

28
587-10

Afval Overleg Orgaan

Catharijnesingel 55 (6e etage), 3511 GD UTRECHT,
Postbus 19015, 3501 DA UTRECHT
Telefoon 030-342800, Telefax 030-342260

RICHTLIJNEN VOOR HET MILIEU-EFFECTRAPPORT TIENJARENPROGRAMMA AFVAL

28 augustus 1991

INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING	3
1.	INLEIDING	5
2.	VORM EN PRESENTATIE	6
3.	PROBLEEMSTELLING EN DOEL	7
3.1	Probleemstelling	7
3.2	Doel	8
4.	VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN	10
4.1	Te beschouwen alternatieven	10
4.2	Aspecten binnen de alternatieven	11
4.2.1	Be- en verwerkingstechnieken	11
4.2.2	Reserve capaciteit	12
4.3	Meest milieuvriendelijk alternatief	13
5.	TE NEMEN EN GENOMEN BESLUITEN	14
6.	BESTAANDE TOESTAND VAN HET MILIEU	15
7.	MILIEUGEVOLGEN	16
7.1	Algemeen	16
7.2	Afvalstromen	17
7.3	Milieu-effecten van be- en verwerkingstechnieken	17
7.4	Vergelijking	17
8.	LEEMTEN IN KENNIS	18
9.	EVALUATIE ACHTERAF	19
	BIJLAGE	20

SAMENVATTING

Het Afval Overleg Orgaan (AOO) heeft tot taak de sturing op landelijk niveau van het beleid inzake een achttal afvalstromen voor te bereiden. Daartoe stelt het AOO een voortschrijdend Tienjarenprogramma Afval vast, dat elke drie jaar wordt herzien. Het AOO is ingesteld op basis van de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering die door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is afgesloten.

Het AOO heeft besloten om voor het nu op te stellen Tienjarenprogramma Afval een vrijwillige milieu-effectrapportage uit te voeren. Onderliggende richtlijnen zijn opgesteld op grond van het advies voor richtlijnen van de Commissie voor de milieu-effectrapportage en ontvangen inspraakreacties. Op grond van deze richtlijnen zal het MER worden gemaakt, dat in december van dit jaar, tegelijk met het ontwerp TJP.A, ter inzage zal worden gelegd.

Het MER dient een beschouwing te bevatten van de thans optredende knelpunten bij de verwijdering van afvalstoffen, waarbij aan zowel beleidsinhoudelijke, bestuurlijke, organisatorische en milieuaspecten wordt gedacht. Ook verwachte toekomstige knelpunten dienen te worden besproken. In het MER moeten ook de aspecten worden besproken die een belemmering vormen voor het oplossen van de knelpunten.

De gehanteerde doelstellingen van het afvalstoffenbeleid moeten worden beschreven. Verder dient te worden aangegeven wat met het eerste Tienjarenprogramma wordt beoogd. Daarbij moet aandacht worden geschonken aan de wijze waarop aan locaties danwel locatiekeuzen in het programma aandacht zal worden besteed.

Het TJP.A is primair gericht op de planning van de eindverwerkingscapaciteit, terwijl daarnaast voor enkele componenten ook gekeken zal worden naar de verwerkingscapaciteit. Bij het samenstellen van alternatieven, zal in aansluiting op het TJP.A worden uitgegaan van de volgende be- en verwerkings-methoden:

- verbranden
- storten
- composteren
- overige bewerkingsinrichtingen.

Op grond van scenario's voor afvalaanbod (gecombineerd met preventie en hergebruik) en te realiseren reserve capaciteit zullen een drietal alternatieven worden uitgewerkt.

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

Het MER moet een overzicht geven van de reeds genomen besluiten, die van invloed zijn op het Tienjarenprogramma Afval. Ook moet

worden aangegeven op welke wijze de voorstellen van het AOO in beleid en uitvoering kunnen worden omgezet.

De beschrijving van de bestaande toestand van het milieu zal een globaal karakter hebben. De bedoeling is om de gevolgen van de verschillende be- en verwerkingsmethoden te beschrijven, alsmede de bijdrage van de afvalverwerking aan de totale milieuverontreiniging van Nederland. De beschrijving van de bestaande toestand zal dienen als referentiekader voor de beschrijving van de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en de alternatieven.

In het MER zal een beschrijving worden gegeven van de gevolgen van de verschillende alternatieve beleidsopties voor de afvalstromen. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de milieu-gevolgen van de verschillende be- en verwerkingstechnieken, de mogelijke combinaties van deze methoden en transportactiviteiten.

De verschillende alternatieven zullen onderling vergeleken moeten worden.

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

Het Afval Overleg Orgaan (AOO) heeft tot taak om de sturing op landelijk niveau van het beleid inzake de verwijdering van een achttal afvalstromen voor te bereiden. Daartoe stelt het AOO een voortschrijdend Tienjarenprogramma Afval (TJP.A) vast, dat elke drie jaar wordt herzien. Het AOO is ingesteld op basis van de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering, ondertekend op 6 juli 1990, tussen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het AOO heeft besloten om voor het nu op te stellen Tienjarenprogramma Afval een milieu-effectrapportage uit te voeren, hoewel dat wettelijk niet verplicht is. Bij deze vrijwillige m.e.r. zullen wel alle wettelijke vereisten conform de Wabm (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) waarin milieu-effectrapportage is vastgelegd, worden aangehouden. Het AOO is zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag in deze procedure.

Ten behoeve van het opstellen van de richtlijnen voor het milieu-effectrapport is door het AOO advies gevraagd aan de Hoofdinspecteur van de volksgezondheid voor de milieuhygiëne, de Directeur Natuur, Milieu en Faunabeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Commissie voor de milieu-effectrapportage. Bovendien is het Plan van Aanpak/Startnotitie ter inzage gelegd. Hierop zijn 16 inspraakreacties ontvangen. In bijlage 1 zijn de inspraakreacties samengevat. Daarbij is tevens aangegeven op welke wijze deze reacties in de richtlijnen zijn verwerkt. In veel gevallen zijn de inspraakreacties niet alleen op de richtlijnen voor het MER gericht, maar ook op het TJP.A. Dergelijke reacties worden in beschouwing genomen bij het opstellen van het ontwerp TJP.A.

Het advies voor de richtlijnen van de Commissie voor de milieu-effectrapportage heeft als basis gediend voor de onderliggende richtlijnen. In deze richtlijnen is het advies verder uitgewerkt voor wat betreft de beschrijving van de activiteiten en de alternatieven (hoofdstuk 4). Verder wordt wel apart aandacht besteed aan de bestaande toestand voor het milieu (hoofdstuk 7).

Opgemerkt dient te worden, dat in navolging van het advies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage, deze richtlijnen een globaal karakter hebben. Dit is het gevolg van het feit dat de richtlijnen betrekking hebben op een beleidsplan. Alleen die elementen zijn opgenomen die relevant zijn voor milieu-effectrapportage op beleidsplanniveau.

Op grond van deze richtlijnen zal door het AOO een milieu-effectrapport worden opgesteld. Het milieu-effectrapport zal samen met het ontwerp-Tienjarenprogramma Afval in december 1991 ter inzage worden gelegd, waarna inspraak mogelijk is. Na deze inspraakronde zal het Tienjarenprogramma Afval definitief worden vastgesteld.

2. VORM EN PRESENTATIE

Het MER dient helder geschreven te zijn en moet begrijpelijk zijn voor een breed publiek. De gegevens in het MER moeten bovendien overzichtelijke gepresenteerd worden en toegankelijk zijn.

Op een aantal punten zullen het TJP.A en het MER elkaar overlappen. Zo zullen de onderwerpen die in hoofdstuk 3 en 5 van het MER ("Probleemstelling en doel" en "Te nemen en genomen besluiten") aan de orde komen, eveneens uitgebreid in het TJP.A worden besproken. Er kan in het MER dan ook worden volstaan met het opnemen van een samenvatting van hetgeen over dit onderwerp in het TJP.A is opgenomen, met een verwijzing naar de betreffende stukken in het TJP.A. Omgekeerd zal in het TJP.A een samenvatting van de belangrijkste milieugevolgen uit het MER worden overgenomen, met een verwijzing naar de betreffende hoofdstukken in het MER.

Het is wenselijk het MER beknopt te houden en het te voorzien van een goede samenvatting, waarin kort en overzichtelijk de kern van de belangrijkste onderdelen is weergegeven. Onderbouwende informatie kan in bijlagen worden opgenomen. Het MER dient zo nodig een verklarende begrippenlijst en een lijst van gebruikte afkortingen te bevatten.

Achtergrondinformatie, die noch in het MER zelf, noch in de bijlagen worden opgenomen, zullen wel beschikbaar zijn voor geïnteresseerden. In het MER en eventuele bijlagen dient ernaar te worden verwezen.

3. PROBLEEMSTELLING EN 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"*.

3.1 Probleemstelling

Het MER dient een beschouwing te bevatten van de thans optredende knelpunten bij de verwijdering van afvalstoffen. Daarbij moet aandacht worden besteed aan:

- beleidsinhoudelijke aspecten
- bestuurlijke aspecten
- organisatorische aspecten
- milieu-aspecten.

Ook verwachte toekomstige knelpunten, bijvoorbeeld als gevolg van de groei van het afvalaanbod, dienen te worden besproken.

Tevens dient ingegaan te worden op het centrale dilemma dat om financiële redenen en om redenen van continuïteit in de afvalverwijdering verwijderingsvoorzieningen dienen te worden gecreëerd van voldoende omvang en met een lange levensduur aan de ene kant en de vrees dat een zodanige verwijderingscapaciteit ontstaat, dat preventie en hergebruik van afvalstoffen kan worden belemmerd, aan de andere kant.

De knelpuntenanalyse zal aan de basis van het Tienjarenprogramma Afval liggen en wordt gebaseerd op het knelpuntenadvies, dat door het AOO is opgesteld. De knelpunten dienen zo mogelijk te worden beschreven op basis van de indeling naar categorieën afvalstoffen en be- en verwerkingstechnieken per afvalcomponent/-fractie en dienen alleen beschreven te worden, indien zij een belemmering voor het oplossen van milieuproblemen bij afvalverwijderingsactiviteiten vormen.

Voorbeelden van huidige knelpunten zijn:

- de beschikbaarheid van be- en verwerkingsmogelijkheden per afvalstroom in relatie tot het afvalaanbod;
- het afvaltransport over grote afstanden;
- het slechts in beperkte mate combineren van be- en verwerkingstechnieken op locaties, waardoor geen sprake is van een maximale benutting van reststoffen zoals warmte vrijkomend bij afvalverbranding;
- de milieu-belasting van be- en verwerkingsinrichtingen.

In het MER moeten ook de aspecten worden besproken die een belemmering vormen voor het oplossen van bovenvermelde knelpunten zoals:

- de meestal ontoereikende huidige planningstructuren en verdeling van taken en bevoegdheden;

- de verschillen in tarieven (beleid) bij (voor) de diverse afvalinrichtingen;
- de bestaande langlopende afvalverwerkingscontracten;
- het niet aanwezig zijn van een eenduidige beoordeling van c.q. keuze uit de diverse methoden voor afvaltransport, afvalbewerking en -verwerking;
- de problemen bij de inpassing van afvalinrichtingen, hierbij moet ook aandacht worden besteed aan de lage acceptatiegraad en het daaruit voortvloeiende verzet tegen eindverwerkingsinrichtingen van de Nederlandse burger, door velen ook wel omschreven als het NIMBY- (Not In My Back Yard), of NOPE (Not On Planet Earth)-syndroom;
- het ontbreken van een eenduidige aanpak bij locatiekeuze-onderzoeken (geen uniformiteit in procedures, methoden en inhoudelijke randvoorwaarden en criteria).

3.2 Doel

De voorgenomen activiteit behelst het vaststellen van een Tienjarenprogramma Afval, dat betrekking heeft op de beheersing en de sturing van de verwijdering van bepaalde afvalstoffen, voor zover het aspecten betreft die op landelijk niveau daarvoor van belang zijn. Het doel van de programmavaststelling is in algemene zin: het bijdragen aan de realisatie van een optimale afvalverwijderingssituatie in Nederland, binnen het door de Minister van VROM in de kaderbrief gestelde beleidskader.

Beoogd wordt (oorzaken van) knelpunten bij de huidige verwijdering van afvalstoffen weg te nemen.

In het MER zullen de gehanteerde doelstellingen van het afvalstoffenbeleid moeten worden beschreven. Daarnaast zullen aan bod dienen te komen de doelstellingen van het nationale afvalstoffenbeleid, zoals geformuleerd in het NMP, NMP-plus, Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en andere Tweede Kamerstukken. Tevens zal een globaal inzicht in het afvalstoffenbeleid van de provincies worden gegeven.

Verder dient in het MER te worden aangegeven wat met het eerste Tienjarenprogramma wordt beoogd. Het gaat hier om een prioriteitsstelling voor de werkzaamheden van het AOO. Zo dient bijvoorbeeld duidelijk te worden of met het eerste programma ook wordt beoogd om voor de realisatie van de benodigde afvalbe- en afvalverwerkingscapaciteit gebieden of locaties aan te wijzen.

In de kaderbrief van de Minister van VROM wordt aan het AOO gevraagd de vertaling van de te installeren capaciteit naar gebied of locatie zo goed mogelijk voor te bereiden. Het AOO wil de locaties van te installeren verbrandingsinstallaties en van grotere stortplaatsen in het Tienjarenprogramma opnemen. Het betreft zowel locaties waarvan de besluitvorming is afgerond, als locaties waarvoor slechts initiatieven bekend zijn. In het MER zal moeten worden vermeld met welk oogmerk de locaties in het programma worden opgenomen.

In hoeverre wordt beoogd de besluitvorming over nog te installeren be- en verwerkingsinrichtingen op regionaal niveau te beïnvloeden? Betekent opname in het Tienjarenprogramma dat andere locatie-alternatieven, ook al kunnen die uit milieu-oogpunt beter zijn, niet meer in de uiteindelijke afweging hoeven te worden betrokken? Een duidelijke uiteenzetting is gewenst over de mogelijke doorwerking (en de effecten daarvan) naar de besluitvorming op de verschillende bestuurlijke niveaus.

4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT 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"*.

4.1 Te beschouwen alternatieven

In het MER moet het voorgenomen beleid zoals geformuleerd in het Tienjarenprogramma Afval, alsmede alternatieven daarvoor, beschouwd worden. Het opstellen van het Tienjarenprogramma Afval behelst het nemen van beleidsbeslissingen betreffende een groot aantal vraagpunten. Het is niet zinvol en 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. Met de Commissie voor de milieu-effectrapportage is het AOO van mening dat bij het formuleren van de alternatieven de uitvoerbaarheid voorop moet staan.

Het eerste Tienjarenprogramma Afval zal zich in de eerste plaats richten op de eindverwerking van het afvalaanbod na preventie en hergebruik. Daarbij gaat het met name om de volgende be- en verwerkingsmethoden:

- verbranden
- storten
- composteren
- overige bewerking (puinbrekers, papier en glas-recycling).

Het MER voor het TJP.A zal zich dus ook richten op deze drie methoden. Bij het formuleren van alternatieven wordt als volgt gewerkt:

- Ten behoeve van het TJP.A zal een analyse worden gemaakt van het afvalaanbod in Nederland. Dit zal zowel op landelijke cijfers als op grond van regionale cijfers gebeuren. Daaruit worden als volgt alternatieven ontwikkeld:
 - . Er worden scenario's ontwikkelend ten aanzien van de resultaten van programma's voor preventie en hergebruik (beleids-, minimum- en technisch maximum scenario).
 - . Op grond van de cijfers van het afvalaanbod zullen prognoses worden gemaakt over de ontwikkelingen in het afvalaanbod voor eindverwerking voor de komende tien jaar. Daarbij worden verschillende scenario's gemaakt met hoge en lage groeicijfers, gebaseerd op verwachtingen ten aanzien van de produktie van afval en de mate van hergebruik.

- . Op grond van deze scenario's worden drie alternatieven uitgewerkt:
 1. Alternatief met een hoog afvalaanbod voor eindverwerking (hoge produktie en weinig preventie en hergebruik).
 2. Alternatief met een middelmatig afvalaanbod (middelmatige produktie en middelmatige preventie en hergebruik).
 3. Alternatief met laag afvalaanbod (weinig produktie van afval en veel preventie en hergebruik). Dit is het meest milieuvriendelijk alternatief.
- Daarnaast wordt een studie gedaan hoe een overaanbod aan afval opgevangen dient te worden (zie 4.2.2):
 - . Onderzocht wordt op welke wijze reserve capaciteit gecreëerd kan worden.
 - . Uit de mogelijke oplossingsrichtingen worden een drietal alternatieven ontwikkeld.
 - . Deze drie alternatieven worden gekoppeld aan de alternatieven met betrekking tot het afvalaanbod.

In het MER zal geen aandacht worden besteed aan locatie-aspecten van de verschillende alternatieven. Het is immers niet mogelijk op uitvoeringsniveau milieu-effecten te beschrijven. Het uitvoeren van een MER voor criteria voor locatiekeuzes wordt op dit moment niet zinvol geacht. Ook aspecten met betrekking tot de afvalverwijderingsorganisatie zullen in het MER buiten beschouwing worden gelaten. Hieraan wordt in het TJP.A wel aandacht besteed.

4.2 Aspecten binnen de alternatieven

Binnen de gekozen alternatieven zal aangegeven worden welke be- en verwerkingstechnieken worden toegepast (met betrekking tot de eindverwerking) in welke mate en op welke wijze reserve capaciteit wordt gerealiseerd.

4.2.1 Be- en verwerkingstechnieken

- Welke be- verwerkingstechnieken moeten worden toegepast, uitgesplitst naar categorieën of zelfs fracties afvalstoffen? De nadruk zal hierbij komen te liggen op verbranden, composteren en storten, waarbij bij alledrie de alternatieven uitgegaan wordt van een minimale verbranding.

Er zal vooral aandacht kunnen worden gegeven aan be- en verwerkingen van categorieën afvalstoffen die naar hoeveelheid en aard de hoofdstructuur van be- en verwerkingstechnieken bepalen, zoals de bewerking van het GFT-deel en het brandbare deel. In dit verband zal ook aandacht aan het al of niet voorscheiden moeten worden besteed. Dit is van belang, omdat dit punt telkens opnieuw bij de diverse initiatieven wordt onderzocht, zonder dat nieuwe ontwikkelingen daartoe echt aanleiding geven.

- Welke combinaties van be- en verwerkingstechnieken voor verschillende afvalcategorieën of fracties moeten worden gehanteerd? Vormen composteren en verbranden vaste stappen in de verwerking van huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar afval? Daarnaast is het bijvoorbeeld relevant aandacht te besteden aan de be- en verwerking van zuiveringsslib en mest en de wijze van benutting van bij afvalverbranding vrijkomende warmte.

4.2.2 Reserve capaciteit

Bij het nemen van beleidsbeslissingen omtrent het verwerken van afval, wordt uitgegaan van een bepaald afvalaanbod. In het TJP.A wordt een analyse gegeven van het huidige en te verwachten afvalaanbod. Binnen de gepresenteerde gegevens zijn echter nog variaties mogelijk door:

- anders uitvallen van het afvalaanbod dan verwacht;
- variaties in de tijd en plaatsen waarop afval wordt aangeboden (calamiteiten).

De lange levensduur en de lange voorbereidingstijd van afvalverwerkingsinrichtingen, met name afvalverbrandingsinstallaties, brengen met zich mee dat de afvalverwijdering gekenmerkt wordt door een hoge mate van inflexibiliteit, terwijl nu juist de omvang van de vraag naar eindverwerkingscapaciteit grote onzekerheden kent. Bij een krappe planning van de capaciteit bestaat het risico van tekorten; omgekeerd draagt een ruime planning het risico in zich van onderbezetting en frustreren van preventie en hergebruik. Bij een krappe planning zal reserve capaciteit aanwezig moeten zijn. De reserve capaciteit kan op verschillende wijzen tot stand worden gebracht. Een optie, die in lijn is met de regionale planning van de eindverwerking, is dat voor de "reguliere overschotten" in de regio zelf voorzieningen worden gepland, terwijl voor de "calamiteit-overschotten" bovenregionale oplossingen kunnen worden gezocht.

Voorkomen moet worden dat door een overmatig plannen van de eindverwerkingscapaciteit preventie- en hergebruik-initiatieven worden ondermijnd.

4.3 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."

Het meest milieuvriendelijke alternatief wordt gevormd door een scenario met een laag afvalaanbod voor eindverwerking door veel preventie en hergebruik (verdergaand dan het beleidsscenario voor preventie en hergebruik). In dit scenario wordt uitgegaan van minimale verbranding en stort. Een alternatief zonder verbranding, wordt in de planperiode niet als realiseerbaar beschouwd.

Voorts zal in dit alternatief de meest milieuvriendelijke oplossing voor tot stand bringing van reserve capaciteit worden opgenomen.

5. 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 een overzicht worden gegeven van de reeds genomen besluiten, die van invloed zijn op het Tienjarenprogramma Afval, zoals de Samenwerkingsovereenkomst VROM, IPO en VNG. Ook moet worden ingegaan op relevante notities ten aanzien van de landelijke sturing van het afvalbeleid. Relevante ontwikkelingen die in EG-verband te verwachten zijn, dienen eveneens te worden vermeld.

In het TJP.A zullen beslissingen worden genomen ten aanzien van:

- de te realiseren verbrandingscapaciteit per regio, bezien in een nationale context, gerelateerd aan de bestaande dan wel te ontwikkelen AVI's.
- de te realiseren capaciteit voor composteren en storten per regio. Over de afzonderlijke locaties en initiatieven zullen hier geen uitspraken worden gedaan.

In het MER moet worden aangegeven op welke wijze de voorstellen in het Tienjarenprogramma Afval in beleid en uitvoering kunnen worden omgezet. Hierbij moet worden ingegaan op de mate van binding van de voorstellen, de mogelijkheden van het AOO om bij de uitvoering van de voorstellen sturend op te treden en de afstemming met andere organen zoals bijvoorbeeld de Regionale Afvaloverleg Organen.

Verder zal inzicht moeten worden gegeven in de afstemming met de huidige bevoegdheden in het kader van de Afvalstoffenwet van bijv. provincies, samenwerkingsverbanden en gemeenten.

Tenslotte dient aan de orde te komen op welke wijze aan de ontwikkeling van het Tienjarenprogramma Afval en het voortschrijdende karakter ervan gestalte zal worden gegeven en op welke wijze diverse instanties hierbij worden betrokken. Het accent zal gelegd worden op de ondersteunende rol van het Tienjarenprogramma Afval voor de formulering en uitvoering van beleid door andere organen, met name door het aanleveren van relevante gegevens.

6. BESTAANDE TOESTAND VAN HET MILIEU

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

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen."*

Gelet op het hoge abstractie-niveau en de landelijke reikwijdte van het TJP.A en het MER gaat het in dit hoofdstuk om een globale beschrijving van de gevolgen voor het milieu van:

- de verwerking van afval
- de bewerking van afval
- het transport van afval

gerelateerd aan de actuele hoeveelheden die jaarlijks verwerkt worden. Het gaat daarbij zowel om de milieubelasting die bij de verwerking van afvalstoffen direct in het milieu worden gebracht, als om milieu-effecten ten gevolge van reststoffen. Ook lange termijn aspecten, gecumuleerde effecten en effecten op ruimtebeslag moeten in de beschouwing over de milieu-effecten worden meegenomen. In aansluiting op de rest van het MER en het TJP.A zal met name aandacht worden besteed aan de milieugevolgen van:

- afvalverbrandinginstallaties;
- composteerinrichtingen;
- stortplaatsen.

Ook de milieugevolgen van bewerking van omvangrijke afvalstromen, zoals papier, glas en bouw- en sloopafval zullen in het MER worden beschreven.

Tevens zal in het MER aangegeven worden welke bijdrage de afvalbe- en verwerking heeft aan de totale verontreiniging van Nederland. Overigens is het duidelijk niet de bedoeling van dit hoofdstuk de milieusituatie van heel Nederland in kaart te brengen, maar slechts aan te geven welke invloed de afvalverwerking op het totaal heeft.

7. 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"*.

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"*.

7.1 Algemeen

De milieugevolgen dienen in het MER te worden beschreven op een niveau dat aansluit bij het strategische niveau van het Tien-jarenprogramma Afval. In aansluiting op het gevraagde in hoofdstuk 6, is het niet de bedoeling een exacte beschrijving te geven van alle gevolgen van de afvalverwijdering van Nederland. Het gaat meer om een globale beschrijving van de gevolgen van de diverse verwijderingsmethoden in vergelijking met de bestaande situatie. De beschrijving van de bestaande toestand van het milieu dient daarbij als referentiesituatie.

De milieugevolgen worden beschreven per compartiment, waarbij ook aandacht is voor de gevolgen op de langere termijn. Tevens dient aandacht te worden besteed aan ecotoxicologische aspecten ten gevolge van cumulaties van effecten. Tenslotte mag de problematiek van slak- en asverwerking niet ontbreken.

De "milieu-gevolgen" in ruime zin kunnen op verschillende niveaus worden beschreven:

Op het eerste niveau, **verwijdering als centraal milieu-thema** is vooral van belang in hoeverre het streven naar integraal ketenbeheer wordt gerealiseerd. Dit komt tot uiting in cijfers voor:

- preventie
- hergebruik
- bewerken
- verwerken.

Op het tweede niveau gaat het om de **gevolgen voor het milieu** van de verwijderingsstructuur, dat wil zeggen om de milieu-belasting die samenhangt met de verschillende activiteiten:

- transportactiviteiten
- bewerkingsinrichtingen
- eindverwerkingsinrichtingen.

Gelet op het hoge abstractie-niveau en de landelijke reikwijdte van het TJP.A zijn deze milieu-effecten alleen op een globaal niveau aan te geven. Het TJP.A zal in bandbreedtes aangeven welke verwerkingscapaciteit in de regio's noodzakelijk is bij welk

afvalaanbod. Voor een aantal regio's geldt dat de initiatieven (locatie, de aard en omvang van de activiteiten) bekend zijn. Hiervoor is of zal in alle gevallen de m.e.r-procedure worden doorlopen ten behoeve van de vergunningverlening. Voor zover nog geen initiatieven bekend zijn, ligt het niet op de weg van het AOO aan te geven, waar en hoe binnen die regio's deze moeten plaats vinden.

Een mogelijkheid is - door uit te gaan van model-verbrandingsinstallaties en model-stortplaatsen - landelijke emissies, oppervlaktes en dergelijke te genereren. In het algemeen geldt dat het niet goed mogelijk is om los van de concrete activiteit (aard, omvang, beheer) en los van de locatie en tijdschaal, milieueffecten in detail te beschrijven.

7.2 Afvalstromen

Het voorgestelde beleid en de realiseerbaarheid daarvan bepalen uiteindelijk de verdeling van de hoeveelheden afvalstromen over de verschillende schakels in de afvalverwijderingsketen (preventie, hergebruik, verbranding enz.). Omdat de afvalverwijderingsketen in een aantal gevallen minder nadelige milieugevolgen heeft naarmate minder afval verbrand en gestort hoeft te worden, levert de beschrijving van de effecten van het beleid op deze keten een maat voor de milieugevolgen van dat beleid. Genoemde effectbeschrijving dient deel uit te maken van het MER. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan effecten van het beleid op het percentage te realiseren hergebruik, op de omvang en wijze van storten etc.

7.3 Milieu-effecten van be- en verwerkingstechnieken

Aandacht zal moeten worden besteed aan de milieugevolgen van de verschillende be- en verwerkingstechnieken, de mogelijke combinaties van deze technieken en transportactiviteiten. Een vergelijking van methoden wat betreft emissies is in dit verband gewenst. Daarmee kan ook mogelijk worden gemaakt dat in uitvoeringsprojecten van dergelijke algemene milieustudies gebruik kan worden gemaakt. Aangezien bij diverse initiatieven het nut van verbranding in combinatie met bijvoorbeeld composteren ter discussie wordt gesteld, dient hieraan aandacht te worden besteed. Dit geldt ook voor storten en de gewenste afstand van de locatie tot de bevolkingsconcentratie.

7.4 Vergelijking van alternatieven

Uit de vergelijking van de alternatieven dienen duidelijk de verschillen tussen de alternatieven naar voren te komen. Gezien het globale, strategische niveau en de beperkte meetbaarheid van de effecten op dat niveau, zal genoemde vergelijking het karakter van een kwalitatief oordeel dragen.

8. 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.

9. 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 Tienjarenprogramma Afval. Gezien het voortschrijdend karakter van het Tienjarenprogramma Afval is het aan te bevelen om het opstellen van dit onderzoeksprogramma te combineren met het opstellen van het MER en Tienjarenprogramma Afval. Dat maakt het mogelijk om het onderzoeksprogramma te richten op het evalueren van de voortgang in de uitvoering van het Tienjarenprogramma Afval. Ook kan alvast worden aangegeven welke elementen in het volgende Tienjarenprogramma Afval aan de orde zullen moeten komen.

BIJLAGE

Overzicht van de inspraakreacties op het Plan van Aanpak/ Startnotitie

De volgende inspraakreacties zijn bij het Afval Overleg Orgaan binnen gekomen:

1. 07-05-01 HIP Volksgezondheid Milieuhygiëne
2. 21-05-91 IREM
10-07-91 IREM (aanvulling)
3. 22-05-91 Technische Milieudienst Drechtsteden
4. 22-05-91 J.H. Uiterwijk
5. 23-05-91 NOB Wegtransport
6. 23-05-91 Van der Herberg/Pellinkhof Advocaten
7. 24-05-91 G. Le Belle
8. 24-05-91 Milieu-actiewinkel De Broeikas
9. 24-05-91 Stichting Greenpeace Nederland
10. 27-05-91 Stop Vuilverbranding Alkmaar
11. 27-05-91 Stichting Natuur en Milieu
12. 27-05-91 Browning-Ferris Industries B.V.
13. 27-05-91 VEABRIN
14. 31-05-91 Bureau voor milieumanagement B.V.
15. 04-06-91 M. Bos-Hoppe
16. 05-06-91 Overlegorgaan Stop Vuilverbranding Nederland

Niet alle reacties hebben betrekking op de richtlijnen voor het MER. Een deel van de reacties zal dan ook verwerkt worden bij de totstandkoming van het TJP.A.

In het hiernavolgende overzicht zijn die reacties die betrekking hebben op de inhoud van het MER gebundeld. Per reactie is (in cursief) aangegeven op welke wijze verwerking in de richtlijnen heeft plaatsgevonden.

G. Le Belle pleit voor een MER dat aangeeft wat na zo ver mogelijk gaande scheiding de meest milieuvriendelijke methode voor de verwerking van reststoffen is.

In het meest milieuvriendelijke alternatief zal naast een laag afvalaanbod en een hoog preventie- en hergebruikscenario uitgegaan worden van de meest milieuvriendelijke methode van be- en verwerking. Overigens wordt er van uitgegaan dat de uit te werken alternatieven uitvoerbaar moeten zijn.

Milieu-actiewinkel de Broeikas maakt ten aanzien van het MER de volgende opmerkingen:

- Het maken van een MER op een hoger abstractieniveau dan regionale/provinciale- of gemeentelijke/WGR m.e.r.'s wordt bepleit. Dit mag echter niet betekenen dat m.e.r. op lokale schaal achterwege kan blijven.
Door het maken van een MER bij het TJP.A vervalt geenszins de wettelijke m.e.r.-plicht voor afvalverwerkingsplannen, zoals vastgelegd in het Besluit milieu-effectrapportage.
- In het MER moet aandacht worden besteed aan:
 - methoden voor definitieve verwerking;
 - te creëren voorzieningen;
 - locatiecriteria;
 - toelaatbare emissies.*Aan methoden voor definitieve verwerking wordt in het MER ingegaan (zie hoofdstuk 4). Voor de andere aspecten kunnen geen criteria worden gegeven, omdat het uitvoeren van een MER voor criteria niet zinvol wordt geacht.*
- Het meest milieuvriendelijke alternatief is een aantal verwerkingsinrichtingen welke op het lokale/regionale aanbod zijn toegesneden, waarbij door sturing de bezettingsgraad van inrichtingen in aangrenzende regio's wordt geoptimaliseerd.
In het meest milieuvriendelijke alternatief zal gekeken worden naar de meest milieuvriendelijke mogelijkheid van reserve-capaciteit. De uitvoerbaarheid staat bij alle uit te werken alternatieven voorop.
- De milieu-aspecten moeten worden uitgesplitst naar compartiment. Voor transportactiviteiten zijn zowel afstand als vervoermiddel van belang.
In hoofdstuk 6 en 7 van de richtlijnen komen de milieu-aspecten aan de orde. Daarin is aangegeven dat aandacht zal worden besteed aan transportactiviteiten. De milieu-aspecten zullen voor de verschillende compartimenten worden aangegeven.
- In het MER moeten criteria worden ontwikkeld voor de locaties van stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties in relatie tot alle milieu-aspecten.
In hoofdstuk 4 is aangegeven dat het niet zinvol wordt geacht een MER uit te voeren op criteria.

Greenpeace is van mening dat in het MER ruim aandacht moet worden besteed aan preventie en hergebruik en de mogelijkheid onderzocht moet worden van een afvalscenario waarin op termijn afvalverbranding geheel beëindigd wordt. Dit is het meest milieuvriendelijk alternatief.
In het meest milieuvriendelijke alternatief zal uitgegaan worden van minimale verbranding. Een alternatief waarbij geen verbranding plaatsvindt, wordt binnen de planperiode als niet reëel beschouwd.

In het MER dient voorts bij de afvalscenario's aandacht te zijn voor:

- emissies naar de lucht van diverse stoffen;
- emissies naar oppervlaktewater en grondwater;
- eventuele reststoffen die na verwerking overblijven; hoe verhouden de reststoffen in de verschillende scenario's zich kwalitatief en kwantitatief tot elkaar? Daarbij moet ook worden ingegaan op een vergelijking tussen het afval dat overblijft na optimale preventie en hergebruik en reststoffen na verbranding.

In hoofdstuk 7 van de richtlijnen is op deze aspecten ingegaan.

De Stichting Natuur en Milieu geeft de volgende suggesties voor de richtlijnen MER:

- Het MER zal een al dan niet globaal beeld moeten geven van de milieu-effecten als gevolg van de bouw van verwerkingsinstallaties voor afval. Daarbij moeten ook de lange termijn aspecten (vooral relevant bij storten) worden beschouwd. Meer concreet moet het MER ingaan op emissies van diverse stoffen die bij verwerking van afval direct of indirect in het milieu worden gebracht.

In hoofdstuk 7 van de richtlijnen wordt op deze aspecten ingegaan.

- De hoeveelheid afval kan worden gerelateerd aan diverse scenario's voor preventie, hergebruik en restverwerking van afval. Minimaal moet het NMP(+)-scenario worden beschouwd (10% preventie en 67% hergebruik). De Stichting wil echter ook dat een scenario wordt doorgerekend op basis van de door hun gewenste uitgangspunten (25% preventie en 65% hergebruik)

In het MER zullen drie alternatieven worden beschouwd, met verschillende percentages voor preventie en hergebruik, te weten het beleidsscenario, een minimum scenario en een maximum technisch haalbaar scenario (zie hoofdstuk 4).

- Voor de structuur van de afvalverwijdering ten aanzien van ruimtelijke aspecten worden een aantal criteria gegeven die in de richtlijnen opgenomen dienen te worden: De criteria hebben betrekking op:

- afvalverwerking niet in "open ruimten";
- geen beslag leggen op waardevolle gebieden;
- geen stortterreinen op hydrologisch kwetsbare locaties;
- geen afvalverwerking in beschermingsgebieden.

In het kader van het TJP.A kan geen m.e.r. op locatie-niveau worden uitgevoerd. Het opstellen van een MER over locatiecriteria wordt niet zinvol geacht. Overigens zal het aspect ruimtebeslag wel in het MER aan de orde komen, even als de invloed van be- en verwerkingsmethoden op de milieucompartimenten.

- In de startnotitie wordt een voorbehoud gemaakt voor het opstellen van een MER. Naar de mening van de Stichting is het vaststellen van een MER onontkoombaar.
Met het vaststellen van de richtlijnen voor het MER heeft het AOO besloten door te gaan met de m.e.r.-procedure.

Het Overlegorgaan Stop Vuilverbranding Nederland maakt de volgende opmerkingen ten aanzien van het MER:

- Door verbranden verdwijnen afvalstoffen niet, maar worden in grote hoeveelheden diffuus in het milieu gebracht. In het MER moet beschreven worden wat de gevolgen zijn van de emissies van vuilverbranders op de volksgezondheid.
In het MER zullen de gevolgen van vuilverbranding voor het milieu worden beschreven, alsmede de bijdrage die vuilverbranding heeft aan de milieuverontreiniging van Nederland.
- Recycling is vaak niet interessant omdat het geen economische voordelen heeft. Dit kan de overheid opheffen door subsidiebeleid op infrastructuur. Recycling kan echter ook milieuproblemen met zich meebrengen. Dit wordt beheersbaar door eisen te stellen aan de samenstelling van producten. In het MER dient hieraan aandacht te worden besteed.
Eventueel noodzakelijke overheidsinspanningen voor een goede afvalverwerking komen zo mogelijk in het TJP.A aan de orde. Aspecten van de samenstelling van producten, waardoor ook de samenstelling van het afval verandert, valt niet onder de taakstelling van het AOO.
- Vervoer van afvalstoffen kan goedkoper en minder milieubelastend via rail en schip. Hiermee dient bij locatiekeuzes rekening gehouden te worden.
Milieu-aspecten ten gevolge van het transport van afvalstoffen zullen in het MER aan de orde komen (zie hoofdstuk 6).
- In het MER dient het meest milieuvriendelijke alternatief te worden uitgewerkt. Hoewel het MER niet locatiegebonden is, kan het wel richtlijnen of adviezen ten aanzien van locaties van afvalverwerking geven. Het meest milieuvriendelijke alternatief moet bindend worden voor PAP's. Het dient periodiek te worden bijgesteld aan de hand van nieuwe inzichten en technologieën. Een eventuele landurige m.e.r.-procedure mag niet leiden tot uitstel van het krachtig doorvoeren van preventie van afvalstromen.
Het wordt niet zinvol geacht een MER uit te voeren over locatiecriteriën. De status van het TJP.A is niet zodanig dat hetgeen in het TJP.A staat, bindend is voor de PAP's. De m.e.r.-procedure voor het TJP.A zal niet vertragend werken voor bestaande initiatieven voor preventie.

- Het Overlegorgaan Stop Vuilverbranding Nederland heeft twijfels of afvalverwijdering en verwerking moet geschieden in de regio waar het ontstaat. Producenten zouden gedwongen moeten worden verpakkingsmateriaal terug te nemen. Zo ontstaat een afvalprobleem in de regio van de producenten. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met 1992 wanneer het begrip regio in een ander daglicht komt te staan. Hiermee moet in het MER rekening worden gehouden.

Milieu-aspecten ten gevolge van het transport van afval komen in het MER aan de orde (zie hoofdstuk 6 richtlijnen). In het TJP.A zal aandacht worden besteed aan afvaltransport tussen regio's en aan Europese ontwikkelingen.