

Vergaderjaar 2005–2006

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 41

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2005

In het Landelijk afvalbeheerplan 2002–2012 (LAP) is aangegeven dat jaarlijks een rapportage over de voortgang van de uitvoering van het LAP wordt opgesteld. Op 24 juni 2004 heb ik u de eerste voortgangsrapportage aangeboden (kamerstuk 27 664, nr. 30). De tweede voortgangsrapportage (oktober 2005) bied ik u hierbij aan¹.

De rapportage bevat een (voor zover beschikbaar) kwantitatief en kwalitatief overzicht van de uitvoering van het LAP tot en met 2004, waarbij de resultaten van de uitvoering worden vergeleken met de in het LAP vastgelegde doelstellingen. Waar zinvol is de actuele stand van zaken tot en met medio 2005 weergegeven.

In deze brief zal ik eerst kort enkele belangrijke conclusies uit de voortgangsrapportage weergeven. Vervolgens ga ik in op de ontwikkelingen met betrekking tot producentenverantwoordelijkheid. Als laatste geef ik u mijn standpunt over het openen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen.

1. Enkele belangrijke conclusies uit de voortgangsrapportage

- Het totale afvalaanbod is in de periode 2000–2003 gedaald met ongeveer 2,6%, terwijl het BBP in die drie jaar met 0,6% is gegroeid. Hoewel een periode van drie jaar kort is voor uitspraken over trends lijkt voor het totale afvalaanbod een absolute ontkoppeling zichtbaar. De beoogde ontkoppeling voor het afval van consumenten en voor afval uit de handel/diensten/overheid-sector (HDO) is over deze periode van drie jaar nog niet gerealiseerd. Wel is in het jaar 2003 voor beide stromen het afvalaanbod sterker gedaald dan het BBP. De toekomst zal moeten uitwijzen of hier inderdaad sprake is van een trendbreuk.
- De doelstelling om het nuttig toepassen van afvalstoffen verder te stimuleren, heeft de afgelopen jaren nog niet tot zichtbaar resultaat

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

geleid. Procentueel is de totale nuttige toepassing tussen 2000 en 2003 constant gebleven rond de 80–81%.

- In 2003 is ten opzichte van 2002 de totale hoeveelheid gestort afval gedaald met ongeveer 11%. Dit percentage heeft betrekking op afval dat in Nederland zelf is gestort. Van al het afval dat in Nederland is ontstaan, is in 2003 uiteindelijk ongeveer 4,5% op een stortplaats binnen Nederland dan wel erbuiten terecht gekomen. In voorgaande jaren was dit nog respectievelijk 7,7% (2001) en 6,2% (2002). Voor 2004 is een verdere daling van het storten zichtbaar.
- Ook de daling van het storten van brandbaar afval heeft zich in 2003, 2004 en begin 2005 doorgezet. Omdat op 1 juni 2005 in Duitsland het stortverbod voor onbehandeld afval van kracht is geworden, kan Nederlands afval echter niet meer zo makkelijk in Duitsland terecht. Dit leidt tot een groter aanbod op de Nederlandse markt. Omdat er in Nederland nog onvoldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is, wordt verwacht dat het storten in Nederland gaat toenemen. De toename van het aantal ontheffingen van het stortverbod sinds 1 juni 2005 bevestigen die verwachting.
- Zowel het aandeel duurzame energie in het algemeen als de bijdrage daaraan van afvalbeheer lag in 2003 lager dan in 2002. Voor 2004 lijkt de inzet van afval in energiecentrales nog verder terug te lopen, terwijl er wel sprake is van een stijgende inzet van schone biomassa.
- Positief voor de benutting van de energie-inhoud van afval is dat er daadwerkelijk wordt gebouwd aan twee uitbreidingen van AVI's voor de verbranding met hoog energierendement.
- Op Europees niveau zijn diverse ontwikkelingen gaande in de richting van een meer gelijkwaardig speelveld. Vermeldenswaardig zijn in dit kader het voornemen van de Europese Commissie om het begrip afvalstof en het onderscheid tussen verwijderen en nuttige toepassing te verduidelijken. Verder zijn verschillende lidstaten voorstander van de introductie van Europese minimumstandaarden. Ook heeft de Europese Commissie voorgesteld om op Europees niveau naar het instrument stortbelasting te bekijken.

2. Producentenverantwoordelijkheid

In hoofdstuk B7 van de voortgangsrapportage wordt uitgebreid aandacht besteed aan het instrument «producentenverantwoordelijkheid». Gelet op het belang van dit instrument, ga ik er in deze brief apart op in.

Producentenverantwoordelijkheid is in het afvalbeheer ingevoerd, omdat het leidt tot een meer efficiënte inzameling, meer nuttige toepassing en het recht doet aan het beginsel «de vervuiler betaalt». Dit komt omdat door introductie van producentenverantwoordelijkheid duidelijk wordt wie er verantwoordelijk is voor het bereiken van een bepaald doel, er een voorziening komt voor de financiering van ketendeficiten en een schaalvergroting wordt gerealiseerd die tot kostenverlaging leidt. Wel is gebleken dat de bestaande, veelal collectieve systemen, geen daadwerkelijke prikkel tot preventie vormen.

Ik zal onverkort blijven vasthouden aan dit instrument, omdat het nadrukkelijk de verantwoordelijkheid bepaalt voor het beheer van bepaalde afvalstoffen. Wel zal ik steeds per afvalstof beoordelen of de introductie van producentenverantwoordelijkheid meerwaarde heeft en kan bijdragen aan een beter beheer. In 2004 heeft een dergelijke beoordeling plaatsgevonden voor een aantal in het LAP genoemde producten en productgroepen. Bij die beoordeling is rekening gehouden met de marktsituatie, de huidige verwerkingsstructuur en technieken, alternatieven voor de huidige wijze van verwerking, Europese ontwikkelingen, de milieudruk die de producten en productgroepen leveren, de kans op autonome ontwikke-

ling naar het gewenste beheer, het huidige en toekomstige volume van de afvalstoffen, de verhouding tussen de eventuele kosten van het invoeren van producentenverantwoordelijkheid en de (milieu)baten daarvan en de algemene (beleids)ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de vaststelling van het LAP (zoals het beleid voor administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven en het terugdringen van regelgeving).

Voor de beoordeelde producten en productgroepen geldt het volgende:

- voor accu's en TL-lampen/spaarlampen wordt of is producentenverantwoordelijkheid via Europese regelgeving geregeld en is aanvullende Nederlandse actie niet nodig;
- de Europese Commissie beziet of producentenverantwoordelijkheid gaat worden ingevoerd voor langcyclische PVC-producten en vloerbedekking. Nederland zal Europese voorstellen ondersteunen, in afwachting daarvan wordt in Nederland geen actie ondernomen;
- voor fotografisch afval, PVC-kabels, glasvezelkabels, gips, cellenbeton, asbestgelijkende vezelplaten, matrassen, lecture bottles, gasflessen en brandblusapparatuur wordt geen producentenverantwoordelijkheid ingevoerd. De onderbouwing hiervan is gegeven in hoofdstuk B7 van de LAP voortgangsrapportage.

De reeds geïntroduceerde producentenverantwoordelijkheid voor producten (witen bruingoed, personenwagenbanden, batterijen, autowrakken, enz.) en de geplande introductie voor verpakkingen per 1 januari 2006 veranderen niet. Wel zal de komende tijd aandacht worden besteed aan met name de financiële (neven-)effecten van de geïntroduceerde producentenverantwoordelijkheid, zoals de fondsvorming bij private producentenuitvoeringsorganisaties als gevolg van het heffen van verwijderingsbijdragen en de invloed op de lasten en inkomsten van gemeenten.

3. Open landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen

In het LAP is opgenomen dat de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen op 1 januari 2006 kunnen worden opgeheven, mits er sprake is van een gelijkwaardig speelveld met de omringende landen. In 2004 en 2005 is onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke consequenties van het openstellen van genoemde grenzen en is bezien welke factoren een rol spelen bij het beoordelen van de gelijkwaardigheid van het speelveld. Daarbij is ook nadrukkelijk gekeken naar de ontwikkelingen in Duitsland, met name de gevolgen van het daar op 1 juni 2005 ingevoerde stortverbod voor onbehandeld afval. Tijdens het onderzoek is meerdere malen overleg gevoerd met alle betrokken partijen, waaronder IPO, VNG en het afvalverwerkend bedrijfsleven.

In het onderzoek is geconcludeerd dat als de grenzen open gaan op het moment dat er een gelijkwaardig speelveld is bereikt, er geen extra maatregelen hoeven te worden genomen en er geen nadelige consequenties zijn voor de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties en de gebonden gebruikers. Ook is de continuïteit van de afvalverwijdering geen probleem, want er is voldoende stortcapaciteit in exploitatie en in procedure.

Als het gaat om de gelijkwaardigheid van het speelveld, is allereerst van belang om te bepalen met welke landen de situatie moet worden vergeleken. Dit aspect is voornamelijk van belang omdat enkele betrokkenen vrezen dat bij open landsgrenzen het afval naar de nieuwe oostelijke lidstaten zal verdwijnen. Deze lidstaten zullen de komende jaren echter nog de nodige moeite moeten doen om aan de Europese afvalregelgeving te voldoen. Verder hebben ze onvoldoende capaciteit om hun eigen afval

te verbranden of te sorteren, laat staan dat ze dus capaciteit hebben om brandbaar afval van andere landen te verwerken. Ook hebben bepaalde landen al duidelijk aangegeven dat ze invoer van afval voor verwijdering niet zullen toestaan. Ik acht het daarom voldoende om de discussie over het gelijkwaardig speelveld te beperken tot de ons omringende landen Duitsland, België en Frankrijk.

Bij het aspect milieuvoorzieningen zorgen de diverse Europese richtlijnen (verbranden, storten, IPPC) voor een basisniveau waar alle lidstaten zich aan moeten houden. Door verdergaande nationale implementatie kunnen verschillen tussen lidstaten ontstaan, maar deze zijn momenteel niet zodanig dat ze zorgen voor een slechtere concurrentiepositie van de Nederlandse AVI's. De kostprijzen van de Nederlandse AVI's, ook die van de nieuwe uitbreidingen van de HVC Alkmaar en de AEB Amsterdam, liggen bijvoorbeeld onder de kostprijzen van hun directe concurrenten in Duitsland. Voor het aspect milieuvoorzieningen ben ik dan ook van mening dat een gelijkwaardig speelveld met die aangrenzende landen is bereikt.

Voor het aspect afvalsturende regelgeving is dat gelijkwaardig speelveld echter nog niet bereikt. Dat komt met name door een verschillend gebruik van definities (zoals het onderscheid tussen verwijderen en nuttige toepassing bij verbranden) en omdat er nog verschil is in de systematiek van stortverboden, -ontheffingen en -belastingen.

Verder betekent het open gaan van de Nederlandse landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen niet automatisch dat er onbeperkt in- en uitvoer van afval kan plaatsvinden. Buitenlandse bevoegde gezagen kunnen de in- en uitvoer namelijk (selectief) weigeren. Het verkrijgen van een totaaloverzicht over hoe in het buitenland over in- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen wordt gedacht is niet mogelijk, omdat Duitsland meer dan 40 en Frankrijk meer dan 100 bevoegde gezagen kent voor in- en uitvoer.

Er zijn echter wel diverse ontwikkelingen die maken dat een gelijk speelveld dichterbij komt. Zo worden in 2007 de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de EVOA aangepast, waardoor diverse knelpunten op het gebied van definities en bij het beoordelen van kennisgevingen voor in- en uitvoer worden opgelost.

Een belangrijk aandachtspunt in de discussie is de situatie in Duitsland. Daar is sinds 1 juni 2005 een stortverbod voor onbehandeld afval van kracht. Het stortverbod lijkt goed te worden gehandhaafd. Er worden geen ontheffingen gegeven van het stortverbod, de tarieven in Duitsland voor verbranden stijgen en de uitvoer van Nederlands afval naar Duitsland is sterk verminderd. Het afvalaanbod voor Nederlandse verwerkers neemt toe, omdat Nederlands afval niet meer naar Duitsland wordt uitgevoerd. De Duitse capaciteit wordt nu immers volledig gebruikt voor eigen afval. Ook worden in Nederland weer ontheffingen aangevraagd voor het storten van brandbaar restafval. Onduidelijk is echter nog hoe Duitsland omgaat met het overschot aan afval dat gaat ontstaan door het capaciteitstekort voor verwerking. Dit meningen over de hoogte van dat tekort lopen uiteen van 2 tot 7 Mton (ter vergelijking: de capaciteit voor afvalverbranding in Nederland is ruim 5 Mton).

De vraag is nu of de huidige situatie voldoende gelijkwaardig is om de grenzen te openen. De meningen daarover van de betrokken partijen lopen uiteen. Alvorens mijn mening daarover te geven, zal ik ter informatie eerst de meningen geven van twee belangrijke actoren in het spel, namelijk het afvalverwerkend bedrijfsleven en de andere overheden.

De Vereniging Afvalbedrijven, die de meeste afvalverbranders, stortplaatsen en inzamelaars vertegenwoordigt, is van mening dat de grenzen open kunnen op 1 januari 2006. Men erkent weliswaar dat het speelveld nog niet gelijkwaardig is, maar tegelijkertijd ziet men mogelijkheden om tegen aantrekkelijke tarieven Duits afval te contracteren. Bovendien is de vereniging van mening dat het zo vroeg mogelijk openen van de grenzen zorgt voor het realiseren van nieuwe verwerkingscapaciteit. Het feit dat door invoer van Duits afval meer Nederlands afval moet worden gestort, is volgens de vereniging tijdelijk. Verder vind men het een voordeel dat er tijdelijk meer kan worden gestort, omdat daarmee de naar eigen zeggen financiële problemen van de stortsector voor een deel kunnen worden opgelost.

De vertegenwoordigers van het IPO en de VNG in het Afval Overleg Orgaan hebben mij geadviseerd om de grenzen op 1 januari 2006 nog niet te openen. Zij zijn van mening dat er nog geen gelijkwaardig speelveld is bereikt. Bovendien vreest men dat het openstellen van de grenzen bij de huidige schaarste van verwerkingscapaciteit kan leiden tot tariefsverhogingen voor de ontdoeners en mogelijk zelfs tot afzetproblemen voor ingezameld huishoudelijk restafval.

Gelet op de conclusies van het onderzoek over de mogelijke consequenties van open grenzen, de ontwikkelingen in Duitsland en de meningen van de betrokken partijen ben ik van mening dat 1 januari 2006 te vroeg is om de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen te openen.

Met name de onzekerheid over wat er in Duitsland gaat gebeuren met het overschot aan afval dat niet kan worden verwerkt, vind ik op dit moment nog te groot. Daarom zal ik de bedoelde landsgrenzen op 1 januari 2006 nog niet openen.

Ik vind het echter wel belangrijk om duidelijk te zijn over wanneer ze dan wel open gaan. Voor bijvoorbeeld het afvalverwerkend bedrijfsleven is het van belang om zekerheid te hebben over deze problematiek, zodat men daarmee rekening kan houden bij het afsluiten van verwerkingscontracten en het realiseren van capaciteitsuitbreiding. Voor ontdoeners van afval moet duidelijk zijn op welk moment zij verwerkingscontracten in het buitenland kunnen gaan afsluiten en bij Nederlandse verwerkers mogelijk moeten gaan concurreren met buitenlandse aanbieders van afval.

Gelet op het tijdtraject van aanpassing van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de EVOA en omdat ik verwacht dat in Duitsland in 2006 duidelijkheid zal ontstaan over hoe men omgaat met het afvaloverschot, ben ik van mening dat de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen op 1 januari 2007 kunnen worden geopend. Vanuit mijn kant zal ik geen voorwaarden aan die datum verbinden. Wel zal ik 2006 gebruiken om te bezien of in Nederland het Besluit stortverboden en stortplaatsen afvalstoffen (Bssa) moet worden aangepast, in die zin dat ik zal bezien of de ontheffingsmogelijkheid die momenteel in dat besluit is opgenomen, moet blijven bestaan. Wellicht dat ik besluit om aan te sluiten bij het Duitse stortverbod en de mogelijkheid tot ontheffing zal schrappen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel