



Advies over het scheiden van kunststof uit het huishoudelijk restafval.

In een brief aan de Leidse Milieu Raad van 15 juli 2009 vraagt het College van Burgemeester en Wethouders van Leiden advies over zijn beleidsvoornemen om te komen tot een scheiding van kunststoffen uit het huishoudelijk afval. Het verzoek is om dit advies op korte termijn uit te brengen (vóór 1 september 2009) Bij deze voldoen wij aan dit verzoek.

Samenvatting advies LMR

De Leidse Milieu Raad (LMR) adviseert het College van Burgemeester en Wethouders:

- a. Nu al te kiezen voor een voorkeursscenario voor **nascheiding** van (onder meer) de kunststoffractie van het huishoudelijk afval na 2015 en daartoe in GEVULEI-verband het nodige initiatief nemen.
- b. Een **brengsysteem** op te zetten voor het inzamelen van kunststofverpakkingen voor de komende vijf jaar. Dit brengsysteem dient voor de burger duidelijk, geloofwaardig en goed uitvoerbaar te zijn zodat de beoogde milieudoelen zoveel mogelijk bereikt worden. Daarom is het nodig aan te sluiten bij de bestaande brengsystemen voor glas en papier en textiel bij winkelcentra, supermarkten en andere plaatsen waar dat redelijkerwijs mogelijk is.
- c. Goed afvalbeleid van de gemeente begint met (het bevorderen van) **preventie** van afval. De LMR adviseert de gemeente om samen met betrokken burgers en het bedrijfsleven te zoeken naar mogelijkheden om de hoeveelheid afval te beperken, zowel aan de bron als in de openbare ruimte. De LMR denkt dat ook het gemeentelijk instrumentarium van vergunningverlening ingezet kan worden ten behoeve van de preventie van afval.
- d. Investeren in **duidelijke informatie** over preventie en over het scheiden van (kunststof)afval aan zowel burgers als bedrijven is nodig voor een goede respons. Duidelijk moet zijn wat wel en wat niet gescheiden kan worden aangeleverd, maar ook het pletten van lege verpakkingen van drinkkartons, plastic flessen en blik alvorens deze weg te gooien kan gecommuniceerd worden, zodat het afval minder lucht bevat en de inzameling efficiënter wordt met minder uitstoot van CO₂. Behalve het nut en de noodzaak voor het interim-beleid voor kunststof verpakkingen voor de komende 5 jaar zal ook het langere termijn beleid voor afvalinzameling en verwerking van afval in de voorlichting aan burgers en bedrijven aan bod moeten komen.

In het vervolg van dit advies wordt toegelicht hoe de LMR tot deze aanbevelingen komt.

1. **Beleidsvoornemen gemeente Leiden**

Het beleidsvoornemen van de gemeente Leiden komt in het kort op het volgende neer:

Invoeren van een bescheiden systeem voor het afzonderlijk inzamelen van kunststoffen uit het huishoudelijk afval door middel van een brengsysteem. Dit houdt in dat per 1-1-2010 – de datum waarop de verplichting om tot implementatie van het Rijksbeleid in deze ingaat - bij een aantal winkelcentra voor de burgers de mogelijkheid zal worden geboden kunststofverpakkingen e.d. afzonderlijk aan te bieden.

Overwegingen voor deze keuze zijn:

- milieueffecten – met name CO₂ uitstoot - van het verbranden van “integraal restafval” in moderne AVI's zijn volgens recente onderzoeken gunstiger dan bij de invoering van een haalsysteem voor kunststoffen
- gescheiden inzameling van huishoudelijk afval gaat in stedelijk gebieden in het algemeen gepaard met verhoogd risico van vervuiling van de openbare ruimte
- los daarvan is er sprake van extra ruimtebeslag bij zo wel de huishoudens als in de openbare ruimte.
- Ten slotte wijst het gemeentebestuur er op dat de ervaring leert dat in stedelijke gebieden het resultaat van gescheiden inzameling van afval beduidend minder is dan in andere woongebieden.

Van belang is bij de beoordeling van het Leidse beleidsvoornemen wat dit betekent ten opzichte van het Rijksbeleid en in welk mate.

Het Rijksbeleid waarop het college zich baseert is als volgt samen te vatten:

Het Rijk heeft afspraken gemaakt met de VNG en met de stichting Nedvang over het afzonderlijk inzamelen van kunststof-verpakkingen uit het huishoudelijk afval. Dit betekent dat er per 1-1-2010 een prestatie door gemeenten moet worden geleverd. Voorkeur lijkt te gaan in de richting van scheiding aan de bron – d.w.z. gescheiden inzameling. Hierbij kan gekozen worden voor een haal- of brengsysteem. Enkele gemeenten (Groningen e.a.) hebben voor nascheiding gekozen. Dat wil zegen dat niet de burger het kunststof afval gescheiden aanbiedt, maar dat dit fabrieksmatig uit het integrale restafval wordt afgescheiden. Deze techniek wordt door sommigen (nog) niet als behorend tot de stand der technische mogelijkheden gezien.

reactie LMR

De LMR constateert dat het College van Burgemeester en Wethouders blijkens de brief van 15 juli van plan is een zeer beperkte invulling te geven aan de prestatieverplichting die voortvloeit het rijksbeleid. Als het daarbij zou blijven laat Leiden een kans schieten om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan het klimaat beleid. Daarom wordt in het vervolg van dit advies wat dieper in gegaan op de context

waarin het gescheiden inzamelen van kunststoffen moet worden gezien.

Positie GEVULEI

GEVULEI heeft over de inzameling van kunststofverpakkingen een uitvoerige beleidsnotitie met bijlagen geproduceerd. Er is blijkens deze notitie niet gekozen voor een gezamenlijke lijn in deze. Elke gemeente maakt op basis van de beschikbare gegevens een eigen afweging.

Van belang is daarnaast dat GEVULEI zich al enige tijd terdege voorbereidt op de periode na de huidige contracten voor GFT en restafval en grof huisvuil. Deze contracten lopen tot 2014/2015. Het restafval – waarin momenteel de kunststoffractie een substantieel onderdeel vormt - wordt de facto getransporteerd naar de AVI van AVR-van Gansewinkel aan de Brielse Laan in Rotterdam.

Oriëntatie op de toekomst na de contractperiode

In verband met het feit dat beide contracten van GEVULEI (GFT en restafval) over 4 à 5 jaar aflopen is in het bestuur van GEVULEI een discussie gestart over de mogelijkheden en wenselijkheden na die contractperiode. Van belang voor de gedragslijn t.a.v. de kunststoffractie is dat inmiddels de volgende acties zijn ondernomen:

- een milieutechnische analyse van de be- en verwerkingsopties van het huishoudelijk afval door Royal Haskoning (Quick scan regionale afvalverwerking Gevulei-regio dd. 10-1-2008)
- een studie – in opdracht van Holland Rijnland - naar mogelijke locaties in de regio Holland Rijnland voor eventuele bewerking van het huishoudelijk afval,.. Deze studie werd verricht door INBO TAUW: Locatiestudie herhuisvesting VLIKO en regionale bewerking van restafval dd 17 -7-2008
- Quick scan CO2-effecten inzameling integraal/deelfracties huishoudelijk afval voor de Gevulei door IVAM dd 5-6-2009
- een nadere verkenning van de *milieuaspecten* – verkeersbewegingen; effecten bewerkingstechnieken – alsmede de *kosten* van de verwijdering van huishoudelijk afval door bureau CREM (second opinion/verdieping ten opzichte van het rapport van Haskoning; Dit rapport wordt naar verwachting in september a.s. uitgebracht aan het Gevulei-bestuur.

Hoewel met name het laatste rapport nog niet beschikbaar is kunnen op basis van de beide eerdere studies al wel enkele conclusies worden getrokken:

- nascheiding van huishoudelijk afval is vanuit het oogpunt van de milieubelasting – niet alleen CO2, maar ook andere milieuaspecten - van het totale verwijderingsstelsel de beste optie. Dit geldt zowel voor integraal huishoudelijk afval als voor de deelfractie kunststoffen.

- De LMR verwacht van het CREM-rapport in dit opzicht niet zo zeer een nieuw beeld als wel een meer gedetailleerde onderbouwing.
- De huidige contracten laten geen of weinig ruimte om **nascheiding** als bewerkingstechniek van restafval te introduceren voor de kunststoffractie. Dit geldt niet voor scheiding van kunststoffen **aan de bron** in enigerlei vorm.
 - Los daarvan is er nu in de Randstad geen operationele nascheidingscapaciteit beschikbaar. De installatie voor droge nascheiding van MilieuService Zuid die in Maasbracht beschikbaar is zou tot forse extra verkeersbewegingen en de daarmee verbonden CO2 uitstoot leiden.
 - In de regio zijn er volgens het onderzoek van Holland Rijnland twee serieuze locaties waar een nascheidingsinstallatie zou kunnen worden gerealiseerd. Het gaat om de Oostvlietpolder in Leiden en de locatie Groenendijk in het grensgebied van Zoeterwoude/Rijnwoude aan de Hoge Rijn dijk.
 - Ook een locatie iets verderop, zoals Rotterdam bijvoorbeeld, kan volgens de LMR in aanmerking komen mits er een dergelijke installatie gebouwd is om het afval van de gemeente Leiden te verwerken

Binnen GEVULEI wordt er van uit gegaan dat de Europese aanbestedingsregels maken dat so wie so een aanbestedingsprocedure zal moeten worden gevolgd voor de periode na de huidige contractperiode. Dit maakt dat de beleidspreferenties van GEVULEI, respectievelijk de daaraan deelnemende gemeenten, zullen moeten worden neergelegd in een daarop toegesneden **bestek**. Wil dit bestek het mogelijk maken dat eventueel noodzakelijke investeringen door inschrijvende gegadigde partijen¹ in nieuwe be- en/of verwerkingscapaciteit tijdig zijn/worden gedaan, dan zal dit bestek op vrij korte termijn moeten worden opgesteld (tussen nu en 2 jaar).

Betekenis voor meest duurzame aanpak kunststoffractie volgens de LMR

Het vorenstaande betekent naar de inschatting van de LMR dat de huidige context geen beletsel vormt om op **korte termijn** kunststoffen afzonderlijk in te zamelen via een brengsysteem. Daarnaast en in aanvulling daarop acht de LMR het van belang nu reeds een voorkeurscenario voor de periode na 2014/5 te formuleren ten aanzien van (eind)verwerking van huishoudelijk afval in GEVULEI-verband. Zo'n **voorkeurscenario** zou vanuit milieuperspectief dienen te worden gericht op **nascheiding**.

¹ De LMR gaat er hierbij van uit dat – anders dan in het verleden het geval is geweest – er door GEVULEI geen plannen zijn of zullen worden ontwikkeld voor be- of verwerkingscapaciteit in eigen beheer.

Hoewel het in een markteconomie per definitie lastig is te voorspellen hoe de afzet van het product van het scheiden van kunststofafval zich zal ontwikkelen gaat de LMR er van uit dat bij voldoende kwaliteit in het scheidingsproces dit geen probleem hoeft te zijn. Wellicht dat droge nascheiding in dit opzicht de beste perspectieven biedt omdat deelfracties dan beter van elkaar kunnen worden gescheiden en aldus een homogener product kan worden verkregen.

Wanneer dit voorkeursscenario voor de periode na 2015 wordt gevolgd – d.w.z. (droge) nascheiding in een huisvuilscheidingsinstallatie – lijkt het de LMR het meest verstandig om die optie in te passen in het reeds genoemde **bestek** waarbij het be- en verwerken van de huishoudelijke afvalstroom in zijn geheel op de meest duurzame wijze gaat plaats vinden. Dat houdt meer specifiek in dat naast de kunststoffractie ook de andere afzonderlijk behandelde deelstromen (glas, papier, GFT, KCA) opnieuw worden bekeken. Een geactualiseerde “ladder van Lansink”² zou het richtsnoer dienen te vormen voor de vraag welke deelstroom van uit milieuoogpunt het best op welke manier kan worden verwijderd.

1. Milieuaspecten

Opmerkelijk is dat het Rijksbeleid **niet** in de eerste plaats lijkt gegrond op een afweging van de milieueffecten van de verschillende scenario's waarmee de kunststoffractie in het afval kan worden benaderd. Pas nu laten diverse gemeenten – al dan niet in samenwerking met verwerkende partijen - dergelijke milieurapporten produceren. Zo ook hier: het IVAM rapport van Gevulei bevat enkele belangrijke conclusies:

- nascheiding biedt meeste milieuvoordelen (CO₂-reductie)
- de nieuwe generatie AVI's realiseren t.o.v. de huidige praktijk ook een behoorlijke reductie in CO₂-emissies. De AVI Brielse laan (Gansewinkel) waar het Leidse restafval momenteel wordt verbrand moet nog worden gerenoveerd; de investeringsbeslissing is waarschijnlijk afhankelijk van de komende aanbestedingsronde
- bronscheiding levert t.o.v. de huidige praktijk ook een behoorlijke CO₂-reductie op; bij renovatie van de AVI's loopt die voorsprong in belangrijke mate terug of verdwijnt.

² De ladder van Lansink – voormalig Tweede Kamerlid die dit beleid als eerst heeft geformuleerd - geeft een beleidsvoorkeur waarbij op grond van de milieubelasting van het totale verwijderingsstelsel de voorkeur van verwijderingsmethode uitgaat naar respectievelijk:

- preventie (voorkom het ontstaan van afval)
- preventie (ontwerp producten met het oog op afvalpreventie en nuttige toepassing)
- nuttig toepassen door producthergebruik;
- nuttig toepassen door materiaalhergebruik;
- nuttig toepassen als brandstof;
- verwijderen: verbranden
- verwijderen: (gecontroleerd) storten

Daarnaast zijn in de gemeentelijke notitie andere milieuaspecten zoals de vervuiling door zwerfvuil bekeken. Deze spelen in het beleidsvoornemen van Burgemeester en Wethouders een belangrijke rol bij de keuze voor een beperkt brengsysteem. De Leidse Milieu Raad wil hierbij aantekenen dat voor een goed werkend inzamelsysteem **draagvlak** onder de inwoners een belangrijke voorwaarde is. Daarvoor is het nodig dat het gemeentelijk beleid duidelijk is, dat de burgers het motief en de voordelen van het nieuwe beleid kennen en dat mensen niet al te veel moeite hoeven doen om kunststofverpakkingen gescheiden in te leveren.

De keuze voor een beperkt aantal brenglocaties bij winkelcentra lijkt de LMR daarom een onvoldoende geloofwaardige invulling van het landelijke beleid t.a.v. kunststofafval.

Daarom geeft de LMR het College van Burgermeester en Wethouders het volgende in overweging:

1. De Leidse Milieuraad adviseert de gemeente een doelmatig brengsysteem op te zetten. Dat zou er uit kunnen bestaan om naast alle glasbakken waar dat qua ruimtebeslag mogelijk is een container voor het inzamelen van kunststof te zetten. In brengsystemen is een dichtheid van **1 brengpunt per 1000 huishoudens** optimaal. De locatiekeuze (op winkelcentra / bij supermarkten in de buurt), het tijdig legen en het onderhoud zijn van belang voor een hoge respons en een lage vervuiling met andere componenten.³ Daarom is het nodig aan te sluiten bij de bestaande brengsystemen voor glas en papier en textiel bij winkelcentra, supermarkten en andere plaatsen waar dat redelijkerwijs – gezien de ruimte in het openbaar gebied en het risico van vervuiling van de omgeving - mogelijk is.

2. Daarnaast is het streven van de overheid dat zo min mogelijk afval ontstaat. Een gemeentelijk beleid gericht op afvalpreventie is volgens de LMR nodig, gericht op zowel burgers en bedrijven. Dit staat uiteraard los van de nu aan de orde zijnde beleidskeuze maar is voor de geloofwaardigheid op termijn wel van belang.

Leiden
Augustus 2009



³ M. Knegtman; Onderzoek HKTproject, Nedvang: Kunststoffen, verpakkingen van inzameling tot recycling, kosten en baten, 18 mei 2008.

Floris Wouterlood,
waarnemend voorzitter Leidse Milieu Raad

Geraadpleegde documentatie

- Vrom dossier afvalstoffen.
- Milieuanalyse door Royal Haskoning: Quick scan regionale afvalverwerking Gevulei regio, 10 januari 2008.
- Notitie Gelulei vervolgonderzoek effecten regionale afvalbewerking Gevulei, 30 januari 2009 (en de offerte voor die onderzoek van CREM dd 25 mei 2009)
- Brief VNG 20 januari 2009 Overeenstemming over inzamelvergoeding kunststof verpakkingsafval.
- Onderzoeksverslag HKTprojects / Nedvang: Kunststoffen, verpakkingen van inzameling tot recycling, kosten en baten, 18 mei 2008.
- Locatiestudie herhuisvesting Vliko en regionale bewerking van restafval, door INBO TAUW, 17 juli 2008
- Quick scan CO2-effecten inzameling integraal/deelfracties huishoudelijk afval voor de Gevulei door IVAM, 5 maart 2009