

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2001

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) is in de Tweede Kamer een motie Klein Molekamp cs aanvaard waarin de regering wordt verzocht actief te streven naar **harmonisatie van het Europese afvalbeleid** en de Kamer minstens eenmaal per jaar te rapporteren over de voortgang (Tweede Kamer vergaderjaar 2000–2001, 26 638, nr 28). Ik heb toegezegd dat ik ter uitvoering van genoemde motie de Tweede Kamer jaarlijks per brief op de hoogte zal stellen over de stand van zaken bij het realiseren van een gelijk speelveld en over de activiteiten die Nederland onderneemt om harmonisatie en meer specifiek een gelijk speelveld voor verbranding in de Europese lidstaten te realiseren. Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

Achtereenvolgens zullen aan de orde komen de harmonisering in internationaal verband van definities en begrippen en de stand van zaken ten aanzien van het op Europees niveau bereiken van een gelijk speelveld bij het beheer van afvalstoffen. Verder zal ik in deze brief ingaan op de resultaten van het door de Erasmusuniversiteit uitgevoerde onderzoek naar de effecten van het openstellen van de landsgrenzen voor brandbaar afval op de doelstellingen van het Nederlandse afvalbeleid en op de financiële positie van de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties.

Harmonisatie van termen en definities

Afvalstof – niet-afvalstof

De discussies over het onderscheid afvalstof – niet afvalstof heeft het afgelopen jaar diverse keren op de agenda gestaan van het Comité voor de aanpassing aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang van de regelgeving inzake afvalstoffen (beter bekend als het TAC). In mei van het vorige jaar werd er voor de bespreking van deze onderwerpen op initiatief van Nederland een extra vergadering van het TAC belegd in

Rotterdam. Alle lidstaten waren daar aanwezig behalve Griekenland en Luxemburg. Ook daar is het evenwel nog niet mogelijk gebleken tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Die constatering was voor de toenmalige vertegenwoordiger van de Europese Commissie de heer L. Krämer reden aan te kondigen dat de Commissie medio september 2000 zelf met voorstellen zou komen om aan deze langlopende discussies een einde te maken. Tot op heden zijn, waarschijnlijk mede als gevolg van het aantreden van nieuwe commissarissen en personeelsmutaties in de ambtelijke top van DG XI, die voorstellen evenwel uitgebleven. Positief in dit verband is evenwel het feit dat, vooral dankzij Nederlandse inbreng, in het gemeenschappelijk standpunt van het Europees Parlement en de Raad van Europa over het zesde communautaire Milieu Actie Programma (MAP) is vastgelegd dat het onderscheid tussen afvalstof – niet afvalstof moet worden verduidelijkt en dat er adequate criteria moeten worden ontwikkeld op basis waarvan het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering kan worden gemaakt. Over de reactie van het Europese hof over de prejudiciële vragen van de Raad van State betreffende het onderscheid afvalstof niet-afvalstof heb ik u geïnformeerd met mijn brief van juni 2000 (SAS200 007 5867). De zitting van de Raad van State over de beroepszaken waarop de prejudiciële vragen betrekking hadden heeft inmiddels plaatsgevonden, maar een uitspraak in deze zaken is nog niet gedaan.

Onderscheid nuttige toepassing – verwijdering

Voor verschillende vormen van behandeling van afvalstoffen bestaat discussie over de vraag of sprake is van nuttige toepassing of van verwijdering. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verbranden van afvalstoffen met energieteerugwinning en voor het toepassen van vliegias als opvulmateriaal in mijnen. Een duidelijk antwoord op deze vraag is van belang omdat de aanduiding van een handeling als nuttige toepassing of verwijdering bepaalt of er al dan niet beperkingen kunnen worden gesteld aan grensoverschrijdend transport. Op Europees niveau zijn het afgelopen jaar weinig vorderingen op dit punt gemaakt. De Raad van State heeft vorig jaar een aantal prejudiciële vragen gesteld aan het Europees hof die duidelijkheid op dit punt moeten geven.

In het recent aan u voorgelegde voorontwerp beleidskader van het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) is, bij gebrek aan Europese criteria op dit vlak, een eigen invulling gegeven aan deze voor de sturing van afvalstoffen belangrijke begrippen.

De belangrijkste hiervan is het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij het verbranden van afvalstoffen. Deze invulling is gebaseerd op een inschatting van de uitkomst van de Europese discussie op dit punt.

Recent is een discussienotitie van de commissie ontvangen waarin een voorstel op dit punt wordt gegeven. Het voorstel heeft nog geen definitieve status. Het is dan ook nog te vroeg om te zeggen wat de uitkomst van de discussie zal zijn. Wel is het verheugend om te kunnen constateren dat het voorstel van de commissie redelijk in de buurt ligt van hetgeen in het voorontwerp beleidskader van het Landelijk Afvalbeheersplan wordt voorgesteld. Het biedt de ruimte om de in het LAP gewenste sturing van de in het LAP genoemde stromen zoals huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval alsmede laagcalorische stromen te realiseren.

Harmonisatie van lijsten

Nederland streeft er naar om de bestaande lijsten van afvalstoffen (OESO-lijsten, lijsten volgens het verdrag van Bazel, en de Europese afvallijsten

en de Marpol-lijsten) te harmoniseren op Europees en mondiaal niveau. In dit verband kan worden vermeld dat de Europese lijsten van afvalstoffen (Eural) op 1 januari 2002 volledig zal zijn geïmplementeerd en in Nederlandse lijsten zullen zijn omgezet.

Gelijk speelveld bij het beheer van afvalstoffen

Een gelijk speelveld bij het beheer van afvalstoffen is een belangrijke randvoorwaarde om bij open grenzen de eigen beheersstructuur en het realiseren van de doelstellingen ten aanzien van het beheer van afvalstoffen niet in gevaar te brengen. Hierbij zijn verschillende aspecten aan de orde namelijk: gelijkwaardige emissie eisen, gelijkwaardige beleidsuitgangspunten ten aanzien van de voorkeursvolgorde bij het beheer van afvalstoffen, gelijkwaardige instrumenteninzet om deze voorkeursvolgorde ook te realiseren (bijvoorbeeld stortverboden en stortheffingen) en de fysieke aanwezigheid van voldoende faciliteiten en verwijderingscapaciteit om afvalstoffen te beheren.

In het navolgende ga ik op deze aspecten in. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de studie die de Erasmus Universiteit in opdracht van mijn ministerie heeft uitgevoerd naar de gevolgen van het op dit moment openen van de landsgrenzen voor het verbranden van afvalstoffen.

Emissie-eisen bij het beheer van afvalstoffen

Ongelijke emissie eisen bij het beheer van afvalstoffen kunnen leiden tot een oneigenlijk concurrentie voordeel voor afvalverwerkende bedrijven die aan minder strenge milieu eisen hoeven te voldoen. Daar waar de eisen in het buitenland lager zijn kan het bestaansrecht van een hoogwaardige afvalbeheersstructuur in eigen land in gevaar komen.

Vorig jaar zijn EU richtlijnen voor het verbranden en storten van afvalstoffen gepubliceerd. Hiermee zijn de emissie eisen voor deze methoden van afvalbeheer in belangrijke mate geharmoniseerd.

Voor wat betreft verbranden geldt dit zowel voor verbranden als verwijderen als verbranden als vorm van nuttige toepassing. Voorbeelden van dit laatste zijn het bijstoken van afvalstoffen in E-centrales en het inzetten van afvalstoffen als brandstof in cementovens. Bovenstaande betekent niet dat overal in Europa er ten aanzien dit aspect nu al direct sprake is van een gelijk speelveld is, wel dat dit binnen een overzienbaar aantal jaren bereikt zal worden.

Beleidsuitgangspunten bij het beheer van afvalstoffen en de implementatie daarvan

Een belangrijk element van het realiseren van een gelijk speelveld is dat landen de zelfde uitgangspunten hanteren bij het beheer van afvalstoffen (met name de voorkeursvolgorde bij het beheer van afvalstoffen) en ook beschikken over de (sturings)instrumenten om deze beleidsuitgangspunten te realiseren. Zolang bijvoorbeeld in Duitsland het storten van afvalstoffen niet is verboden of onaantrekkelijk is gemaakt, hebben afvalverbrandingsinstallaties in dat land grote moeite afval tegen kostendekkende tarieven aan te trekken. Omdat leegstand van een afvalverbrandingsinstallatie bijzonder kostbaar is, kontrakteren de betreffende avi's afval tegen tarieven die onder de kostprijs liggen. Een situatie die tot voor kort (voor de verhoging van de stortbelasting) ook in Nederland bestond. Het openen van de grenzen voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van verwijdering zal er toe leiden dat Duitse afvalverbrandingsinstallaties Nederlands afval zullen trachten aan te trekken tegen relatief lage tarieven (beter lage tarieven dan leegstand). Dit heeft een drukkend effect op de

tarieven in Nederland. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat Nederlandse avi's hun tarieven moeten aanpassen en niet langer kostendekkend kunnen werken. Ook wordt hiermee de prikkel voor het preventie en nuttige toepassing weggenomen.

Op Europees niveau worden voor wat betreft het beheer van afvalstoffen (de voorkeursvolgorde) dezelfde uitgangspunten gehanteerd als in Nederland. De instrumenten om dit ook daadwerkelijk op Europees niveau te realiseren zijn echter beperkt. Voor specifieke materialen zoals verpakkingen, autowrakken en wit- en bruingoed zijn er op Europees niveau harde doelstellingen geformuleerd en instrumenten ontwikkeld die een harmoniserend effect hebben. In meer generieke zin zijn er echter nauwelijks instrumenten om een wijze van beheer van afvalstoffen conform de voorkeursvolgorde af te dwingen. De richtlijn Storten, op grond waarvan het storten van organisch materiaal in een periode van 15 jaar moet worden afgebouwd tot 30% van de hiervan in 1995 gestorte hoeveelheid, is in dit opzicht wel duidelijk maar qua termijnen weinig ambitieus.

In het afgelopen jaar is door de Erasmus universiteit in opdracht van mijn ministerie, in het kader van het opstellen van het Landelijk Afvalbeheersplan onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken in andere Europese landen op het gebied van afvalbeheer en de gevolgen voor de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties en het Nederlandse afvalstoffenbeleid van het openstellen van de landsgrenzen voor afval dat in een afvalverbrandingsinstallatie moet worden verbrand.

De voornaamste conclusies van dit onderzoek luiden:

- Er is op dit moment op EU-niveau geen regeling die het storten van afvalstoffen verbiedt of sterk ontmoedigd. Evenmin valt te verwachten dat dit op een afzienbare termijn zal worden ontwikkeld.
- In België (Vlaanderen) wordt door middel van een systeem van gedifferentieerde heffingen op storten *en* verbranden het verwijderen van afval in het algemeen en het storten van brandbaar afval in het bijzonder financieel belast om nuttige toepassingen te bevorderen. Dit leidt ertoe dat de beschikbare verbrandingscapaciteit volledig wordt benut. Deze heffingen gelden ook bij export. De betreffende kennisgever moet over de geëxporteerde hoeveelheid restafval dezelfde heffing aan het Vlaamse Gewest afdragen, tenzij in het ontvangende land al een heffing bestaat. Is deze heffing echter lager, dan moet het verschil worden afgedragen.
- In Duitsland zal in 2005 een landelijk geldend stortverbod voor huishoudelijk afval in werking treden. De facto heeft dit hetzelfde effect als de in Nederland voorgestane zeer sterke verhoging van de stortbelasting: het storten van brandbaar of herbruikbaar afval is geen alternatief meer.
- Zweden geeft een flink belastingvoordeel wanneer afval wordt ingezet als brandstof en niet wordt verbrand in een afvalverbrandingsinstallatie dan wel wordt gestort. In de overige landen geldt (nog) geen stortverbod maar wordt het storten van afval wel belast. De heffingen zijn echter zeer bescheiden.
- Het aantal lidstaten dat directe invloed heeft op de concurrentiepositie van Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties bij open landsgrenzen is volgens het onderzoek beperkt; alleen België, Duitsland en Frankrijk zijn direct van belang voor de Nederlandse afvalmarkt en van invloed op het Nederlandse beleid.
- Wanneer thans de landgrenzen voor brandbaar niet herbruikbaar afval zouden worden opgeheven, komen de Nederlandse avi's in financiële problemen. Zij kunnen dan niet concurreren met vooral Duitse avi's die op hun beurt momenteel nog moeten concurreren tegen de lage tot zeer lage storttarieven in Duitsland waar nog geen stortverbod geldt.

Op basis van deze studie en andere informatie kan geconcludeerd worden dat er ontwikkelingen in de Nederland omringende landen zijn die het gelijke speelveld voor de verbranding van afval dichterbij brengen. In het voorontwerp beleidskader van het Landelijk Afvalbeheersplan wordt hierop nader ingegaan. Er wordt daarin beleid geformuleerd voor de overgangperiode naar een vrije Europese verbrandingsmarkt, waarbij de Nederlandse verbrandingsmarkt wordt voorbereid op een situatie van open grenzen.

Niet alleen voor brandbare afvalstoffen is een gelijk spel veld van belang. Ook voor afvalstoffen die nuttig kunnen worden toegepast is het van belang dat er sprake is van een gelijk speelveld.

In het LAP wordt door middel van zogenaamde minimum standaards aangegeven op welke wijze, i.c. welk niveau van hoogwaardigheid de verschillende afvalstromen minimaal dienen te worden verwijderd.

Zo zal er bijvoorbeeld voor de verwerking van oud papier als minimum standaard materiaalhergebruik worden voorgeschreven en voor het verwijderen van (integraal ingezameld) huishoudelijk afval, verbranden. De keuze voor een minimum standaard wordt ondermeer gebaseerd op een MER.

Het afgelopen jaar is in opdracht van mijn ministerie onderzocht of er mogelijkheden zijn om ook in Europees verband een systeem van minimum standaards in te voeren. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat in landen waar nu reeds nu meer dan 50% van het afval op de een of andere manier nuttig wordt toegepast zijn geïnteresseerd in de invoering van minimum standaards. Uit het onderzoek blijkt voorts dat de Europese Commissie bereid is de discussie over de invoering van minimum standaards binnen de EU te starten. Voorwaarde daarvoor is wel dat de invoering van minimum standaards niet op gespannen voet staat met de regels van de interne markt. Om de discussie op dit punt op gang te brengen komt op initiatief van Nederland op 9 juli aanstaande het Europese Afval Comité in Nederland bijeen. Doel van deze bijeenkomst is dat de landen die evenals Nederland belangstelling hebben voor de invoering van minimum standaards gezamenlijk een «werkdocument» opstellen waarin ondermeer zal worden ingegaan op de wenselijkheid van Europese minimum standaards en waarin voorstellen zullen worden gedaan voor de wijze waarop die minimum standaards zouden kunnen worden ingevoerd.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er op het gebied van harmonisatie van definities en begrippen nog weinig voortgang is geboekt. Behalve op het gebied van harmonisatie van afvalstoffenlijsten (Eural). Voor wat betreft het level playing field voor verwijdering zijn emissie-eisen grotendeels geharmoniseerd maar nog niet geïmplementeerd. Mogelijkheden om afvalstromen te sturen (voorkeursvolgorde) zijn beperkt. De vooruitzichten in aangrenzende landen zijn evenwel positief.

In een volgende brief zal ik nader ingaan op de mate en de termijn waarbinnen in de ons omringende landen aan de gestelde criteria voor een level playing field kan worden voldaan. Daarbij zal ik aangeven volgens welke planning verder kan worden toegewerkt naar het openstellen van de landsgrenzen voor brandbaar afval. Tevens zal ik daarbij de resultaten van een nu lopend onderzoek betrekken, dat gericht is op de mogelijkheden van euregionale afspraken tussen grensregio's inzake het

verbranden van afval, vooruitlopend op het opengaan van de landsgrenzen.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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