



Trendalert



De top van de afvalberg

Waar het gedachtegoed over een kringloopeconomie of circulaire economie in vrijwel elke sector is doorgedrongen, zijn we op dit moment nog ver verwijderd van dit ideaal. Sterker nog, we leven in een maatschappij waarin het nog steeds aantrekkelijk is om grote hoeveelheden afval te produceren, transporteren en lineaire afvalstromen te verwerken. Het huidige afvalbeleid lijkt op dit moment in sommige opzichten haaks op de maatschappelijke wensen te staan. Daarbij laat het systeem dat in de loop der jaren is opgetuigd nog veel ruimte voor misstanden doordat er sprake is van ingewikkelde regelgeving, een versnipperd landschap en een groot en divers aantal spelers. Dit zorgt voor risico's op vervuiling en grote gevolgen voor natuur, water, leefomgeving en volksgezondheid. De wereld van het afval is voor zowel buitenstaanders als ingewijden een ingewikkeld en alles behalve transparant terrein. Berichtgeving over een toenemend aantal incidenten en milieucriminaliteit is aanleiding om het huidige afvalstelsel onder te loep te nemen. In deze trendalert laten we het topje van de ijsberg zien en verkennen we wat er voor nodig is om ongewenste milieu en maatschappelijke schade te minimaliseren.



Afbeelding 1: Afvalbergen. (Dossier Afval Zembla)



Trendbeschrijving en achtergrond

Circulair in geest, vervuiling in praktijk

Afval- en milieu-incidenten lijken de afgelopen tijd in toenemende mate het nieuws te halen. Een grote afvalcrisis bij het Amsterdamse Energiebedrijf (Koops, 2020), 'Afvalcowboys' die het niet zo nauw nemen met de regels (Eindhovens Dagblad, 2020) en de controverse rondom de granulietstort in de plas Over de Maas (Kreling, 2020). Het is een greep uit de berichten die doen vermoeden de omgang met afval en afvalstromen in Nederland op dit niet helemaal gaat zoals gewenst. Onderzoeksjournalisten van onderzoeksplatform investico stellen zelfs dat problemen rondom milieucriminaliteit groter worden en signaleren dat het aantal faillissementen bij afvalbedrijven toeneemt (Estrada & Huisman, 2020). Dit kost de maatschappij miljoenen kost (Heerde, 2020).

Ook uit het eerste Integrale Circulaire Economie Rapport (ICER) van het planbureau voor de leefomgeving blijkt dat de huidige afvaldoelstellingen niet gehaald worden (PBL, 2021). En volgens onderzoekers van Drift (Raak, Spork en de Graaf, 2019) bestaat er nog een grote kloof tussen de idealen van de toekomstige circulaire economie en het (eigen)beeld van een zeer sterk op kosten concurrerende afvalsector in het heden. De problematiek is hardnekkig, maar toch zijn er ook kansen om met betere regelgeving, financiële prikkels en het vormgeven van zorgvuldige handhaving te zorgen dat de afvalverwerking op orde komt en het aantal misstanden afneemt. In deze trendalert nemen we het huidige afvalbeleid onder de loep, verkennen we waar het

systeem vastloopt en welke factoren bepalend zijn voor het beperken van schade aan milieu, natuur en water.

Afvalbeleid in historisch perspectief

Om de huidige afvalbranche beter te begrijpen is het waardevol om eerst een blik te werpen op het verleden. Volgens Loorbach (2007, in Drift, 2019) is het huidige afvalstelsel namelijk het resultaat van uiteenlopende sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen 50 a 60 jaar. Hierbij was het storten van afval lange tijd een lokale aangelegenheid en ook de geaccepteerde gangbare manier om van ons afval af te komen. Daar kwam beweging in toen economische vooruitgang niet alleen zorgde voor een toename van de hoeveelheid afval, maar ook de samenstelling en verscheidenheid van het afval veranderde. De aanwezigheid van meer plastic, toxische stoffen en chemische materialen in ons afval veroorzaakte brede onvrede en discussie over negatieve gevolgen van afvalstort op mens en milieu.

Met de komst van de Afvalstoffenwet in 1979 en de introductie van de Ladder van Lansink (nu bekend als de afvalhiërarchie) kwamen er richtlijnen voor het rangschikken en verwerken van afval. Beleid moest zich er op gaan richten om zo hoog mogelijk op de ladder terecht te komen. De verschillende stappen waren: Preventie, Hergebruik, Recycling, Energie, Verbranden en Storten (zie afbeelding 1)



Afbeelding 1: Ladder van Lansink

Ondanks dit beleid bleef afval storten dominant en gingen overheden voornamelijk op zoek naar ruimte voor stortplaatsen en verbrandingsinstallaties (Raak et. al. 2019). Daarnaast zorgde het beleid er ook voor dat het interessant werd om afval te vervoeren naar omliggende landen, zoals België. Dit omdat zorgen over het storten van afval nog niet echt aan de orde was en er daardoor voldoende capaciteit beschikbaar was om afval goedkoop te verwerken.

Politieke en maatschappelijke weerstand tegen stortplaatsen zorgde er eind jaren '80 voor dat er meer geïnvesteerd werd in afvalverbrandingsinstallaties en leidde daarnaast door toenemende capaciteitsproblemen tot hervormingen van het afvalstelsel. Aangestuurd door het Afval Overleg Orgaan (AOO) en vastgelegd in het eerste Nationale Milieubeleidsplan (NMP1) verschoof de nationale focus van storten naar verbranden en werd er ingezet op meer recycling bij huishoudens.

Passend bij de tijdsgeest deden principes van

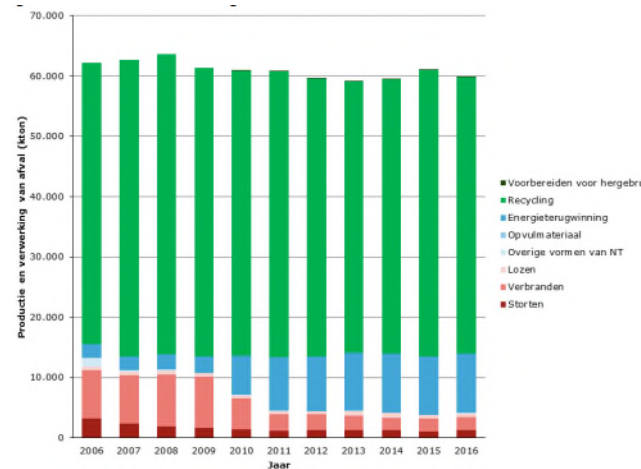


marktwerking ook zijn intrede in de branche van afvalverwerking. Het resultaat was een afvalmarkt met economische regulering en geprivatiseerde afvalbedrijven, waarbij het aantal afvalverwerkers aanzienlijk afnam door fusies en overnames. Het werd mogelijk om convenanten af te sluiten, 'producentenverantwoordelijkheid' werd ingevoerd om zo tot gescheiden afvalinzameling te komen en milieubescherming werd geïnstitutionaliseerd. De voormalige gedecentraliseerde en gefragmenteerde afvalsector transformeerde daarmee in 10 jaar tijd naar een gecentraliseerde, grootschalige en gecontroleerde markt voor recycling, afvalverbranding en stort (Loorbach, 2007).

Afvalverwerking anno 2021

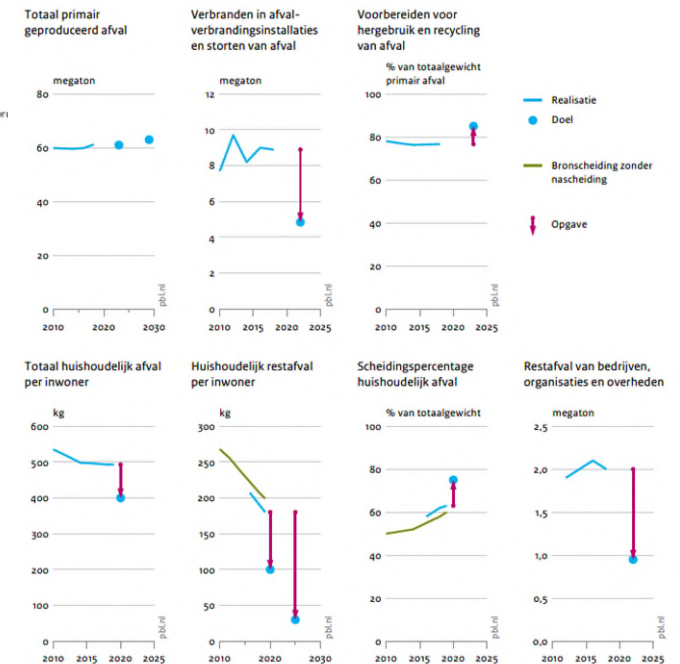
Volgens Raak et. Al (2019) liggen de fundamenteën van het huidige afvalstelsel in de beleidskaders en praktijken die vorige eeuw zijn op gezet. Daarbij zijn de ontwikkelingen in de branche de afgelopen decennia redelijk gestabiliseerd. In historisch perspectief kan dit deels als positief gezien worden:

1. De afvalproductie neemt niet meer echt toe en schommelt rond de 60.000 kton per jaar (zie afbeelding 2)
2. de hoeveelheid gestort afval en het aantal stortplaatsen is aanzienlijk afgenomen (zie afbeelding 4)
3. Sinds de jaren 90 wordt het overgrote deel van ons afval – zo'n 80% - gerecycled
4. Van een groot deel van de afvalverbranding wordt steeds meer energie teruggewonnen



Afbeelding 2: Productie en verwerking afval sinds 2006

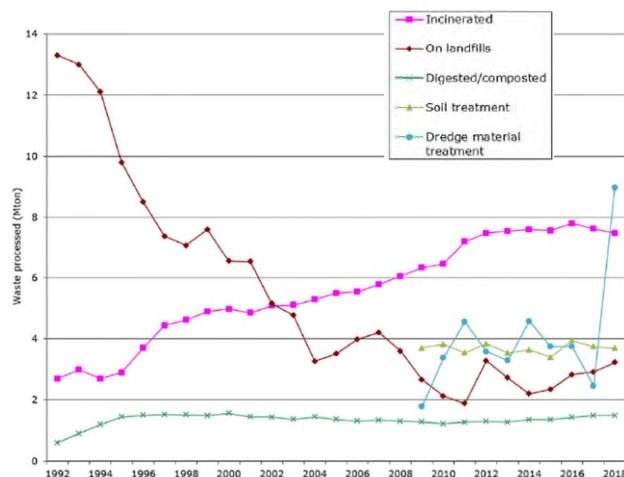
Desondanks valt er ook genoeg op het huidige beleid af te dingen. Met het laatste Landelijk Afvalbeheer Plan (IenW, 2017) worden hoge ambities gesteld om stappen te zetten in de afvalhiërarchie, maar de ontwikkelingen wijzen er niet op dat de kwantitatieve doelstellingen gehaald worden. Het PBL bevestigt in een recent rapport zelfs dat 5 van de 6 overkoepelende afvaldoelstellingen niet gehaald worden (PBL, 2021, p. 101).



Afbeelding 3: Doelen voor Nederlands Afval (PBL, 2021)



De hoeveelheid afval dat geproduceerd wordt is redelijk stabiel (zie ook afbeelding 2), maar er is bijvoorbeeld weinig zicht op 'een halvering van de hoeveelheid Nederlands afval dat de economie 'verlaat' via afvalverbrandingsinstallaties en/of stortplaatsen in 2022 t.o.v. 2012'. Alleen het doel over de voorbereiding voor hergebruik en recycling zou kunnen worden gehaald als er een grotere beleidsinspanning wordt op gezet, aldus PBL (2021).



Afbeelding 2: Overzicht verwerkte hoeveelheden afvalstoffen per verwerkingsmethode (1992-2018). RWS (2020)

Wanneer recycling buiten beschouwing wordt gelaten, zijn er aan aantal bewegingen die opvallen (zie afbeelding 4). Allereerst dat er een toename van afvalstort waarneembaar is (bruine lijn). Ten tweede wordt een grote hoeveelheid afval dus nog verbrandt en ten derde is er ook een enorme toename zichtbaar in de

verwerking van baggerspecie. Volgens de Werkgroep Afvalregistratie (2020) ligt de verklaring voor de zichtbare toenames voor stort enerzijds bij het stortverbod in Duitsland in 2005 en het afschaffen van de stortbelasting in Nederland in 2012. De toename in baggerspecie (blauwe lijn) komt wordt verklaard door 2 grote werken, de Houtribdijk en de Markerwadden

Hoewel op basis van deze figuren weinig gezegd kan worden over de milieu hygiënische kwaliteit van het gestorte en verbrande afval, hoe het precies verwerkt of geborgd wordt en welke risico's voor milieuschade er zijn, geven de cijfers wel een indicatie voor de orde van grootte van de huidige afvalverwerkingsindustrie in Nederland. Daarnaast wordt duidelijk dat de branche er de afgelopen jaren niet in geslaagd is om de Ladder van Lansink verder te beklimmen.

Faillissementen en maatschappelijke kosten

Wat niet in de nationale cijfers zichtbaar wordt, is dat er de afgelopen jaren verschillende incidenten zijn geweest met afvalverwerkers. Deze leidde vaak tot hoge maatschappelijke kosten. Uit onderzoek van onderzoeksjournalisten Estrada en Huisman (2020) blijkt dat de afgelopen 5 jaar 22 afvalbedrijven failliet gingen, waarbij er in 14 gevallen enorme schulden achterbleven bij overheidsinstanties. De totale maatschappelijke schade loopt volgens de journalisten in de tientallen miljoenen. De redenen voor het sluiten van de afvalverwerkers zijn uiteenlopend. Van openstaande dwangsommen (boetes) door milieuovertredingen, tot 'onbehoorlijk bestuur' en het uitbreken van branden die tot schade leidt die onverzekerde afvalondernemers vaak

niet kunnen herstellen.

Het gegeven dat verzekeraars zich steeds meer terugtrekken terwijl de afvalmarkt groeit, verergert de problemen voor overheden. Doordat er grote brandrisico's zijn en bedrijven weinig maatregelen nemen om deze risico's te verkleinen, is er nog maar één verzekeraar die nieuwe polissen afsluit (Estrada en Huisman, 2020). Verzekeraars hebben de sector inmiddels opgegeven. Mede omdat van het initiatief dat de afvalbranche eerder nam om met een plan van aanpak te komen nog niks terecht is gekomen. Volgens het Verbond van Verzekeraars zijn de bedrijven nog steeds aan zet (Estrada en Huisman, 2020).

Vervuilde reststromen 'verwerken'

Andere ontwikkelingen die de vragen oproepen over de huidige gang van zaken in de afvalverwerkingsindustrie, zijn gericht op gerommel met specifieke stromen. Te denken valt aan het toepassen, wegmengen of storten van *bodemas* – het restproduct dat ontstaat bij het verbranden van huishoudelijk en bedrijfsafval. Maar ook aan het verwerken van bagger en verontreinigde grond dat grote schade toebrengt aan de bodem, natuur en water. Het journalistieke onderzoeksprogramma Zembla heeft in de loop der jaren een flink dossier opgebouwd over het storten of lozen van (licht) vervuuld materiaal.

De aflevering *Gokken met Bagger* uit 2019 laat bijvoorbeeld zien dat er vaak nog veel onduidelijkheid ontstaat over de toxiciteit van het materiaal granuliet en daarmee ook het 'toepassen' van vervuilde grond in plassen en/of natuurgebieden. In deze aflevering is



zichtbaar hoe omwonenden groeiende zorgen hebben over de grond die gestort wordt in het natuurontwikkelingsproject 'Over de Maas', omdat er veel zwerfvuil – afkomstig uit de gestorte grondpartijen – wordt teruggevonden in en rondom de plas.

Er volgt een van periode veelvuldige onderzoeken, meldingen bij het omgevingsloket, juridische procedures, wob-verzoeken en gesprekken met gemeente, toezichthouders en ook Rijkswaterstaat (Kreling, 2020). De hoeveelheid dubieuze berichtgeving rondom de granulietstort stapelt zich intussen op; Er zijn rekenfouten gemaakt door Rijkswaterstaat, de communicatie en informatieverstrekking tussen overheden loopt niet goed en vooral duidelijkheid over de risico's voor mens en milieu blijft uit. Deskundigen spreken elkaar tegen over de impact van de polyacrylamide, een bindmiddel dat aan het granuliet is toegevoegd. Hoewel er dus betwist kan worden of het het materiaal als grond- of bouwstof moet worden bestempeld, geeft Rijkswaterstaat de opdracht om het te storten. Oud-directeur van RWS Jan de Bont keurt deze handeling af en zegt dat de markt te veel invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces. Hij is van mening dat je bij twijfel over de lange termijn gevolgen van de stort, altijd nee moet zeggen en moet zoeken naar een andere oplossing (Volkskrant, 2020).

In oktober is de stort van het materiaal alsnog toch stilgelegd (Waterforum, 2020). Ondertussen is er wel al 781.000 kilo aan materiaal gestort (NOS, 2020). In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en

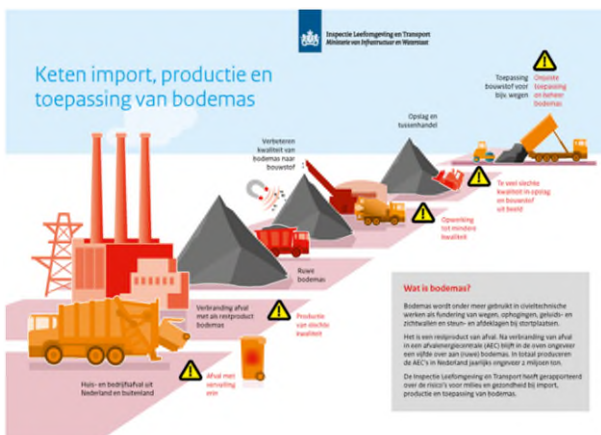
Waterstaat wordt er nu onderzoek uitgevoerd door een extern advies bureau. Hoewel het onderzoek in december gereed moest zijn, bleek uit het vooronderzoek dat er noodzaak is voor praktijkonderzoek. Medio april moet duidelijk worden of de stort schadelijke gevolgen heeft voor milieu, mens en of dier (Omgevingsweb, 2020).

Uit het dossier over de granulietstort zijn een paar zaken die opvallen als we nadenken over onze omgang met afval of het verwerken van materiaal. Allereerst, het gegeven dat de gevolgen van toxische stoffen – in dit geval acrylamide – moeilijk blijkt in te schatten, maar dat er bij de besluitvorming afwegingen worden gemaakt waarbij grote risico's worden genomen. Hoewel niet precies duidelijk is hoe de besluitvorming tot stand is gekomen, kan interessant zijn om de huidige praktijk van risico inschattingen eens onder de loep te nemen. Wellicht is het wel noodzakelijk om de methodieken aan te passen, zodat toekomstige problematiek voorkomen kan worden. Dus, meer inzetten op preventie.

Ten tweede was een ander opmerkelijk aspect in deze zaak, de situatie dat het volgens de regels geoorloofd was om 20% bodemvreemd materiaal te storten. In het geval van 'Over de Maas' spoelden er fietsen, asbest, plastic en piepschuim aan en was dit aanleiding voor verder onderzoek door het burgercollectief. Het feit dat de wet het toelaat dat tonnen grond die gestort worden zo'n hoog percentage bodemvreemd materiaal mochten bevatten, is met de kennis van nu toch enigszins onbegrijpelijk. Inmiddels is de wet Bodemkwaliteit is op

dit punt inmiddels per 1 januari 2019 aangescherpt en mag er volgens de wet alleen nog maar *sporadisch* plastic of piepschuim in grond mag voorkomen. Een goede stap, maar een die ook vragen oproept over andere verouderde wetgeving die ruimte laat voor vervuiling welke we in de huidige tijdgeest onacceptabel vinden.

Een ander voorbeeld afvalverwerking van dat twijfelachtige praktijken met zich meebrengt, betreft het restproduct *Bodemmas*. Bodemas is het materiaal dat vrijkomt na verbranding van huishoudelijk afval en bedrijfsafval in de afvalenergiecentrale. In totaal produceren we in Nederland jaarlijks zo'n 2 miljoen ton van deze as, dat onder meer gebruikt wordt als fundering van wegen, ophoging van geluids- en zichtwallen en steun- en afdekklagen bij stortplaatsen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (2019) signaleert na een onderzoek dat er ook in de keten van dit materiaal uiteenlopende risico's bestaan voor mens en milieu. In elke stap in de keten kunnen gevaarlijke stoffen vrijkomen.



Afbeelding 4. Keten van bodemas en risico's voor milieu en gezondheid. (ILT, 2019)

Uit onderzoek door Zembla blijkt dat producenten er moeite mee hebben om zicht te houden op de verwerking van bodemas. Het komt voor dat de afvalverwerking wordt uitbesteed aan onderaannemers, waardoor het ook lastiger wordt om na te gaan of milieueisen goed worden gevolgd. Ook worden registratie en monitoringsverplichtingen te weinig nageleefd. Resultaat is een ondoorzichtige keten waarin het lucratief is om te handelen en niet aantrekkelijk is om de bodemas zorgvuldig te verwerken. Men probeert zo goedkoop mogelijk van het materiaal af te komen en uiteindelijk komt het terecht in twijfelachtige toepassingen.

Ook de Inspectie voor Leefomgeving en Transport vraagt zich af of toepassingen, zoals bijvoorbeeld in natuur- en recreatiegebied het 'Groene Schip' bestempeld moeten

worden als 'nuttige' toepassing van bodemas. Hoewel men op de website van afvalzorg stelt dat er nooit bodemmassen zijn geaccepteerd die als gevaarlijk afval geclassificeerd zijn (Afvalzorg, 2020), is in de aflevering van Zembla terug te zien dat er bodemas dat nog niet helemaal schoon naar natuur en recreatie locaties wordt gebracht. Het gegeven dat dit soort 'toepassingen' momenteel dus volgens de wet zijn toegestaan, werkt ook in de hand dat bodemas niet op een zorgvuldige manier wordt schoongemaakt en uiteindelijk toch op een 'verkapt stortplaats' wordt opgeslagen. Het grootste risico bestaat voor het vervuilen van grond- en oppervlakte water, aldus het ILT (2019).

Een problematisch afvalstelsel

Uit de voorgaande voorbeelden blijken enkele problemen met het huidige afvalstelsel. Verschillende onderzoeken door o.a. het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid (2019) en Raak et. al. (2019) tonen dat de inrichting van het beleid en de regelgeving bijdraagt aan deze problemen. Samengevat zijn er drie kenmerken van het systeem te herkennen die de risico's op onzorgvuldige omgang met afval vergroten: (1) het verdienmodel voor afvalverwerkers; (2) de toezicht en handhaving; en (3) de afhankelijkheidsrelatie tussen afval verwerker en overheden. In de hierop volgende paragrafen worden deze verder toegelicht.

Verdiene aan afval

Een van de knelpunten in de afvalproblematiek is het verdienmodel dat het aantrekkelijk maakt om te handelen en verminderen van restproducten niet

stimuleert of zelfs tegenwerkt. Afvalbedrijven krijgen betaald voor het innemen van afval, niet voor de verwerking ervan (Estrada en Huisman, 2020). Uit verschillende voorbeelden blijkt dat het verzamelen van afval interessant is als verdienmodel. Doordat de baten voor de lasten uitgaan, blijft het aantrekkelijk om te handelen in afval, afval op te slaan, te vermengen met een andere reststroom voor toepassing of zelfs te dumpen. Als afvalverwerkers pas betaald zouden krijgen wanneer afval ook daadwerkelijk verwerkt is – met bewijs – zou er een ander mechanisme kunnen ontstaan.

Daarbij zorgt het huidige *import en exportbeleid* er ook voor dat we vervuild materiaal zonder veel kosten kunnen inkopen. In Nederland kunnen we er immers aan verdienen doordat we de reststoffen verwerken of 'nuttig' kunnen toepassen. We zien dit bijvoorbeeld terug bij afvalverwerkers die huishoudelijk afval inkopen uit het buitenland, voornamelijk Engeland. Er is de afgelopen jaren veel capaciteit gegenereerd om energie op te wekken met de verbranding van afval, dus het loont om te zorgen dat de ovens altijd gevuld zijn. Ook als dat betekent dat we veel emissies blijven uitstoten. Het zelfde principe is terug te zien in de verwerking van bagger en grond, waarbij verontreinigd materiaal wordt ingekocht. In Nederland is de vraag naar grond namelijk groter dan het aanbod en wordt er dus materiaal uit het buitenland – in de aflevering van Zembla uit België – gehaald. Gezien de vele partijen die gemoeid zijn bij de aankoop, transport en verkoop van de grond is controle en handhaving ook in het proces ingewikkelder.



Toezicht en handhaving

Een ander zeer groot knelpunt in de afvalwereld is *toezicht en de handhaving*. Volgens Estrada en Huisman (2020) vallen de 600 meest risicovolle bedrijven onder het toezicht van de Provincies en zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de overige duizenden bedrijven. Gezamenlijk laten zij het verlenen van vergunningen, handhaving en toezicht uitvoeren door de 29 omgevingsdiensten in Nederland. Hoewel er ook landelijke toezichthouders zijn, zoals de Inspectie voor Leefomgeving en Transport, ligt het dagelijkse toezicht bij de milieu-inspecteurs van de omgevingsdiensten.

In de praktijk zien we verschillende problemen ontstaan als het gaat om inspectie en handhaving. Ten eerste is het handhaven van de branche uitermate complex omdat er heel veel spelers zijn – actief in verwijdering, opslag, transport en verwerking, – en er heel veel verschillende regels bestaan voor verschillende afvalstromen. Er zijn bijvoorbeeld al 85 verschillende sectorplannen binnen het Landelijk Afval Plan waarin het beleidskader voor verschillende afvalstromen is uitgewerkt (LAP, 2020).

Volgens het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV, 2019) is er gezien de omvangrijke en complexe regulering, veel kennis van zake nodig om op een goede legale manier actief te kunnen zijn in deze branche. Volgens hen geldt dit ook voor de partijen die toezicht houden en handhavend mogen optreden. Daarbij is het opsporen van het misbruik van de regelgeving geen eenvoudige klus. Zo kan het zijn dat er voor een afvalstroom niet in elke handeling in de keten

een meldingsplicht noodzakelijk is, waardoor het moeilijk is zicht te houden op een afvalstroom in het geval van opwaardering of afwaardering. Zeker in het geval van ketenintegratie, omdat bijmenging van vervuilde en schone stromen bijvoorbeeld nog makkelijker is, maar controle lastiger maakt omdat het papierwerk van de afvalstromen intern zijn en/of zelfs niet bestaan. Afdelingen binnen een organisatie zullen mogelijk minder streng optreden als de administratie van een partij afval niet op orde is.

Een tweede issue waarom handhaving bemoeilijkt wordt, is een tekort aan middelen. Geld voor milieu-inspectie concurreert intern bij de gemeente met andere portefeuilles en het blijkt niet makkelijk om geld los te krijgen bij bestuurders omdat zij zich niet altijd bewust zijn van de risico's. Daarnaast is het ook voor te stellen dat er te weinig geld beschikbaar is omdat er de afgelopen jaren structurele bezuinigingen in de publieke sector hebben plaatsgevonden.

Ten derde kan het handhaven van problemen bij afvalbedrijven heel lang duren, waarbij het bedrijf de ruimte heeft om nog meer de fout in te gaan. Er zijn veel stappen in de procedures, waarbij de ondernemer ook nog ruimte heeft om de overtreding te herstellen en bij elke stap 6 weken krijgt om bezwaar in te dienen. Hierdoor kan tussen de eerste melding van een overtreding en het daadwerkelijk invorderen van een dwangsom jaren zitten (Estrada en Huisman, 2020). In sommige gevallen zorgt dit er zelfs voor dat afvalbedrijven hun vergunning kunnen uitbreiden, terwijl er hoge bedragen aan dwangsommen

openstaan. De provincie kan namelijk op grond van eerdere overtredingen geen vergunning weigeren. Uit het onderzoek van Estrada en Huisman (2020) blijkt dat deze situaties in de hand werkt dat omgevingsdiensten terughoudend zijn met handhaven, vanwege de duur en kosten van procedures.

Andere handhavers zeggen druk te voelen van bestuurders als ze willen handhaven, blijkt uit het onderzoek van het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid (2019). Er schijnt in sommige gevallen te worden ingespeeld op 'bestuurlijke gevoeligheid' van zaken, waarbij er contact is tussen handhavers en bestuur over de op te leggen sancties. Bij financiële problemen door dwangsommen, kan immers ook een lokale overheid in de problemen komen wanneer het bedrijf failliet gaat. Het Interprovinciaal Overleg omschrijft dit als een risico-paradox (IPO, 2018)

Tot slot blijkt uit een rapport van het CCV (2019) dat vergunningen vrijwel altijd verleent worden, mede omdat er niet altijd voldoende informatie voorhanden is om malafide ondernemers te weigeren. Zelfs in het geval dat een afval onverzekerd te werk gaat en het eerdere overtredingen is begaan, is het moeilijk om vergunningen te weigeren (Estrada en Huisman, 2020). Inmiddels kan dit issue wel worden aangepakt omdat door de staatssecretaris is toegezegd dat verplichte financiële zekerheidsinstelling weer wordt ingevoerd. Overheden kunnen afvalbedrijven met dit instrument verplichten om zelf reserves aan te houden voor het geval ze milieuschade zouden veroorzaken.



Machtposities: onderlinge afhankelijkheid

Een derde element dat lijkt bij te dragen aan de besproken problematieken in het Nederlandse afvalstelsel is de onderlinge afhankelijkheid van overheden en afvalverwerkers. Zoals al duidelijk werd bij de problematiek rondom handhaving, zijn overheden afhankelijk van de afvalverwerker om te zorgen dat het afval verdwijnt. Afvalbedrijven krijgen vaak veel ruimte om slordige praktijken recht te trekken uit angst voor lange procedures. In sommige gevallen wordt er op een vergaande manier meegedacht door de handhaver: Het geld dat moet worden betaald voor de dwangsom kan beter worden gebruikt om het probleem op te lossen, blijkt uit een interview met een inspecteur in (Estrada en Huisman, 2020).

Er is nog een andere afhankelijkheidsrelatie tussen de overheid en de afvalbedrijven terug te zien. De afvalbedrijven die afval op een onjuiste manier verwerken moeten namelijk ook een schakel zijn in de circulaire economie. Hierdoor komt het voor dat bedrijven zelfs subsidies krijgen, terwijl ze ook nog strafrechtelijke procedures hebben lopen (Estrada & Huisman, 2020).

Naar een gezonde grondstoffen- en afvalsector

Concluderend kan gesteld worden dat het huidige afvalstelsel verschillende problemen kent. Enerzijds omdat er sprake is van milieucriminaliteit waardoor de risico's op vervuiling en maatschappelijke kosten toenemen. Anderzijds omdat er nog te veel afval geproduceerd wordt dat systeem verlaat, terwijl er hoge ambities zijn om een circulaire economie vorm te

geven. Hoe de afvalindustrie zich in de komende jaren zal ontwikkelen is lastig te zeggen, maar dat er moet worden ingegrepen en moet bijgestuurd staat voorop.

Wat betreft de aanpak van de milieucriminaliteit is de eerste stap gezet. Door de journalistieke onderzoeken is er veel meer aandacht gekomen voor de problematiek en staat het op de politieke agenda. Ook de brief van het interprovinciaal overleg en de gezamenlijke inspanningen van provincies en gemeenten (IPO, 2018) zijn belangrijk geweest om de toenemende problemen rondom de faillissementen en branden op de kaart te zetten. Met het onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV, 2019) is er meer zich ontstaan op de knelpunten in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving met betrekking tot milieucriminaliteit.

Het CCV noemt de combinatie van twee belangrijke criminogene factoren als stimulans voor de misdaad in de sector: 1) is de ingewikkelde wet- en regelgeving en 2) het beperkte toezicht. Voor het laatste wordt door het CCV een aanzet gedaan voor de oplossingsrichtingen: 1) meer urgentie voor de problematiek, 2) zorgen voor meer capaciteit bij de milieupolitie en 3) betere gecoördineerde handavingsstrategie voor omgevingsdiensten en geïdentificeerde knelpunten in het handavingsproces oplossen.

Wat betreft de tweede criminogene factor – wet- en regelgeving – zal de transitie naar een circulaire economie het niet direct makkelijker maken om milieuvuiling en misbruik door afvalbedrijven te

voorkomen. Het is denkbaar dat er nog meer regels bijkomen die het bijvoorbeeld mogelijk maken om meer hoogwaardige recycling te laten plaatsvinden. Hierbij kunnen 'nuttige' toepassingen worden bedacht die alsnog grote risico's voor mens en milieu met zich mee brengen als er giftige stoffen worden gebruikt of bij gemengd, zoals bij het gebruik van bodemas in wegdek. In het geval de handhaving niet op orde komt, kan de ruimte die ontstaat in de circulaire economie dus ook meer misbruik teweeg brengen.

Aan de andere kant kan de beweging naar een circulaire economie ook voor prikkels zorgen die er voor zorgen dat het aantrekkelijk en makkelijker wordt om afvalstoffen te voorkomen, verminderen of in het systeem te houden. Volgens de Raak et. al. (2019) is het belangrijk om in plaats van alleen te richten op de achterhoede, en dus afvalverwerkers die regels oprekken en mogelijk overtreden, aandacht breder te besteden en meer te sturing te geven aan bedrijven die hoger in de afval hiërarchie actief zijn. Het moet lonen en aantrekkelijker worden gemaakt om vooruitstrevend te zijn.

Volgens Raak et. al (2019) is er op dit moment een kloof tussen juridische normen en minimumdoelen aan de ene kant en zachte prikkels van green deals, convenanten, voorlichting en campagnes aan de andere kant. Positieve financiële instrumentaria kunnen in deze fase zorgen voor ontwikkelingen richting minder afval en beter gebruik van grondstoffen. Dit gat tussen prikkels in het afvalbeleid wordt ook herkend door het PBL (2021). In een recent rapport over de integrale



economie wordt gepleit voor meer ‘drang en dwang’ in de vorm van heffingen, regulering en normstelling. Bij meer sturende instrumenten en dwang kan er volgens het PBL een verschuiving gaan plaatsvinden (PBL, 2021, p21).

Tegelijkertijd wordt er in beide rapporten weinig tot niks over de door het CCV besproken milieucriminaliteit en handhaving opgenomen. Hieruit kan voorzichtig worden opgemaakt dat de relatie tussen de transitie naar een nieuwe economie zonder afvalstoffen criminaliteit nog niet scherp is. Gezien transities meestal gepaard gaan met chaos in regelgeving is niet onverstandig om alert te zijn op mogelijke toename in misbruik en te anticiperen door werkwijzen te formuleren voor handhavers die in de praktijk vaker met gevallen te maken krijgen die zich in grijze gebieden bevinden.

Tot slot, zijn er ook kansen te ontdekken. Doordat er meer aandacht komt voor milieucriminaliteit en er met de komst van de circulaire economie meer ruimte biedt om wet- en regelgeving aan te passen, kan verouderde inadequate wet- en regelgeving worden opgespoord en kunnen minimumnormen worden verhoogd. Een goed voorbeeld is het aanpassen van de ruime normstelling van 20% bodemvreemd materiaal in grondpartijen, dat door de granulietstorting werd opgemerkt. Daarbij bewijst de geschiedenis dat meer aandacht voor de milieuproblematiek en meer maatschappelijke druk, grote veranderingen teweeg brengen.

Relevantie

Drinkwaterbedrijven hebben er veel baat bij wanneer afval op een betere manier verwerkt wordt, milieucriminaliteit wordt opgelost of aangepakt en er minder afvalstoffen of grondstoffen het systeem verlaten. Het storten, verwerken of toepassen van (licht) vervuild materiaal brengt (grote) risico’s met zich mee voor zowel oppervlakte water als grondwater.

De gevolgen voor drinkwaterbedrijven liggen het meest voor de hand bij het storten van slib en grond in plassen, zoals bij het besproken voorbeeld in ‘Over de Maas’. Wanneer er slecht wordt gehandhaafd, inspecteurs wegstappen en wanneer foutieve prikkels de hoeveelheid slib of grond dat gestort of toegepast wordt bevordert, is de kans op verontreinigingen groter. Er zijn directe gevolgen voor het milieu en de verontreinigingen in het oppervlakte water brengen risico’s voor de volksgezondheid met zich mee dat vraagt om intensievere zuivering omdat de waterkwaliteit in het geding komt. Zo heeft Dunea in het geval van de granulietstort besloten om te gaan monitoren op de stof acrylamide (Waterforum, 2020b). Hoewel er nog geen sprake was van directe zorgen, zou het bij het lokaliseren van grote concentraties van de stof, toch over moeten gaan op een inname stop. Het niet naar behoren verwerken van afval wordt daarmee dus indirect een verantwoordelijkheid van drinkwaterbedrijven en ook waterschappen.

Voor de faillissementen en milieucriminaliteit in de afvalsector zijn ook risico’s te ontdekken voor de watersector. Bij de opslag van afval kunnen grote

risico’s ontstaan op bodemverontreiniging. Wanneer lekken te laat ontdekt worden – in het geval er slechte toezicht is op het afvalbedrijf of bij faillissement – en niet tijdig wordt opgeruimd, kunnen bodemverontreinigingen gevolgen hebben voor oppervlaktewater of zelfs grondwater. Volgens het IPO (2018) kunnen er kosten voor waterschappen optreden in de vorm van langdurige grondwatersanering of verminderde werking van een waterzuivering.

Voor reststromen zoals bodemas blijft lastig te overzien wat de situatie is en dus ook welke risico’s de aanwezigheid ervan met zich meebrengt. We weten dus dat er voor 20 miljoen aan bodemas is gestort in Nederland in de afgelopen 50 jaar. Maar omdat we niet weten waar het ligt en wat de samenstelling van het materiaal is of hoe zorgvuldig de vervuilde grond is afgeschermd, is het opsporen van mogelijke verontreinigingen ook lastig. Er is veel risico op milieuschade, want ook hier geldt dat het mogelijk pas ontdekt wordt wanneer er sprake is van bodemverontreiniging. Geen registratie, betekent immers ook geen of slecht beheer. Deze redenering wordt bevestigd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, 2019) die ook het vermoeden dat de monitorplicht niet wordt nageleefd omdat er zeer weinig rapportages in het landelijk systeem terug te vinden zijn.

Voor de verwerking van bodemas geldt dus dat er indirect gevolgen zijn voor de watervoorziening, in zowel grondwater als oppervlakte water. Het ILT geeft daarbij ook aan dat verontreiniging ook kan plaatsvinden, wanneer een waterschap besluit om een



grondwateronttrekking te stoppen waardoor de grondwaterstand stijgt en het grondwater in aanraking komt met bodemas dat zich in de grond bevindt.

In ieder geval is de watersector er bij gebaat wanneer de milieucriminaliteit wordt aangepakt en afneemt. Enerzijds omdat de risico's voor vervuiling en verontreiniging in water daarmee ook afneemt. Anderzijds omdat de faillissementen van deze afvalverwerkers veel te veel maatschappelijk geld, energie en aandacht krijgen, dat ten koste gaat van het aanpakken of organiseren van andere relevante onderwerpen.

De aanpak van de milieucriminaliteit staat of valt met betere organisatie van de handhaving. Gezien de belangen van waterschappen en ook drinkwaterbedrijven bij het voorkomen van illegale lozingen, zou het verkennen van samenwerking met omgevingsdiensten een waardevol kunnen zijn. In sommige plaatsen in Nederland, zoals in de Achterhoek (Wrij, 2020) wordt de meerwaarde van samenwerking tussen omgevingsdienst en waterschap bijvoorbeeld al verkend.

Meer informatie

- Afvalzorg (2020) Het groene schip. <https://www.afvalzorg.nl/locaties/locatie-het-groene-schip/>
- Eindhovens Dagblad (2020). Twee jaar cel voor 'afvalcowboy' Bruekers die zwaar giftig afval in Helmond en Limburg opsloeg zonder vergunning. <https://www.ed.nl/helmond/twee-jaar-cel-voor-afvalcowboy-bruekers-die-zwaar-giftig-afval-in-helmond-en-limburg-opsloeg-zonder-vergunning~abb7fb70/>
- Estrada, A. & Huisman, E. (2020) Toveren met Rommel (geannoteerd verhaal). <https://www.platform-investico.nl/artikel/toveren-met-rommel-geannoteerd-verhaal/#annotation-31298-31>
- Heerde, J. (2020) Faillissementen afvalbedrijven kosten samenleving miljoenen. <https://www.trouw.nl/binnenland/faillissementen-afvalbedrijven-kosten-samenleving-miljoenen~b861cd8c/>
- Koops, R. (2020). Crisis vuilverbranding AEB was te voorkomen geweest. <https://www.parool.nl/amsterdam/crisis-vuilverbranding-aeb-was-te-voorkomen-geweest~b554818a8/>
- Kreling, T. (2020) Is granuliet in de rivier nou wel of niet giftig? Voor antwoorden moet ook de wethouder tv kijken. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/is-het-granuliet-in-de-rivier-nou-wel-of-niet-giftig-voor-antwoorden-moet-ook-de-wethouder-tv-kijken~baef8966/>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020) Landelijk AfvalbeheerPlan 3. <https://lap3.nl/>
- NOS (2020). Stort granuliet bij Alphen (gld) stopt tot nieuw onderzoek klaar is. <https://nos.nl/artikel/2351102-stort-granuliet-bij-alphen-gld-stopt-tot-nieuw-onderzoek-klaar-is.html>
- Van Veldhoven, S. (2021). Stand van zaken van een aantal bodemgerelateerde onderwerpen. <https://www.omgevingsweb.nl/beleid/stand-van-zaken-van-een-aantal-bodem-gerelateerde-onderwerpen/>
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2019) ILT signaleert verschillende risico's bij gebruik bodemas. <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2019/09/05/ilt-signaleert-verschillende-risico%E2%80%99s-bij-gebruik-bodemas>
- Interprovinciaal Overleg (2018) Brief VTH. Quickscan Financiële Zekerheidstelling. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2019/01/18/bijlage-1-bij-brief-ipo-quickscan-financiele-zekerheidstelling/bijlage-1-bij-brief-ipo-quickscan-financiele-zekerheidstelling.pdf>
- Plastic Soup Foundation (2019) Lang op gewacht: norm voor plastic in grond- en baggerspecie. <https://www.plasticsoupfoundation.org/2018/11/lang-op-gewacht-norm-voor-plastic-in-grond-en-baggerspecie/>
- Raak, R., Spork, C., & de Graaf (2019). Onderzoek 'Afvalprikkel'. <https://drift.eur.nl/app/uploads/2020/04/DRIFT-Rapport-Afvalprikkel.pdf>
- Regio8 (2020) Rutgers Milieu in Doetinchem failliet verklaard. <https://www.regio8.nl/rutgers-milieu-in-doetinchem-failliet-verklaard/content/item?1159156>
- Waterforum (2020a). Stort granuliet wordt binnenkort tijdelijk gestopt. <https://www.waterforum.net/stort-granuliet-wordt-binnenkort-tijdelijk-gestopt/>



- Waterforum (2020b). Drinkwaterbedrijf Dunea gaat monitoren op acrylamide.
<https://www.waterforum.net/drinkwaterbedrijf-dunea-gaat-monitoren-op-acrylamide/>
- Werkgroep Afvalregistratie RWS. (2020). Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2018.
<https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/linkportaal/publicaties/downloads/downloads-0/afvalverwerking-nederland-gegevens-2018/>
- Waterschap Rijn en IJssel (2020). Omgevingsdienst Achterhoek en Waterschap bundelen krachten bij vergunningverlening en handhaving.
<https://www.wrij.nl/@9188/omgevingsdienst/>
- Zembla (2020) Dossier afvalstromen.
<https://www.bnnvara.nl/zembla/tags/afvalstromen>
- Tv uitzendingen:
- Zembla (2018) Gouden bergen.
<https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/gouden-bergen>
- Zembla (2019) Gokken met bagger.

<https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/waarom-verdwijnt-vervuilde-grond-in-onze-natuurplassen>

Keywords

Afval, Milieucriminaliteit, Lozingen, Milieuverontreiniging