

Vergaderjaar 1999–2000

25 405

Milieu en economie

Nr. 30

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2000

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor VROM van 8 september 1999 over het onderzoek «knelpunten hergebruik van afvalstoffen» (25 405, nr. 28), heb ik toegezegd de Kamer voor 1 april 2000 te zullen informeren over de knelpunten die in het kader van dat onderzoek niet nader zijn geanalyseerd.

In mijn brief van 10 april jl. (kenmerk MBA 2000040209) heb ik u moeten melden dat de toegezegde rapportage eerst in mei zou kunnen worden toegestuurd omdat het overleg met het bedrijfsleven over een aantal knelpunten niet voor mei kon worden afgerond.

De rapportage die ik u hierbij doe toekomen heeft, zoals gezegd uitsluitend betrekking op de niet geanalyseerde knelpunten. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat knelpunten daarin niet nader zijn geanalyseerd om specifiek lopend overleg daarover niet te doorkruisen. U vindt deze niet geanalyseerde knelpunten in bijlage 3 van het onderzoeksrapport van W & S Transition- en Interimmanagement dat ik u bij brief van 12 maart 1999 (MBA/99149742) heb toegestuurd. Een kopie van de bijlage heb ik bijgevoegd. In deze bijlage zijn de knelpunten op nummervolgorde ingedeeld in een aantal categorieën. Die indeling en nummering wordt ook in deze rapportage aangehouden. Bij elk knelpunt is afzonderlijk aangegeven hoe daarmee is omgegaan en waartoe dat heeft geleid.

I. Punten die geen knelpunt zijn in de zin van het onderzoek

Knelpunt 1	De handhaving kan redelijker en effectiever
Aanpak	Het afgelopen jaar zijn er op het gebied van de handhaving belangrijke vorderingen gemaakt. Belangrijk element daarin vormen de op te richten servicepunten handhaving die de ruggegraat gaan vormen voor een betere en efficiëntere samenwerking van alle handhavingspartners, de provincies, gemeenten, waterschappen, politie, openbaar ministerie en andere rijksdiensten. De nieuwe aanpak waarover ik u bij brief van 8 september 1999 (kenmerk IMH/HI/HH/CN/me) heb geïnformeerd, zal onder meer leiden tot een landelijk uniforme handhaving. Bij het opstellen van het Landelijk Afvalbeheersplan zal worden nagegaan of en zo ja welke verbeteringen er op het gebied van de handhaving van het afvalstoffenbeleid nog verder mogelijk zijn.
Knelpunt 2	De taakstellingen voor hergebruik van batterijen moeten anders worden berekend.
Aanpak	Na overleg met de Stibat, die dit knelpunt heeft ingebracht, is in de nieuwe mededeling die jaarlijks op grond van het Besluit verwijdering batterijen door de branche moet worden gedaan, een berekeningsvoorschrift opgenomen dat geheel in lijn is met de wensen van de branche op dit punt.
Knelpunt 3	Overheid en bedrijfsleven concurreren op ongelijke voorwaarden
Aanpak	Op dit moment is reeds een aantal nationale en internationale regels van kracht die tot doel hebben mogelijke oneerlijke concurrentie te voorkomen tussen marktpartijen (waaronder overheidsbedrijven). Daarnaast wordt op dit moment in het kader van het MDW-traject gewerkt aan het opstellen van een wet Markt en Overheid. Doel van deze wet is regels te stellen voor overheidsorganisaties die marktactiviteiten (gaan) ontwikkelen.

II. Knelpunten gelegen in de markt, de technologie of expertise bij bedrijven

Knelpunt 1	Gips «uit de grond» is goedkoper, maar secundair gips is vaak beter
Aanpak	Het invoeren van een prijsprikkel zou dit knelpunt kunnen oplossen. De discussie over de wenselijkheid daarvan dient naar mijn mening echter in breder verband te worden gevoerd. De discussies over de vergroening van het belastingstelsel vormen wellicht het kader waarin één en ander aan de orde kan komen. Overigens kan worden gemeld dat de afzet van het rookgasontzwavelingsgips dat vrijkomt bij E-centrales, geen enkel probleem oplevert.
Knelpunt 2	De technologische ontwikkeling is nog niet altijd voldoende voortgeschreden

Aanpak	Voor het zoeken naar nieuwe verwerkingstechnieken is primair het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk. Vanuit de overheid wordt dat door middel van allerlei regelingen krachtig gestimuleerd. Het VROM-programma T 2000 dat zich richt op de technologische ontwikkeling van technieken voor de verwerking van afvalstoffen is daarvan een voorbeeld.
Knelpunt 3	Ontdoeners hebben soms onvoldoende expertise op afvalgebied.
Aanpak	De verbetering van de kennis bij de detailhandel over de mogelijkheden voor afvalscheiding en over inzameling en verwerking acht ik van groot belang. Om die reden zijn in de afgelopen jaren veelal met (financiële) steun van mijn ministerie, verspreid door het land in diverse winkelcentra en winkel-concentratiegebieden, proefprojecten uitgevoerd die tot doel hadden de verwijdering van het zogenaamde kantoor-, winkel en dienstenafval te optimaliseren. Daarnaast is in mijn opdracht het programma gescheiden inzameling van bedrijfsafval (GIBA) uitgevoerd. Bij de uitvoering van alle projecten was het bedrijfsleven, waaronder de brancheorganisaties Hoofdbedrijfsschap voor de detailhandel en de Raad voor het midden- en kleinbedrijf nauw betrokken. Daarnaast is overleg gevoerd met een aantal grootwinkelbedrijven. In de projecten is door middel van voorlichting ruime aandacht geschonken aan het verbeteren van de kennis bij bedrijven op het gebied van afvalstoffen.
Knelpunt 4	Het avi-tarief voor het verbranden van een reststroom van scheiding ligt soms hoger dan het tarief dat voor het verbranden van een ongescheiden afvalstroom moet worden betaald.
Aanpak	De temperatuur waarbij het verbrandingsproces in een afvalverbrandingsinstallatie optimaal verloopt, is doorgaans berekend op de calorische inhoud van integraal ingezameld huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval. Scheidingsresiduen hebben een calorische inhoud die afwijkt (naar boven of naar beneden) van die van het integraal ingezamelde afval. Indien die afwijking te groot is moet die reststroom voordat die in de verbrandingsoven kan worden verbrand, eerst worden gemengd met ander afval. Met andere woorden het verbranden van die reststroom vergt extra handelingen en daarvoor moet worden betaald.

III. Knelpunten gelegen in het imago van afvalstoffen

Knelpunt 1	Het negatieve imago van afvalstoffen remt het gebruik en de afzet van afvalstoffen.
------------	---

Aanpak	In de eerste plaats merk ik op dat dit knelpunt lang niet voor alle afvalstoffen geldt. De inzet van oud papier door de papierindustrie en glas uit de glasbak door de glasindustrie zijn voorbeelden van toepassingen van afvalstoffen die algemeen als zeer positief worden beoordeeld. Het (verder) verbeteren van het imago van afvalstoffen wordt op twee manieren aangepakt. Voorlichting door middel van bijvoorbeeld radio- en televisiepotjes «van het een komt het ander» is het ene spoor. Het andere spoor is het opheffen van de vergunningplicht voor het verwerken dan wel bewerken van afvalstoffen. In nauw overleg met het bureau milieuzaken en ruimtelijke ordening (BMRO) van de werkgeversorganisatie VNO/NCW wordt nagegaan voor welke afvalstromen algemene regels zouden kunnen worden opgesteld waarmee tevens de vergunningplicht zou kunnen worden opgeheven. Het laatste overleg daarover vond plaats op 18 mei jl. Tot op heden heeft dat overleg nog niet geleid tot voorstellen vanuit het bedrijfsleven voor te onderzoeken afvalstromen. Het overleg duurt voort. Overigens wijs ik er in dit verband op dat de overheid in toenemende bij aanbestedingen voorschrijft dat er producten of materialen worden toegepast die geheel of gedeeltelijk zijn vervaardigd uit tot secundaire grondstoffen opgewerkte afvalstoffen.
--------	---

IV. Knelpunten in de sfeer van het afvalstoffenbeleid

Knelpunt 1	Er is te weinig zelfregulering bij de vormgeving van het wit en bruingoed retoursysteem.
Aanpak	Het Besluit wit- en bruingoed maakt producenten/importeurs verantwoordelijk voor de verwijdering en verwerking van afgedankt wit- en bruingoed. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen moeten producenten/importeurs onder meer een verwijderingsstructuur opzetten. De producenten/importeurs moeten die verwijderingsstructuur vastleggen in een plan, dat ter goedkeuring aan de Minister van VROM moet worden voorgelegd. Het Besluit biedt producenten/importeurs de mogelijkheid te kiezen voor een verwijderingsstructuur voor uitsluitend het eigen merk, dan wel een collectieve verwijderingsstructuur voor meerdere merken. De suggestie die uit bovenvermeld knelpunt spreekt dat er te weinig zelfregulering is, deel ik dan ook niet.
Knelpunt 2	Het is vaak heel moeilijk om een vergunning voor de opslag van afvalstoffen te krijgen
Aanpak	Gelet op de mogelijke gezondheidsrisico's en/of milieuhygiënische problemen die het gevolg kunnen zijn van het opslaan van afvalstoffen, zal het duidelijk zijn dat het verlenen van vergunningen daarvoor een zorgvuldige besluitvorming vereisen. Alhoewel ik mij kan voorstellen dat die procedures door het bedrijfsleven als moeilijk of moeizaam worden ervaren, zie ik om bovenvermelde redenen geen aanleiding hierin enige versoepeling aan te brengen.

Knelpunt 3	Het beleid ten aanzien van boorgruis is niet juist.
Aanpak	Op grond van het huidige afvalstoffenbeleid is het storten in de diepe ondergrond verboden. Ik zie geen enkele aanleiding daarop een uitzondering te maken voor boorgruis. Dit temeer niet omdat voor een belangrijk deel van het boorgruis hergebruik mogelijk is. Voor het storten van de (geringe) hoeveelheden residuen die niet voor hergebruik geschikt zijn, is voldoende capaciteit in Nederland beschikbaar.
Knelpunt 4	Afval (grote brokken asfalt) moet soms naar een voorgeschreven verwerker en gaat daardoor onnodig de branche uit waardoor het minder optimaal wordt be- of verwerkt.
Aanpak	Asfalt dat als bouw- en sloopafval vrijkomt, valt onder het regime dat geldt voor bouw- en sloopafval. Dat dit, zoals impliciet wordt gesteld, tot een minder hoogwaardig hergebruik van asfalt zou leiden valt niet in te zien. Immers ook in dit geval wordt het asfalt weer ingezet bij de aanleg van wegen.
Knelpunt 5	Het toepassen van kunststofafval als energiedrager wordt soms niet geaccepteerd terwijl het een goede toepassing is.
Knelpunt 6	Het bijmengen van kunststofafval met primaire brandstof c.q. het geheel vervangen van primaire brandstof wordt ten onrechte niet toegestaan.
Aanpak	Kunststofafval wordt al dan niet door vermenging met primaire brandstoffen, toegepast als energiedrager. Afhankelijk van de hoeveelheid bijgestookt afval en/of eventuele vervuiling daarvan, kunnen extra eisen worden gesteld ten aanzien van de emissies. Er is overigens een aantal wijzigingen van de regelgeving in de maak die de nu nog bestaande verschillen tussen de emissie-eisen voor de verschillende installaties harmoniseert. Op initiatief van de Vereniging Milieubeheer Kunststofverpakkingen lopen op dit moment in dit kader twee projecten (Subcoal project = verbranden in E-centrales en REDOP project = verwerken in Hoogovens). Het Ministerie van VROM is hierbij betrokken. Naar aanleiding van eerdere discussies over eisen voor de recycling van kunststofafval is het project «Naar aanpassing van de normen voor toepassing van kunststofgranulaat» uitgevoerd. Dit project is in opdracht van mijn ministerie uitgevoerd. Uit deze studie blijkt dat indien er belemmeringen voor hergebruik zijn tengevolge van normeringen, bijvoorbeeld wettelijke eisen op grond van de Warenwet, het Bouwbesluit of CEN-, NEN of KOMO-normen, het bedrijfsleven zelf voldoende mogelijkheden heeft deze belemmeringen weg te nemen dan wel te voorkomen. Er zijn geen belemmeringen die specifiek door de Rijksoverheid dienen te worden weggenomen.
Knelpunt 7	Recyclers van kunststofafval worden ten onrechte gebonden aan de zware eisen voor de procesindustrie.

Aanpak	De bedrijfsactiviteiten en de aard van de stoffen en producten die daarbij worden ingezet dan wel worden geproduceerd zijn bepalend voor de voorschriften die aan de milieu-vergunning worden verbonden. De vergunning-procedure biedt voldoende mogelijkheden om in gevallen waarin men vindt dat er te strenge eisen worden gesteld, daartegen bezwaar en beroep aan te tekenen.
Knelpunt 8	Er wordt vergunning verleend voor het toepassen van ongebroken puin, hoewel er hoogwaardig beton tussen zit.
Aanpak	Uit overleg met de branche is gebleken dat knelpunt zich niet of nauwelijks meer voordoet. Zo het zich zou voordoen kan daartegen worden opgetreden. Immers op grond van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer is het toepassen als bouwstof van ongebroken puin verboden. Overigens worden in het MER dat ten behoeve van het Landelijk Afvalbeheersplan wordt opgesteld de stromen puin en zeefzand meegenomen.
Knelpunt 9	De export van ongebroken puin wordt ten onrechte toegestaan.
Aanpak	De export van ongebroken puin wordt alleen toegestaan wanneer wordt aangetoond dat het percentage hergebruik dat in het ontvangende land wordt gerealiseerd, minimaal gelijk is aan het percentage hergebruik dat in Nederland voor dezelfde stroom kan worden behaald. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan kan op grond van Europese regelgeving geen bezwaar tegen de voorgenomen export worden gemaakt.
Knelpunt 10	Het gebruik van mobiele brekers wordt te vaak toegestaan
Knelpunt 11	Voor mobiele brekers gelden ten onrechte lichtere eisen dan voor vaste brekers
Aanpak	Momenteel wordt in overleg met alle belanghebbenden gewerkt aan de voorbereiding van een Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) voor mobiele puinbrekers. In dat overleg wordt ook aandacht besteed aan knelpunten als hierboven aangegeven. De AmvB mobiele puinbrekers zal naar verwachting in werking treden tegelijk met het gewijzigde hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer.
Knelpunt 12	Het beoogde vervallen van de doelmatigheidstoets is bezwaarlijk
Aanpak	Het noemen van dit knelpunt lijkt voort te komen uit de wens van de branche om te voorkomen dat er nieuwe bedrijven toetreden tot de markt en er een te ruime verwerkingscapaciteit ontstaat. Dit spoort niet met het uitgangspunt van een vrije markt voor nuttige toepassing/hergebruik van afvalstoffen. Wat daarvan verder ook zij het is geen knelpunt in de zin van het onderzoek.

Knelpunt 13	Het verbranden van de herbruikbare lichte fractie van bouw- en sloopafval wordt ten onrechte toegestaan.
Aanpak	Het invoeren van een verbrandingsverbod zou dit knelpunt oplossen. Uit het verslag van het overleg van 9 september 1999 met de branche blijkt echter dat de omvang van het knelpunt niet zo groot is dat dit een verbrandingsverbod zou rechtvaardigen. Met branche-organisaties is daarom afgesproken om voorlopig niets te doen maar eerst af te wachten welke effecten het opengaan van de provinciegrenzen, het stortverbod voor deze afvalstroom en de toepassing van het bouwstoffenbesluit op dit knelpunt hebben.
Knelpunt 14	De provincies oordelen verschillend over de herbruikbaarheid van drinkwaterslib
Aanpak	In verschillende bestaande overlegstructuren waarin de drie overheden zijn vertegenwoordigd is de eenheid van beleid aan de orde geweest. Unaniem was men van mening dat situaties als door de waterleidingbedrijven geschetst zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dat heeft geleid tot mondelinge afspraken over betere afstemming en overleg.
Knelpunt 15	Freeriders worden aan lichtere regels gebonden dan degene die meedoen aan het retoursysteem.
Aanpak	De mening van de brancheorganisatie voor personen en bedrijfswagenbanden dat bedrijven die niet bij die brancheorganisatie zijn aangesloten (freeriders), aan lichtere regels worden gebonden, is onjuist. De vergunningvoorschriften en de wijze waarop die worden gehandhaafd zijn voor alle bedrijven die in de branche werkzaam zijn gelijk. Het knelpunt komt naar mijn mening voort uit de eisen die de brancheorganisatie zelf oplegt aan aangesloten bedrijven en de kosten die daarmee gepaard gaan.
Knelpunt 16	Het bouwstoffenbeleid en het bodembeleid gaan verschillend om met normen
Knelpunt 17	De methodiek van uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit is te belemmerend.
Aanpak	Op de normering, certificering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit ben ik reeds uitvoerig ingegaan in mijn brief van 24 november 1998 (DBO/98114823) en het daaropvolgende Algemeen Overleg op 10 december 1998. Bij de inwerkingtreding van het Bouwstoffenbesluit op 1 januari 1999 is voorts periodiek overleg met het bedrijfsleven van start gegaan. Daarin vindt onder meer gedachtenwisseling plaats over de knelpunten die het bedrijfsleven signaleert bij de implementatie en uitvoering van het Bouwstoffenbesluit en de oplossingen die daarvoor worden voorgesteld. Via dit overleg is het bedrijfsleven tevens betrokken bij de monitoring en evaluatie van de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit die thans worden voorbereid en waarover medio 2000 aan de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd.

V. Knelpunten met een milieutechnisch karakter

Knelpunt 1	De normstelling voor de verspreiding van bagger is te beperkend
Aanpak	Gelet op de vervuilingsgraad van baggerspecie en de noodzaak om de bodem te beschermen is dit naar mijn mening geen knelpunt dat zou moeten worden opgelost door de normstelling te versoepelen.
Knelpunt 2	De normstelling voor het mengen van virgin materiaal en recycled materiaal uit kunststoffen is te beperkend
Aanpak	Zie aanpak knelpunt 7 van categorie IV.
Knelpunt 3	De verplichte inname van kleine huishoudelijke apparaten is onnodig
Aanpak	In het overleg over de AmvB wit- en bruingoed is besloten de kleine huishoudelijke apparaten onder de werkingssfeer van deze AmvB te laten vallen. Dat overleg is nog maar vrij recent afgerond. Ik zie dan ook geen reden om de discussie die hierover tijdens het overleg over de AmvB wit- en bruingoed is gevoerd en tot besluitvorming heeft geleid, op dit moment als het ware via de «achterdeur» weer aan de orde te stellen.
Knelpunt 4	Bepaalde afvalstoffen zijn ten onrechte aangewezen als gevaarlijk afval
Aanpak	Op dit moment wordt in Europees verband gewerkt aan het opstellen van een nieuwe lijst van (gevaarlijke) afvalstoffen. De systematiek die daarbij wordt gevolgd voor de aanwijzing van gevaarlijke afvalstoffen is gebaseerd op de systematiek die is gevolgd bij het opstellen van de stoffen en preparaten richtlijn.
Knelpunt 5	Luchtemissie-eisen zijn voor avi's ten onrechte zwaarder dan voor energiecentrales.
Aanpak	Dit knelpunt heeft geen relatie met hergebruik van afvalstoffen. Overigens wordt, zoals reeds is aangegeven bij knelpunt 5 en 6 uit categorie IV, gewerkt aan het wegnemen van de verschillen tussen de emissie-eisen voor de verschillende installaties.
Knelpunt 6	Voor toepassing van compost gelden ten onrechte zwaardere eisen dan voor dierlijke mest
Aanpak	Dit knelpunt wordt binnenkort opgelost. Op 1 juli aanstaande treedt een convenant in werking waarin onder meer is vastgelegd dat de producenten van diervoeders het gehalte aan zware metalen daarin gaan beperken. Dit betekent onder meer dat vanaf 1 juli dierlijke meststoffen ook aan eisen moeten voldoen ten aanzien van zware metalen.

VI. Knelpunten die teruggaan op de Europese regelgeving

De knelpunten die onder deze categorie zijn vermeld, zijn alle knelpunten die een relatie hebben met de Europese afvalstoffenwetgeving. Over de vraag welke mogelijkheid Nederland heeft om deze knelpunten op te lossen bent u reeds eerder geïnformeerd en wel bij brief van 9 februari 2000 (kenmerk MBA 2000008241) waarmee ik u het rapport van professor Backes heb toegestuurd.

VII. Knelpunten die zijn gelegen in Nederlandse regels die niet behoren tot afvalstoffenregels

Knelpunt 1	De mededingingsregels kunnen optimale vormgeving van retourlogistiek in de weg staan.
Aanpak	De Nma heeft bij het beoordelen van de door de STIBAT en Autorecycling Nederland (ARN) ingestelde verwijderingsbijdragen, geoordeeld dat de verplichte doorberekening van deze bijdrage in strijd is met de Mededingingswet. De uitspraken van de Nma worden door STIBAT en ARN betwist. Wat daarvan verder ook zij : duidelijk is in ieder geval dat het opzetten en vormgeven (financieren) van systemen voor retourlogistiek ook na de uitspraken van de Nma nog steeds goed mogelijk is.
Knelpunt 2	Het BTW-tarief zou moeten worden verlaagd voor bepaalde gerecycleerde materialen
Knelpunt 3	Er zou een milieuheffing moeten komen op primaire grondstoffen waarvan de opbrengst wordt benut voor het wegnemen van knelpunten bij hergebruik.
Aanpak	Dit zijn geen knelpunten maar voorstellen voor mogelijk beleid. Het doorvoeren van dergelijke voorstellen moet gezien worden in het licht van de totale inzet van instrumenten in het afvalstoffenbeleid en mag, waar dergelijke heffingen slechts voor specifieke stromen zouden gelden, niet leiden tot onevenwichtigheden op de markt.
Knelpunt 4	Bij de subsidie voor groene energie geldt een extra eis voor avi's
Aanpak	Aan het beschikbaar stellen van een deel van REB-gelden aan avi's is door de Rijksoverheid terecht de eis verbonden dat avi's de gelden zullen gebruiken om het energetisch rendement van de installatie te verbeteren.

Met het uitbrengen van deze rapportage beschouw ik de uitvoering van de motie die aan het onderzoek naar de knelpunten bij het hergebruik van afvalstoffen ten grondslag ligt, als voltooid.

Ik hoop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk