

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1999

Nr. 64

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 1999

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 16 juni 1999 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **de brief van 16 februari met het kabinetsstandpunt over het onderzoek GFT-afval als bron van microbiële luchtverontreiniging en de beantwoording van vragen van de heer Klein Molekamp over het milieurendement en de kosten van de gescheiden inzameling van het GFT-afval (26 200-XI, nr. 50);**
- **de brief van 25 februari over gescheiden inzameling van afvalstoffen en GFT-afval (VROM-99-115).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Klein Molekamp** (VVD) merkte op dat hij dit overleg heeft aangevraagd omdat de minister kennelijk geen reden ziet om het beleid inzake de inzameling van GFT-afval aan te passen, hoewel er verschillende signalen zijn dat dit wel degelijk nodig is. Veel grote gemeenten hebben moeite met het landelijk beleid, terwijl zij natuurlijk veel dichter bij de mensen staan dan de landelijke overheid; een afvalverwerkingsbedrijf heeft zelfs geadviseerd om het GFT-afval in de ijskast te bewaren. Bovendien hebben twee onderzoeken die naar aanleiding van vragen van de VVD-fractie in opdracht van het ministerie van VROM hebben plaatsgevonden, aangetoond dat er nadelen kleven aan het huidige beleid. Uit het onderzoek van het Centrum voor energiebesparing blijkt immers dat de inzameling van GFT-afval weinig milieurendement oplevert, dat de gemeenten en de overheid nogal dogmatisch met het GFT-afval omgaan en dat het vaak nuttiger en goedkoper is om het afval achteraf te scheiden via nieuwe scheidingstechnieken; het onderzoek van de LU Wageningen toont aan dat bij de gescheiden inzameling van GFT-afval sprake is van gezondheidsrisico's en in huis van extra overlast als de GFT-bak niet vaak wordt geleegd. Het GFT-beleid in de landelijke gebieden werd door de heer Klein Molekamp niet ter discussie gesteld. Daar levert dat beleid immers compost van een vrij goede kwaliteit op en bovendien zijn daar minder gezondheidsklachten, omdat de GFT-bak daar makkelijker buiten kan

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA) en Udo (VVD).
Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkzma (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-Van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Voorhoeve (VVD) en Waalkens (PvdA).

staan. De discussie spitst zich dus toe op stadsdelen met veel hoogbouw: daar ontstaan mede door het GFT-afval gezondheidsklachten, met name bij carapatiënten, omdat het afval op balkon of binnenshuis wordt bewaard. Enkele grote steden willen daarom graag gebruik maken van de onder bepaalde omstandigheden door de wet geboden mogelijkheid om ontheven te worden van de wettelijke GFT-inzamelingsplicht. Voor die steden is het bovendien zeer frustrerend als de kwaliteit van hun GFT-afval zo slecht is dat het toch nog gestort of verbrand moet worden. Is het ten behoeve van de motivatie, het milieu, de volksgezondheid en de kosten dan niet beter om ervoor te zorgen dat stadsdelen met voornamelijk hoogbouw geen wettelijke inzamelingsplicht hebben of automatisch ontheffing daarvan krijgen?

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) zag op het punt van het gescheiden inzamelen van GFT-afval geen enkel gezondheidsprobleem. Bij een normale, regelmatige inzameling van GFT-afval is er immers niets aan de hand voor carapatiënten, die sowieso op allerlei punten alerter moeten zijn. Er zijn bovendien veel ernstigere problemen voor carapatiënten, zoals textiele vloerbedekking of het verkeer. Aan die problemen moet, bijvoorbeeld door een betere voorlichting iets worden gedaan, maar ook op die punten vormen die problemen niet de basis van het beleid.

Omdat het van belang blijft dat mensen bewust met hun afval omgaan en dat nuttig afval hergebruikt wordt, hechtte de heer Van der Steenhoven aan voortzetting van de gescheiden inzameling van GFT-afval. Dat systeem is ook succesvol en er zijn geen goede, milieukundig verantwoorde alternatieven. De gescheiden inzameling betreft 1,5 miljoen ton GFT ofwel 60% van de totale GFT-stroom; bijna al dat afval heeft een goede kwaliteit en wordt tot goede compost verwerkt. Bovendien wordt het GFT-afval pas enkele jaren gescheiden ingezameld; de ervaring leert dat de resultaten na verloop van tijd steeds beter worden omdat gedragsveranderingen op dit punt enige tijd vergen.

Ten behoeve van een verdere verbetering van de resultaten en ten behoeve van praktische oplossingen voor de problemen in binnensteden en flatwijken pleitte de heer Van der Steenhoven voor een betere voorlichting over de inzameling van GFT-afval en over de positieve elementen van diverse interessante lokale experimenten op het punt van gescheiden afvalinzameling; op die manier wordt tevens voorkomen dat diverse steden proberen om het wiel opnieuw uit te vinden. Welke steden zijn op dit punt goed bezig? Ontstaat er geen verwarring als bijvoorbeeld in Groningen in de ene helft van de stad wel gescheiden GFT-afval wordt ingezameld en in de andere helft niet? Hoe reageert de minister op het standpunt van de gemeente Rotterdam, die in tegenstelling tot Groningen geen alternatief heeft, maar toch niets ziet in gescheiden inzameling? De heer Van der Steenhoven pleitte voor aanvulling van de nog te verschijnen op 1997 betrekking hebbende rapportage over de gescheiden inzameling van afvalstoffen, met recente gegevens. Tot slot vroeg hij hoe het staat met de invoering van DIFTAR, op basis waarvan moet worden betaald voor de hoeveelheid afgeleverd afval.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) vond het geruststellend dat de in de brief van 16 februari weergegeven conclusies over de gezondheids-effecten en het milieurendement van de gescheiden inzameling van GFT-afval zijn onderschreven door de ministeries van VWS en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor haar was dit algemeen overleg dan ook niet nodig geweest, ook omdat zij tevreden was over het huidige systeem van gescheiden afvalinzameling: de aanlevering van gescheiden afval is ingebakken in het consumentengedrag, de compost is van goede kwaliteit en er is veel geïnvesteerd in composteerinrichtingen. Zij benadrukte dat

de door binnensteden aangeleverde compost van slechte kwaliteit slechts 0,5% van de totale hoeveelheid omvat.

De in de hoogbouwgebieden van grote steden bestaande knelpunten dienen naar de mening van mevrouw Augusteijn te worden opgelost via verbetering van de structuur van de inzameling en via verbetering van de voorlichting. Zij begreep niet waarom een relatief groene gemeente Groningen wil stoppen met de gescheiden inzameling van GFT-afval. Is dat niet strijdig met de sinds 1994 voor gemeenten geldende plicht om GFT-afval gescheiden in te zamelen?

Hoewel mevrouw Augusteijn het financiële argument niet doorslaggevend vond, wees zij erop dat composteren gemiddeld goedkoper is dan verbranden. Van groter belang achtte zij echter het feit dat per jaar al circa 2 miljoen ton verbrandbaar afval op basis van ontheffingen wordt gestort, omdat er te weinig verbrandcapaciteit is; als het GFT-afval niet gescheiden zou worden ingezameld, zou daar nog 1,5 miljoen ton afval bij komen. Een dergelijke ondermijning van dit onderdeel van het milieubeleid achtte zij onaanvaardbaar.

Mevrouw **Schreijer-Pierik** (CDA) wees erop dat luchtverontreiniging en stankoverlast als gevolg van GFT-afval kunnen worden verminderd door het frequent legen van de GFT-containers. Gemeenten moeten dus gestimuleerd worden om zich zeker in de warme periode te houden aan de wettelijk vastgestelde inzamelingsfrequentie van eenmaal per week; bovendien zouden zij de containers en emmers in de zomer vaker schoon kunnen maken. Welke mogelijkheden ziet de minister om de gemeenten op deze punten te stimuleren, gelet op het feit dat de afvalinzameling in veel gemeenten is geprivatiseerd?

Ter bestrijding van stank en ongedierte pleitte mevrouw Schreijer ook voor onderzoek naar andere opties, bijvoorbeeld het gebruik van andere GFT-hulpmiddelen en inzamelmiddelen, zoals binnenzakken. Zij vroeg of inmiddels afspraken zijn gemaakt met de composteerbedrijven over het zo uniform mogelijk hanteren van de acceptatieregels voor GFT-hulpmiddelen.

Mevrouw Schreijer informeerde naar de concrete voornemens en het concrete tijdspad bij het overleg van staatssecretaris Hoogervorst met de afvalophalers en het door hem geïnitieerde onderzoek naar uitbreiding van het normeringsinstrumentarium met betrekking tot de gezondheidsrisico's van beroepsmatige blootstelling aan microbiële componenten. Gelet op de beschikbare onderzoeksresultaten, moet op dat punt op korte termijn actie worden ondernomen en moeten de effecten op lange termijn van blootstelling aan microbiële componenten met vervolgonderzoek in kaart worden gebracht.

Ten behoeve van het brede, maar kwetsbare draagvlak voor gescheiden inzameling achtte mevrouw Schreijer het van belang om de voorgenomen voorlichtingscampagne niet alleen op de gemeenten en de carapatiënten, maar op het brede publiek te richten. Moet in de voorlichting overigens ook geen aandacht worden besteed aan andere microbiële bronnen in het binnenmilieu?

Het was mevrouw Schreijer niet duidelijk wat de minister precies voor ogen staat met de aansluiting van vervolgonderzoek bij het lopende PIAMA-onderzoek (Preventie en incidentie van astma en mijtallergie). Zij pleitte in ieder geval voor verder gezondheidkundig onderzoek en voor evaluatie van de gezondheidseffecten van het gehele binnenmilieu van huishoudens.

Mevrouw Schreijer vroeg op basis van welk onderzoek de minister concludeert dat het nog niet mogelijk is om goede compost te verkrijgen via nascheidingstechnieken en dat verbranden en storten milieukundige nadelen hebben. Wat zijn de ervaringen in het buitenland met de inzameling en verwerking van GFT-afval?

Gelet op het feit dat het GFT-afval tot compost wordt verwerkt, vroeg mevrouw Schreijer of aan het particulier gebruik van die compost als bodemverbeteraar microbiële gezondheidsrisico's zijn verbonden. Mevrouw Schreijer vond het een goede zaak dat de minister de verkoop van compost waarin ook Belgisch GFT-afval verwerkt is, tot nader order heeft gestaakt. Zij vroeg wanneer op dit punt onderzoeksresultaten bekend zullen zijn en of de compostkwaliteit systematisch wordt gecontroleerd; een steekproefsgewijze controle achtte zij onvoldoende. Tot slot vroeg mevrouw Schreijer hoeveel GFT-afval uit de binnensteden werkelijk van slechte kwaliteit is en hoe die kwaliteit verbeterd kan worden.

De heer **Schoenmakers** (PvdA) constateerde dat de onderzoeksresultaten aantonen dat het huidige systeem van gescheiden afvalinzameling niet strijdig is met de regelgeving inzake arbeidsomstandigheden of volksgezondheid. Hij vond het probleem voor carapatiënten in deze discussie niet echt relevant, omdat zij in heel Nederland en niet alleen in de hoogbouw van binnensteden wonen. Omdat het uit de grote steden afkomstige kwalitatief slechte deel van de compost alleen als percentage van de totale landelijke hoeveelheid compost is weergegeven, vroeg de heer Schoenmakers hoe groot het aandeel van die slechte compost is in de door die steden geleverde compost. Daarnaast vroeg hij of gemeenten zich eenzijdig kunnen onttrekken aan de verplichting om het afval gescheiden in te zamelen en of de minister gemeenten dan kan verplichten om een plan van aanpak te ontwikkelen om de streefcijfers toch te halen en om storting of verbranding van het afval te voorkomen. Mede omdat na verbranding van afval een residu overblijft en omdat storting van afval leidt tot uitstoot van methaangas, bepleitte de heer Schoenmakers een verdere bevordering van het composteren van GFT-afval. Daarbij wees hij er ook op dat composteren de goedkoopste optie is, zeker na de gelijkstelling van de tarieven voor verbranding en storting. Omdat de inzameling van het afval en de afzet van de compost een grote logistieke operatie vergen, pleitte hij echter ook voor meer investeringen in vergistingstechnieken; wellicht kan ook het probleem van de slechte kwaliteit van een deel van het GFT-afval op die manier worden opgelost.

Het antwoord van de regering

De **minister** benadrukte dat gescheiden afvalinzameling geen dogma is, maar alleen wordt voortgezet zolang zij voldoet en geen grote nadelige effecten heeft. Na ontvangst van het rapport over de gezondheidseffecten heeft hij de onderzoekers daarom persoonlijk gesproken om er zeker van te zijn dat de brief van 16 februari een juist beeld zou geven van de onderzoeksresultaten. Carapatiënten kunnen inderdaad gezondheidsproblemen krijgen als hun binnenshuis staande GFT-emmer niet vaak wordt geleegd; daarbij speelt ook de aard van de vloerbedekking een rol. Naast voortzetting van het gezondheidsonderzoek in aansluiting op het lopende PIAMA-onderzoek naar het totale binnenmilieu in woningen hebben de onderzoekers daarom geadviseerd dat carapatiënten een zodanig binnenmilieu creëren dat hun gezondheidsklachten daardoor niet toenemen en dat zij de GFT-emmer frequent legen, bij voorkeur twee keer per week. Bovendien kunnen carapatiënten, omdat gescheiden aanlevering van het afval niet wettelijk verplicht is, hun GFT-afval ook storten in een normale vuilniszak, hoewel dat in verband met de wenselijkheid van gescheiden inzameling niet aangeraden wordt. Gemeenten zijn weliswaar verplicht om het GFT-afval gescheiden in te zamelen, maar de minister wees erop dat zij op basis van de artikelen 10.11 en 10.12 van de Wet Milieubeheer zelf kunnen besluiten om voor

een gedeelte van de gemeente van die verplichting af te wijken. Daarvoor zijn in het kader van het afvaloverlegorgaan drie criteria afgesproken:

1. het GFT-afval is structureel zo verontreinigd dat de verwerkingsinrichting het niet meer accepteert;
2. naar het oordeel van de desbetreffende gemeente kleven aan de gescheiden inzameling van GFT-afval in bepaalde delen van de gemeente, bijvoorbeeld oude wijken of hoogbouwwijken, milieuhygiënische bezwaren;
3. naar het oordeel van de gemeente is er een onredelijke kostenverhouding ten opzichte van alternatieven.

Als een gemeente op basis van een van deze criteria wil afwijken van de verplichting tot gescheiden inzameling, hoeft zij daarvoor geen toestemming van het departement te vragen; zij hoeft dit alleen te melden aan de Milieu-inspectie. Sommige steden, bijvoorbeeld Amsterdam, maken voor bepaalde wijken gebruik van deze mogelijkheid; mede hierdoor wordt 40% van het GFT-afval niet gescheiden ingezameld.

De minister ontkende dat er spanning bestaat tussen gemeenten en het Rijk en beschouwde het huidige systeem als sluitend. Aan alle gemeenten wordt voorlichting gegeven over het nut van het landelijke beleid, maar zij hebben de vrijheid om zelfstandig te besluiten om geen GFT-afval in te zamelen in stadsdelen waar dat moeilijk is; van de gemeente Rotterdam heeft hij overigens ook nooit een verzoek tot ontheffing ontvangen. Hij beschouwde het niet als zijn taak om gemeenten afzonderlijk op dit punt aan te spreken. De wet staat echter niet toe dat hele gemeenten stoppen met de gescheiden inzameling van GFT-afval; bovendien wordt van gemeenten verwacht dat zij verantwoord en beredeneerd van de afwijkingsmogelijkheid gebruikmaken en dat zij bij stopzetting van de gescheiden inzameling een alternatief hebben.

Desgevraagd ging de minister in op de voornemens van de gemeente Groningen. Als die gemeente werkelijk in de hele stad met de gescheiden inzameling van GFT-afval wil stoppen, is dat in beginsel in strijd met de wet. In een dergelijk geval vraagt hij aan de Milieu-inspectie een advies. Dat advies zal mede gebaseerd zijn op de door het Afvaloverlegorgaan afgesproken criteria en het door Groningen uitgevoerde onderzoek ter vergelijking van het huidige systeem en vergisting op basis van nascheiding; de Milieu-inspectie zal de gemeente Groningen ook wijzen op het belang van een zorgvuldige communicatie over haar voornemen. Op basis van het advies zal de minister zich de vrijheid voorbehouden om contact op te nemen met het gemeentebestuur; hij zegde toe dat de Kamer dat advies zal ontvangen.

De minister onderscheidde twee alternatieven voor het bestaande proces van composteren: vergisting van niet gescheiden afval en vergisting van vooraf gescheiden afval. Vergisting van niet gescheiden afval levert echter naast energie een vervuild residu van 30% op dat alleen kan worden gestort of verbrand; bovendien is de kwaliteit van de geproduceerde compost niet hoog. Vergisting na voorafgaande scheiding van het afval is gunstiger voor het milieu, want daarbij ontstaat niet alleen energie, maar ook schone compost. Op dit moment zijn er echter slechts twee vergistingsinstallaties voor gescheiden afval, zodat de bevordering van deze techniek investeringen vereist. Het bestaande proces van composteren levert goede compost op als het afval goed is gescheiden; het feit dat gemeenten waarvan een groot deel van het GFT-afval geen goede kwaliteit heeft, de desbetreffende wijken kunnen uitzonderen van gescheiden inzameling, heeft op dit punt dus een gunstig effect. De via gescheiden inzameling en verwerking geproduceerde compost vervangt bovendien veen, dat anders in andere landen afgegraven zou moeten worden en naar Nederland zou moeten worden vervoerd.

Tot slot ging de minister in op de situatie met betrekking tot het Belgische GFT-afval dat is ingezameld na 1 april 1999. Toen hij op 10 juni vernam dat dit afval dioxine zou kunnen bevatten, heeft hij direct de opdracht

gegeven om de afzet van de op basis van dat afval geproduceerde compost te stoppen. Hij achtte het beter om uit voorzorg misschien te voorzichtig te zijn dan om misschien te weinig voorzichtig te zijn en voelde zich daarin gesterkt doordat ook de Kamer de nadruk legt op het gezondheidsaspect. De maatregel schept zekerheid voor consumenten over de betrouwbaarheid van de te koop aangeboden compost en is daardoor op de lange termijn ook in het voordeel van de afvalverwerkingsbranche, die er dan ook begrip voor heeft. Inmiddels zijn met de afvalverwerkingsbedrijven en het RIVM afspraken gemaakt over onderzoek door het RIVM om te bepalen of het desbetreffende GFT-afval dioxine bevat. Waarschijnlijk zal dat onderzoek enkele weken vergen; het zal, of het nu steekproefsgewijs zal plaatsvinden of niet, in elk geval afdoende zijn.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Klein Molekamp** (VVD) concludeerde dat gemeenten zelf bepaalde stadsdelen mogen uitzonderen van de plicht tot gescheiden inzameling van GFT-afval en dat zij het Rijk dus ten onrechte verantwoordelijk stellen voor de in die stadsdelen aan de orde zijnde problemen als gevolg van die inzamelingsmethode; blijkbaar zijn de gemeenten zich onvoldoende bewust van hun grote autonomie op dit punt. Hij was overigens van mening dat hele gemeenten zich moeten kunnen onttrekken aan de verplichting tot gescheiden afvalinzameling als zij daarvoor een milieuverantwoord alternatief hebben.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) vroeg of de minister gemeenten die overwegen om de inzameling van GFT-afval in binnensteden of in hoogbouwwijken te beëindigen, stimuleert om daar toch mee door te gaan. Veel steden met oude binnensteden en hoogbouw tonen immers aan dat gescheiden inzameling ook daar mogelijk is. Daarnaast verzocht de heer Van der Steenhoven de minister om de Kamer schriftelijk te informeren over wat er terecht is gekomen van de acties die in het najaar van 1998 zijn afgesproken in een overleg dat ook al betrekking had op dioxine.

Mevrouw **Schreijer-Pierik** (CDA) verzocht de minister om de gemeenten per brief te informeren over de stand van zaken, mede om het goede van de huidige regeling te behouden. Over het algemeen steunen de burgers die regeling immers en er zijn op dat punt veel goede dingen in gang gezet.

De heer **Schoenmakers** (PvdA) vroeg de minister naar de gevolgen van de nieuwe tariefstructuur per 1 januari 2000 voor de inzameling van GFT-afval.

De **minister** zegde toe dat hij in de op 1997 betrekking hebbende rapportage over de gescheiden inzameling van afvalstoffen ook zal ingaan op een aantal van de gestelde specifieke vragen, bijvoorbeeld over de nieuwe tariefstructuur; daardoor zal de Kamer die rapportage iets later dan de eerste week van juli ontvangen. Op korte termijn zal hij de Kamer laten weten of het mogelijk is om haar de rapportage over 1998 samen met de rapportage over 1997 toe te zenden. Hij zal overigens nagaan waarom de voltooiing van de rapportages over 1996 en 1997 zoveel tijd heeft gevegd.

De minister bevestigde dat gemeenten ongelijk hebben als zij zich op dit punt werkelijk achter het Rijk verschuilen. Zij hebben echter wel gelijk als zij zeggen dat het Rijk graag wil dat de gescheiden afvalinzameling wordt voortgezet, want daartoe worden zij inderdaad gestimuleerd.

Vergisting werd door de minister alleen als een goed alternatief beschouwd als zij plaatsvindt op basis van voorafgaande afvalscheiding. Hij wil die techniek graag stimuleren, maar weet niet of daar financiële mogelijkheden voor zijn.

Tot slot deelde de minister mee dat hij naar aanleiding van de dioxine-crisis en het toenemende aantal incidenten op het snijvlak van milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid zijn collega's van VWS, Economische Zaken en LNV heeft uitgenodigd om ten behoeve van een grotere effectiviteit overleg te voeren over een zo goed mogelijke afstemming van de op deze terreinen betrekking hebbende instrumenten en regelgevende bevoegdheden. Daarnaast heeft hij alle milieu-inspecties, inclusief de provinciale milieu-inspecties, uitgenodigd voor overleg over knelpunten op deze terreinen. Tot slot heeft hij VNO/NCW en MKB-Nederland gewezen op de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven op deze punten en heeft hij die organisaties uitgenodigd voor overleg met hem en de minister van VWS.

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier