

Vergaderjaar 1997–1998

25 011

Lokale lastendruk

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 november 1997

Bij motie van 4 december 1996 van de leden Noorman-Den Uyl, Hoekema en Van der Hoeven heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om een nadere inventarisatie uit te voeren van **kostenveroorzaking door rijksbeleid bij de afvalverwerking** (van vast afval en afvalwater)¹. Mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mw. Van de Vondervoort bericht ik u hierover het volgende.

Inleiding en afbakening

Gezien het gestelde in de motie wordt in deze brief ingegaan op de veroorzaking van de kostenverhoging bij de verwerking van afval en afvalwater. Omdat voor de lokale lasten de kosten van afvalverwerking en afvalinzameling sterk met elkaar verweven zijn, worden ook de kosten van inzameling van het huishoudelijk afval in deze inventarisatie betrokken.

Hieronder wordt eerst een aantal algemene opmerkingen gemaakt over de uitvoering van de motie, daarna wordt eerst voor afvalverwijdering en daarna voor afvalwaterverwerking een schatting gemaakt van het aandeel van rijksbeleid in de stijging van de relevante lokale lasten.

De bepaling van de mate van kostenveroorzaking door rijksbeleid

Het uitvoeren van de motie vereist het maken van een onderscheid tussen kostenstijgingen die het gevolg zijn van rijksbeleid en kostenstijgingen die het gevolg zijn van andere oorzaken. Bij het maken van dit onderscheid zijn zowel conceptuele als technische vragen aan de orde.

Het conceptuele vraagstuk is dat nagenoeg alle maatregelen ten aanzien van afval die hun weerslag vinden in landelijke regels, voortkomen uit de wens van alle overheden (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) om bepaalde problemen op te lossen. In deze zij verwezen naar de

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 011, nr. 3.

samenwerking van de drie overheden in het Afval Overleg Orgaan gericht op de planning van de verwijdering van een tiental afvalstromen door het gezamenlijk opstellen van het Tienjarenprogramma Afval. Indien er maatregelen moeten worden getroffen om bepaalde problemen op te lossen, dan wordt een instrument gekozen op een bestuurlijk niveau, dat daarvoor het meest geëigend is. Een goed voorbeeld hiervan is de invoering van het stortverbod voor een aantal categorieën van afvalstoffen. Het eerste Tienjarenprogramma Afval uit 1992 voorzag in de invoering van provinciale stortverboden in de regio's met voldoende verbrandings-, bewerkings- en hergebruikscapaciteit en de voorbereiding van landelijk werkende stortverboden door de Minister van VROM. Thans is, zonder dat de tussenstap van de provinciale stortverboden is genomen, het (landelijk uniforme) Besluit stortverbod afvalstoffen (Stb. 1995, 345) van kracht. Het afkondigen van een stortverbod werkt kostenverhogend op de afvalverwijdering (verbranden is immers duurder dan storten), maar amper kan worden volgehouden dat het hier zuiver en alleen om rijksbeleid gaat. Hetzelfde geldt voor het gescheiden inzamelen van afvalstoffen en de eisen die worden gesteld aan het storten of verbranden van afvalstoffen.

Het technische vraagstuk is dat er wel cijfers beschikbaar zijn van milieu-investeringen en milieukosten, maar dat deze niet zijn uitgesplitst naar motief. Het is dus niet altijd duidelijk of een bepaalde kostenverhoging een direct gevolg is van regelgeving op lokaal, provinciaal of nationaal niveau of dat andere motieven, bijvoorbeeld de modernisering van een installatie, tot de kostenverhoging hebben geleid. Daarnaast zijn gemeenten in hoge mate vrij in het invullen van de zorgplicht die zij van rijkswege hebben gekregen voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Er is een grote mate van variatie in de wijze waarop gemeenten dit organiseren, en daardoor bestaan ook grote verschillen in inzamelingskosten tussen de gemeenten onderling. Behalve het niveau van de voorzieningen verschilt ook de verdeling over de verschillende kostensoorten (operationele kosten, overheadkosten, kapitaalkosten en overige kosten) sterk en tenslotte worden kosten verschillend toegerekend aan de verschillende posten.

Opgemerkt zij, dat de hierboven geschetste problematiek vooral geldt voor de verwijdering van afvalstoffen. Voor de verwijdering van afvalwater zijn de kosten van maatregelen eenduidiger toe te schrijven aan het rijksniveau of andere bestuursorganen.

Het bovenstaande maakt, dat de verschillende kostenstijgingen niet in alle gevallen eenduidig zijn toe te schrijven naar één van de betrokken partijen. In het onderstaande worden de verschillende kostenstijgingen daarom geanalyseerd en toebedeeld aan ofwel het rijk ofwel de andere overheden. Gelet op het bovenstaande is dit slechts een grove indeling.

De verwijdering van afvalstoffen

De kosten van de verwijdering van afvalstromen vallen uiteen in verschillende componenten. Op dit moment is het zo dat ca. één derde van de kosten is toe te schrijven aan de eindverwerking (storten en verbranden van afvalstoffen), ongeveer de helft van de kosten is toe te schrijven aan de inzameling, het transport en de overslag van afvalstoffen, minder dan 10% is toe te schrijven aan het composteren en de rest van de kosten wordt veroorzaakt door overige kosten, zoals voorlichting en overheadkosten. De kosten voor het gescheiden inzamelen van GFT-afval (groente-, tuin- en fruitafval) vallen hierbij onder inzamelkosten en zijn niet begrepen in de kosten van het composteren. De genoemde getallen zijn overigens gemiddelden, die lokaal aanzienlijk kunnen verschillen. Voorts zij erop

gewezen dat het aandeel van de verschillende componenten in de kosten niet geheel onafhankelijk van elkaar is. Zo betekent het verschuiven van storten naar verbranden (rijksbeleid) een verhoging van de kosten, omdat verbranden gemiddeld genomen duurder is dan storten. Daarentegen betekent een verschuiving van het verbranden naar het composteren een kostenverlaging, omdat composteren goedkoper is dan verbranden.

De verhoging van de kosten van de afvalverwijdering is voor burgers vooral tot uitdrukking gekomen in een hogere afvalstoffenheffing of een hoger reinigingsrecht. In de periode tussen 1985 en 1995 is de gemiddelde opbrengst van deze heffing per huishouden met gemiddeld 12% per jaar gestegen. Uit de Monitor lokale lasten¹ blijkt dat de stijging van de tarieven na 1995 sterk afvlakt. In de Nota Lokale Lastendruk² worden voor deze stijging de volgende hoofdoorzaken gegeven:

1. de toename van het gescheiden inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen, met name van GFT-afval en KCA (klein chemisch afval).
2. de stijging van de tarieven van de eindverwerking van afval ten gevolge van de toenemende milieueisen en, daarmee samenhangend, de verschuiving van het storten van afval naar het verbranden van afval.
3. de toename van het dekkingpercentage van de kosten van afval-inzameling en -verwerking uit de afvalstoffenheffing/het reinigingsrecht.

Daaraan kunnen worden toegevoegd:

4. de stijging van het algemene prijspeil.
5. de stijging van de gemiddelde hoeveelheid afval per huishouden.
6. de invoering van de afvalstoffenbelasting van de Wet belastingen op milieugrondslag.

Hieronder wordt aangegeven in hoeverre deze componenten kunnen worden toegerekend aan rijksbeleid:

ad 1: toename gescheiden inzameling

Het op de verschillende overheidsniveaus geformuleerde beleid gericht op hergebruik heeft geleid tot de wettelijke verplichting GFT-afval gescheiden in te zamelen om het te composteren, en tevens tot de (door de provincies gestelde) verplichting om KCA, glas, papier/karton en textiel gescheiden in te zamelen. In het programma Afvalscheiding Droge Componenten, deelprogramma Gescheiden inzameling huishoudelijk afval, zijn door de drie overheden gezamenlijk acties afgesproken om bepaalde streefcijfers voor gescheiden inzameling te bereiken. Dit leidt tot een intensivering van de gescheiden inzameling door gemeenten en tot een kostenverhoging voor de gemeenten. Deze kostenverhoging is aan alle overheden toe te schrijven.

ad 2: verscherping emissie-eisen eindverwerking

In de afgelopen jaren heeft het rijk de eisen aan de kwaliteit van lucht, water en bodem aangescherpt. Voor de afvalverwerking heeft dit geleid tot twee richtlijnen verbranden (1985 en 1989) gevolgd door het Besluit luchtmissies afvalverbranding, de Richtlijn gecontroleerd storten (1980 en herzien in 1985), en het Stortbesluit bodembescherming. Als gevolg hiervan zijn de kosten van eindverwerking toegenomen. Deze kosten zijn toe te schrijven aan het rijksbeleid.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1997/98, 25 011, nr. 16.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 25 011, nrs. 1–2.

ad 3: toename dekkingspercentage afvalstoffenheffing/reinigingsrecht

Niet door alle gemeenten worden de kosten van afvalverwijdering volledig uit de opbrengst van de afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht gedekt, met andere woorden: de kostendekkingsgraad van deze heffingen is vaak lager dan 100%. De kostendekkingsgraad is tussen 1985 en 1995 toegenomen van 65 % naar 89 %, is gestabiliseerd in 1996 en is in 1997 weer licht gedaald. De stijging van de kostendekkingsgraad in de periode 1985–1995 heeft geleid tot een stijging van de afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht met gemiddeld 3% per jaar. Opgemerkt zij dat het hier geen verhoging van het totaal van de lokale lasten betreft, omdat het verschil tussen de opbrengst van de afvalstoffenheffing c.q. het reinigingsrecht en de werkelijke kosten op een andere wijze uit lokale middelen moest worden gedekt, bijvoorbeeld uit de onroerende-zaakbelasting. Deze stijging van de afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht kan derhalve niet aan het rijksbeleid worden toegeschreven.

Ad 4: inflatie

De consumentenprijsindex is tussen 1985 en 1995 gemiddeld met bijna 2% per jaar gestegen. De stijging van de opbrengst van de afvalstoffenheffing die daarmee samenhangt is niet het gevolg van maatregelen van het Rijk.

Ad 5: toename hoeveelheid afval

Een deel van de verhoging van de lasten voor de afvalverwijdering wordt veroorzaakt doordat er thans per huishouden meer afval wordt geproduceerd dan tien jaar geleden. In vergelijking met 1985, toen er gemiddeld 970 kg per huishouden vrijkwam, is de hoeveelheid afval per huishouden met gemiddeld 1% per jaar gestegen tot gemiddeld 1080 kg in 1995. Deze kosten zijn niet het gevolg van het door het Rijk gevoerde afvalstoffenbeleid.

Ad 6: invoering belasting op het storten van afval

Tenslotte is ook de afvalstoffenbelasting van de Wet belastingen op milieugrondslag een rijksmaatregel die (vanaf 1-1-95) kosten veroorzaakt, zij het beperkt, voor de verwijdering van huishoudelijk afval. Dit is een rijksmaatregel en wordt wel tot de door het rijksbeleid veroorzaakte kosten gerekend.

Uit het bovenstaande blijkt dat de kosten voor gescheiden inzameling gedeeltelijk, en de kosten ten gevolge van de strengere milieueisen en ten gevolge van de belasting op milieugrondslag geheel aan het rijksbeleid zijn toe te schrijven. Het precies kwantificeren van deze kostenfactoren is, gelet op alle factoren die een rol spelen bij de kosten van afvalverwijdering, niet goed mogelijk. Wel is het mogelijk om een drietal factoren buiten de invloed van het rijksbeleid te kwantificeren: de verhoging van de kostendekkingsgraad van de afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht (gemiddeld 3% per jaar), de inflatie (gemiddeld 2% per jaar) en de stijging van de hoeveelheid afval per huishouden (gemiddeld 1% per jaar). Deze drie factoren verklaren samen ongeveer de helft van de stijging van de opbrengsten van de gemiddelde afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht. In de overige helft zitten nog de kosten voor de inzameling van afvalstoffen, waarvan de stijging zoals is aangegeven gedeeltelijk aan het rijksbeleid en gedeeltelijk aan het beleid van andere overheden, in het bijzonder de gemeenten, kan worden toegeschreven. Dit betekent dat minder dan de helft van de stijging van de afvalstoffen-

heffing of het reinigingsrecht aan het rijksbeleid kan worden toegeschreven.

Tegenover de gestegen kosten staan duidelijke baten. Daarbij mogen de verschillende affaires die de aanleiding vormden voor het verscherpen van de emissies in herinnering worden geroepen. «Lekkerkerk» vormde de aanleiding voor een meer verantwoorde omgang met (gevaarlijk) afval en gaf daardoor mede de aanzet voor gecontroleerd storten. De vondst van dioxines in de melk van koeien die in de omgeving van de afvalverbrandingsinstallatie in de Rijnmond graasden leidde tot een stapsgewijze aanscherping van de emissie-eisen voor afvalverbranding. De maatregelen die op grond hiervan zijn genomen, hebben geleid tot een vermindering van de dioxine-emissies met ruim 99% ten opzichte van 1989. Ook tegenover de gestegen kosten voor gescheiden inzameling zijn er baten, in de vorm van een groei van het hergebruik met een factor 3 (990 kton in 1985 naar 3080 kton in 1995). Dit gaat uiteraard gepaard aan een daling van de hoeveelheid afval voor eindverwijdering. De hoeveelheid gestort afval, tenslotte, is sinds 1985 verminderd met 40%.

De eindverwerking van afvalwater

De waterkwaliteitsbeheerders dragen zorg voor de zuivering van afvalwater. Deze zuiveringstaak maakt deel uit van de waterkwaliteitstaak die waterkwaliteitsbeheerders hebben sinds het van kracht worden van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) in 1970. De kosten voor de zuiveringstaak en andere kwaliteitstaken worden via de Wvo-heffing opgebracht door huishoudens en bedrijven. Het aandeel van de huishoudens hierin is 66 %. In 1995 bedroeg de gemiddelde heffing voor een meerpersoonshuishouden f 251,-. Tussen 1985 en 1995 is de opbrengst van de Wvo-heffing met ongeveer 5% per jaar gestegen.

De stijging van de gemiddelde heffing per huishouden is niet uitsluitend een gevolg van de toegenomen kosten voor de zuivering (eindverwerking) van het afvalwater. Andere oorzaken zijn onder andere de toegenomen kosten voor controle en onderzoek en de kosten voor sanering van de regionale waterbodems waarvan in 1985 nog geen sprake was.

Milieueisen met betrekking tot de zuivering van afvalwater, die in landelijke regelgeving zijn vastgelegd en zijn aan te merken als kostenstijgingen door rijksbeleid, betreffen:

1. Het Lozingenbesluit Wvo-stedelijk afvalwater van 24 febr. 1996 (Stb. 140). Dit besluit vervangt het Fosfaatbesluit van 13 juni 1990 (Stb. 301) en het Stikstofbesluit van 3 juli 1992 (Stb. 383) met handhaving van de materiële bepalingen uit die besluiten. Vervanging van beide besluiten was nodig voor het implementeren van de richtlijn 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135). In het besluit worden grenswaarden gesteld voor fosfaat en totaal-stikstof in door rioolwaterzuiveringsinrichtingen te lozen afvalwater.
2. Het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM) van 20 november 1991 (Stb. 613) dat eisen stelt met betrekking tot de eindverwerking van het zuiveringsslib.

Verder is tussen 1985 en 1995 de zuiveringscapaciteit (investeringslasten) toegenomen en wordt thans nagenoeg al het afvalwater dat op de riolering wordt geloosd, behandeld in een rioolwaterzuiveringsinrichting (rwzi).

Wordt ter vereenvoudiging met deze aspecten geen rekening gehouden, dan verklaren de toegenomen milieu-eisen aan de eindverwerking van afvalwater ongeveer 40% van de toename van de verontreinigingsheffing.

Tegenover de toegenomen kosten van de eindverwerking van afvalwater staan baten in de vorm van een vermindering van de milieubelasting. Zo is het zuiveringspercentage van rwzi's voor fosfaat van 42% in 1985 toegenomen tot 77% in 1996. De doelstelling van een zuiveringspercentage van 75 is hiermee gehaald. De totale fosfaatlozing via de rwzi's op oppervlaktewater daalde met name ten gevolge van het stellen van grenswaarden aan het effluent van 10,8 kton in 1985 tot 3,5 kton in 1995. De stikstoflozing van rwzi's op oppervlaktewater is sinds 1991 licht aan het dalen. Het zuiveringspercentage is voor stikstof toegenomen van 46 % in 1985 naar bijna 60 % in 1996. De komende jaren zal dit percentage stijgen naar 75.

Het BOOM-besluit stelt normen voor het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw. Met name daardoor is de hoeveelheid zuiveringsslib die voor hergebruik in aanmerking komt, gedaald van 1965 kton in 1985 tot 360 kton in 1995. Daarvoor in de plaats is met name storten en verbranden van zuiveringsslib gekomen. De totale hoeveelheid zuiveringsslib daalde van 3545 kton in 1985 tot 2135 kton in 1995.

Conclusie

Van de stijging van de reinigingsrechten en afvalstoffenheffing is maar een beperkt deel, minder dan de helft, terug te voeren op rijksbeleid. Dit rijksbeleid is evenwel in samenwerking met of soms zelfs op aandringen van de andere overheden tot stand gekomen. De door rijksbeleid toegenomen milieu-eisen aan de eindverwerking van afvalwater verklaren ca. 40% van de stijging van de verontreinigingsheffing. Tegenover de gestegen kosten staan duidelijke baten voor het milieu: een daling van de emissies naar de bodem, het water en de lucht. De meest aansprekende voorbeelden hiervan zijn een reductie van de dioxine- emissies met 99%, een verdrievoudiging van het hergebruik van afvalstoffen, een aanzienlijke vermindering van de hoeveelheid te storten afval en het terugbrengen van de fosfaatlozingen tot een derde van het niveau van 1985.

Tot slot

Gelet op de discussie over de toenemende lokale lastendruk, waarvan de kosten voor de verwijdering van afval en afvalwater onderdeel uitmaken, stelt het kabinet voor de lokale lasten te verlagen met f 100 per huishouden. Gemeenten worden voor deze lastenverlichting gecompenseerd. De gemeenten kunnen deze lastenverlaging doorgeven via de afvalstoffenheffing, het reinigingsrecht of het rioolafvoerrecht. Na twee jaren staat de vorm van lastenverlichting de gemeenten vrij. Het wetsvoorstel is bij de Kamer ingediend met het belastingplan en een bijbehorende nota van wijziging.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer