

## Hoofdstuk 2: "Stortbeleid"

juni 1993



## Inhoud

2.1	Inleiding	5
2.2	De bestuurslagen en hun bevoegdheden	7
2.3	De doelstellingen van het beleid	11
2.4	De instrumenten van het beleid	15
	2.4.1 Planning	16
	2.4.2 Ruimtelijke ordening	16
	2.4.3 Acceptatiebeleid	17
	2.4.4 Beheersmaatregelen	17
2.5	Geraadpleegde literatuur	19



## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevoegdheden, de doelstellingen en de instrumenten van het stortbeleid uiteengezet. Met stortbeleid wordt hier bedoeld op beleid ten aanzien van het storten van afval. Het beleid ten aanzien van preventie, hergebruik, verbranden en vervoeren van afvalstoffen komt aan de orde in zoverre dat van invloed is op het storten van afval.

De paragrafen 2.3 (doelstellingen) en 2.4 (instrumenten) vormen de romp van dit hoofdstuk. Alvorens ingegaan kan worden op de doelstellingen en instrumenten van beleid, is het van belang de verschillende bestuurslagen en hun bevoegdheden te schetsen. Dit is de inhoud van paragraaf 2.2.





Organisatie	Hoofdtaken	Instrumenten
Afval Overleg Orgaan (AOO)	- Overleg en afstemming over planning en verwijdering huishoudelijk afval en vergelijkbaar bedrijfsafval	- Tienjarenprogramma Afval; verder via bestaande besluitvormingskanalen
Regionale afvaloverlegorganen (RAOO)	- Planning	- Geen; via bestaande besluitvormingskanalen
Gemeente	- Beleidsvoorbereiding/ bepaling  - Regelgeving  - Uitvoering	- Gemeentelijk milieu-beleidsplan - Bestemmingsplan  - Afvalstoffenverordening - Inzameling huisvuil
Samenwerkingsgebieden	- Uitvoering	- Uitvoering PMP (voorheen PAP) voor wat betreft inzameling en verwerking van afval
Sturingsorganisaties	- Sturing	- Publiek-/Privaatrechtelijke instrumenten zoals overeenkomsten

De taken die de diverse partijen vervullen zijn als volgt te kenschetsen. De rijksoverheid stelt de hoofdlijnen en uitgangspunten van beleid vast op landelijk niveau (welke dit zijn zal in de volgende paragraaf aan de orde komen). Dit beleidskader wordt door de provincies in het provinciale milieubeleidsplan, en voor wat betreft het ruimtelijk aspect in het streekplan, regionaal vertaald. Een belangrijk instrument om uitvoering te geven aan dit beleid is de vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer (voorheen Afvalstoffenwet).

Uitvoeringsaspecten zoals de lokalisering van inrichtingen en de inzameling van het afval worden verzorgd door de gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

In de praktijk bleek echter de sturing van de diverse afvalstromen en de (tijdige) realisatie van voldoende be- en verwerkingsinrichtingen voor verbetering vatbaar. Om hierin verbetering te brengen zijn het Afvaloverlegorgaan (AOO), de regionale afvaloverlegorganen (RAOO's) en de (provinciale) sturingsorganisaties opgericht.

Het AOO is via overeenkomst tussen de Minister van VROM, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 1990 opgericht. Haar taak is met name om de sturing op landelijk niveau van de verwijdering van acht hoofdsoorten van afval voor te bereiden. Het belangrijkste instrument is daarbij het Tienjarenprogramma Afval (TJP/A). De programmapunten uit dit programma zullen door de bevoegde instanties in hun beleid moeten worden opgenomen en uitgevoerd.

De regionale afvaloverlegorganen (RAOO's) hebben evenmin eigen bevoegdheden. Zij fungeren als informatiekanaal en gesprekspartner van het AOO en ze vertalen de afspraken uit het landelijk overleg naar een meer operationeel niveau.

Tot slot moeten de sturingsorganisaties worden genoemd.

Dit zijn organisaties die in verscheidene provincies zijn opgericht. De taakstellingen verschillen per provincie maar richten zich op de sturing van de afvalverwerking, de stimulering van preventie en hergebruik en het nemen van initiatieven voor be- en verwerking.



### 2.3 De doelstellingen van het beleid

De doelstellingen van het stortbeleid hangen samen met de doelstellingen die voor het afvalbeleid in z'n geheel zijn geformuleerd. Hier wordt daarom eerst ingegaan op de afvalbeleidsdoelstellingen om daarna toe te spitsen op de doelstellingen van het stortbeleid. Dit voor wat betreft de landelijk geldende doelstellingen.

Blijkens het Nationaal milieubeleidsplan is het milieubeleid gericht op duurzame ontwikkeling. Het sluiten van stofkringlopen is daarbij één van de kernpunten. Dit betekent dat er in de keten van grondstof via productieproces tot produkt naar afval zo min mogelijk milieuvervuilende lekverliezen optreden en dat afval zo veel mogelijk wordt hergebruikt. Duurzame ontwikkeling bepaalt daarmee de hoofddoelstelling van het afvalstoffenbeleid, namelijk preventie en - voorzover dit niet mogelijk is - "lekvrije verwijdering" van afvalstoffen. Dit wil zeggen een zodanige verwijdering dat de mogelijkheden tot hergebruik en nuttige toepassing van de afvalstoffen worden benut en de risico's bij de verwerking tot een acceptabel niveau worden gereduceerd.

Overigens werd reeds met de motie Lansink (bij de Rijksbegroting voor 1980) deze hoofddoelstelling voor het afvalbeleid onderschreven. De strekking voor deze motie is opgenomen in het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer. In het kort:

- voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen;
- bij de productie rekening houden met de gevolgen in het afvalstadium;
- produkten meermalig kunnen gebruiken;
- bij de productie rekening houden met de verwerkingsmogelijkheden in het afvalstadium;
- afval omzetten in energie (verbranden, vergisten);
- afval op andere wijze verwijderen;
- afval storten, indien geen enkele andere verwijdering meer mogelijk is.

#### Preventie en hergebruik

Hoofddoelstelling van het afvalstoffenbeleid is het terugdringen van de hoeveelheid afval door preventie en hergebruik. Daarover is al in 1988 de notitie preventie en hergebruik van afvalstoffen uitgebracht. De taakstellingen die hierin met betrekking tot een aantal (29) zogenoemde prioritaire afvalstoffen zijn opgenomen, zijn in het Nationaal Milieubeleidsplan-plus verder aangescherpt en komen erop neer dat in 2000 ten opzichte van 1988:

- een vermindering met tenminste 10% van de totale hoeveelheid prioritaire afvalstromen moet zijn bereikt;
- een toename van het percentage hergebruik en nuttige toepassingen van afval moet zijn gerealiseerd van 35% naar 66%.

#### Verbranden en storten

Ondanks alle inspanningen op het gebied van preventie en hergebruik zal het voorlopig onontkoombaar zijn dat er nog een aanzienlijke hoeveelheid afvalstoffen ontstaat die moeten worden verbrand en als dit niet mogelijk is moeten worden gestort.

Voor de eindverwerking van afvalstoffen zijn in het NMP-plus de volgende kwantitatieve doelen gesteld:

- een toename van het percentage te verbranden afvalstoffen van 10% in 1988 naar 16% in het jaar 2000;
- een daling van het percentage te storten afval van 55% naar 8%.

Het concrete doel voor 2000 is, dat van de totale hoeveelheid afval van 60 miljoen ton nog slechts maximaal 14,5 miljoen ton wordt gestort (5 miljoen ton) of verbrand (9,5 miljoen ton) en dat Nederlands afval in beginsel ook in eigen land wordt verwerkt.

Omdat voor eindverwerking de voorkeur uitgaat naar verbranding boven storten, zal het aandeel te verbranden afval in de komende jaren relatief toenemen.

Bij de totstandkoming van NMP-2 zal echter bezien worden of de te verbranden hoeveelheid van 9,5 miljoen ton benedenwaarts kan worden bijgesteld ten gunste van hergebruik van afval.

Zoals hiervoor is aangegeven is één van de hoofddoelstellingen van het afvalstoffenbeleid een lekvrije verwijdering.

Ondermeer houdt dit in dat de risico's bij de verwijdering van afvalstoffen tot een minimum worden beperkt.

De volgende aspecten zijn hierbij van belang:

- de continuïteit: voldoende capaciteit op elk moment, en rekening houdend met eventuele calamiteiten;
- het gebruik van adequate verwerkingsmethoden: dat wil zeggen dat organisch en/of brandbaar afval in principe niet gestort wordt maar gecomposteerd of verbrand/vergist;
- de regionale spreiding: een naar ruimte en capaciteit bevredigende spreiding van verwerkers;
- beperking van de emissies naar en van de effecten op het milieu.

Voor het storten van afval betreft dit met name emissies naar bodem en grondwater, maar ook naar oppervlaktewater en lucht (stortgas).

Om afval milieuhygiënisch verantwoord te kunnen storten zijn twee aspecten van belang:

1. De voorzieningen van de stortplaats;
2. De aard van de te storten afvalstoffen.

Deze beide aspecten hangen uiteraard met elkaar samen.

Het eerste aspect (voorzieningsniveau) werd voorheen beschreven in de "Richtlijn gecontroleerd storten" van 1985. Deze richtlijn gaf invulling aan de IBC-criteria (Isoleren, Beheersen, Controleren) uit het Indicatief Meerjarenprogramma (IMP) Bodem.

Inmiddels is deze richtlijn vervangen door het Stortbesluit bodembescherming en de bijbehorende Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming, waarmee de IBC-criteria een sterkere juridische grondslag hebben gekregen. Dit, naast de inhoudelijke verbeteringen die de criteria in de loop der jaren hebben ondergaan.

Voor de globale inhoud van Stortbesluit bodembescherming en Uitvoeringsregeling wordt verwezen naar het volgende hoofdstuk "Juridisch Kader". De eisen die Stortbesluit bodembescherming en uitvoeringsregeling stellen aan de voorzieningen op een stortplaats zijn concreet vertaald in de modelvergunningvoorschriften die in hoofdstuk 12 van deze Leidraad zijn opgenomen. Daarom wordt hier volstaan met een verwijzing.

Het spreekt voor zich dat de inrichting en exploitatie van een stortplaats mede bepaald worden door de aard van de afvalstoffen die er gestort worden.

In de zogenoemde "grenswaarden-notitie" van het Ministerie van VROM worden de te storten afvalstoffen aan de hand van deze grenswaarden in categorieën ingedeeld. Aan elke categorie is een stortplaats met een bepaald soort voorwaarden gekoppeld.

De categorie-indeling die de grenswaardennotitie voorstelt is van belang omdat door preventie en hergebruik, de te storten afvalstoffen steeds slechter van kwaliteit zullen worden. De concentratie van milieubedreigende componenten in de te storten afvalstoffen zal stijgen omdat de herbruikbare componenten er maximaal worden uitgehaald; de organische componenten biologisch worden afgebroken en de brandbare bestanddelen worden verbrand. De verhouding in de hoeveelheden gevaarlijk afval/niet-gevaarlijk afval verschuift daarmee.

De categorie-indeling die op basis van deze grenswaarden ontstaat bepaalt de gewenste voorzieningen op de stortplaats. Het voornaamste aspect daarbij is het beheersbaar houden van de processen in de stort in verband met de kwaliteit van het percolaat. Deze kwaliteit is sterk afhankelijk van de uitloogbaarheid van de gestorte afvalstoffen. Vandaar dat de categorie-indeling gebaseerd is op de uitloogbaarheid van afvalstoffen.

Op grond van bovenstaande kunnen de volgende uitgangspunten geformuleerd worden:

- de verspreiding van milieubelastende componenten dient in alle milieucompartimenten tot een minimum beperkt te blijven. Dit geldt met betrekking tot de bodem en ook met betrekking tot op het oppervlaktewater te lozen (behandeld) percolaat;
- afvalstoffen kunnen slechts op of in de bodem gebracht worden, indien deze afvalstoffen zodanig geïsoleerd en beheersbaar gestort worden, dat - ook op de langere termijn - wordt voorkomen, dat bodem wordt verontreinigd. Het Stortbesluit bodembescherming stelt hierbij technische randvoorwaarden;
- de categorie-indeling van te storten afvalstoffen wordt gebaseerd op uitloging van afvalstoffen. In het RIVM-rapport: "Uitloging van zware metalen en anionen uit afvalstoffen in relatie tot bodembescherming, grenswaarden C<sub>2</sub>-/C<sub>3</sub> en C<sub>4</sub>-afvalstoffen" is een methode beschreven, die een relatie legt tussen percolaatkwaliteit en bodembeschermende voorzieningen. Dit is op een vergelijkbare wijze als ten behoeve van het ontwerp voor een Bouwstoffenbesluit (St.crt. 1991, 121) gedaan, bij welk ontwerp de marginale bodembelasting een richtinggevende maat is.

Voor het overige wordt verwezen naar de Grenswaardennotitie.



## 2.4 De instrumenten van het beleid

Gezien de beleidsdoelstellingen die in de vorige paragraaf de revue gepasseerd zijn, kan samenvattend gesteld worden dat het stortbeleid gericht is op het op een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze verwijderen van te storten afvalstoffen.

De instrumenten van het beleid worden ingezet tegen het licht van deze doelstelling. De volgende figuur toont de samenhang tussen deze beleidsdoelen en de in te zetten instrumenten.

Tabel 2.2: Doelen stortbeleid en instrumenten

Hoofddoel	Subdoel	Omschrijving	Instrumenten	
			Algemeen	Specifiek
Lekvrije verwijdering	continuïteit	zorgen dat er voldoende stortcapaciteit is	planning	TJP AOO PMP (voorheen PAP)
	regionale spreiding	idem, maar regionaal	planning, ruimtelijke ordening	idem + streekplan
	optimale verwerking	zorgen dat alleen afval gestort wordt dat niet te voorkomen is, niet herbruikbaar is en niet verbrand kan worden	acceptatiebeleid via stortverboden, tariefstelling, acceptatieprocedures	PMP, prov. milieuverordening, Wm-vergunning, stortreglement Handboek acceptatie
	Beperking emissies/ effecten door:			
	isoleren	aard afval afstemmen op voorzieningen-niveau	acceptatiebeleid	idem
	beheersen	in stand houden technische voorzieningen	technische eisen en maatregelen bij inrichting, exploitatie en beheer	Stortbesluit Uitv. regeling richtlijnen vergunning
	controleren	controleren voorzieningen	milieuzorg	deel via vergunning, handboek milieuzorg
			nazorg	in discussie

Voor een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwijdering zijn dus vier soorten van instrumenten inzetbaar; namelijk op het vlak van:

- planning;
- ruimtelijke ordening;
- acceptatiebeleid;
- beheersmaatregelen.

Deze aspecten komen elders in deze Leidraad meer uitgebreid én expliciet aan de orde. Daarom wordt hierna volstaan met een verwijzing naar de betreffende hoofdstukken en paragrafen. Wel worden enkele onderwerpen belicht die daarin niet expliciet aan bod komen.

#### 2.4.1 Planning

De planning van de verwijdering van afvalstoffen (waaronder het storten), vindt primair plaats op provinciaal niveau. Voor zover het gevaarlijk afval betreft hebben rijk en provincies een gedeelde verantwoordelijkheid voor de planning van de verwijdering. In paragraaf 2 van dit hoofdstuk is al toegelicht dat sinds 1992 ook het Afval Overleg Orgaan voor de verwijdering van huishoudelijk afval en vergelijkbaar bedrijfsafval een rol speelt middels het Tienjarenprogramma Afval.

Wat betreft het provinciale planningstelsel is het van belang te vermelden dat sinds 1 maart 1993 de Wet milieubeheer in werking is getreden en dat deze wet diverse planstelsels voor het milieubeleid bundelt in één integraal provinciaal milieubeleidsplan (PMP). In een overgangsfase tot 1 maart 1995 zullen de bestaande provinciale afvalstoffenplannen (PAP) nog wel rechtsgeldig zijn, maar slechts tot het moment waarop het integrale provinciale milieubeleidsplan in werking treedt. Dit moment verschilt per provincie.

Een daarmee samenhangend aspect is de bindende werking van het plan. Het nieuwe, integrale milieubeleidsplan heeft geen direct bindende werking voor derden. De voor derden bindende aspecten van het huidige afvalstoffenplan worden voortaan in de provinciale milieuverordening geregeld.

Hoewel het milieubeleidsplan geen direct bindende werking heeft, heeft het wel een bindende werking voor het bestuur. Gedeputeerde staten dienen bij hun vergunningverlening rekening te houden met het provinciaal milieubeleidsplan. Dit betekent dat het beleid van het PMP gevolgd wordt, tenzij er motieven zijn om daarvan af te wijken. Dit biedt Gedeputeerde Staten wat meer flexibiliteit in de vergunningverlening dan voorheen, omdat de afvalstoffenplannen een imperatief toetsingskader vormden voor de (Aw)-vergunningen. Deze flexibiliteit kan met name van pas komen indien capaciteitsplanning en regionale spreiding bijstelling van het vergunningenbeleid vereisen. Voor de periode tot 1 maart 1995, zie de circulaire Overgangsrecht Wet Milieubeheer (VROM, februari 1993).

#### 2.4.2 Ruimtelijke ordening

De provinciale milieubeleidsplannen en het Tienjarenprogramma van het AOO geven de benodigde verwerkingscapaciteiten (waaronder stortplaatsen) en de globale, regionale spreiding ervan. De definitieve locatiekeuze vindt plaats via het spoor van de ruimtelijke ordening (streek- en bestemmingsplan).

In hoofdstuk 4 van deze Leidraad wordt specifiek ingegaan op dit aspect.

### 2.4.3 Acceptatiebeleid

Het acceptatiebeleid dient zowel het streven naar doelmatige verwijdering als de doelstelling van milieuhygiënische verwijdering. Een goed acceptatiebeleid voorkomt namelijk dat er afval wordt gestort dat hergebruikt kan worden of indien hergebruik niet meer mogelijk was verbrand kan worden. Anderzijds voorkomt een goed acceptatiebeleid dat afval gestort wordt dat de stabiliteit van het stortlichaam vermindert door onvoldoende ontwatering of dat er afval wordt gestort waarvoor de technische voorzieningen onvoldoende zijn om ze milieuhygiënisch verantwoord te storten.

Om welke afvalstoffen het concreet gaat en via welke procedures het acceptatiebeleid geregeld wordt, is in paragraaf 7.2 opgenomen. Wel wordt hier de aandacht gevestigd op de instrumenten "stortverbod" en "tariefstelling" als sturingsmiddelen. Wat betreft stortverboden wordt op rijksniveau een AMvB voorbereid waarin voor diverse afvalstoffen wordt aangegeven op welk tijdstip voor de afzonderlijke afvalstoffen een stortverbod van kracht wordt.

### 2.4.4 Beheersmaatregelen

Een gevolg van stortverboden, hoge storttarieven en een stringent acceptatiebeleid zal zijn dat de kwaliteit van het nog te storten afval slechter is dan nu het geval is.

Vandaar dat de eisen die gesteld worden aan de technische voorzieningen op de stortplaatsen stringenter worden. Deze eisen zijn juridisch met name verankerd in het Stortbesluit bodembescherming en de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming en krijgen hun concreet juridische vertaling in de vergunningvoorschriften. Het algemene juridische kader is in hoofdstuk 3 geschetst. Ten behoeve van de vergunningverlener zijn in hoofdstuk 12 van deze Leidraad model-vergunningvoorschriften opgenomen. Alle technische aspecten die bij de concrete inrichting, exploitatie en afwerking van de stortplaats een rol spelen zijn in de hoofdstukken 6, 7 en 8 opgenomen.

Wat betreft het in stand houden van het voorzieningenniveau in de exploitatieperiode moet gewezen worden op het instrument milieuzorg. Voor stortplaatsbeheer een redelijk nieuw instrument, waarvoor daarom een Handboek is opgesteld. Na sluiting van de stortplaats begint de nazorg. Hoofdstuk 9 van deze Leidraad besteedt aandacht aan de stand van zaken met betrekking tot nazorg.



## 2.5 Geraadpleegde literatuur

AFVAL OVERLEG ORGAAN, Tienjarenprogramma afval 1992-2002; Utrecht, 1992.

BRUSSAARD, W., DRUPSTEEN, T.H.G., GILHUIS, P.C., KOEMAN, N.S.J., (red.), Milieurecht, Zwolle, 1991.

Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen, Tweede Kamer 1988-1989, 21.163, nr. 3.

MINISTERIE VAN VROM, Grenswaardennotitie, storten gevaarlijk afval, Den Haag, 1993.

MINISTERIE VAN VROM/IPO, Ontwerp Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen, Den Haag, 1993.

Nationaal milieubeleidsplan, Tweede Kamer 1988-1989; 21137, nrs. 1-2.

Nationaal milieubeleidsplan plus, Tweede Kamer 1989-1990; 21137, nr. 20.

Notitie afvalstoffenbeleid; brief van de Minister van VROM 19 oktober 1990; Tweede Kamer 1990-1991, 21137, nr. 49

RIVM; Nationale Milieuverkenning 1990-2010, Alphen a/d Rijn, 1991.

VERENIGING VAN AFVALVERWERKERS, Handboek milieuzorg op stortplaatsen, Utrecht, 1992.