Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

WERKPROGRAMMA STORTEN 2024-2029

Dit werkprogramma is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met verscheidene stakeholders zoals stortplaatsexploitanten, bevoegde gezagen en kennisdragers. Het ministerie is allen die een bijdrage geleverd hebben aan het werkprogramma zeer erkentelijk. Dit werkprogramma had niet zonder deze input gerealiseerd kunnen worden.

Inhoud

Managementsamenvatting 3
Beschikbaarheid 3
Betaalbaarheid 4
Leeswijzer 5
1. Werking van het stortstelsel 6
1.1 Europese en nationale kaders waarbinnen de stortmarkt moet functioneren 6
1.2 Drie fases van de stortplaats: start, gebruik en einde van de activiteiten 6
1.3 De startfase van een stortplaats: technische vereisten en het moratorium 6
1.4 De gebruiksfase: storten als vangnet en stortverboden 7
1.5 De eindfase: stoppen met storten en de nazorg 8
2. Stip op de horizon 10
3. Knelpunten, verbeterpunten en oplossingsrichtingen 11
3.1 Storten als vangnet voor de afvalketen 11
4. Beschikbaarheid van storten 12
4.1 Moratorium 12
4.2 Calamiteitenopslag 12
4.3 Opslagtermijnen en hergebruik van stortcapaciteit 13
4.4 Technische vereisten 14
4.5 Sturingsmogelijkheden van het Rijk 15
4.6 Regionale spreiding 15
5. Betaalbaarheid van storten 17
5.1 Sturen op poorttarieven 17
5.2 Nazorgstelsel 17
5.3 Afvalstoffenbelasting 19
6. Planning en acties in de tijd 20

Managementsamenvatting

Het huidige Nederlandse stortstelsel functioneert in de basis naar behoren. Om dat in de toekomst te behouden is het noodzakelijk om het huidige beleid toekomstbestendig te maken zodat de rol van storten in de circulaire economie goed geborgd is. Dat vergt modernisering van het huidige beleid en de regelgeving om praktische knelpunten weg te nemen en toekomstige aandachtspunten tijdig te adresseren.

Het Rijk heeft een bijzondere verantwoordelijkheid in het goed functioneren van het stortstelsel omdat storten het laatste vangnet is voor de gehele afvalketen. Dat maakt storten een nutsfunctie. Afvalstoffen moeten namelijk te allen tijde veilig verwijderd kunnen worden, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en op een wijze die het milieu minimaal belast. Dit werkprogramma bevat maatregelen die zorgen voor een robuust stortstelsel in een circulaire economie en een aanpak voor het oplossen van huidige knelpunten. Deze acties zijn nodig om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van storten te borgen, voor nu en in de toekomst.

Beschikbaarheid

Voor het borgen van de beschikbaarheid van storten zijn acties nodig op zes deelonderwerpen. Dit zijn het moratorium op uitbreiding van stortcapaciteit, de calamiteitenopslag, opslagtermijnen en hergebruik van stortplaatsen, technische vereisten, sturingsmogelijkheden van het Rijk en de regionale spreiding van stortplaatsen.

Het moratorium is een belangrijk sturingsinstrument voor de Rijksoverheid om balans te behouden in de stortmarkt. Door hiermee de capaciteit te reguleren, blijft storten wel beschikbaar, maar vormt het geen financiële concurrentie voor verwerkingsmethoden hoger in de afvalhiërarchie. Zonder moratorium bestaat namelijk het risico dat er een overschot ontstaat aan stortcapaciteit waardoor poorttarieven van stortplaatsen omlaag gaan en storten rendabeler wordt dan bijvoorbeeld recycling of verbranding. Het eind van het moratorium komt echter in zicht. Er is in Nederland nog voor 12 tot 15 jaar aan stortcapaciteit beschikbaar als de huidige trend zich stabiel doorzet. Het moratorium op uitbreiding van stortcapaciteit zorgt ervoor dat stortcapaciteit in toenemende mate een schaars goed is. Er moet capaciteit aan het moratorium toegevoegd worden om te zorgen dat de mogelijkheid tot storten in de toekomst beschikbaar en betaalbaar blijft. Hoeveel capaciteit er nodig is en op welke wijze dit in de markt wordt gezet, moet worden onderzocht. In de tussentijd zullen wel beleidsaanpassingen worden doorgevoerd om het voorwaardelijk vergunnen van capaciteit te ontmoedigen en het bestaan van voorraadcapaciteit in te beperken.

Storten vormt ook het vangnet voor calamiteiten elders in de afvalketen. Materialen die door een calamiteit niet meer op de voorgeschreven, hoogwaardige wijze kunnen worden verwerkt, kunnen op de stortplaats (tijdelijk) worden opgeslagen. De capaciteit om calamiteiten op te vangen is momenteel vaak onvoldoende voorhanden. Er zal daarom onderzoek gedaan worden hoe in het geval van calamiteiten de opslag/verwerkingscapaciteit goed ingevuld kan worden. Omdat de stortsector aangeeft dat de opslagtermijnen (respectievelijk één of drie jaar) te kort zijn, zal onderzocht worden of het wenselijk en noodzakelijk is om deze termijn aan te passen.

Kostbare stortcapaciteit kan in de toekomst eventueel weer vrijgemaakt worden voor nieuwe stortactiviteiten door middel van afvalmining en terugneembaar storten. Afvalmining houdt in dat oude stortplaatsen geopend worden, waarbij materialen gesorteerd worden en op een andere wijze – bijvoorbeeld door recycling – verwerkt. Door afvalmining kunnen (kritieke) materialen weer terugkomen in de economie. Terugneembaar storten houdt in dat een stroom die nu niet hoogwaardiger verwerkt kan worden dan storten, maar waar de verwachting is dat dit in de toekomst wel kan, separaat gestort wordt. Zo is deze makkelijk terug te winnen zodra er wel een hoogwaardige verwerkingstechniek beschikbaar is. Zowel afvalmining als terugneembaar storten zijn mogelijk binnen de vigerende wet- en regelgeving. De stortsector heeft wel aangegeven dat de kaders die op afvalmining en terugneembaar storten van toepassing zijn, verduidelijkt moeten worden. Dit zal gebeuren in het hoofdstuk storten in het Circulair Materialenplan (CMP) dat op dit moment in ontwikkeling is, als opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan.

Een stortplaats moet aan veel technische eisen voldoen om het milieu te beschermen. Deze eisen zijn vastgelegd in technische richtlijnen die de toetssteen vormen voor het bevoegd gezag bij de vergunningsverlening. Deze technische richtlijnen zijn veelal gedateerd (+- 30 jaar) en dat leidt

soms tot praktische problemen. Hierdoor kan innovatie worden geremd en kan kostbare stortcapaciteit onnodig verloren gaan. In 2024 zal in kaart gebracht worden welke technische richtlijnen op welke wijze gemoderniseerd moeten worden. Naar aanleiding van dit onderzoek zal in 2025 samen met stakeholders gestart worden met het aanpassen van de technische richtlijnen waar nodig. Hierna zullen ook de bovenliggende wettelijke kaders worden herzien. Voor methaanuitstoot specifiek, worden in de EU technische richtlijnen opgesteld (BBT en BREF). De Nederlandse inzet bij deze EU-regelgeving richt zich op het optimaal beschermen van het milieu en het bewerkstelligen dat het experiment 'introductie Duurzaam Storten' niet bemoeilijkt wordt.

Naast het verbod om afvalstoffen te storten die binnen een stortverbod (Bssa) vallen, heeft het Rijk weinig instrumentarium om te sturen op de acceptatie van afvalstoffen. Dit belemmert het Rijk in de mogelijkheden om de beschikbaarheid van storten goed te garanderen, zeker in het geval van calamiteiten. Het ministerie zal daarom onderzoeken of een acceptatieplicht wenselijk is in dit kader en of dit de nutsfunctie voldoende kan borgen of dat er aanvullende instrumenten noodzakelijk zijn.

Als laatste is de spreiding van stortplaatsen een belangrijke factor in de beschikbaarheid van storten. De meeste stortplaatsen liggen buiten de Randstad. Momenteel is er geen regionale spreiding vereist voor stortplaatsen. Wel is het duidelijk dat er vrijwel geen stortcapaciteit aanwezig is in en nabij de Randstad. De vraag is of regionale spreiding nuttig en noodzakelijk is en indien dit het geval is, of het Rijk voldoende instrumenten heeft dit te borgen.

Betaalbaarheid

Om te zorgen dat de kosten van storten maatschappelijk aanvaardbaar blijven, zijn acties nodig op drie deelonderwerpen. Dit zijn het sturen op poorttarieven, het nazorgstelsel en de afvalstoffenbelasting.

Het Rijk heeft geen sturingsmogelijkheid op de storttarieven die nu gevraagd worden, net als op de acceptatie van afvalstoffen. Het is ongewenst dat de tarieven te ver op zouden lopen waardoor de betaalbaarheid van storten in gevaar komt. De mogelijkheid voor sturingsinstrumentarium door het Rijk op de storttarieven en de acceptatieplicht zullen samen onderzocht worden.

De kosten voor de eeuwigdurende nazorg nemen de afgelopen jaren flink toe door het effect van marktschommelingen op beleggingsrendementen, inflatie en kostenstijgingen en veranderende risico's (door bijvoorbeeld klimaatverandering). Deze elementen hebben een onvoorzien groot effect op de heffing die exploitanten moeten afdragen om de eeuwigdurende nazorg te bekostigen. Zeker voor stortvakken die bijna vol zijn, geldt dat er geen of nog maar zeer kort sprake is van een verdienmodel in relatie tot storten. Dat betekent in veel gevallen dat het poorttarief sterk moet stijgen of in extremis dat een exploitant failliet moet gaan om de heffing te kunnen afdragen. Dit brengt de nutsfunctie van storten in gevaar. Doordat elke provincie binnen de gestelde kaders eigen afwegingen mag maken voor de financiële nazorgplicht, ontstaat er een ongelijk speelveld binnen de stortsector. Als bevoegde gezagen ongelijke rekenrentes hanteren, ontstaan er namelijk grote financiële discrepanties. Stortplaatsen met een hogere afdracht, en daarmee vaak hogere poorttarieven, moeten concurreren met stortplaatsen met een lagere afdracht. Deze weeffouten vragen om meer onderzoek naar de mogelijkheden tot een evenwichtiger nazorgstelsel. Verschillende scenario's worden onderzocht, waarbij het stelsel in den brede wordt belicht (financieel, bestuurlijk en organisatorisch).

Het laatste element dat bepalend is voor de betaalbaarheid van storten, is de afvalstoffenbelasting. Over elke ton afval die nu wordt gestort of verbrand moet een generieke afvalstoffenbelasting worden afgedragen. Afvalverbranding en storten zijn in beginsel niet-gelijke verwerkingsmethoden in de afvalhiërarchie en daarom geen concurrerende technieken. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wil onderzoeken of en hoe er mogelijk gestuurd kan worden met de afvalstoffenbelasting. Hiermee wordt bekeken of er mogelijkheden zijn om te zorgen dat materialen die hoogwaardiger kunnen worden verwerkt, niet gestort worden. Op dit moment wordt door het ministerie van Financiën al een evaluatie van de afvalstoffenbelasting uitgevoerd. De uitkomsten van deze evaluatie worden gebruikt om te bezien of en hoe er met gerichte impulsen de afvalstoffenbelasting beter ingezet kan worden voor een hoogwaardigere verwerking van afvalstoffen. Kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de afvalstoffenbelasting er niet toe mag leiden dat de kosten van storten maatschappelijk onaanvaardbaar worden.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken vindt u opeenvolgend in hoofdstuk 1 een uiteenzetting over de werking van het stortstelsel in de huidige vorm. Hierbij worden eerst de juridische randvoorwaarden geschetst waarbinnen het stortstelsel moet functioneren (§1.1). Daarna wordt het stortstelsel uitgelegd aan de hand van de verschillende fasen die een stortplaats doorloopt: de startfase waarin een stortplaats wordt aangelegd, de exploitatiefase waarin er gestort wordt en de eindfase waarin het storten gestaakt wordt en de eeuwigdurende nazorg aanvangt (§1.2 t/m §1.5). Na de werking van het stortstelsel in de huidige tijd worden in hoofdstuk 2 de uitgangspunten voor het toekomstig storten in de circulaire economie geschetst. In hoofdstuk 3 worden de knel- en verbeterpunten in het huidige stelsel geanalyseerd. Daarna komt in hoofdstuk 4 en 5 aan bod welke stappen er gezet moeten worden om zowel de punten uit hoofdstuk 3 op te lossen alsmede stappen te zetten richting het ideaalbeeld in 2050. De knelpunten en oplossingen worden langs de lijnen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van storten uitgelegd. Het slot van het werkprogramma wordt gevormd door een overzicht van de planning, prioritering en de volgordelijkheid van de acties in hoofdstuk 6.

1. Werking van het stortstelsel

1.1 Europese en nationale kaders waarbinnen de stortmarkt moet functioneren

Storten is in Nederland ingericht als een markt. De wettelijke randvoorwaarden voor de stortmarkt zijn op meerdere niveaus ingeregeld. De Europese regelgeving vormt het bredere kader waarbinnen nationale overheden beleid op storten kunnen maken. Dit is vastgelegd in meerdere richtlijnen waarvan de Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (Richtlijn 1999/31, hierna: Stortrichtlijn) en de hernieuwde Richtlijn inzake industriële emissies (Richtlijn 2010/75, hierna: RIE) het meest toonaangevend zijn voor storten. De belangrijkste plichten ten aanzien van milieubescherming zijn in deze richtlijnen vastgelegd. Zo mogen stortplaatsen bijvoorbeeld bepaalde afvalstoffen niet accepteren, moeten stortplaatsexploitanten een vergunning hebben voor de activiteiten, worden er technische richtlijnen opgesteld waar stortplaatsen aan moeten voldoen ten aanzien van bijvoorbeeld methaanemissies, en zijn er vanaf 2030 stortbeperkingen opgenomen voor afval dat technisch gezien gerecycled of verbrand (met energieterugwinning) kan worden en dus op een hogere trede van de afvalhiërarchie[1] verwerkt kan worden. Als laatste zijn de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn 2008/98, hierna: Kra) en de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (Verordening 1013/2006, hierna: EVOA) nog belangrijk om te noemen. Uit de Kra en EVOA volgt namelijk het beginsel van nationale zelfvoorziening en nabijheid binnen de EU. Kern van dat beginsel in de Kra (art. 16) is dat afval in een van de meest nabijgelegen installaties moet worden verwerkt zolang de installatie daarvoor geschikt is. Dit beginsel geldt voor elke lidstaat. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de geografische omstandigheden en de behoefte aan gespecialiseerde installaties voor bepaalde soorten afval. Het zelfvoorziening- en nabijheidsbeginsel komt ook terug als bezwaargrond tegen grensoverschrijdende transporten van afval bestemd voor verwijdering (EVOA, art. 11). In de praktijk betekent dit dat de betrokken bevoegde gezagen alleen in uitzonderlijke gevallen toestemming kunnen verlenen voor grensoverschrijdende transporten bestemd voor storten vanuit en naar Nederland. Deze zelfvoorziening geldt alleen op nationaal niveau. Nederland wordt wat betreft storten gezien als één regio. Afval uit Limburg kan in beginsel dus in Noord-Holland worden gestort en omgekeerd. Op nationaal niveau is deze Europese regelgeving deels opgenomen in de Wet Milieubeheer en, sinds 1 januari jl., deels in de Omgevingswet. Al deze regels stellen dus de kaders waarbinnen de stortmarkt zich kan bewegen.

1.2 Drie fases van de stortplaats: start, gebruik en einde van de activiteiten

Storten is in Nederland echter geen volledig vrije markt, omdat er sprake is van een door het Rijk vooraf vastgestelde capaciteit voor de gehele markt. Daarbij moet de stortplaatsexploitant in elke fase van exploitatie rekening houden met aanvullende regelgeving om de impact van storten op het milieu zo klein mogelijk te houden. Er zijn ruwweg drie fasen te onderscheiden voor een stortplaats: de aanleg van de stortplaats en aanvang van de stortactiviteiten, de gebruiksfase waarbij afvalstoffen worden gestort en de eindfase waarbij het storten van afvalstoffen is beëindigd. Deze fases worden in de volgende alinea's één voor één langs gelopen waarbij marktbepalende elementen worden uitgelicht. Na deze korte uiteenzetting over de stortmarkt en het functioneren van een stortplaats wordt verder ingegaan op de problemen die nu in de stortmarkt spelen of in de toekomst zullen plaatsvinden zonder beleidsinterventies.

1.3 De startfase van een stortplaats: technische vereisten en het moratorium

Het aanleggen van een stortplaats is gebonden aan milieubeschermende maatregelen. Zo is het bijvoorbeeld van belang om een onderafdichting aan te leggen waardoor er geen gevaarlijke stoffen uitlogen van de stortplaats naar de bodem of het grondwater. De stortplaats wordt als het ware als een badkuip opgebouwd waarbij de verontreinigingen die uit de afvalstoffen voort kunnen komen binnen de stortplaats blijven en zich niet naar de bodem verspreiden. Naast deze onderafdichting zijn er nog meer milieubeschermende maatregelen waar bij de aanleg en gebruiksfase van een stortplaats rekening mee gehouden moet worden.

Regenwater wat op een stortplaats valt en infiltreert, moet bijvoorbeeld worden opgevangen, verzameld, gezuiverd en afgevoerd. Dit afvalwater wordt ook wel percolaat genoemd. Door de

[1] De afvalhiërarchie volgt uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn 2008/98, artikel 4) en beschrijft de gewenste volgorde bij omgang met afvalstoffen. De afvalhiërarchie is als volgt (van hoogste naar laagste voorkeur): preventie; voorbereiding voor hergebruik; recycling; andere nuttige toepassing(bijv. verbranding met energieterugwinning); verwijdering (bijv. verbranding zonder energieterugwinning en storten).

afbraak van organische resten in het afval ontstaat er stortgas. Ook dit stortgas moet worden opgevangen en verwerkt waarbij het nuttig wordt ingezet voor bijvoorbeeld het opwekken van warmte of (deels) wordt afgefakkeld. Omdat het belangrijk is om goed zicht te houden op de milieu-impact van de stortplaats, gelden er verschillende monitoringsverplichtingen voor stortplaatsexploitanten zoals monitoring van de bodem, de grondwaterstand, het percolaat, het stortgas maar ook monitoring van de installatie zoals de drainagebuizen via welke het percolaat wordt afgevoerd. Voor bepaalde typen afvalstoffen zijn er naast de algemene regels ook aanvullende regels voor hoe hiermee omgegaan moet worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan afval dat asbest bevat of licht radioactief afval. Ook moet een stortplaats dertig jaar nadat een onderafdichting is aangelegd, voorzien zijn van een bovenafdichting.

Al deze verplichtingen zijn vastgelegd in de Omgevingswet en uitgewerkt in technische richtlijnen. Deze richtlijnen stellen vast waar een stortplaats minimaal aan moet voldoen ter bescherming van het milieu. De richtlijnen vormen ook een hulpmiddel voor het bevoegd gezag in zijn taken met betrekking tot vergunningverlening voor een stortplaats en de handhaving en toezicht hierop. Ook worden er specifieke voorgeschreven technieken uitgewerkt op Europees niveau via de RIE. Dat gebeurt via de Best Beschikbare Technieken (BBT)-conclusies en de BBT-conclusie Referentie Documenten (BREF). Een BBT-conclusie is een document met de conclusies over de Best Beschikbare Technieken voor een specifieke industriële activiteit. BBT moet verplicht worden toegepast tijdens deze activiteit om zo te garanderen dat de impact op menselijk gezondheid en milieu zo laag mogelijk is. De BBT-conclusies worden opgesteld door de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten van de EU, conform de voorwaarden zoals gesteld in de RIE. Technologische innovatie noopt de Europese Commissie nu om BBT-conclusies op te gaan stellen voor stortplaatsen.

Zoals eerder aangegeven is storten geen volledig vrije markt in Nederland, omdat er sprake is van een vastgestelde capaciteit door het Rijk. Op dit moment geldt er een moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit. Dat wil zeggen dat het Rijk in het verleden alle stortplaatsexploitanten een hoeveelheid capaciteit heeft gegeven die zij kunnen gebruiken. Dit kunnen exploitanten gebruiken voor hun eigen stortplaats (binnen de vergunning) of door capaciteit uit te ruilen of te verkopen aan een andere stortplaatsexploitant. De capaciteit is dus eindig en heeft daarmee ook monetaire waarde gekregen. De capaciteit die een exploitant bezit binnen het moratorium kan zowel capaciteit zijn die momenteel al gerealiseerd is, maar ook zogenaamde plank- of voorraadcapaciteit. Dat wil zeggen dat het gaat om capaciteit die zowel vergund en ingericht is op de stortplaats, maar ook om capaciteit die wel in het bezit is van een stortplaatsexploitant, maar (nog) niet vergund of gerealiseerd is. Omdat de totale capaciteit die gebruikt kan worden terugloopt met elke lading afvalstoffen die gestort wordt, wordt stortcapaciteit in toenemende mate schaarser en vertegenwoordigt daarmee steeds meer monetaire waarde.

1.4 De gebruiksfase: storten als vangnet en stortverboden

Nadat de aanlegfase is doorlopen kunnen de activiteiten op de stortplaats aanvangen. Dat is de gebruiksfase waarbij afvalstoffen gestort kunnen worden. De bovengenoemde technische vereisten zijn natuurlijk ook voor deze fase relevant. In een circulaire economie wil het ministerie storten beperken tot een minimum. Het is namelijk niet realistisch dat er helemaal geen afval meer gestort wordt in een circulaire economie als er wordt gekeken naar de huidige stand van de techniek. Storten vormt het laatste vangnet voor een functionele circulaire economie. De stortplaats is de plek waar materialen waar geen enkele andere verwerkingsmethode voor mogelijk of wenselijk is, veilig worden verwijderd uit de economie. Ook in een circulaire economie. Dit komt mede doordat de stortplaats door de onderafdichting een veilige opbergplaats is voor al deze afvalstoffen.

In de transitie naar een circulaire economie is het goed mogelijk dat de stortvolumes eerst een aantal decennia zelfs zullen toenemen voordat deze blijvend afnemen. Daar zijn drie oorzaken voor. Ten eerste bestaat er een lineaire erfenis. Dat zijn de producten waarvan het ontwerp recycling onmogelijk maakt of alleen recycling mogelijk is met veel residu. Deze lineaire erfenis bevat ook producten en materiaalstromen die zorgstoffen bevatten die niet uit het afval gehaald kunnen worden of waarbij de risico’s op verdere verspreiding van die zorgstoffen door recycling te groot is. Deze materialen kunnen en/of wil het ministerie niet in de economie laten terugkomen. Als deze materialen niet verbrand kunnen worden dan resteert storten. Ten tweede worden er

nieuwe materialen toegepast die het einde van hun levensduur zullen bereiken vóórdat daarvoor een grootschalige recyclingtechniek beschikbaar is. Als laatste zorgt de toename van hoogwaardige recycling er voor dat er meer recyclingresidu moet worden gestort. Bij hoogwaardige recycling ontstaat immers vaak meer recyclingresidu ten opzichte van laagwaardige recycling, omdat er meer onzuiverheden uit het recyclaat worden gehaald.

Vanwege de essentiële functie die storten vervult, moet storten beschikbaar blijven tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven. Naast deze algemene vangnetfunctie voor de gehele afvalketen vormt storten ook een vangnet bij calamiteiten. Doordat de stortplaats een veilige plek biedt voor opslag van mogelijk gevaarlijke materialen kan de stortplaats ook als tijdelijke opslag dienen wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een ernstige situatie in een andere ketenstap zoals een brand bij een recycler of afvalverbrandingsinstallatie. Als afvalstromen tijdelijk niet verwerkt kunnen worden door deze calamiteit kunnen deze wel nog opgeslagen worden op de stortplaats totdat de voorziene – of een andere – verwerkingsmethode weer op gang komt.

Vanwege de onwenselijkheid afvalstoffen te storten die ook anders verwerkt kunnen worden én de eindige stortcapaciteit voert het Rijk actief ontmoedigingsbeleid op het storten van afvalstoffen. Dit krijgt vorm via het verbod op storten van bepaalde afvalstoffen. Dit verbod is vastgelegd in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (hierna: Bssa). In het Bssa zijn 45 categorieën afvalstoffen opgenomen waarvan het verboden is om deze te storten. Dit verbod komt voort uit het gegeven dat voor deze afvalstoffen voldoende alternatieve verwerkingsmogelijkheden voorhanden zijn waarvoor storten geen duurzaam alternatief is. Dit ontmoedigingsbeleid heeft ertoe geleid dat er in Nederland in 2020 nog maar 4% van de totale hoeveelheid afvalstoffen gestort werd. Buiten het verbod om afvalstoffen die zijn opgenomen in het Bssa te storten, zijn stortplaatsexploitanten vrij om zelf te bepalen welk afval zij aannemen voor de stortplaats en welk poorttarief daarvoor geldt.

1.5 De eindfase: stoppen met storten en de nazorg

Als een stortplaats vol is, of wanneer de onderafdichting dertig jaar oud is, moet deze worden afgedekt. Om te zorgen dat de stortplaats ook na de gebruiksfase geen milieurisico's vormt, wordt deze voor altijd in de gaten gehouden. Dit is de eeuwigdurende nazorg. Om deze nazorg goed vorm te kunnen geven, wordt bij het aanleggen van een stortplaats al nagedacht over de fase wanneer alle stortactiviteiten zijn stopgezet. Dan wordt door de exploitant een nazorgplan opgesteld en ingediend bij het bevoegd gezag. In dit nazorgplan komen verschillende zaken aan de orde, bijvoorbeeld welke (milieu)risico's afgedekt worden en welke gelden daarvoor opzij gezet moeten worden. De eindfase van het storten en de nazorg kennen drie verschillende aspecten, die tot op zekere hoogte met elkaar vervlochten zijn. Dat zijn een fysiek aspect, een bestuurlijk aspect en een financieel aspect.

Het fysieke aspect draait om het dichtmaken van een stortplaats. Dit gebeurt in de zogenaamde pre-nazorgfase waarbij de bedrijfseconomische activiteiten (lees: het storten) gestopt zijn. Om de stortplaats te voltooien wordt gestart met het aanleggen van de bovenafdichting. Een uitzondering hierop zijn de stortplaatsen die onderdeel uitmaken van het experiment in het kader van de Greendeal introductie Duurzaam Stortbeheer[2] (iDS). Over iDS leest u meer in het onderstaande kader. Als de bovenafdichting aangebracht is kan gestart worden met de overdracht van de stortplaats van de exploitant aan het bevoegd gezag voor de eeuwigdurende nazorg. Dat brengt ons tot het bestuurlijke aspect.

[2] Home - Duurzaam Stortbeheer

Greendeal introductie Duurzaam Stortbeheer

Op 6 oktober 2015 is de Green Deal Duurzaam Stortbeheer gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van een Programma introductie Duurzaam Stortbeheer (iDS). Het uiteindelijke doel is het opnemen van een definitieve regeling voor duurzaam stortbeheer in de Omgevingswet. Op 1 juli 2016 is dit experiment officieel gestart. Op de stortlocaties De Kragge 2, Braambergen en Wieringermeer worden pilots uitgevoerd. Er wordt door middel van beluchting en infiltratie van water gekeken of schadelijke stoffen uit de stortplaats verwijderd kunnen worden waardoor het emissiepotentieel afneemt. Het doel is het emissiepotentieel van de stortplaats zo terug te dringen dat deze duurzaam beheerd kan worden. Er wordt hierbij onder meer gekeken naar de mogelijkheid om een stortplaats niet meer op de huidige wijze af te dekken.

Het bestuurlijke aspect van de eindfase bestaat uit twee delen. Allereerst zal het bevoegd gezag een eindinspectie uitvoeren waarbij wordt gecontroleerd of aan alle voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning is voldaan. Daarna zal het eigendom van de stortplaats door het bedrijf worden overgedragen aan het bevoegd gezag inclusief alle rechten en plichten die daarbij horen. Wanneer de stortplaats overgedragen is, is de provincie volgens de 'Nazorgregeling voor gesloten stortplaatsen' bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg van de gesloten stortplaats.

Het financiële aspect van de nazorg start al bij aanvang van de stortactiviteiten. Voor de eeuwigdurende nazorg zijn financiële middelen nodig. Zo moet bijvoorbeeld de bovenafdichting ongeveer elke 50 tot 75 jaar worden vervangen[3] en moeten onverwachte milieurisico's opgevangen worden. Ook is er geld nodig voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten op de afgesloten stortplaats. De gelden die daarvoor nodig zijn, wordt de financiële voorziening genoemd. Het totale bedrag dat aan het eind van de stortactiviteiten nodig is voor de nazorg heet het doelvermogen[4]. De nazorggelden worden afgedragen door de stortplaatsexploitanten aan de provincie. De gelden die worden afgedragen, worden gestort in een nazorgfonds dat beheerd wordt door de provincie.

Gedurende de gebruiksfase wordt aan de exploitant jaarlijks via een belastingverordening een heffing opgelegd door de provincie om de nazorggelden te innen. Het bedrag van de heffing wordt zodanig vastgesteld dat de kosten voor de uitvoering van de nazorg kunnen worden gedekt uit de opbrengst van de heffing en de daarover verkregen rentebaten en beleggingsopbrengsten. De gelden in dit nazorgfonds worden dan volgens vigerende wet- en regelgeving belegd. De exploitant zal deze heffingen betalen tot het nazorgfonds afdoende gevuld is en de stortplaats samen met de eeuwigdurende nazorg wordt overgedragen aan de provincie. De provincie zal deze nazorg vervolgens eeuwigdurend uitvoeren.

[3] Afhankelijk van de bovenafdichting en beoordeling hiervan door bevoegd gezag.

[4] De hoogte van dit doelvermogen wordt bepaald aan de hand van het Rekenmodel Ipo Nazorg Stortplaatsen en baggerdepots (RINAS) met behulp van het risicomodel en de checklist nazorgplannen stortplaatsen of de checklist nazorgplannen baggerdepots. Factoren die de hoogte van het doelvermogen onder meer sterk beïnvloeden zijn de inflatie en de rekenrente.

2. Stip op de horizon

Nu duidelijk is hoe het stortstelsel op dit moment functioneert is het ook van belang om te bezien hoe dit stelsel idealiter in 2050 functioneert. Daarvoor zijn de onderstaande acht centrale principes leidend. Welke stappen moeten worden ondernomen om naar de principes toe te bewegen en welke oplossingen voor huidige knel- en verbeterpunten daarvoor nodig zijn, komt in de volgende paragraaf aan bod.

In de ideale situatie in 2050:

1. Is er in Nederland een circulaire economie en is daarin de nutsfunctie storten goed geborgd. Storten is dus beschikbaar tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven, ook ten tijde van een calamiteit.
2. Wordt alleen het minimaal noodzakelijke gestort. Dat gebeurt, net zoals nu, op een verantwoorde wijze met het oog op mens en milieu.
3. Is de stortcapaciteit zo ingeregeld dat er balans is tussen de benodigde stortcapaciteit en de beschikbare en ingerichte stortcapaciteit.
4. Zijn er op het moment dat een stortplaats gesloten moet worden voldoende financiële voorzieningen voor de nazorg. Deze voorzieningen kunnen redelijkerwijs door exploitanten opgebracht worden tijdens de exploitatiefase.
5. Zijn stortplaatsen zó ingericht dat ze na sluiting duurzaam beheerd kunnen worden waardoor lasten zoveel mogelijk beperkt worden.
6. Heeft het bevoegd gezag (Rijk, provincie, gemeente) instrumenten om de nutsfunctie te kunnen waarborgen.
7. Sluiten het beleid en de wet- en regelgeving aan bij de praktijk en worden indien nodig herzien.
8. Is in Europa storten naar de laatste technische en milieukundige inzichten verankerd in de van toepassing zijnde richtlijnen en/of verordeningen.

3. Knelpunten, verbeterpunten en oplossingsrichtingen

De stortmarkt zoals omschreven onder 'werking van het stortstelsel' functioneert in beginsel naar behoren. De afgelopen jaren zijn echter verschillende knel- en verbeterpunten in het stortstelsel aan het oppervlak gekomen. Deze problemen worden in deze paragraaf per onderwerp uiteengezet. Daarbij worden ook de acties toegelicht om de huidige problemen op te lossen en welke eerste stappen noodzakelijk zijn om in 2050 tot het gewenste stortstelsel te komen. In de volgende paragraaf wordt de planning van deze acties voor de komende vijf jaar toegelicht.

3.1 Storten als vangnet voor de afvalketen

Storten is een nutsfunctie in zowel de lineaire als de circulaire economie, omdat het een vangnet vormt voor de gehele afvalketen. Zonder storten is er geen wijze om onwenselijke afvalstoffen, die niet op een wijze hoger in de afvalhiërarchie verwerkt kunnen worden, te verwijderen uit de economie. Storten biedt ook een vangnet bij calamiteiten, zoals afvalstoffen die vrijkomen bij een brand of een calamiteit elders in de afvalketen. Dat wil zeggen dat het storten een dusdanig noodzakelijke infrastructuur is voor het algemene maatschappelijk belang, dat de overheid een zwaarwegende verantwoordelijkheid heeft in het garanderen dat storten mogelijk is en blijft, nu en in de toekomst. Ondanks dat storten een overwegend vrije markt is, heeft het Rijk de taak te zorgen dat de nutsfunctie die storten vervult, goed geborgd is.

Als het Rijk deze taak onvoldoende invult kan dat uiteindelijk leiden tot verstoring van de gehele afvalketen. Als de mogelijkheid om afvalstoffen te storten onvoldoende beschikbaar of onbetaalbaar is kunnen meerdere onwenselijke situaties ontstaan. Recyclers zullen bijvoorbeeld hun niet-brandbare residuen niet – of enkel tegen onrendabele tarieven - af kunnen zetten. Dat laat slechts ruimte voor twee scenario's. In het eerste scenario kunnen recyclers een andere, vaak laagwaardigere, vorm van recycling gaan toepassen op een materiaal waarbij een brandbaar residu overblijft. Als gevolg van dit alles zal uiteindelijk meer brandbaar afval naar een afvalverbrandingsinstallatie moeten worden afgezet, waarmee materialen verloren gaan voor de economie. Dit heeft naast materiaalverlies ook negatieve impact op de CO2-uitstoot van afvalverwerking. Er zijn echter veel materialen waarop het eerste scenario niet van toepassing is omdat er technisch geen brandbaar residu geproduceerd kán worden omdat het materiaal inert is. In het tweede scenario hopen de niet-brandbare residuen op, raken opslagen vol en kan op termijn de recycler het afval niet meer verwerken. Hierdoor zal de recycling van het materiaal stilvallen en uiteindelijk ook de inzameling van dit materiaal. Storten moet zodoende altijd, ook in de circulaire economie, beschikbaar en betaalbaar zijn.

Het Rijk zorgt dat het storten als vangnet goed functioneert door de juiste randvoorwaarden te creëren zodat de noodzakelijke stortcapaciteit kan worden verwezenlijkt en geëxploiteerd. Het Rijk heeft daarbij de taak om te zorgen dat de randvoorwaarden dusdanig zijn dat afvalstoffen ten allen tijde veilig verwijderd kunnen worden, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en op een wijze die het milieu minimaal belast. Naast de nationale verantwoordelijkheid, ligt er ook een opgave voor het Rijk om de gewenste randvoorwaarden goed in de Europese wetgeving te laten landen. Het Europees Parlement heeft de Commissie opgeroepen om de Stortrichtlijn in 2026 te herzien. Bij deze volgende herziening zullen de beginselen zoals uiteengezet in dit werkprogramma de leidraad vormen voor de Nederlandse inzet.

Samengevat betekent het borgen van de nutsfunctie dat storten beschikbaar en betaalbaar blijft in Nederland. De knel- en verbeterpunten en oplossingen worden aan de hand van deze twee voorwaarden (beschikbaar en betaalbaar) verder uitgewerkt.

4. Beschikbaarheid van storten

De beschikbaarheid van storten is afhankelijk van de beschikbare capaciteit binnen het moratorium, de calamiteitenopslag, opslagtermijnen, de wijze waarop gebruikte capaciteit eventueel hergebruikt kan worden, de technische vereisten, de sturingsmogelijkheden van het Rijk op deze onderdelen en de regionale spreiding van stortplaatsen.

4.1 Moratorium

De beschikbaarheid van storten hangt in grote mate af van de beschikbare stortcapaciteit binnen het moratorium. Stortcapaciteit wordt in toenemende mate een schaars goed. Als de huidige trend in te storten afvalstoffen doorzet dan biedt de huidige stortcapaciteit binnen het moratorium ruimte voor 12 tot 15 jaar aan stortactiviteiten[5]. Ook na de komende 12 tot 15 jaar moet voldoende capaciteit bestaan om afvalstoffen te kunnen storten. Het huidige vooruitzicht van 12 tot 15 jaar aan beschikbare capaciteit betreft zowel de capaciteit die momenteel al gerealiseerd is als de plank- of voorraadcapaciteit. Het einde van het moratorium komt zodoende in zicht waarbij het voortduren van voldoende stortcapaciteit in het gedrang komt. Er moet zodoende een oplossing worden gevonden voor het vergroten van de toegestane stortcapaciteit. Het volledig afschaffen van het moratorium is daarbij echter geen optie. Dit komt omdat het moratorium een belangrijk sturingselement is voor het Rijk om balans te creëren tussen de beschikbaarheid van voldoende stortcapaciteit en het voorkomen van een overschot aan capaciteit waarbij storten gaat concurreren met meer wenselijke verwerkingsvormen zoals recycling of verbranding.

Een moratorium op stort blijft dus wenselijk, maar het huidige moratorium zal verruimd moeten worden om capaciteit na 2035 te garanderen. Bij het aanpassen van het moratorium staan twee vraagstukken centraal. Ten eerste, hoeveel capaciteit nodig is om een gebalanceerde stortmarkt te houden voor de periode na 2035. Ten tweede, hoe deze capaciteit in de markt te brengen. Er zijn verschillende methodes denkbaar om de benodigde capaciteit te berekenen. Eveneens zijn er verschillende methodes denkbaar hoe deze capaciteit in de markt te zetten. Twee voorbeelden hiervan zijn het toewijzen van capaciteit aan exploitanten door het Rijk of het veilen van capaciteit aan de hoogste bieder. Om hierin een keuze te maken zal voor zowel de hoeveelheid benodigde capaciteit alsmede voor hoe deze in de markt gezet wordt, onderzocht moeten worden welke methode passend is.

In dit onderzoek zal ook meegenomen worden dat Nederland als één regio wordt gezien als het gaat om afvalstoffen en er nu dus niet wordt gekeken naar regionale spreiding. Effectief ziet het ministerie nu voor stortplaatsen een situatie ontstaan waarbij weinig stortcapaciteit aanwezig is in en nabij de Randstad en de meeste stortplaatsen elders in het land liggen. Indien uit het onderzoek blijkt dat actie noodzakelijk is, kan dit tezamen opgepakt worden met de keuzes die voor het moratorium gemaakt moeten worden.

Naast het behoud van voldoende stortcapaciteit, is het voor het goed functioneren van en sturen op de capaciteitsplanning op nationaal niveau belangrijk dat het Rijk goed zicht heeft op de hoeveelheid ingerichte-, vergunde- en voorraadcapaciteit. De huidige praktijk wijst uit dat door het bestaan van voorraadcapaciteit bij verschillende exploitanten er een papieren werkelijkheid dreigt te ontstaan. Dit komt doordat de nationale capaciteitsplanning en de daadwerkelijk te gebruiken capaciteit uit elkaar lopen. De exploitanten bezitten namelijk capaciteit binnen het moratorium maar deze is (nog) niet vergund. De voorraadcapaciteit bestaat op papier als capaciteit die in de toekomst ingezet kan worden, maar het is onzeker of deze capaciteit ook vergund zal worden. Daarmee verliest het moratorium kracht als sturingselement op stortcapaciteit. Naast het bestaan van voorraadcapaciteit die al dan niet vergund kan worden, is er ook een praktijk ontstaan van het voorwaardelijk vergunnen van stortcapaciteit zonder dat een stortplaatsexploitant daadwerkelijk in het bezit is van de voorwaardelijk vergunde capaciteit binnen het moratorium. Het is hierbij onzeker dat de exploitant deze capaciteit daadwerkelijk zal bemachtigen. Ook hierbij ontstaat het risico op een discrepantie, waarbij er sprake is van een overschot aan vergunde capaciteit ten opzichte van het moratorium. Dit belemmert het zicht op de nationale capaciteit en remt de sturende werking van het moratorium.

In aanloop naar de keuzes voor het moratorium zal worden bekeken of reeds twee wijzigingen op de huidige systematiek doorgevoerd kunnen worden met betrekking tot het voorwaardelijk

[5] Analyse van de toekomst van storten | Rapport | Rijksoverheid.nl

vergunnen van capaciteit en de voorraadcapaciteit. Dit betreft het stellen van een termijn waarbinnen de voorraadcapaciteit die een stortplaatsexploitant in bezit heeft, omgezet moet worden in vergunde capaciteit. Na deze termijn zal deze voorraadcapaciteit anders vervallen. Ten tweede gaat het om het ontmoedigen van het voorwaardelijk vergunnen van stortcapaciteit. Voor het goed functioneren van en sturen op de capaciteitsplanning op nationaal niveau is het namelijk belangrijk dat het Rijk goed zicht heeft op de hoeveelheid ingerichte-, vergunde- en voorraadcapaciteit.

4.2 Calamiteitenopslag

Calamiteiten elders in de afvalketen beïnvloeden de beschikbare stortcapaciteit. Omdat calamiteiten niet planbaar zijn, vraagt dit een speciale aanpak binnen de landelijke capaciteitsplanning. Bij calamiteiten spelen stortplaatsen een belangrijke rol, omdat afval dat (tijdelijk) niet op een andere wijze verwerkt kan worden, op een stortplaats milieuhygiënisch veilig opgeslagen of gestort kan worden. In de praktijk ziet het ministerie nu echter situaties ontstaan waarbij opslag voor calamiteiten ook gebruikt mag worden voor de opslag van andere materialen en daarmee al reeds vol ligt met andere materialen op het moment van een calamiteit. Hierdoor ontstaat het risico dat, afhankelijk van de duur van de calamiteit, er geen capaciteit is voor het afval van een calamiteit. Hier ligt ook een sterk raakvlak met de eerder genoemde nutsfunctie. Zeker voor calamiteiten is het wenselijk dat er opslag en/of stortcapaciteit beschikbaar is. De plek van calamiteiten in het wettelijk stelsel en de capaciteit om dit op te vangen moet hiervoor in een breder verband worden bezien. Er is namelijk ook een relatie met de andere treden van de afvalhiërarchie en de maatregelen die daar getroffen zijn voor of getroffen kunnen worden bij calamiteiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het importplafond op brandbaar afval dat ingezet kan worden bij een calamiteit. Dit plafond kan ingezet worden als blijkt dat brandbaar Nederlandse afval gestort wordt. Er moet daarom breed gekeken worden naar de verschillende treden van de afvalhiërarchie en hoe een eventuele calamiteit zo goed mogelijk opgevangen kan worden.

4.3 Opslagtermijnen en hergebruik van stortcapaciteit

De beschikbaarheid van storten hangt ook samen met de termijnen waarop tijdelijke opslag kan plaatsvinden en de mogelijkheden om gebruikte stortcapaciteit terug te winnen. Op stortplaatsen wordt afval opgeslagen. Dit kan tijdelijk zijn of juist het echte storten zelf en dus eeuwigdurend. Het tijdelijk opslaan van afvalstoffen mag maximaal drie jaar wanneer de afvalstof daarna hoger op de afvalhiërarchie verwerkt wordt of maximaal een jaar als daarna wordt overgegaan tot permanent storten. Bij het overgaan tot permanent storten wordt dus de beperkte stortcapaciteit aangewend. Het opslaan van afval gebeurt onder bepaalde condities, zodat het risico dat het afval gevaar voor mens en milieu oplevert geminimaliseerd wordt. Er wordt al vele jaren afval gestort en in de loop van de tijd is de samenstelling en het volume van het afval dat gestort wordt zeer veranderd. Denk bijvoorbeeld aan organisch materiaal dat nu anders verwerkt wordt en dus vrijwel niet meer wordt gestort. Waar eerst veel stromen werden gestort mede doordat er weinig andere verwerkingsmethoden waren, is nu het stortvolume enorm afgenomen en worden vrijwel alleen de stromen die niet anders verwerkt kunnen[6] worden nog gestort.

Vanwege de beperkte fysieke ruimte in Nederland is het wenselijk deze zo optimaal mogelijk te benutten. Dat geldt ook voor ruimte die wordt aangewend voor stortactiviteiten. Er zijn twee manieren waarop capaciteit gebruikt voor storten mogelijk hergebruikt kan worden voor nieuwe stortactiviteiten: afvalmining en terugneembaar storten.

Door technologische innovatie kunnen afvalstoffen die voorheen gestort werden, nu hoger in de afvalhiërarchie, bij voorkeur via recycling, worden verwerkt. Daarbij kunnen (kritieke) materialen in de stortplaats worden hergebruikt in de economie. Het is dus steeds aantrekkelijker om oude stortplaatsen te openen, materialen daaruit te halen en op een andere wijze – bijvoorbeeld door recycling - te verwerken. Wat na sortering niet verwerkt wordt, kan weer worden gestort. Deze activiteit heet ‘afvalmining’. Afvalmining is reeds mogelijk binnen de vigerende wet- en regelgeving. De voorziene toename van deze activiteit door het groeiende belang om kritieke grondstoffen te behouden maakt dat een helder beleidskader voor afvalmining wenselijk is.

[6] Stromen die anders verwerkt kunnen worden en waarvoor voldoende verwerkingscapaciteit is zijn bijna allemaal opgenomen in het Bssa. Er kan echter in bijzondere gevallen met een ontheffing van het bevoegd gezag afgeweken worden van het Bssa indien nodig. Dan kan een afvalstof dat op de Bssa-lijst staat toch gestort worden.

Naast afvalmining bestaat ook de mogelijkheid voor terugneembaar storten. Dit houdt in dat een stroom die nu niet verwerkt kan worden maar waar de verwachting is dat dit in de toekomst wel kan, separaat gestort wordt. De (mono)stroom wordt dan in een apart stortvak gestort, zodat deze makkelijk terug te winnen is. Twee voordelen hiervan zijn dat nieuwe verwerkingsmethoden zo een zekere feedstock hebben bij het starten en dat de stortcapaciteit gebruikt voor het storten van dit materiaal weer vrijkomt voor andere afvalstoffen. Een nadeel is dat de stortcapaciteit niet maximaal benut wordt omdat de separaat gestorte stroom niet vermengd wordt met ander afval om het zo compact mogelijk te maken. Bij terugneembaar storten is er bijvoorbeeld meer lucht aanwezig in het gestorte materiaal (denk aan kunststoffen). Terugneembaar storten wordt op dit moment nog spaarzaam toegepast. Desalniettemin is in lijn met de voorziene ontwikkelingen met betrekking tot afvalmining de inschatting dat ook terugneembaar storten op den duur zal toenemen. In beginsel is dit ook wenselijk omdat het ervoor zorgt dat materialen terugvloeien in de economie als daar op relatief korte termijn (maar wel >3 jaar) een verwerkingstechnologie voor beschikbaar komt die een beter milieuresultaat geeft dan storten. Als de verwerkingstechnologie toch niet gerealiseerd wordt, is het materiaal al gestort en levert dit dus geen additionele problemen op.

In de stakeholderbijeenkomsten is duidelijk geworden dat de kaders die op afvalmining en terugneembaar storten van toepassing zijn verduidelijkt moeten worden. Het CMP wordt hierop aangepast. Omdat de opslagtermijnen nu als knellend worden ervaren, moet onderzocht worden of deze termijnen aangepast moeten worden. Hierbij zal onder meer gekeken worden naar de aard en samenstelling van de verschillende stromen (bijvoorbeeld organisch/anorganisch), of deze zich lenen voor langdurige opslag en of het wenselijk is om de opslagtermijnen aan te passen.

4.4 Technische vereisten

Ook de technische richtlijnen volgend uit de wettelijke verplichtingen in de Omgevingswet en Wet Milieubeheer zijn van belang voor de beschikbaarheid van storten. Deze richtlijnen schrijven voor hoe een stortplaats moet worden opgebouwd, gebruikt, gesloten, gemonitord en afgedekt en welke termijnen aangehouden moeten worden hiervoor. Deze richtlijnen bestaan om het milieu te beschermen tegen de milieubelastende activiteiten op de stortplaats en vormen voor het bevoegd gezag de toetssteen voor vergunningverlening.

De technische richtlijnen zijn grotendeels begin jaren ‘90 van de vorige eeuw opgesteld en zijn niet allemaal meer representatief voor de huidige stand van de techniek. De technische richtlijnen zijn in sommige gevallen niet alleen oud maar ook verouderd. Praktijkvoorbeelden wijzen uit dat de verouderde technische richtlijnen een obstakel kunnen vormen. Zo stelt bijvoorbeeld de technische richtlijn onderafdichtingsconstructies voor stort- en opslagplaatsen dat de geschatte technische levensduur van een onderafdichtingslaag 30 jaar is. In navolging daarvan is in het Besluit kwaliteit leefomgeving (art. 8.48, lid 4) opgenomen dat een stortplaats na uiterlijk 30 jaar van een bovenafdichting moet zijn voorzien. Voortschrijdend inzicht leert dat een onderafdichtingslaag na 30 jaar veelal technisch nog voldoet. Wettelijk gezien is een exploitant echter verplicht na 30 jaar de stortplaats afgedicht te hebben terwijl de stortplaats vaak nog niet vol is. Het bevoegd gezag moet hier ook op handhaven. Er gaat door deze verouderde richtlijn dus mogelijk kostbare stortcapaciteit verloren waar dat niet nodig is. Zodoende moeten deze richtlijnen inhoudelijk worden geherwaardeerd en aangepast waar nodig. Hiervoor moet eerst in kaart gebracht worden welke technische richtlijnen gemoderniseerd moeten worden, welke praktijkproblemen worden ervaren met de huidige richtlijnen, en wat het toepasselijke wettelijk kader is nu de Omgevingswet in werking is getreden. Naar aanleiding van dit onderzoek zal daarna samen met de stakeholders gestart worden met de aanpassing van de technische richtlijnen waarvoor modernisering gewenst is. Hierna zullen ook waar nodig de wettelijke kaders worden herzien.

De nationale technische richtlijnen gelden als aanvulling op de BBT-conclusies en BREF-documenten voor stortplaatsen volgend uit de Richtlijn Industriële Emissies (RIE). Deze BBT-conclusies en BREF-documenten richten zich voor stortplaatsen op de uitstoot van methaan. De BBT-conclusies worden opgesteld door de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten van de EU, conform de voorwaarden zoals gesteld in de RIE. Technologische innovatie noopt de Europese Commissie nu om BBT-conclusies op te gaan stellen. Ten aanzien van deze Europese BBT-conclusies en BREF zet Nederland in op twee doelen. Allereerst dat de bescherming van het milieu leidend is bij het opstellen van de BBT-conclusies, zeker ten aanzien van de aan te brengen onder- en bovenafdichting van de stortplaats. Ten tweede is het voor het Nederlandse programma

introductie Duurzaam Stortbeheer van belang dat de BBT-conclusies dit programma niet bemoeilijken.

4.5 Sturingsmogelijkheden van het Rijk

Omdat storten een vrije markt betreft is de directe invloed van het Rijk op de dagelijkse activiteiten beperkt. Het Rijk draagt de stelselverantwoordelijkheid voor storten en heeft sturingsmogelijkheden op de marktvoorwaarden via o.a. het moratorium en de technische richtlijnen. Het Rijk heeft echter maar een zeer beperkte sturingsmogelijkheid *in* de markt. Alleen het verbod om afvalstoffen te storten die binnen het Bssa vallen, geeft het Rijk instrumentarium om te sturen op de acceptatie van afvalstoffen door exploitanten. Dit belemmert het Rijk om de nutsfunctie van het storten goed te borgen. Stortplaatsexploitanten bepalen immers zelf welke afvalstoffen zij (buiten het Bssa) aannemen en tegen welk tarief dit gebeurt. De overheid (landelijk, provinciaal, lokaal) heeft geen instrumentarium om exploitanten te verplichten om een lading afvalstoffen te accepteren. In het huidige stelsel kunnen in beginsel álle exploitanten een lading afvalstoffen weigeren. In combinatie met het nationale zelfvoorzieningsbeginsel, creëert deze bevoegdheidslacune in potentie een onwenselijke situatie. Dit zou in extreme gevallen kunnen leiden tot een partij afval die nergens heen kan omdat het verboden is deze te exporteren en alle stortplaatsexploitanten de lading weigeren. Zeker in het geval van calamiteiten, ook in andere stappen in de afvalketen waarbij verwerkingscapaciteit wegvalt, is sturing door het Rijk van belang. Stortplaatsen vormen een laatste vangnet voor de gehele afvalketen maar de overheid heeft niet de mogelijkheden om dit vangnet in zo'n situatie tijdig en optimaal te spannen. Het gebrek aan overheidsbevoegdheid leidt ertoe dat het Rijk onvoldoende invulling kan geven aan de verantwoordelijkheid volgend uit de nutsfunctie.

Het ministerie zal daarom onderzoeken of een acceptatieplicht hier nuttig en wenselijk zou zijn en of hiermee de nutsfunctie voldoende is geborgd of dat er aanvullende instrumenten noodzakelijk zijn. In dit onderzoek zullen in elk geval de voorwaarden aan bod komen die zouden gelden voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, provincie of gemeente om een eventuele acceptatieplicht op te leggen. Daarnaast zal in het onderzoek worden meegenomen wat het effect van een acceptatieplicht is op de stortmarkt, hoe deze plicht zou moeten worden ingevuld, hoe dit juridisch kan worden verankerd, en op welke wijze de poorttarieven van afvalladingen die worden geaccepteerd onder deze plicht zouden worden vastgesteld. Dit wordt nader uitgelegd onder de kop 'betaalbaarheid van storten'.

4.6 Regionale spreiding

Ten slotte is de spreiding van stortplaatsen een belangrijke factor voor de beschikbaarheid van storten. De stortfunctie moet voor het hele land beschikbaar zijn, waarbij idealiter transportbewegingen zo beperkt mogelijk zijn. Momenteel is Nederland één regio als het gaat om afvalstoffen en wordt er dus niet gekeken naar regionale spreiding. Effectief is er nu een situatie waarbij weinig stortcapaciteit aanwezig is in en nabij de Randstad en de meeste stortplaatsen elders in het land liggen. De vraag is of dit wenselijk is vanuit het oogpunt van beschikbaarheid van stortplaatsen voor het hele land, de frequentie van transportbewegingen en de verdeling van de ruimtelijke en milieulasten die storten met zich meebrengt. Daarom moet onderzocht worden of er nut en noodzaak is om regionale spreiding juridisch te verankeren en of de sturingsinstrumenten die het Rijk heeft voldoende zijn om dit te bewerkstelligen indien dit het geval zou zijn.

Overzicht van acties om storten beschikbaar te houden

- **Onderzoek naar de benodigde capaciteit en uitbreidingsmethodiek voor het uitbreiden van het moratorium op storten .**
- **Strakke termijnstelling voor het omzetten van voorraadcapaciteit.**
- **Ontmoedigen van toekennen van voorwaardelijke stortcapaciteit.**
- **Heldere kaders schetsen voor afvalmining en terugneembaar storten in het CMP.**
- **Onderzoek hoe de stortplaats als calamiteitenopslag/verwerking beter ingevuld kan worden.**
- **Onderzoek naar de wenselijkheid van het verruimen van opslagtermijnen van afvalstoffen.**
- **Onderzoek naar de technische richtlijnen: noodzakelijke modernisering, praktijkproblemen met de huidige richtlijnen en wettelijk kader i.r.t. de Omgevingswet.**
- **Modernisering van de technische richtlijnen n.a.v. het onderzoek.**
- **Aanpassen wettelijke kaders technische richtlijnen.**
- **Inzet binnen de Europese Unie om t.a.v. de BBT-conclusies en BREF-documenten de NL doelen te verwezenlijken voor (1) milieubescherming en (2) ruimte voor iDS experiment.**
- **Onderzoek naar de sturingsmogelijkheden die een acceptatieplicht de overheid zou kunnen bieden in het borgen van de nutsfunctie en de juridische inbedding daarvan.**
- **Onderzoek naar de wenselijkheid van regionale spreiding van stortplaatsen en de voorhanden zijnde Rijkssturing daarop.**

5. Betaalbaarheid van storten

De betaalbaarheid van storten is afhankelijk van verschillende factoren. Dit samenspel resulteert in het poorttarief dat exploitanten vragen waarin onder meer de kosten voor de nazorgheffing en de afvalstoffenbelasting verwerkt zijn. Stijgen deze kosten, dan stijgt dus ook het poorttarief. Problemen ontstaan wanneer de kosten dermate stijgen dat de betaalbaarheid van storten niet meer gegarandeerd kan worden.

5.1 Sturen op poorttarieven

Zoals hierboven geschetst bij het beschikbaar houden van storten wil het ministerie onderzoeken hoe we kunnen zorgen dat storten beschikbaar is en dit eventueel afdwingen via een acceptatieplicht. Parallel geldt hetzelfde voor het zorgen dat storten betaalbaar is en blijft. De tarieven die nu gevraagd worden, kunnen niet worden bijgestuurd. Het is ongewenst als dermate hoge tarieven gevraagd worden dat storten feitelijk niet meer beschikbaar is. Het is dus van belang om de acceptatieplicht in samenhang te bezien met de mogelijkheid voor instrumentarium op het sturen op tarieven. Deze onderwerpen zullen dan ook samen onderzocht worden.

5.2 Nazorgstelsel

In de praktijk ziet het ministerie verschillende obstakels die de soepele werking van het nazorgstelsel belemmeren en die de betaalbaarheid van storten daarmee beïnvloeden. Deze obstakels komen voort uit weeffouten in de huidige systematiek voor de nazorg. De problematiek betreft de kosten van de nazorg en de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden hierbij. De kosten voor de eeuwigdurende nazorg nemen namelijk flink toe. Verschillende factoren zijn hier verantwoordelijk voor:

- Marktschommelingen die effect hebben op de beleggingsrendementen
- Inflatie en andere kostenstijgingen
- Veranderende risico's (bijv. door klimaatverandering)

In de financiële systematiek is in mindere mate rekening gehouden met schommelingen in de financiële markt en de kosten van de nazorg. Het doelvermogen wordt beïnvloed door de rekenrente[7] en de inflatie. Hierbij blijkt in de praktijk dat een relatief kleine aanpassing van een van of beide factoren kan leiden tot een grote aanpassing in het doelvermogen. Uit eerder uitgevoerd onderzoek van Stratelligence[8] blijkt bijvoorbeeld dat een verhoging van de inflatie naar 3% in plaats van 2% en een verlaging van de rekenrente van 5% naar 3,1% leidt tot een toename van het doelvermogen van 1106%. Deze relatief kleine aanpassingen hebben zulke grote effecten doordat de looptijd van de nazorg eeuwigdurend is. Het doelvermogen moet dus groter zijn om met een lagere rekenrente over de tijd hetzelfde rendement te halen als met een hogere rekenrente. Feitelijk moet een exploitant in het geschetste voorbeeld dus een elf keer hogere heffing afdragen én nog extra afdragen om te zorgen dat het doelvermogen hoog genoeg is op het moment van de overdracht. Ten tijde van het opstellen van deze systematiek leken situaties met een lage rekenrente en hoge inflatie waarschijnlijk onrealistisch, maar inmiddels begint de huidige situatie steeds meer op dit voorbeeld te lijken.

Een tekort ten opzichte van het doelvermogen levert een diverse problematiek op. Allereerst omdat het tekort op (de opbouw van) het doelvermogen zal moeten worden aangevuld en omdat er een hogere nazorgheffing zal moeten worden afgedragen. Een deel van de stortvakken is rond 1996 aangelegd en deze zijn dus aan het einde van hun levensduur. Deze stortvakken zullen dus op korte termijn worden afgedicht. Op deze stortvakken is dus geen of nog maar zeer kort sprake van een verdienmodel in relatie tot storten. Het tekort dat op het doelvermogen ontstaat en de hogere nazorgheffing ten opzichte van de hogere rekenrente zal in de minste van deze gevallen dan betekenen dat het poorttarief zal moeten stijgen. In de zwaarste gevallen kan het zelfs betekenen dat de exploitant failliet gaat omdat de naheffing dermate hoog is dat deze niet betaald kan worden. Wanneer dit gebeurt bij meerdere exploitanten, brengt dit direct de nutsfunctie in gevaar. Als een stortvak geen verdienmodel meer heeft uit storten, kan het mogelijk nog wel lonend zijn voor een exploitant om na het staken van de stortactiviteiten het betreffende stortvak eerst nog te exploiteren door middel van bijvoorbeeld een zonnepark. Hiermee kunnen dan inkomsten gegenereerd worden en kan gewacht worden met de overdracht van de stortplaats op

[7] Een fictieve rente die wordt beïnvloed door beleggingsrendementen en inflatie
[8] Rekenrente nazorgfondsen stortplaatsen | Rapport | Rijksoverheid.nl

financieel betere tijden met een mogelijke verhoging van de rekenrente en daarmee een verlaging van het doelvermogen. Ook in deze situatie zal echter het poorttarief moeten worden verhoogd, zowel voor de compensatie van het doelvermogen als voor de hogere nazorgheffing. Afhankelijk van de hoogte van de kostenstijging brengt dit mogelijk de betaalbaarheid van storten in gevaar.

Ook levert dit problemen op omdat exploitanten in het licht van de in dit werkprogramma voorziene aanpassing van het moratorium hun stortplaats langer in bedrijf zullen houden en later zullen overdragen aan de provincie. Het eerste uitgangspunt is namelijk om nieuwe capaciteit binnen het moratorium in te richten op bestaande stortplaatsen. De tijdspanne die moet worden bezien wordt daarmee nog langer dan deze al was. Dit betekent dat het moment van overdracht van de gehele stortplaats verder in de toekomst komt te liggen, wat ook weer nieuwe/andere onzekerheden met zich meebrengt.

Daarbij is de verdeling van de bevoegdheden ook een knelpunt. De exploitanten zijn financieel verantwoordelijk voor de stortplaats tot de overdracht en de provincies zijn bestuurlijk verantwoordelijk. Elke provincie heeft binnen de wet- en regelgeving de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de stortplaatsen binnen de eigen provincie. In de praktijk ziet het ministerie hierbij een situatie ontstaan die een ongelijk speelveld oplevert. Dit gaat om verschillen in de vergunningen, maar ook om het hanteren van verschillende rekenrentes. Door verschillen in de gehanteerde rekenrente ontstaan bijvoorbeeld (grote) financiële discrepanties in het benodigde doelvermogen voor het overdragen van stortplaatsen. Dit levert een ongelijk speelveld op omdat exploitanten met een hogere nazorgheffing met het door hun gehanteerde poorttarief moeten concurreren met exploitanten die een lagere nazorgheffing moeten afdragen.

Alle bovengenoemde zaken komen voort uit weeffouten in het stelsel en leiden tot de conclusie dat de mogelijkheid tot wijzigingen in het stelsel onderzocht moeten worden. Dit onderzoek moet de problematiek in kaart brengen en bekijken hoe een eventuele stelselwijziging er uit zou kunnen zien. Dit gaat om de brede problematiek, dus zowel financieel, bestuurlijk als organisatorisch. Het is noodzakelijk om dit nu te bezien om te zorgen dat ook straks in de circulaire economie, waarin stortplaatsen waarschijnlijk lang(er) open zullen zijn, het bijbehorende nazorgstelsel past bij de praktijk. De roep om een ander nazorgstelsel komt bij alle belanghebbenden nadrukkelijk naar voren. Zowel door het bevoegd gezag als door de exploitanten wordt de huidige systematiek, om variërende redenen, als niet goed passend ervaren. Om de consequenties van aanpassingen te kunnen overzien moeten verschillende scenario's onderzocht worden waarbij gekeken wordt naar de verdeling van risico's en bevoegdheden.

Met de Greendeal introductie Duurzaam Stortbeheer wordt al bezien of de nazorg op stortplaatsen fysiek anders kan worden georganiseerd dan nu het geval is. Dit zou ook een besparing in de nazorgkosten op kunnen leveren indien het regime voor de bovenafdichting minder zwaar kan worden uitgevoerd dan op dit moment vereist is. Het is belangrijk om de mogelijke effecten hiervan mee te nemen in het uit te voeren onderzoek

Als laatste element voor de nazorg is er de regelgeving voor stortplaatsen die gesloten zijn vóór de Nazorgregeling Wet Milieubeheer in werking trad in 1996. Dit zijn de zogenaamde NAVOS-stortplaatsen[9]. Deze stortplaatsen worden goed gemonitord volgens het NAVOS-advies, maar veranderende omstandigheden (o.a. klimaatverandering) vragen om meer inzicht in de veranderende risico's voor deze NAVOS-stortplaatsen. Er zal in de komende jaren onderzoek gedaan worden naar deze veranderende risico's en of dit om een beleidsaanpassing vraagt.

[9] NAVOS verwijst naar het uitgebrachte Advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen door de NAVOS-stuurgroep met vertegenwoordiging vanuit IenW, IPO, VNG, DGM en Rijkswaterstaat. Advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS) - Bodem+ (bodemplus.nl)

5.3 Afvalstoffenbelasting

Over elke ton afval die nu gestort wordt, wordt nu afvalstoffenbelasting betaald. Dit betreft een generieke belasting op zowel het verbranden als het storten van afvalstoffen. Afvalverbranding en het storten van afval staan op een andere trede in de afvalhiërarchie en zijn daarmee in beginsel geen concurrerende vormen van verwerking van afvalstoffen. Het ministerie wil hierbij verkennen of en hoe een verhoging van de afvalstoffenbelasting kan leiden tot meer hoogwaardige verwerking van afvalstoffen en vooral of hiermee kan worden voorkomen dat stromen laagwaardiger verwerkt worden dan strikt noodzakelijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan stromen die nu met ontheffing gestort worden maar eigenlijk verbrand zouden kunnen worden. Op dit moment wordt door het ministerie van Financiën onderzocht of de afvalstoffenbelasting een effectief instrument is. Mocht deze evaluatie daar aanleiding toe geven, dan zal er vervolgonderzoek plaatsvinden om verder invulling te geven aan het mogelijk sturende karakter van de afvalstoffenbelasting. Daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat de afvalstoffenbelasting er niet toe mag leiden dat de kosten van storten maatschappelijk onaanvaardbaar worden.

In het geval van het eerder genoemde afvalmining en terugneembaar storten wordt momenteel wel afvalstoffenheffing geïnd maar wordt deze niet ‘terugbetaald’ op het moment dat er afval uit de stortplaats gehaald wordt. Indien vervolgonderzoek plaatsvindt naar aanleiding van de evaluatie van de afvalstoffenbelasting, zal dit aspect hierin worden meegenomen. Het ministerie wil daarnaast op Europeesniveau ook een gelijk speelveld creëren voor storen door te pleiten voor het financieel belasten van storten binnen de EU.

Overzicht van acties om storten betaalbaar te houden

- **Onderzoek naar mogelijke scenario’s voor aanpassing nazorgstelsel**
- **Mogelijk verder onderzoeken afvalstoffenbelasting naar aanleiding van evaluatie**
- **Uitvoering Greendeal introductie Duurzaam Stortbeheer**
- **In EU-verband inzetten op gelijk speelveld voor belasten van storten**

6. Planning en acties in de tijd

Zoals hierboven beschreven zijn er verschillende acties die opgepakt moeten worden. Deze zien toe op het in stand kunnen houden en beschermen van de nutsfunctie van storten. Deze acties kunnen niet allemaal tegelijkertijd uitgevoerd worden en er zit ook een zekere volgordelijkheid in de acties. De prioritering hiervan is in verschillende stakeholderbijeenkomsten in het najaar van 2023 met de sector besproken, waarbij het uitgangspunt is dat de grootste ervaren knelpunten het eerst worden aanpakt.

In 2024 zal het ministerie op basis van prioritering daarom starten met de onderstaande onderwerpen:

- Onderzoek nutsfunctie betreffende het instrumentarium voor beschikbaarheid en betaalbaarheid van storten
- Nazorgstelsel
- Technische richtlijnen
- In het CMP:
    - Afvalmining
    - Terugneembaar storten
    - Voorraadcapaciteit
    - Voorwaardelijk vergunnen van capaciteit
- Capaciteit bij calamiteiten

Het onderzoek naar het instrumentarium om de nutsfunctie goed te kunnen verankeren heeft prioriteit omdat het instrumentarium om de nutsfunctie te borgen nu niet afdoende is en dit betekent dat we als Rijk niet in kunnen grijpen indien noodzakelijk. Dit is een onwenselijke situatie. Het onderzoek hiervoor zal het ministerie daarom halverwege 2024 uitzetten. Het ministerie verwacht dan in de loop van 2025 de resultaten hiervan. Op basis van de uitkomsten kan dan besluitvorming plaatsvinden, waarna de gekozen oplossingsrichting zal worden geïmplementeerd en de hiervoor benodigde (wettelijke) trajecten zullen worden gestart.

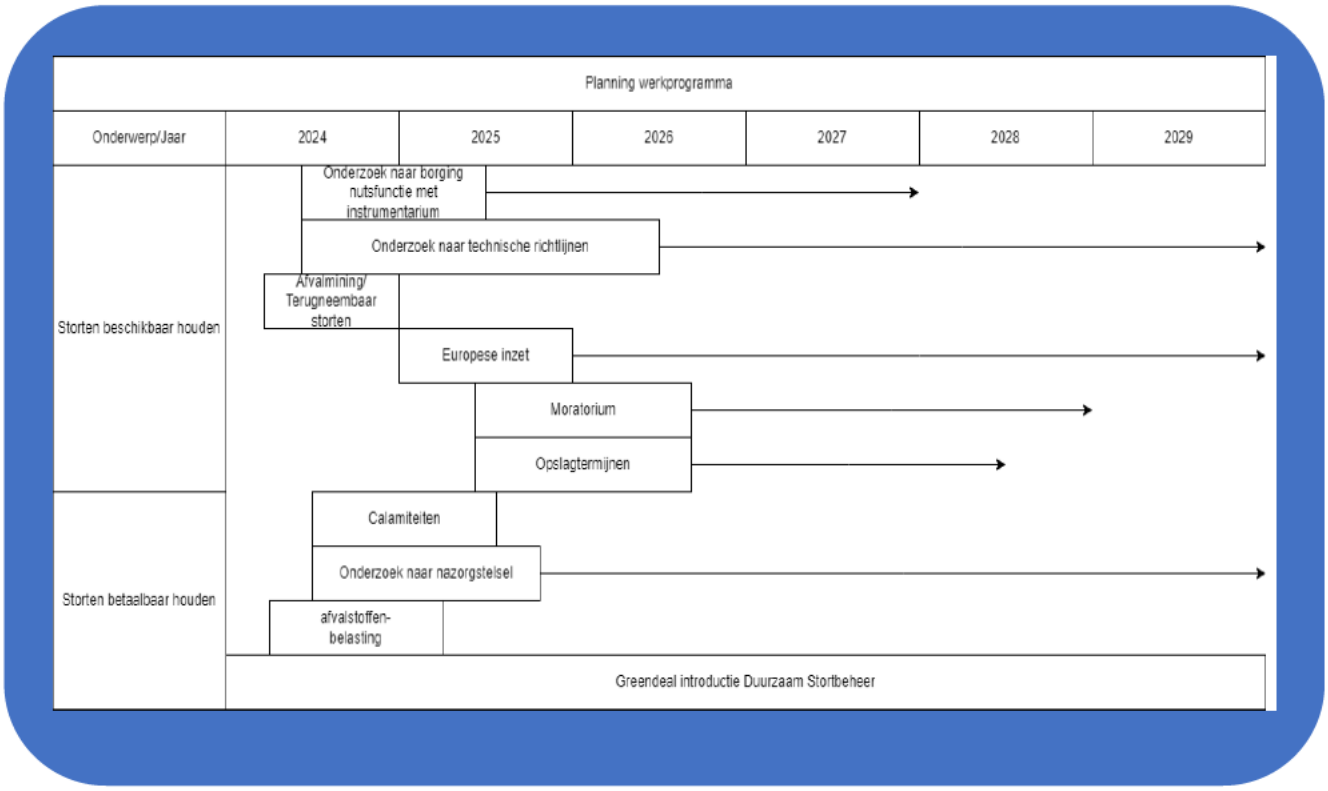
Parallel zal het ministerie starten met het onderzoek naar het nazorgstelsel. Er ontstaan nu problemen in de markt en bijvoorbeeld de keuzes die het ministerie moet gaan maken voor het moratorium worden hierdoor beïnvloed. Dit onderzoek moet daarom eerst uitsluitsel bieden voordat er stappen gezet kunnen worden met betrekking tot het moratorium. Dit onderzoek zal daarom halverwege 2024 uitgezet worden, waarin verschillende scenario's worden bekeken. De resultaten hiervan zullen in de loop van 2025 opgeleverd worden. Hierna zal op basis van de uitkomsten besluitvorming plaatsvinden, gevolgd door implementatie van de gekozen oplossingsrichting de start van de benodigde (wettelijke) trajecten. Dit onderzoek zal ook als input dienen voor de vervolgstappen voor het moratorium.

Voor de technische richtlijnen zal eerst in kaart gebracht worden hoe dit stelsel er nu uitziet onder de Omgevingswet waarna in samenspraak met de sector bepaald zal worden welke richtlijnen, meer specifiek welke artikelen, verouderd zijn en herzien moeten worden. De volgende stap is dan het formuleren van de benodigde technische aanpassingen en het traject starten om de richtlijnen te wijzigen.

Daarnaast worden verschillende zaken opgenomen in het CMP. Dit betreft: de termijn voor voorraadcapaciteit, het voorwaardelijk vergunnen, verduidelijking van de kaders rond afvalmining en terugneembaar storten. Voor de voorraadcapaciteit zal een termijn opgenomen worden waarna deze capaciteit zal vervallen. Hierbij ontmoedigt het ministerie ook het voorwaardelijk vergunnen van capaciteit. Deze acties zijn erop gericht om het moratorium goed te kunnen borgen. Voor afvalmining en terugneembaar storten wordt het huidige beleidskader meegenomen in het CMP en zal dit duidelijk worden geschetst.

De laatste actie die nog 2024 opgepakt zal worden, is de capaciteit op stortplaatsen bij calamiteiten. Dit zal in samenhang worden bezien met de andere treden in de afvalhiërarchie. De benodigdheden om ook in geval van calamiteiten adequate afvalverwerking te kunnen garanderen staan hierbij voorop.

In 2025 zal dan gestart worden met het benodigde onderzoek voor het moratorium, waarvoor de input ook deels komt uit het onderzoek voor het borgen van de nutsfunctie. Ook start het ministerie dan met het bepalen van de Europese inzet voor de evaluatie van de Stortrichtlijn en de BBT en BREF-documenten die onder de RIE opgesteld moeten worden. Ook wordt in 2025 gestart met het benodigde onderzoek voor een eventuele aanpassing van de opslagtermijnen.
Dit alles leidt tot de onderstaande planning.



De uitrol van het werkprogramma gaat met deze publicatie van start. Het ministerie streeft er naar jaarlijks de kamer te informeren over de voortgang en ontwikkelingen van de acties binnen het werkprogramma.