnen voor het milieu-effectrapport ten behoeve van Provinciaal Afvalstoffenplan Gelderland;

Uitgebracht aan het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland door de Commissie voor de milieu-effectrapportage, namens deze,


de werkgroep m.e.r. Provinciaal Afvalstoffen Plan Gelderland

de secretaris

de voorzitter



drs. M. Buitenkamp



dr. J.Th. de Smidt

9 april 1991

## INHOUDSOPGAVE

	Pagina
SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	3
2. WISSELWERKING PAP EN MER	3
3. VORM EN PRESENTATIE	4
4. DOEL	5
5. HUIDIGE SITUATIE	6
6. VOORGENOMEN BELEID EN ALTERNATIEVEN	7
6.1 Te beschouwen alternatieven	7
6.2 Ontwikkeling van alternatieven	7
6.2.1 Algemeen	7
6.2.2 Gewenste toekomstige verwijderingsstructuur	8
6.2.3 Wijze van realiseren van de gewenste verwijderings- structuur	10
6.2.4 Het instandhouden van gewenste verwijderingsstructuur	10
6.3 Meest milieuvriendelijk alternatief	11
7. TE NEMEN EN GENOMEN BESLUITEN	11
8. MILIEUGEVOLGEN	12
9. VERGELIJKING VAN DE ALTERNATIEVEN	13
10. LEEMTEN IN KENNIS	14
11. EVALUATIE ACHTERAF	14

### Bijlagen

1. Openbare bekendmaking van de start van de procedure van milieu-effect-rapportage in de Staatscourant nr. 14 d.d. 21 januari 1991.
2. Brief d.d. 8 januari 1991 van Bevoegd Gezag waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
3. Projectgegevens
4. Lijst van inspraakreacties.

## **SAMENVATTING**

Voor de besluitvorming over het provinciaal afvalstoffenplan Gelderland zal milieu-effectrapportage worden uitgevoerd.

De Commissie voor de milieu-effectrapportage geeft met dit advies voor richtlijnen aan welke onderwerpen in het kader van het MER onderzocht moeten worden.

De Commissie adviseert om bij de voorbereiding van het afvalstoffenplan te streven naar een voortdurende inbreng van de milieu-aspecten. Dit moet voorkomen dat ten tijde van het opstellen van het ontwerp-PAP afspraken worden gemaakt, die het opstellen van het MER overbodig maken, omdat er geen keuzemogelijkheden meer zijn.

In het ontwerp-PAP/MER dienen hoofddoelstellingen en de bijbehorende tussendoelstellingen duidelijk te worden beschreven. Daarnaast zal per verwijderingscategorie moeten worden aangegeven wat de taakstellingen zijn en hoe deze moeten worden bereikt.

Het ontwerp-PAP/MER dient een korte beschrijving te geven van het huidige beleid, de knelpunten in dit beleid, alsmede de knelpunten in de bestaande milieusituatie. Op basis van deze beschrijving kan de probleemstelling van het ontwerp-PAP/MER worden geformuleerd.

Het genereren van alternatieve beleidsopties is een belangrijk onderdeel van het MER. Er zijn veel alternatieven mogelijk, maar het is niet de bedoeling deze allemaal in het ontwerp-PAP/MER te beschrijven en uit te werken. Er dient dus een selectie plaats te vinden van de belangrijkste alternatieven. De Commissie geeft in haar advies enkele vraagpunten en aandachtspunten waaraan bij het ontwikkelen en selecteren van alternatieven aandacht kan worden besteed, alsook een suggestie voor de te volgen werkwijze bij het ontwikkelen van alternatieven.

Tot de uit te werken alternatieven behoren in elk geval de referentiesituatie, het voorgenomen beleid en het meest milieuvriendelijk alternatief.

De Commissie acht het weinig zinvol in het MER een beschrijving op te nemen van de concrete milieugevolgen van beleidsbeslissingen aangaande afvalstromen (bijv. preventie en hergebruik). Een beschrijving van de gevolgen van de verschillende alternatieve beleidsopties voor de afvalstromen zelf is echter wel van belang. Voorzover in het PAP besluiten worden geformuleerd over locatiekeuzes en (schaalgrootte van) concrete verwijderingsactiviteiten, dient in het MER aandacht te worden besteed aan de concrete milieugevolgen daarvan.

De verschillende alternatieven zullen onderling vergeleken moeten worden, waarbij de gestelde doelstellingen als toetsingskader kunnen dienen.

Naast het beschrijven van resterende leemten in kennis, zal in het MER ook aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop de uitvoering van het plan zal worden geëvalueerd.



## 1. INLEIDING

De provincie Gelderland moet een nieuw afvalstoffenplan vaststellen. Het plan wordt gericht op huishoudelijk afval en grof huisvuil, bedrijfsafval<sup>1</sup>, bouw- en sloopafval, zuiveringsslib, chemisch afval, specifiek ziekenhuisafval, baggerspecie en mest. Op de totstandkoming van dit plan is de regeling voor milieu-effectrapportage van toepassing. De Provincie zal voor het op te stellen milieu-effectrapport eerst richtlijnen moeten vaststellen. Daarna worden het milieu-effectrapport en het ontwerp-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 bekendmaking van de start van de procedure vond plaats op 21 januari 1991 (zie bijlage 2). 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).

Opgemerkt dient te worden, dat dit advies voor richtlijnen op een aantal punten afwijkt van de adviezen zoals deze tot nu toe veelal voor projecten op uitvoeringsniveau door de Commissie zijn uitgebracht. Dit is het gevolg van het feit dat dit advies betrekking heeft op een beleidsplan. De Commissie heeft geprobeerd alleen die elementen in het advies op te nemen, die relevant zijn voor milieu-effectrapportage voor een beleidsplan. Om die reden is het gebruikelijke hoofdstuk "Beschrijving van de bestaande toestand van het milieu en de autonome ontwikkeling daarvan" niet als zodanig in dit advies terug te vinden.

## 2. WISSELWERKING PAP EN MER

Een belangrijke voorwaarde voor een nuttige inbreng van de milieu-effectrapportage bij de totstandkoming van het afvalstoffenplan is een goede wisselwerking tussen afvalstoffenplan en milieu-effectrapport tijdens het opstellen. Door de wisselwerking kan worden bereikt dat m.e.r. niet alleen dient voor het zichtbaar maken van gevolgen voor het milieu van beleidsalternatieven, maar ook om bouwstenen voor beleid te genereren. De Commissie adviseert om bij de voorbereiding van het afvalstoffenplan te streven naar een voortdurende inbreng van

---

1 In de startnotitie wordt eerst gesproken over bedrijfsafval, later wordt voornamelijk de term industrieafval gehanteerd. Uit het MER moet blijken om welke afvalstoffen het gaat.

de milieu-aspecten. Met zo'n aanpak kan worden voorkomen dat in bestuurlijk overleg ten tijde van het opstellen van het ontwerp-PAP afspraken worden gemaakt, die het opstellen van het MER in feite overbodig maken, omdat er geen keuzemogelijkheden meer zijn. 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.

Op basis van concepten van delen van het ontwerp-PAP kunnen delen van het MER worden opgesteld. Als gevolg van de informatie in het MER kan het dan noodzakelijk zijn om de concept-plantekst bij te stellen waarbij doorlopend de effecten van het afvalbeleid in het planvormingsproces worden ingebracht.

### **3. VORM EN PRESENTATIE**

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 en voorgenomen beleid. Deze overeenkomsten maken het aanbevelenswaardig om het MER op te nemen in het ontwerp-PAP. Dit biedt tevens de mogelijkheid de omvang van het ontwerp-PAP en MER te beperken<sup>2</sup>].

Het ontwerp-PAP/MER moet de keuze-elementen die bepalend zijn geweest bij de opstelling duidelijk naar voren brengen. Duidelijk moet worden gemaakt welke randvoorwaarden en criteria gehanteerd zijn bij de totstandkoming en de vergelijking van de verschillende alternatieven. Op welke wijze deze vergelijking tot stand gekomen is, moet eveneens worden besproken.

Onderbouwende informatie kan in bijlagen worden opgenomen. Daartoe kunnen ook behoren een verklarende begrippenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst.

Het ontwerp-PAP/MER moet een samenvatting bevatten, waarin kort en overzichtelijk de kern van de belangrijkste onderdelen is weergegeven.

---

<sup>2</sup> Wanneer in dit advies het begrip "ontwerp-PAP/MER" wordt gebruikt, wordt hiermee bedoeld dat de gevraagde informatie in één van beide documenten zal moeten zijn opgenomen, zonder daarmee een voorkeur voor een bepaald document uit te spreken.

#### 4. DOEL

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

Een MER bevat ten minste: "een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd."

De voorgenomen activiteit behelst in principe het vaststellen van een plan inzake de verwijdering van diverse categorieën afvalstoffen. Het doel van de planvaststelling is: het (op termijn) realiseren van een afvalverwijderingsstructuur waarin zoveel mogelijk wordt voldaan aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen inzake afvalverwijdering en preventie, de nationaal geldende milieu-normen, streefwaarden e.d.

Provinciale afvalstoffenplannen dienen aan te geven hoe de doelstellingen en taakstellingen van het afvalstoffenbeleid dienen te worden gerealiseerd. Daarmee wordt het kader geboden voor het concrete uitvoeringsniveau (realiseren preventie, inzameling, verwerking, eindbestemming). Tot dat kader behoren ook randvoorwaarden en criteria voor locatiekeuzen.

Richtinggevend voor het afvalstoffenbeleid in de provinciale afvalstoffenplannen zijn de doel- en taakstellingen op rijksniveau.

Inzichtelijk zal in elk geval moeten worden gemaakt in hoeverre de voornemens uit de Nota Preventie en Hergebruik (van de minister van VROM) zullen worden ingevuld<sup>3</sup>. Daarbij is het van wezenlijk belang welke ijkjaren worden gehanteerd.

In het ontwerp-PAP/MER dienen de einddoelstellingen en de bijbehorende tussendoelstellingen duidelijk beschreven te worden. Per verwijderingscategorie (storten, verbranden etc.) zal moeten worden aangegeven welke de taakstellingen zijn en hoe deze moeten worden bereikt. Daarnaast moet worden aangegeven op grond van welke argumenten eventueel wordt afgeweken van de landelijke taakstellingen.

In de startnotitie zijn reeds verschillende doelstellingen en gegevens voor de verschillende afvalstromen<sup>4</sup> opgenomen. Voor mest en baggerspecie ontbreken dergelijke doelstellingen<sup>5</sup>.

De Commissie acht het van belang doelstellingen voor de verwerking van mest op te nemen in een provinciaal afvalstoffenplan. Daarbij moet echter ook aandacht worden besteed aan het mestbeleid dat via andere kanalen, zoals de Meststoffenwet, het bodem- en grondwaterbeschermingsbeleid e.d., tot stand komt.

---

3 In dit verband constateert de Commissie dat bijlage 8 van de startnotitie, waarin de relevante gegevens uit de nota Preventie en Hergebruik zijn weergegeven, niet geheel zijn verwerkt in tabel 3.2 in de startnotitie.

4 Uit de inspraak komen verschillende opmerkingen over de indeling naar afvalstromen en de aangegeven hoeveelheden, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoeveelheid bouw- en sloopafval. Duidelijkheid in het MER hieromtrent is geboden.

5 Zie ook inspraakreacties o.a. nrs. 16 en 34.

Momenteel wordt in Gelderland gewerkt aan het opstellen van een apart plan voor baggerspecie. De Commissie heeft begrepen, dat daarbij ook ingegaan zal worden op de in voorbereiding zijnde landelijke richtlijnen voor de berging van baggerspecie. Het is niet onmogelijk dat het provinciale baggerspecieplan uiteindelijk in het nu op te stellen provinciaal afvalstoffenplan zal worden opgenomen, aldus de provincie.

De landelijke taakstellingen inzake verwijdering, hergebruik en preventie van afvalstoffen zijn in de afgelopen twee jaar reeds bijgesteld. Gegeven het toenemend belang dat aan preventie en hergebruik wordt gegeven, zowel in het overheidsbeleid als binnen de industrie en huishoudens, is het mogelijk dat deze taakstellingen in de komende jaren verder zullen worden bijgesteld. Overwogen moet worden of, vooruitlopend op dergelijke wijzigingen, taakstellingen geformuleerd moeten worden welke verder gaan dan de nu landelijk geldende, bijvoorbeeld door middel van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

## 5. HUIDIGE SITUATIE

### **Korte beschrijving huidige beleid**

Aangegeven moet worden welk beleid voor de verschillende categorieën afvalstoffen op dit moment wordt gevoerd. Vervolgens moeten de specifieke knelpunten worden beschreven die aanleiding geven tot het bijstellen van het beleid.

### **Knelpunten afvalbeleid**

Voor het beschrijven van de knelpunten kan gebruik worden gemaakt van de indeling naar categorieën afvalstoffen en verwerkingsmogelijkheden per afvalstroom.

Ook verwachte toekomstige knelpunten, bijvoorbeeld als gevolg van de groei van het afvalaanbod, dienen hier besproken te worden. De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan de verbrandingscapaciteit.<sup>6</sup> ]

### **Knelpunten milieutoestand**

Ook moeten knelpunten worden beschreven in de bestaande milieusituatie in relatie tot de afvalverwerking<sup>7</sup>]. Hierbij kan gedacht worden aan bodem- en waterverontreiniging, luchtverontreiniging en geurhinder als gevolg van activiteiten<sup>8</sup>] op het terrein van afvalbe- en verwerking of het ontbreken van dergelijke activiteiten. Ook reeds afgewerkte stortplaatsen en gesloten afvalverwerkingsinrichtingen

---

6 Zie bijlage 4, o.a. inspraakreacties nrs. 6, 26 en 34

7 Hierbij kan bijv. gedacht worden aan het nog niet voldoen aan de richtlijn Verbranden '89 door de verbrandingsinstallaties bij Duiven en Beuningen, opgemerkt door o.a. insprekers nrs. 16 en 18

8 Hierbij kan ook worden gedacht aan illegale stortplaatsen, zie inspraakreactie o.a. nr. 7.

kunnen hierbij aan de orde komen, mede in het licht van het bodembeschermingsbeleid.

## 6. VOORGENOMEN BELEID EN ALTERNATIEVEN

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

Een MER bevat ten minste: *"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"*.

### 6.1 Te beschouwen alternatieven

In het MER moet het voorgenomen beleid, alsmede alternatieven daarvoor, beschouwd worden. Op de ontwikkeling van alternatieven wordt ingegaan in paragraaf 6.2. In het MER dienen, naast het voorgenomen beleid, in ieder geval aan de orde te komen:

- Referentiesituatie:

Dit betreft de situatie waarin het huidige beleid wordt voortgezet. Deze situatie dient als referentie voor het voorgenomen beleid. Voor de beschrijving van deze situatie kan gebruik worden gemaakt van de in hoofdstuk 5 gevraagde beschrijving van het huidige gevoerde beleid.

- Meest milieuvriendelijk alternatief

Bij dit alternatief worden de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu gehanteerd. Op dit alternatief wordt uitvoeriger ingegaan in paragraaf 6.3.

### 6.2 Ontwikkeling van alternatieven

#### 6.2.1 Algemeen

Het vaststellen van een afvalstoffenplan behelst het nemen van beleidsbeslissingen betreffende een groot aantal vraagpunten. Het is niet mogelijk om alle beleidsbeslissingen (inclusief alternatieven voor deze beslissingen) in het MER te beschouwen. In het MER kan slechts een beperkt aantal alternatieven uitvoerig aan de orde komen. Enkele samenhangende alternatieven dienen ontwikkeld te worden door het maken van combinaties van belangrijke beleidsbeslissingen. De Commissie onderscheidt bij de ontwikkeling van alternatieven de volgende stappen:

A Selectie van relevante beleidsbeslissingen.

De Commissie acht met name beleidsbeslissingen van belang ten aanzien van de in de paragrafen 6.2.2 t/m 6.2.4 genoemde vraagpunten.

Van de beslissingen zijn voor uitwerking in het MER vooral van betekenis de beslissingen die bepalend en kenmerkend zijn voor de problematiek in Gelderland. Beslissingen over vraagpunten waarover op landelijk niveau reeds besluiten zijn genomen (bijvoorbeeld het al dan niet overgaan van storten naar verbranden), worden door de Commissie niet relevant geacht.

Hetzelfde geldt voor beslissingen inzake het benodigde voorzieningenniveau bij afvalinrichtingen. Beslissingen op uitvoeringsniveau kunnen bij m.e.r.-procedures ten behoeve van de vergunningverlening voor inrichtingen aan de orde komen;

#### B Combineren van geselecteerde beleidsbeslissingen tot alternatieven.

De keuze van de te beschouwen combinaties/alternatieven in een MER geschiedt veelal op ondoorzichtige wijze. De Commissie wenst de aandacht te vestigen op een andere aanpak die mogelijk is. Er wordt allereerst een groot aantal alternatieven gegenereerd (het precieze aantal is afhankelijk van het aantal geselecteerde beleidsbeslissingen). Door deze alternatieven globaal te scoren op basis van de gestelde beleidsdoelstellingen kan een eerste indruk van de relatieve kwaliteiten van de alternatieven worden verkregen en kan tevens een eerste selectie van alternatieven plaatsvinden. Bij de verdere selectie van alternatieven kan gebruik worden gemaakt van multi-criteria-analyse. Daarbij is het noodzakelijk beleidsprioriteiten te expliciteren. Afhankelijk van het meetniveau van de criteriumscores van de alternatieven dient een multicriteria methode te worden gekozen, die geschikt is voor het selecteren op kwantitatieve, kwalitatieve of gemengd kwantitatieve/kwalitatieve scores.

Hierbij speelt informatie een belangrijke rol. Dit betreft zowel feitelijke informatie, zoals de milieu-situatie en aspecten van doelmatigheid, alsook methodische informatie, dat wil zeggen informatie over de wijze waarop de feitelijke informatie wordt geaggregeerd, beoordeeld en afgewogen.

### 6.2.2 Gewenste toekomstige verwijderingsstructuur

Hoe ziet de gewenste toekomstige verwijderingsstructuur er uit?

- Welke modules (gescheiden inzameling, transport, verbranding enz.) zijn in de gewenste verwijderingsstructuur te onderscheiden?

- Voor welke afvalstromen, -componenten en -fracties is een bepaalde module van belang?

Bijvoorbeeld: welke stromen/componenten/fracties worden gescheiden ingezameld?

- Welke onderlinge verhouding van modules wordt nagestreefd? Welke taakstellingen inzake preventie en hergebruik worden gehanteerd?

- Op welke schaal (regionale, provinciale, bovenprovinciale schaal) dienen deelprocessen zoals compostering en verbranding gerealiseerd te worden?

De Landelijke Coördinatie Commissie Afvalbeleid (LCCA) heeft voorstellen gedaan om te komen tot een regionale, interprovinciale opzet van de verwijdering van afvalstoffen. In dit verband maakt Gelderland deel uit van LCCA-regio II, omvattende de provincies Gelderland, Flevoland en Utrecht. Nu de minister van VROM, getuige de oprichting van het Afval Overleg Orgaan, dit heeft overgenomen, dient de dienstengevolge te realiseren schaalgrootte van de afvalverwerking en meer in het bijzonder de afvalverbranding te worden uitgewerkt in het afvalstoffenplan en in het ontwerp-PAP/MER. Ook door insprekers<sup>9</sup> wordt gevraagd in te gaan op de nieuwste ontwikkelingen ten aanzien van de schaal waarop afvalverwijdering dient plaats te vinden. In dit verband wordt ook geadviseerd, bestaande regionale indelingen in heroverweging te nemen. Duidelijkheid ten aanzien van afvoer van afval naar andere provincies is ook gewenst.

Voorts zal ten aanzien van de compostering van GFT-afval moeten worden aangegeven op welke locaties hiertoe inrichtingen zullen worden opgericht en op welke schaalgrootte de GFT-compostering zal plaatshebben. De Commissie adviseert de in de startnotitie genoemde schaalgrootte van 40.000 à 50.000 ton op jaarbasis nader te onderbouwen.

- Op welke locaties vindt afvalbe- en afvalverwerking plaats?

Gewezen wordt op de noodzaak locatie-alternatieven in het MER op te nemen, wanneer in het afvalstoffenplan concrete nieuwe locaties voor de be- en/of verwerking van afvalstoffen worden aangewezen. Worden dergelijke alternatieven niet in het MER beschouwd, dan zal later door de uitvoerders alsnog een locatie-MER moeten worden opgesteld<sup>10</sup>. Criteria en inhoudelijke randvoorwaarden waaraan een te kiezen locatie moet voldoen, moeten dan deel uitmaken van de te beschouwen alternatieven. In de startnotitie worden reeds verschillende criteria voor locatiekeuzen genoemd. De Commissie adviseert om deze criteria in het MER te differentieren, te operationaliseren en tevens een prioriteit tussen de verschillende deelbelangen (ruimtelijke ordening, waterhuishouding e.d.) en tussen de criteria per deelbelang aan te geven. Het is belangrijk dat vooraf duidelijk wordt gemaakt welke betekenis moet worden toegekend aan milieu-aspecten ten opzichte van andere aspecten. Daarom moeten wegingscoëfficiënten worden gebruikt om te voorkomen dat verschillende aspecten

---

9 Zie bijlage 4, inspraakreacties nrs. o.a. 3, 6, 26 en 29

10 Het van kracht zijnde M.e.r.-besluit is op dit punt voor verschillende uitleg vatbaar. Bij de herziening van besluit, naar verwachting eind 1991, zal de m.e.r.-plicht voor locatiekeuzen worden ingevoerd.

ten op zeer verschillende wijze worden gewogen. Er moet worden ge-  
waakt voor sectorale besluitvorming. Multi-criteria-analyse kan  
hier bij goed toegepast worden.

Het is de Commissie opgevallen dat diverse insprekers <sup>11]</sup> vragen om  
bepaalde afvalverwerkingsinrichtingen op te nemen in PAP III. Of de  
provincie op deze verzoeken in zal gaan, zal in de vast te stellen  
richtlijnen duidelijk moeten worden aangegeven.

#### 6.2.3 Wijze van realiseren van de gewenste verwijderingsstructuur

Op welke wijze wordt de gewenste verwijderingsstructuur gerealiseerd?

- Binnen welke termijnen dienen bepaalde zaken gerealiseerd te  
zijn <sup>12]</sup>?
- Welk instrumentarium (voorlichting, financiële ondersteuning e.d.)  
wordt gehanteerd?
- Hoeveel menskracht wordt door de provincie ingezet? <sup>13]</sup>
- Welke maatregelen worden op andere beleidsterreinen door de provin-  
cie getroffen, die van invloed zijn op hoeveelheid en samenstelling  
van het geproduceerde afval?

#### 6.2.4 Het instandhouden van gewenste verwijderingsstructuur

Hoe wordt de voor zowel de korte als de lange termijn gewenste struc-  
tuur in stand gehouden?

- Met welke capaciteit?
- Met welke taakverdeling (bijvoorbeeld: wordt een effectievere en  
efficiëntere handhaving nagestreefd door de uitvoering van provin-  
ciale handhavingstaken over te dragen aan op regionale schaal sa-  
menwerkende gemeenten)?
- Met behulp van welk instrumentarium (bijvoorbeeld financiële rege-  
lingen zoals transportkostenverevening, uniforme verwerkingstarie-  
ven enz.)?
- Welke voorzieningen worden getroffen in geval door onvoorziene om-  
standigheden (tijdelijke) uitbreiding c.q. vervanging van verwer-  
kings-capaciteit noodzakelijk zal zijn?
- Hoe worden nieuwe ontwikkelingen/ technieken ingepast die tijdens de  
planperiode ter beschikking komen?

---

11 Zie bijlage 4, o.a. inspraakreacties nrs. 3, 11, 15, 20 en 42

12 Zie ook inspraakreacties o.a. nrs. 8 en 34

13 De Commissie wil er op wijzen dat door diverse insprekers ondersteuning en expertise wordt aangeboden bij  
de realisering van het afvalstoffenbeleid.



## 6.3 Meest milieuvriendelijk alternatief

Artikel 41j, lid 3 van de Wabm:

*"Tot de ingevolge het eerste lid, onder b, te beschrijven alternatieven behoort in ieder geval het alternatief waarbij de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu worden toegepast."*

In het MER dient een meest milieuvriendelijk alternatief uitgewerkt te worden. Dit alternatief zal bestaan uit een combinatie van de meest milieuvriendelijke beleidsbeslissingen ten aanzien van diverse vraagpunten (zie paragrafen 6.2.2, 6.2.3 en 6.2.4).

Het meest milieuvriendelijke alternatief kan zich tevens van de andere alternatieven onderscheiden door bijvoorbeeld :

- het zo snel mogelijk beëindigen van uit milieuhygiënisch oogpunt ongewenste situaties en structuur;
- een zo snel mogelijke realisatie van de gewenste afvalverwijderingsstructuur;
- een maximale inzet van beschikbaar instrumentarium (veel voorlichting, financiële ondersteuning e.d.) en de ontwikkeling van benodigde aanvullende instrumenten;
- een maximale provinciale inspanning bij de handhaving van afvalstoffenwetgeving en andere relevante wetgeving.
- een set van criteria en randvoorwaarden voor locatiekeuzen, die zodanig geoperationaliseerd zijn en in prioriteitsvolgorde zijn gezet, dat zij tot de meest-milieuvriendelijke locatiekeuzen zullen leiden.

## 7. TE NEMEN EN GENOMEN BESLUITEN

Artikel 41j, lid 1, onder c van de Wabm:

*Een MER bevat ten minste: "een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het milieu-effectrapport wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van overheidsorganen, die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven."*

In het MER moet worden aangegeven op welke wijze besluiten in het PAP tot stand zijn gekomen, door wie deze besluiten zijn genomen, en voor wie zij gevolgen zullen hebben. Ook moet worden ingegaan op de mate van bindendheid van de besluiten.

De Commissie geeft in overweging een procedure voor locatiekeuzen op te nemen in die gevallen waarbij anderen dan de provincie (bijvoorbeeld particulieren) betrokken zijn. Ook zou een regeling ten aanzien van de exploitatie en het beheer van stortplaatsen kunnen worden opgenomen. Op korte termijn te verwachten besluiten, die van invloed zullen zijn op het afvalbeleid gedurende de planperiode, kunnen hier globaal worden besproken.

## 8. MILIEUGEVOLGEN

Artikel 41j, lid 1, onder e van de Wabm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven."*

De milieugevolgen dienen in het MER beschreven te worden op een niveau dat aansluit bij het strategische niveau van het PAP. In deze richtlijnen vraagt de Commissie niet naar milieu-effecten van afvalbeleid. Het voorspellen van de concrete milieu-effecten van beslissingen die betrekking hebben op afvalstromen, is namelijk naar het oordeel van de Commissie weinig zinvol. Onder dit hoofdstuk dienen naar het oordeel van de Commissie wel de gevolgen van het afvalbeleid op de afvalstromen zelf te worden beschreven alsook de milieu-effecten van concrete afvalverwerkingsactiviteiten.

### **Effecten van afvalbeleid op afvalstromen**

De beschrijving van de effecten van het afvalbeleid staat, gezien de functie van de strategische en globale PAP's, in dit hoofdstuk centraal. Het beleid dat door de provincie in het ontwerp-PAP geformuleerd wordt (alsmede het huidige beleid en het meest milieuvriendelijke alternatief) heeft effecten op de afvalstromen. De verdeling van de hoeveelheden afvalstromen over de verschillende schakels in de afvalverwijderingsketen (preventie, hergebruik, verbranding enz.) wordt door het beleid bepaald. Omdat de afvalverwijderingsketen minder nadelige milieugevolgen heeft naarmate de afvalstromen vroeger in deze keten worden be- of verwerkt, levert de beschrijving van de effecten van het beleid op deze keten een maat voor de milieugevolgen van dat beleid.

Omdat de voornaamste doelstellingen van het afvalstoffenbeleid van de provincie gericht zijn op meer preventie en hergebruik, dient tevens kwantitatief voor alle afvalstromen weergegeven te worden hoe deze zich gedragen in de onderscheiden beleidsalternatieven.

Daarbij kunnen de volgende vragen centraal staan:

- In welke mate treedt een verschuiving op in de richting van preventie en hergebruik?
- In welke mate treedt een verschuiving op in de richting van verbranden?

Op deze wijze wordt in deze effectbeschrijvingen aangehaakt bij de brongerichte koers van het afvalstoffenbeleid.

### **Milieu-effecten van afvalverwijdering**

Bij de beschrijving van de milieu-effecten van de afvalverwerking dient voortgebouwd te worden op de beschrijving van de bestaande knelpunten in de milieutoestand. De uitgewerkte randvoorwaarden en criteria voor locatiekeuzen kunnen toegepast worden op reeds bestaande locaties, om de beschrijving van de milieu-effecten van afvalverwijdering verder te onderbouwen. Het dient daarbij te gaan om concrete, grotendeels kwantificeerbare verontreinigingen en aantastingen.

Uit deze beschrijving dient naar voren te komen in welke mate het voorgenomen beleid en het meest milieuvriendelijke alternatief oplossingen bieden voor de beschreven knelpunten (zie hoofdstuk 5 van dit advies).

Indien in het PAP besluiten worden geformuleerd over locatiekeuzes en (schaalgrootte van) concrete verwerkingsactiviteiten, dienen daarvan in het MER de milieugevolgen beschreven te worden. Hierbij wordt gedacht aan activiteiten zoals stortplaatsen, verbrandingsinstallaties, scheidingsinstallaties, bouw- en sloopaafvalinstallaties, werken in de zin van de Afvalstoffenwet, composteerinstallaties, transportbewegingen en de aanleg en het gebruik van verschillende voorzieningen daarvoor (weg, rail, water, buisleiding). Voor deze activiteiten zal nagegaan moeten worden in hoeverre zij van invloed zijn op:

- \* Lucht, bodem, grond- en oppervlaktewater, geluidhinder, stof- en stankoverlast, ruimtebeslag, volksgezondheid en veiligheid;
- \* Ecologische en cultuurhistorische structuren op de betreffende locatie; gevoelige organismen, levensgemeenschappen en ecosystemen op of nabij de betreffende locatie;
- \* Landschappelijke en cultuurhistorische samenhang in de omgeving van de locatie;

Naast de verbeteringen als gevolg van het voorgenomen beleid en het meest milieuvriendelijk alternatief dienen ook aan de mogelijke negatieve milieu-effecten van de alternatieven aandacht besteed te worden. Gedoeld wordt op milieugevolgen tijdens sortering, voorbereiding en nuttige toepassing.

## 9. VERGELIJKING VAN DE ALTERNATIEVEN

Artikel 41j, lid 1, onder f van de Wabm:

Een MER bevat ten minste: *"een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven."*

Uit de vergelijking van de alternatieven dienen duidelijk de verschillen tussen de alternatieven naar voren te komen.

In de vergelijking van de alternatieve beleidsopties dient een toetsing aan de uitgangspunten zoals gevraagd in hoofdstuk 4 centraal te staan. Waar deze doelstellingen zijn vertaald in getalsmatige taakstellingen (bijvoorbeeld 10% preventie voor alle afvalstromen te zamen) dienen de beleidsopties daaraan getoetst te worden. Bij dit deel van de vergelijking van de alternatieven dient zoveel mogelijk met hoeveelheden afvalstoffen en de verdeling daarvan over de schakels van de afvalverwijderingsketen te worden gewerkt. De vergelijking dient zowel per afvalstroom als voor alle afvalstromen gezamenlijk te worden gemaakt.

Gezien het globale, strategische niveau en de beperkte meetbaarheid van de effecten op dat niveau, zal genoemde vergelijking het karakter van een kwalitatief "deskundigenoordeel" dragen.

De Commissie adviseert bij de vergelijking van de alternatieve beleidsopties een beschouwing over de kosten van de beleidsopties op te nemen, alsmede een beschouwing over de overige factoren (zoals acceptatie en organisatie) die de keuze voor, en vormgeving van het voorgenomen beleid hebben bepaald.

## 10. LEEMTEN IN KENNIS

Artikel 41j, lid 1, onder g van de Wabm:

Een MER bevat ten minste: "een overzicht van de leemten in de onder d en e bedoelde beschrijvingen ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens."

Een overzicht van de leemten in kennis en informatie die na de analyses van de milieu-effecten zijn overgebleven en die tot onvolledigheid leiden, moet in het MER worden gegeven, alsmede de redenen waarom deze leemten zijn blijven bestaan. Gegevens die voor de besluitvorming cruciaal zijn, mogen niet tot de leemten in kennis behoren. Aangegeven moet worden wat de gevolgen van deze leemten in kennis zijn voor de besluitvorming en op welke wijze daarmee wordt omgegaan.

## 11. EVALUATIE ACHTERAF

Artikel 41am van de Wabm: "Het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport is gemaakt, onderzoekt de gevolgen van de betrokken activiteit voor het milieu, wanneer zij wordt ondernomen, of nadat zij is ondernomen."

Het onderzoeksprogramma voor de 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. Overwogen kan worden om ook de criteria en randvoorwaarden voor de locatiekeuzen bij de evaluatie te betrekken.

Het formuleren van kwantitatieve doelstellingen zal de evalueerbaarheid van het PAP III versterken en het bijsturen van het beleid vergemakkelijken. Daarbij is duidelijkheid over de te hanteren ijkjaren gewenst.

Wanneer het 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. De evaluatie leidt dan tot continuïteit in de beleidsontwikkeling. De functie van het plan wordt daarmee versterkt.

## BIJLAGEN

bij het advies voor richtlijnen  
voor het MER  
Provinciaal Afvalstoffen Plan  
Gelderland

(bijlagen 1 t/m 4)

# BIJLAGE 1

Brief van Bevoegd Gezag waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.

Gedeputeerde Staten



provincie  
**GELDERLAND**

Bezoekadres  
Markt 11  
Arnhem

Postadres  
Postbus 9090  
6806 GX Arnhem

telefoon (085) 59 91 11  
telex 45 569 pbgl  
telefax 085 - 59 93 60

.. Commissie voor de Milieu-effectrapportage  
Postbus 2345  
3500 GH UTRECHT

	Commissie voor de milieu-effectrapportage
	21 JAN. 1991
	227-91
DOSSIER :	331-1 <sup>4</sup> /m 3
Kopie naar :	Sc/Proc/

datum - 8 januari 1991 nummer - MW90.87225-MW1307

.. Adviesaanvraag ten behoeve van de richtlijnen  
voor het MER Provinciaal Afvalstoffenplan  
Gelderland

De provincie Gelderland heeft de voorbereidingen gestart om te komen tot een derde Provinciaal Afvalstoffenplan.

Ingevolge het Besluit Milieu-effectrapportage zal hiervoor een MER worden opgesteld.

Het initiatief zal op 21 januari 1991 bekend worden gemaakt in de regionale pers en in de Nederlandse Staatscourant.

Wij verzoeken u om uw advies voor richtlijnen uit te brengen binnen één maand na het einde van de inspraaktermijn, dus voor 10 april 1991.

Wij verzoeken u bovenstaand briefnummer te vermelden.

De tekst van de bekendmaking en de startnotitie (in vijfvoud) wordt hierbij als bijlage toegevoegd.

Gedeputeerde Staten van Gelderland

voorzitter

griffier

bijlagen

coll. lk  
code: ej/8168B

inlichtingen bij mw. I. Dibbits

verzonden 18 JAN. 1991

doorkiesnr. 598688

post giro rekening 86 97 62  
ABN Arnhem, rek nr 53 50 26 463  
BNG 's-Gravenhage, rek nr 28 50 10 824

## BIJLAGE 2

Openbare bekendmaking uit Staatscourant nr. 14 dd. 21 januari 1991

### *Afvalstoffenwet/Milieu-effectrapportage Inspraak startnotitie Provinciaal Afval- stoffenplan*

De provincie Gelderland heeft de voorbereidingen gestart om te komen tot een derde Provinciaal Afvalstoffenplan (PAP III).

Het PAP III zal het afvalstoffenbeleid beschrijven voor de periode 1993-1997. Tot 1993 blijft het thans geldende tweede provinciale Afvalstoffenplan van kracht.

PAP III wordt een strategisch plan, waarin hoofdlijnen van het nieuwe afvalstoffenbeleid worden weergegeven. In PAP III zal het beleid worden aangegeven voor de verwijdering van: huishoudelijke afvalstoffen en grof huisvuil, bedrijfsafvalstoffen, bouw- en sloofafval, zuiveringsafval, chemisch afval, specifiek ziekenhuisafval, baggerspecie en mest.

Voor de vaststelling van het derde Provinciaal Afvalstoffenplan is het opstellen van een Milieu-effectrapportage verplicht. Milieu-effectrapportage is een hulpmiddel om de gevolgen van overheidsbesluiten voor het milieu te kunnen beoordelen.

Het doel van milieu-effectrapportage is onder andere om de diverse partijen op een zorgvuldige manier te voorzien van zo objectief mogelijke milieu-informatie.

Het opstellen van een Milieu-effectrapport is gebonden aan een wettelijke procedure. De eerste stap is het opstellen van een startnotitie waarin het beleidsvoornemen wordt aangeduid. Er is voor gekozen om een startnotitie uit te brengen die tevens voorontwerp van PAP III is. In de startnotitie is daarom extra aandacht besteed aan het voorgenomen beleid, hetgeen het geven van inspraakreacties kan vergemakkelijken.

#### **Procedure**

De procedures voor de vaststelling van het PAP III en het Milieu-effectrapport worden volgens wettelijke voorschrift zoveel mogelijk aan elkaar gekoppeld. De voorbereidende werkzaamheden worden uitgevoerd door Gedeputeerde Staten. Met gemeenten en bedrijven zal in dit kader apart overleg worden gevoerd.

Uiteindelijk stellen Provinciale Staten het PAP III vast. Naar thans wordt voorzien zal dit plaatsvinden in december 1992.

#### **Inspraak**

U wordt uitgenodigd uw inspraakreacties te geven op het voorgenomen beleid en over het op te stellen Milieu-effectrapport.

U kunt als volgt reageren:

mondeling, tijdens de inspraakbijeenkomsten op:

maandag 4 februari te Ruurlo: Zalen-  
centrum De Luifel, Dorpsstraat 11,  
aanvang 20.00 uur.

woensdag 5 februari te Barneveld:  
Café Van de Heuvel,

Nieuwe Markt 23,

aanvang 20.00 uur.

donderdag 7 februari te Elst (Gld.):

Hotel-Café-restaurant,

De Vereniging,

Dorpsstraat 23,

aanvang 20.00 uur;

schriftelijk gedurende de inspraakperiode welke loopt van 21 januari tot en met 10 maart 1991. Uw brief moet u richten aan:

Gedeputeerde Staten van Gelderland,  
afdeling Voorlichting en Inspraak,  
Postbus 9090, 6800 GX Arnhem.

Onder vermelding van: Startnotitie  
PAP III.

Persoonlijke gegevens worden niet bekendgemaakt indien daar in een afzonderlijke brief om wordt gevraagd.  
Terinzagelijking

De startnotitie ligt van 21 januari tot en met 10 maart 1991 ter inzage bij: de secretarissen van alle gemeenten in de provincie Gelderland op de in de gemeenten gebruikelijke wijze, Huis der Provincie, bibliotheek, kamer 2.11, Markt 11, Arnhem, tijdens werkdagen van 9.00 tot 17.00 uur.

Nadere informatie

Indien u behoefte heeft aan nadere informatie over het voorontwerp-Provinciaal Afvalstoffenplan of over milieu-effectrapportage, kunt u zich richten tot de heer mr. ir. C. P. N. van Rijn (projectleider Afvalstoffenplan, tel. 085-598720) of tot mevrouw drs. C. E. W. Dibbits (coördinator Milieu-effectrapportage, tel. 085-598688), beiden werkzaam bij de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland.

Arnhem, 8 januari 1991

Gedeputeerde Staten van Gelderland,

M. de Bruijne, voorzitter,

P. J. de Laor, griffier.

## BIJLAGE 3

### Projectgegevens

**Initiatiefnemer:** Gedeputeerde Staten van provincie Gelderland

**Bevoegd gezag:** Gedeputeerde Staten van provincie Gelderland

**Besluit:** vaststellen van een Provinciaal Afvalstoffenplan

**Activiteit:** de voorgenomen activiteit betreft het opstellen van een derde Provinciaal Afvalstoffen Plan (PAP III)

**Data:**

Openbare bekendmaking: 21 januari 1991

Overleg met initiatiefnemer en bevoegd gezag naar aanleiding van een conceptadvies voor richtlijnen: 11 maart 1991

**Samenstelling van de werkgroep:**

dr. J.Th. de Smidt (voorzitter)

drs. R.J. Bonte (adviseur)

drs. F.H.J.M. Coenen (adviseur)

drs. A.C.P.M. van der Heijden (adviseur)

mr. R. van Hessem (adviseur)

**Secretaris van de werkgroep:**

drs. M. Buitenkamp



