

Advies voor richtlijnen
voor het milieu-effectrapport
hoofdstuk Afvalstoffen
Provinciaal Milieubeleidsplan
1995 Noord-Brabant

7 februari 1994

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Advies

Advies voor richtlijnen voor het milieu-effectrapport hoofdstuk Afvalstoffen
Provinciaal Milieubeleidsplan 1995 Noord-Brabant / [Commissie voor de
milieu-effectrapportage].- Utrecht:

Commissie voor de milieu-effectrapportage

ISBN 90-5237-644-1

Trefw.: milieu-effectrapportage; Noord-Brabant / afvalverwijdering ;
Noord-Brabant / milieubeleidsplannen ; Noord-Brabant.



commissie voor de milieu-effectrapportage

aan Gedeputeerde Staten van
de provincie Noord-Brabant
Dienst Waterstaat, Milieu en Vervoer
Postbus 90151
5200 MC 's-HERTOGENBOSCH

uw kenmerk
239280

uw brief
d.d. 4 november 1993

ons kenmerk
U118-94/Bo/eb/569-25

onderwerp
Advies voor richtlijnen hoofdstuk Afval-
stoffen Provinciaal Milieubeleidsplan
1995 Noord-Brabant

doorkiesnr.
030 - 347 635

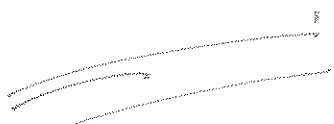
Utrecht,
7 februari 1994

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid een advies voor richtlijnen uit te brengen voor een milieu-effectrapport (MER) ten behoeve van de besluitvorming over het hoofdstuk Afvalstoffen Provinciaal Milieubeleidsplan 1995 Noord-Brabant.

Overeenkomstig artikel 7.14 van de Wet milieubeheer (Wm) bied ik u hierbij het advies van de Commissie aan.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de richtlijnen voor het MER. Zij zal gaarne vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen.

Hoogachtend,



ir. P. van Duursen
voorzitter van de werkgroep m.e.r.
hoofdstuk Afvalstoffen Provinciaal
Milieubeleidsplan 1995 Noord-Brabant

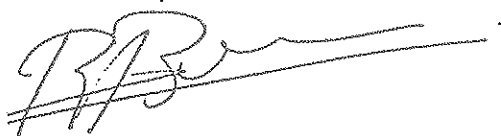
Advies voor richtlijnen voor het milieu-effectrapport
hoofdstuk Afvalstoffen Provinciaal Milieubeleidsplan
1995 Noord-Brabant

Advies op grond van artikel 7.14 van de Wet milieubeheer voor het milieu-effectrapport
over het hoofdstuk Afvalstoffen Provinciaal Milieubeleidsplan 1995 Noord-Brabant,

uitgebracht aan Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant door de Commis-
sie voor de milieu-effectrapportage; namens deze,

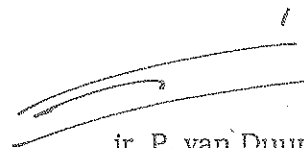
de werkgroep m.e.r. hoofdstuk Afvalstoffen Provinciaal Milieubeleidsplan
1995 Noord-Brabant

de secretaris



drs. R.J. Bonte

de voorzitter



ir. P. van Duursen

Utrecht, 7 februari 1994

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Te nemen en genomen besluiten	4
3 Huidige situatie en probleemstelling	5
3.1 Huidige situatie	5
3.2 Probleemstelling	6
4 Doel	7
5 Voorgenomen beleid en alternatieven	8
5.1 Voorgenomen beleid	8
5.2 Te beschouwen alternatieven	8
5.3 Methode	9
5.3.1 Ontwikkeling beleidsalternatieven	9
5.3.2 Locatiekeuze	9
5.4 Inhoudelijke aspecten alternatieven	10
5.5 Meest milieuvriendelijk alternatief	11
6 Milieugevolgen	12
7 Vergelijking van de alternatieven	14
8 Leemten in kennis	14
9 Evaluatie achteraf	15
10 Samenvatting van het MER	16

Bijlagen

- 1 Brief van het bevoegd gezag d.d. 4 november 1993 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
- 2 Openbare bekendmaking in Staatscourant nr. 226 d.d. 24 november 1993.
- 3 Projectgegevens.
- 4 Inspraakreacties en adviezen.

SAMENVATTING

Inleiding

Voor de besluitvorming over het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen van het Provinciaal Milieubeleidsplan (MBP) 1995 van de provincie Noord-Brabant zal milieu-effectrapportage worden uitgevoerd. De Commissie voor de milieu-effectrapportage geeft met dit advies voor richtlijnen aan welke onderwerpen in het milieu-effectrapport (MER) naar haar mening onderzocht moeten worden. Om te komen tot een juiste beoordeling van milieu-effecten acht de Commissie een integrale benadering gewenst.

Te nemen en genomen besluiten

Aangegeven dient te worden op welke wijze het besluit over het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen tot stand zal komen. Ingegaan dient te worden op de besluiten die ten grondslag liggen aan het voorgenomen beleid en nog te verwachten besluiten die van invloed kunnen zijn op het voorgenomen beleid.

Huidige situatie en probleemstelling

Het 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 worden geformuleerd. De probleemstelling bepaalt samen met de doelstellingen in belangrijke mate de grenzen waarbinnen beleidsalternatieven worden uitgewerkt.

Doel

In het MER dienen de hoofddoelstellingen en de bijbehorende tussendoelstellingen duidelijk te worden beschreven. Daarnaast zal per schakel in de verwijderingsketen van de diverse afvalstoffen moeten worden aangegeven wat de taakstellingen zijn en hoe deze moeten worden gerealiseerd.

Voorgenomen beleid en alternatieven

Op basis van de evaluatie van het huidige beleid en de daarin geconstateerde knelpunten wordt het voorgenomen beleid geformuleerd.

Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden naar onderdelen, die een voortzetting betekenen van het vigerende beleid en onderdelen waarop nieuw beleid wordt geformuleerd. Na onderlinge toetsing resulteert hieruit een aantal geselecteerde beleidsbeslissingen waarvoor in het MER alternatieven dienen te worden uitgewerkt. De Commissie geeft in haar advies enkele vraagpunten en aandachtspunten aan waaraan bij het ontwikkelen van alternatieven aandacht kan worden besteed.

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

Milieugevolgen

De Commissie acht een beschrijving in het MER van de gevolgen van de alternatieven voor de geselecteerde beleidsbeslissingen van belang. Zij stelt de toepassing van een methodiek voor de vergelijking van verschillende be- en verwerkingsopties voor.

Voor zover in het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen besluiten worden geformuleerd over locatiekeuzes en (schaalgrootte van) concrete be- en verwerkings- en overslaginrichtingen, dient in het MER aandacht te worden besteed aan de concrete milieugevolgen daarvan.

Vergelijking van alternatieven

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

Leemten in kennis en evaluatie achteraf

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

Samenvatting

Het MER dient een voor een breed publiek toegankelijke en zelfstandig leesbare samenvatting te bevatten.

De provincie Noord-Brabant is voornemens vóór 1 maart 1995 het Provinciaal Milieubeleidsplan 1995 (MBP) vast te stellen. Dit (integrale) milieubeleidsplan zal betrekking hebben op een groot aantal milieuthema's, waaronder de verwijdering van afvalstoffen. Voor zover het MBP betrekking heeft op de methode van verwerking van afvalstoffen, de daarvoor te creëren voorzieningen en de locatie van voorzieningen of inrichtingen is het plan milieu-effectrapportage (m.e.r.)-plichtig.

De Commissie voor de milieu-effectrapportage is per brief van 4 november 1993 in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen voor de richtlijnen voor het MER (zie bijlage 1). De startnotitie voor deze m.e.r.-procedure heeft van 25 november tot en met 24 december 1993 ter inzage gelegen (zie bijlage 2). Dit advies voor richtlijnen is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. De samenstelling van deze werkgroep is vermeld in bijlage 3. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt daarom verder in dit advies "de Commissie" genoemd. De Commissie 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).

Benadrukt dient te worden dat dit advies voor richtlijnen betrekking heeft op een m.e.r. voor een beleidsplan. De Commissie is van mening dat voor een juiste beoordeling van milieu-effecten van het beleidsplan een integrale benadering van de afvalstoffenproblematiek uitgangspunt dient te zijn waarbij de in de startnotitie aangegeven onderwerpen in een groter verband worden geplaatst.

Uitgangspunt voor de formulering van het voorgenomen beleid dient te zijn de evaluatie van het Provinciaal Afvalstoffenplan 1989-1994 (PAP II), het Zuiveringsslibplan 1987-1992, het Bouw- en Sloopafvalplan 1988-1993 en het Auto-wrakkenplan 1988-1993 (verder aan te duiden als "de vigerende provinciale afvalstoffenplannen"). Op basis van in de evaluatie gesignaleerde knelpunten zal het voorgenomen beleid geformuleerd dienen te worden.

Een goede wisselwerking tussen het opstellen van het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen en het MER kan leiden tot een nuttige inbreng van m.e.r. 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 voor het genereren van bouwstenen voor beleid. Op deze wijze kan m.e.r. een hulpmiddel zijn bij de planontwikkeling.

Artikel 7.10, lid 1, onder c van de Wm:

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."*

Aangegeven dient te worden op welke wijze en volgens welke fasering het besluit over het hoofdstuk Afvalstoffen tot stand komt, en voor wie de inhoud ervan gevolgen zal hebben en op welke momenten inspraak over het beleid mogelijk is. Hierbij kan tevens worden ingegaan op de mate waarin de te nemen besluiten een bindend karakter hebben.

Aangegeven dient te worden welke besluiten ten grondslag liggen aan het voorgenomen beleid. Het vertrekpunt dient een korte beschrijving van het huidige afvalbeleid te zijn, waarbij aangegeven wordt wat het vigerende nationale, interprovinciale en provinciale beleid voor de onderscheiden categorieën afvalstoffen is. Voorts dient ingegaan te worden op de besluiten die op basis van ontwikkelingen ná vaststelling van het PAP II zijn genomen en die een aanpassing of aanscherping zijn van het in dit plan vermelde beleid.¹⁾ In ieder geval dient ingegaan te worden op:

- de totstandkoming en het beleid van het Regionaal Afval Overlegorgaan Zuid-Nederland (RAOZ);
- het Provinciale Milieubeleidsplan 1991;
- het Tienjarenprogramma Afvalstoffen 1992-2002 (TJP.A) van het Afval Overleg Orgaan (AOO).

Aangegeven dient te worden op basis van welke inzichten en motieven deze besluiten zijn geformuleerd, welke alternatieven in beschouwing zijn genomen en op welke wijze de besluiten tot stand zijn gekomen. Tevens dient te worden aangegeven of bij de afweging milieu-effecten zijn betrokken.

In de planperiode te verwachten besluiten, die van invloed zullen zijn op het afvalbeleid gedurende de planperiode, kunnen hier globaal worden besproken. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan mogelijke besluiten door de Europese Unie en aan besluiten van de Rijksoverheid (bijvoorbeeld tariefstelling storten, stortverbod brandbare afvalstoffen), alsmede aan het in voorbereiding zijnde Tienjarenprogramma Afvalstoffen 1995-2005.

Omdat met het inwerking treden van de Wet milieubeheer, het afvalstoffenbeleid nu integraal in het provinciale Milieubeleidsplan wordt opgenomen, verdient het aanbeveling om ook voor het afvalstoffenbeleid relevante aspecten uit de andere hoofdstukken van het Milieubeleidsplan te betrekken bij het opstellen van het MER en het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen.

In dit hoofdstuk van het MER dient toegelicht te worden dat het hoofdstuk Afvalstoffen als toetsingskader zal dienen voor de beschikkingen inzake vergunningaanvragen voor afvalbe- en verwerkingsinrichtingen.

¹ Zie ook inspraakreactie nr. 9, bijlage 4.

De Commissie beveelt aan een procedure op te nemen voor de besluitvorming over locatiekeuzen, indien deze besluiten niet in het kader van dit beleidsplan worden genomen, en aan te geven op welke wijze het milieubelang daarbij een plaats zal krijgen. In § 5.3.2 van dit advies wordt hierop inhoudelijk ingegaan.

3

HUIDIGE SITUATIE EN PROBLEEMSTELLING

Artikel 7.10, lid 1, onder d van de Wm:

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 de activiteit noch de alternatieven worden ondernomen."*

3.1 Huidige situatie

De milieu-effecten die het gevolg zijn van het afvalbeleid treden op van het lokale tot het mondiale schaalniveau en zijn op elk schaal-niveau verschillend van aard. Preventie, hergebruik van afval en beperking van emissies naar lucht en grondwater zijn echter altijd positief in hun gevolgen voor het milieu op één of meer van deze niveaus. Het is echter ondoenlijk en ook niet zinvol in dit MER op het niveau van een beleidsplan de milieugevolgen op al deze schaalniveaus te beschrijven. Daarom wordt in dit advies, in plaats van het gebruikelijke hoofdstuk Bestaande toestand van het milieu, voorgesteld de knelpunten te analyseren in het huidige afvalbeleid.

Korte beschrijving huidige afvalverwijderingsstructuur

Een beschrijving dient te worden gegeven van de huidige afvalverwijderingsstructuur, alsmede de daarin optredende ontwikkelingen.

Knelpunten huidige afvalbeleid

Hier dient te worden aangegeven in hoeverre de doelstellingen en taakstellingen uit het beleid in de vigerende provinciale afvalstoffenplannen zijn gerealiseerd en welke knelpunten daaruit naar voren komen. Deze evaluatie dient zich uit te strekken over alle afvalcategorieën.^{2]} In het MER dienen de geconstateerde knelpunten nader geanalyseerd te worden zodat deze als basis kunnen dienen voor bijstelling van beleid of formulering van nieuw beleid.^{3]} Ook mogelijke toekomstige knelpunten, bijvoorbeeld als gevolg van de groei van het afvalaanbod of het niet (tijdig) kunnen realiseren van de gewenste afvalverwijderingsstructuur, dienen hier besproken te worden.

2 Zie ook inspraakreactie nr. 9, bijlage 4. Hierin wordt opgemerkt: "De gehanteerde afvalcategorie-indeling komt niet meer overeen met de indeling in afvalcategorieën welke afgesproken is tussen provincie en gewesten in afvalstuuringsverband." De Commissie acht het van groot belang dat gewerkt wordt met een algemeen geaccepteerde indeling en dat definities per afvalstroom worden gegeven.

3 Zie ook inspraakreactie nr. 2, bijlage 4. Daarin wordt onder andere gesteld: "Bij de evaluatie van het gevoerde beleid dient niet alleen een volledige opsomming te worden gegeven van de ondernomen acties, maar ook en vooral een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van die acties en de resultaten daarvan. Daarbij dient met name aandacht te worden besteed aan de (resultaten van de) acties gericht op preventie, hergebruik en nuttige toepassing, voortvloeiend uit het Milieubeleidsplan "Milieu in bruikleen".

Knelpunten in de milieutoestand

Hier dient te worden aangegeven in hoeverre de doelstellingen voor de milieukwaliteit in relatie tot afvalverwerking uit de vigerende provinciale afvalstoffenplannen en uitwerkingen daarvan, zijn gerealiseerd en in hoeverre nieuwe knelpunten zijn ontstaan. Hierbij kan worden gedacht aan bodem, water- en luchtverontreiniging (onder andere geurhinder) als gevolg van activiteiten op het gebied van afvalbe- en verwerking of het ontbreken van dergelijke activiteiten. Ook reeds gesloten afvalbe- en verwerkingsinrichtingen kunnen een knelpunt vormen, bijvoorbeeld voor het bereiken van de doelstellingen van het bodem- en grondwaterbeschermingsbeleid.

3.2 Probleemstelling

De beschrijving van het huidige afvalbeleid en de optredende knelpunten bij de uitvoering en in de milieutoestand moet leiden tot de formulering van de probleemstelling voor het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen. Daarbij moet worden getracht in elk geval een concrete invulling te geven aan de planperiode zelf; voor de langere termijn kan de probleemstelling globaler zijn. Daarnaast moet een beschouwing worden gegeven voor de periode tot tenminste 2010 (NMP2-ijkjaar), waarbij moet worden ingegaan op de knelpunten die kunnen ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van het einde van de levensduur van de afvalverwerkingsinrichtingen.

De probleemstelling leidt vervolgens tot het formuleren van de doelen van het beleid in het MBP. De probleemstelling en de daaruit afgeleide doelstellingen bepalen het terrein waarbinnen beleidsalternatieven moeten worden gezocht.

Artikel 7.10, lid 1, onder a van de Wm:

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

Doel van de voorgenomen activiteit is het formuleren van het beleid voor afvalverwerking voor de periode 1995-1998. Richtinggevend voor het provinciale afvalstoffenbeleid zijn de doel- en taakstellingen op rijksniveau. Daaruit vloeit voort dat inzichtelijk moet worden gemaakt hoe het nationale en interprovinciale beleid (zie hoofdstuk 2) worden vertaald naar de Brabantse situatie.

In het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen en het MER dienen de taakstellingen voor de tussenliggende jaren duidelijk beschreven te worden. Per schakel in de verwijderingsketen van de diverse categorieën afvalstoffen zal moeten worden aangegeven welke de taakstellingen zijn en hoe deze moeten worden bereikt. Gegeven het toenemend belang dat aan preventie en hergebruik wordt gehecht, zowel in het overheidsbeleid als binnen de industrie en huishoudens, is het mogelijk dat de taakstellingen daarvoor in de komende jaren verder zullen worden bijgesteld. Het verdient aanbeveling in het ontwerp hoofdstuk afvalstoffen, indien mogelijk, te anticiperen op dergelijke ontwikkelingen.

In het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen en het MER moet worden aangegeven hoe de doelstellingen en taakstellingen van het afvalstoffenbeleid dienen te worden gerealiseerd en met welke middelen. Tevens dient inzicht gegeven te worden in de actoren die bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken, hun taken en bevoegdheden en op de momenten waarop zij in het uitvoeringsproces optreden. Daarmee wordt richting gegeven aan het concrete uitvoeringsniveau (realiseren preventie, inzameling, be- en verwerking, eindbestemming, nazorg).

Voor vergunningaanvragen wordt aanbevolen in het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen de toetsingskaders te noemen voor de vergunningverlening.

5

VOORGENOMEN BELEID EN ALTERNATIEVEN

Artikel 7.10, lid 1, onder b van de Wm:

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."*

5.1 Voorgenomen beleid

Op basis van de evaluatie van het huidige beleid en de daarin geconstateerde knelpunten zoals beschreven in hoofdstuk 3 en de formulering van het doel in hoofdstuk 4 dient het voorgenomen beleid te worden geformuleerd voor de onderscheiden afvalstromen.

Het voorgenomen beleid kan daarbij uit twee onderdelen bestaan. Ten eerste is er een onderdeel dat een voortzetting van het vigerende beleid vormt. Ten tweede is er een onderdeel waarvoor nieuw beleid wordt geformuleerd. Op grond van evaluatieresultaten dient gemotiveerd te worden waarom in geval van voortzetting van vigerend beleid aanpassing niet noodzakelijk wordt geacht.

In het onderdeel waarvoor nieuw beleid wordt geformuleerd kan dat beleid betrekking hebben op strategische uitgangspunten, voorwaarden voor uitvoeringsmaatregelen en concrete acties. De langs deze twee lijnen beschreven onderdelen van het voorgenomen beleid zullen onderling aan elkaar getoetst dienen te worden. Het is daarbij op voorhand niet uit te sluiten dat voor beide onderdelen alternatieven voor het beleid opnieuw in beeld komen.

Op deze wijze worden uiteindelijk de relevante beleidsbeslissingen geselecteerd.

Aangegeven dient te worden van welk afvalaanbod wordt uitgegaan en wat de invloed is van onzekerheden in dit afvalaanbod op het voorgenomen beleid.^{4]} Aangegeven dient te worden waarvoor in het kader van het huidige afvalbeleid reeds een MER is/wordt opgesteld en waarvoor in de planperiode naar verwachting een m.e.r. zal worden uitgevoerd. Hierdoor wordt de relatie tussen m.e.r.'s op beleids- en inrichtingsniveau inzichtelijk.

5.2 Te beschouwen alternatieven

In het MER zullen naast het voorgenomen beleid in ieder geval de volgende alternatieven beschreven dienen te worden:

- 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 3 gevraagde beschrijving van het huidige afvalbeleid.

⁴ Zie ook bijlage 4, inspraakreacties nrs. 2, 6, en 8. Hierin wordt ingegaan op onzekerheden over de te verwerken hoeveelheden afvalstoffen als gevolg van beleid en initiatieven op het gebied van preventie en hergebruik.

- Meest milieuvriendelijk alternatief:
Bij dit alternatief worden de meest vergaande opties voor de uitvoering van het beleid voor preventie en hergebruik, en de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu gehanteerd. Op dit alternatief wordt uitvoeriger ingegaan in § 5.5.

Op de methode van ontwikkeling en de inhoudelijke aspecten van de overige alternatieven wordt in de hierna volgende paragrafen ingegaan.

5.3 Methode

5.3.1 Ontwikkeling beleidsalternatieven

Onder § 5.1 heeft een selectie plaats gevonden van de relevante beleidsbeslissingen, die in het kader van het provinciale afvalstoffenbeleid moeten worden genomen. De Commissie beveelt aan de volgende methode te hanteren bij het ontwikkelen van alternatieven.

1. Genereer zoveel mogelijk alternatieven ten aanzien van de geselecteerde beleidsbeslissingen (zie § 5.1).
Het ontwikkelen van alternatieven in een beleids-MER dient in eerste instantie gericht te zijn op de beslissingen op het niveau van het strategisch beleid. De beslissingen op het niveau van voorwaarden voor uitvoering en de beslissingen op het niveau van concrete acties kunnen daaraan vervolgens worden gekoppeld.
2. Combineer de alternatieven ten aanzien van de verschillende strategische beleidsbeslissingen tot integrale beleidsalternatieven.
Bij het ontwikkelen van beleidsalternatieven dienen slechts die strategische beleidsbeslissingen aan elkaar gekoppeld te worden die onderling gerelateerd zijn. Alleen op deze wijze kunnen samenhangende alternatieven ontstaan.
3. Selecteer uit het totaal alternatieven een aantal alternatieven met het grootst onderscheidende vermogen.
In een situatie waarin na het volgen van de stappen (1) en (2) zeer vele beleidsalternatieven zijn ontstaan kan het zinvol zijn om het aantal alternatieven te reduceren. Daarbij zou gekozen kunnen worden voor de alternatieven die het meest van elkaar verschillen en tevens de bandbreedte van keuzemogelijkheden aangeven.

5.3.2 Locatiekeuze^{5]}

In het hoofdstuk Afvalstoffen zullen naar verwachting geen locaties worden aangewezen, dit geschiedt in een later stadium. De Commissie adviseert om

5 Zie ook bijlage 4, de inspraakreacties nrs. 5, 6 en 7. Hierin worden criteria voor locatiekeuzen aangedragen en wordt helderheid gevraagd over de te beschrijven alternatieven.

daarbij de locatiekeuzemethode te hanteren zoals opgenomen in het TJP.A^{6]}. In het hoofdstuk Afvalstoffen zouden reeds criteria voor locatiekeuzen opgenomen kunnen worden. Daarbij kunnen criteria gegroepeerd worden per deelaspect. Deelaspecten zijn bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieuhygiëne, waterhuishouding en doelmatigheid van de afvalverwerking. Het is noodzakelijk niet alleen prioriteit aan te geven tussen de verschillende deelaspecten, maar tevens tussen de criteria per deelaspect. Het is immers belangrijk dat vooraf duidelijk wordt gemaakt welke betekenis moet worden toegekend aan milieucriteria ten opzichte van andere criteria. Daarom moeten wegingscoëfficiënten worden gebruikt om te voorkomen dat verschillende aspecten op zeer verschillende wijze worden gewogen.

5.4 Inhoudelijke aspecten alternatieven

Onderstaande vraagpunten zijn van belang bij de beschrijving van de alternatieven voor de geselecteerde beleidsbeslissingen. Voor een deel van de hieronder genoemde aspecten kan verwezen worden naar het hoofdstuk "reeds genomen besluiten". Bij de beschrijving van deze aspecten dient steeds het belang van de informatie voor de beleidsbeslissingen, alternatieven-ontwikkeling en milieu-effecten in ogenschouw te worden genomen.

Hoe ziet de gewenste toekomstige verwijderingsketen er uit?

- Welke modules zijn in de gewenste verwijderingsketen te onderscheiden?
- Voor welke categorieën afvalstoffen is een bepaalde module van belang?
- Welke onderlinge verhouding van modules wordt nagestreefd? Op welke taakstellingen is deze gebaseerd?
- Bij de beschrijving van de beleidsalternatieven kan het groeipercentage van het afvalaanbod gevarieerd worden, teneinde de gevoeligheid voor deze variatie zichtbaar te maken.
- Uitgaande van de gehanteerde taakstellingen zal moeten worden aangegeven welke consequenties deze hebben voor de omvang van be- en verwerkingsinrichtingen (waaronder stortplaatsen). In de planvorming dient een gemotiveerde capaciteitsberekening te worden meegenomen.
- Op welke wijze en op welke plaats in de verwijderingsketen vindt registratie van het afvalaanbod plaats?
- Op welke schaal (regionale, provinciale, bovenprovinciale) dienen schakels in de verwijderingsketen zoals compostering en verbranding te worden gerealiseerd?
- Aangegeven dient te worden welke minimumcapaciteit be- en verwerkingsinrichtingen dienen te hebben teneinde tot een milieuhygiënisch en bedrijfs-economisch verantwoorde bedrijfsvoering te kunnen komen.^{7]}

6 Gijsberts, C.P., Een steuntje bij het storten, AOO-achtergronddocument 92-04, Nijmegen, april 1992.
J. Schuur en R. Idema, Beleidsvorming en GIS; de Backyard Verkenner, Planning 1992, nr. 43, pp. 19-30.

7 Zie ook inspraakreactie nr. 9, bijlage 4.

Realisatie van het gewenste beleid

- Binnen welke termijnen moeten de verschillende onderdelen van de gewenste verwijderingsstructuur gerealiseerd zijn teneinde de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken?
- Welke taakverdeling tussen de provincies in RAOZ-verband wordt gehanteerd?
- Welke taakverdeling tussen provincie en (samenwerkende) gemeenten wordt gehanteerd?
- Welk instrumentarium (voorlichting, financiële ondersteuning en dergelijke) wordt gehanteerd?
- Welke maatregelen worden op andere beleidsterreinen door de provincie getroffen, die van invloed zijn op hoeveelheid en samenstelling van het geproduceerde afval?
- Wordt afzet van produkten van recycling gestimuleerd?
- Op welke wijze worden de doelgroepen gestimuleerd om initiatieven te ontwikkelen op het gebied van hergebruik en preventie? Hierbij kan worden gedacht aan de effecten van milieuzorgsystemen en milieuverlagen van vergunningplichtigen.
- Welke voorzieningen worden getroffen in geval door onvoorziene omstandigheden (tijdelijke) uitbreiding c.q. vervanging van verwerkingscapaciteit noodzakelijk zal zijn?
- Hoe worden nieuwe ontwikkelingen/technieken ingepast die tijdens de planperiode ter beschikking komen?
- Welke prioriteitsstelling vindt plaats bij de handhaving in de keten van de afvalverwijdering; waar vindt wat plaats? Met welke capaciteit wordt het handhavingsprogramma uitgevoerd?
- Hoe vindt handhaving plaats bij specifieke inrichtingen, die veel kans op milieuverontreiniging kunnen geven?
- Hoe wordt een voldoende mate van nazorg voor stortplaatsen gegarandeerd?

5.5 Meest milieuvriendelijk alternatief

Artikel 7.10, lid 3 van de Wm:

"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."

Voor alle geselecteerde aspecten wordt een meest milieuvriendelijk alternatief beschreven. Het meest milieuvriendelijke alternatief dient zodanig gedetailleerd te worden beschreven dat vergelijking met de andere alternatieven mogelijk is. Met name dient inzichtelijk te worden gemaakt wat voor effect de inzet van extra middelen heeft op de afvalstromen.

Gezien het belang dat in het nationale beleid wordt gegeven aan preventie en hergebruik en een te verwachten intensivering van dit beleid kan een verdergaande taakstelling voor deze modules bij de ontwikkeling van een meest milieuvriendelijk alternatief uitgangspunt zijn.

Het meest milieuvriendelijk alternatief kan zich daarnaast van de andere alternatieven onderscheiden door bijvoorbeeld:

- een maximale inzet van beschikbaar instrumentarium en de ontwikkeling van benodigde aanvullende instrumenten;
- een maximale provinciale inspanning bij de handhaving;
- een set van criteria en randvoorwaarden voor locatiekeuzen, die zodanig ge-operationaliseerd zijn en in prioriteitsvolgorde zijn gezet, dat zij tot de meest-milieuvriendelijke locatiekeuzen zullen leiden;
- de keuze voor best bestaande technieken en de meest milieuvriendelijke verwerkingstechnieken;
- het zo snel mogelijk beëindigen van uit milieuhygiënisch oogpunt ongewenste situaties;
- de keuze voor de meest milieuvriendelijke wijze van transport (per schip of per trein).

Het meest milieuvriendelijk alternatief dient een realiseerbaar alternatief te zijn. Vandaar ook dat het voor de besluitvorming interessant is de kosten van het meest milieuvriendelijke alternatief in beeld te brengen, ofschoon dat in het kader van m.e.r. niet verplicht is.

6

MILIEUGEVOLGEN

Artikel 7.10, lid 1, onder e van de Wm:

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 van het in het ontwerp-hoofdstuk Afvalstoffen voorgenomen beleid, alsmede van de alternatieven voor dat beleid, spelen zich af op verschillende schaalniveaus. Uitputting van grondstoffen, bijvoorbeeld, speelt zich af op mondiale schaal, luchtverontreiniging door afvalverbranding op continentale schaal. De Commissie is van oordeel dat een kwantitatieve weergave van de milieugevolgen van het beleid op water, bodem, lucht, grondstoffen en energieverbruik niet noodzakelijk is om een goed beeld te geven van de effecten van het beleid. In dit hoofdstuk dienen naar het oordeel van de Commissie wél de gevolgen van het afvalbeleid op de afvalstromen zelf te worden beschreven alsook de milieu-effecten van concrete afvalbe- en verwerkingsactiviteiten.

Methode

Bij het beschrijven van effecten gerelateerd van de gekozen verwijderingsketen zou een systeembenadering gevolgd kunnen worden, waarbij de toe te passen technieken binnen de verwijderingsketen aparte processtappen zijn. De stromen uit en naar het milieu (bezien vanuit het verwijderingssysteem) bieden een maat voor de milieu-effecten van het verwijderingssysteem. Het betreft stromen in termen van (vermindering van) onttrekkingen van grondstoffen, emissies van

(afval)stoffen, ruimtebeslag et cetera. 'Milieuwinst' in termen van opgewekte energie, het beschikbaar komen van secundaire grondstoffen en dus het verminderen van milieubelasting voor het opwekken van primaire energie en primaire winning van grondstoffen volgt ook uit de beschrijving van deze stromen⁸).

Omdat een van de voornaamste doelstellingen van het afvalstoffenbeleid van de provincie gericht is op meer preventie en hergebruik, dient tevens kwantitatief voor de geselecteerde aspecten weergegeven te worden hoe deze zich gedragen in de onderscheiden beleidsalternatieven. De verdeling van de hoeveelheden afvalstromen over de verschillende schakels in de afvalverwijderingsketen (preventie, hergebruik, verbranding et cetera) dient dus te worden aangegeven. Van groot belang is uiteraard welke preventie wordt gerealiseerd. Op deze wijze wordt in deze effectbeschrijvingen aangehaakt op bij de brongerichte koers van het afvalstoffenbeleid.

Milieu-effecten afvalbeleid

Aangegeven dient te worden in hoeverre de 'knelpunten gesignaleerd in de evaluatie van het huidige afvalbeleid' (zie hoofdstuk 3) door voorgenomen beleid en alternatieven worden opgelost. Naast de verbeteringen als gevolg van het voorgenomen beleid en de alternatieven dient ook aan de mogelijk negatieve milieu-effecten van de alternatieven aandacht besteed te worden. Gedoeld wordt op milieugevolgen die op kunnen treden bij bepaalde vormen van hergebruik en nuttige toepassing, energiegebruik en hinder.

Milieu-effecten van afvalverwerking

Bij de beschrijving van de milieu-effecten van de afvalverwijdering dient voortgebouwd te worden op de beschrijving van de 'knelpunten milieutoestand' (onderdeel van hoofdstuk 3). In dat geval gaat het om concrete, grotendeels kwantificeerbare verontreinigingen en aantastingen op inrichtingsniveau. Dergelijke effectbeschrijvingen zijn op dit niveau namelijk wel goed mogelijk. Uit deze beschrijving dient naar voren te komen in welke mate het voorgenomen beleid en de alternatieven oplossingen bieden voor de beschreven knelpunten.

8 Zie Handleiding voor milieugerichte levenscyclus van produkten, CML, 1992.
Het afwegen van alternatieven bij afvalverwijdering, Milieu nr. 6, 1992.

7

VERGELIJKING VAN DE ALTERNATIEVEN

Artikel 7.10, lid 1, onder f van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een vergelijking van de ingevolge onder deel 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 doel- en taakstellingen zoals geformuleerd in hoofdstuk 4 centraal te staan.

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. In de vergelijking verdient het aanbeveling dat de doelmatigheidsaspecten uit de Wet milieubeheer worden meegenomen. Gezien het strategische niveau en de beperkte meetbaarheid van de effecten op dat niveau, zal genoemde vergelijking het karakter van een kwalitatief deskundigen oordeel dragen.

De methode voor effectbeschrijving uit hoofdstuk 7 biedt de mogelijkheid om kengetallen te genereren, zodat tot op zekere hoogte een kwantitatieve vergelijking van de milieu-aspecten gerelateerd aan de verschillende alternatieven mogelijk wordt. De Commissie wijst hierbij op het gevaar van het introduceren van schijnnaauwkeurigheid. Een gevoeligheidsanalyse kan dit risico inperken.

Hoewel niet verplicht in het kader van m.e.r., benadrukt de Commissie dat bij de vergelijking van de alternatieve beleidsopties een beschouwing over de kosten van de beleidsopties van groot belang is, alsmede informatie over het beschikbare instrumentarium voor met name beleid voor het stimuleren van preventie en hergebruik. Ook de overige factoren die de vormgeving van het voorgenomen beleid hebben bepaald kunnen bij de vergelijking van alternatieven betrokken worden.

8

LEEMTEN IN KENNIS

Artikel 7.10, lid 1, onder g van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een overzicht van de leemten in de onder d en e bedoelde beschrijvingen [d.w.z. van de bestaande milieutoestand en autonome ontwikkeling daarvan, resp. van de milieu-effecten] 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.

EVALUATIE ACHTERAF

Artikel 7.39 van de Wm:

"Het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport is gemaakt, onderzoekt de gevolgen van de betrokken activiteit voor het milieu, wanneer zij wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen."

Artikel 7.37, lid 2 van de Wm:

Het bevoegd gezag bepaalt bij het besluit de termijn of de termijnen alsmede de wijze waarop het onderzoek, bedoeld in artikel 7.39 [d.w.z. het evaluatie-onderzoek], zal verrichten".

Artikel 7.41 van de Wm:

"Het bevoegd gezag stelt een verslag op van het onderzoek. Het zendt zo spoedig mogelijk een exemplaar van het verslag aan degene die de activiteit onderneemt, aan de commissie en aan de adviseurs. Het maakt het verslag gelijktijdig bekend met overeenkomstige toepassing van artikel 7.20, derde lid, onder a en c."

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 hoofdstuk Afvalstoffen door Provinciale Staten. Het is aan te bevelen om het opstellen van dit onderzoeksprogramma te combineren met het opstellen van het MER en het hoofdstuk Afvalstoffen en wellicht met het Milieubeleidsplan als geheel. Dat maakt het mogelijk om het onderzoeksprogramma te richten op het evalueren van de voortgang in de uitvoering van het geformuleerde beleid. Overwogen kan worden om ook de criteria en randvoorwaarden voor de locatiekeuzen bij de evaluatie te betrekken.

Gezien de complexiteit en de dynamiek van de problematiek behoort het beleid voortdurend te worden geëvalueerd; het evaluatie-onderzoek wordt daarmee een continue taak. Zo 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, veranderende ideeën over het afvalbeleid en problemen in de planuitvoering. De evaluatie leidt dan tot continuïteit in de beleidsontwikkeling. De functie van het plan wordt daarmee versterkt. Het verdient aanbeveling bij de evaluatie kwantitatieve doelstellingen te formuleren, waarbij duidelijkheid over de te hanteren ijkjaren gewenst is.

Naar het oordeel van de Commissie dienen de volgende aspecten in ieder geval in het onderzoeksprogramma te worden opgenomen:

- de positie van het evaluatie-onderzoek in de plan-uitvoering;
- de wijze waarop de resultaten van de evaluatie worden teruggekoppeld naar de plan-uitvoering;
- de te onderzoeken variabelen;
- de te hanteren methoden en technieken van onderzoek;
- het moment en de wijze van verslaglegging van de evaluatie.

De Commissie onderstreept het belang van de registratie van vrijkomende afvalstoffen voor de evalueerbaarheid van het afvalstoffenbeleid.

SAMENVATTING VAN HET MER

Artikel 7.10, lid 1, onder h van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieu-effectrapport en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven."*

In de samenvatting van het MER zal kort en overzichtelijk de kern van de belangrijkste onderdelen van het MER moeten worden weergegeven en zelfstandig leesbaar moeten zijn.

De samenvatting dient aan het bevoegd gezag en aan een zo breed mogelijke publiek voldoende inzicht geven voor de beoordeling van het MER en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven.

BIJLAGEN

bij het advies voor richtlijnen
voor het milieu-effectrapport
hoofdstuk Afvalstoffen
Provinciaal Milieubeleidsplan
1995 Noord-Brabant

(bijlagen 1 t/m 4)

