

Vergaderjaar 1996–1997

25 157

Afvalverwijdering op korte en lange termijn

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 december 1996

Tijdens de behandeling van de begroting 1996 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is door de leden Klein Molekamp, Augusteijn-Esser en Dijksma een motie ingediend, waarin de regering gevraagd wordt binnen drie maanden met een notitie te komen, waarin haar visie over de afvalverwerking op lange en korte termijn is weergegeven en waarin zij met voorstellen tot wetswijziging komt die de nieuwe centrale rol van de Rijksoverheid tot zijn recht doet komen.

De aanleiding van deze motie was de beslissing om op basis van het Besluit stortverbod afvalstoffen de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te belasten met het sturen van brandbaar afval naar de afvalverbrandingsinrichtingen. De motie stelt dat de huidige afvalwetgeving opgesteld is in een periode, waarin er een structureel tekort aan verbrandingscapaciteit en stortlocaties was, dat de provincies daarin een centrale rol spelen bij het beheersbaar maken van deze tekortsituatie en bij het ontwikkelen van nieuwe afvalverbrandingsinstallaties en stortlocaties en dat de huidige situatie daarin fundamenteel verschilt, omdat er een overcapaciteit aan verwerkingsmogelijkheden dreigt te ontstaan en dat o.a. vanwege kostenbeheersingsaspecten een grotere sturende rol van de nationale overheid noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de motie heb ik, zoals ik u in mijn brief van 13 februari 1996, (24 400-XI, nr. 60) heb medegedeeld, besloten een commissie in te stellen met als taakopdracht mij te adviseren over de gewenste organisatievorm van de verwijderingsstructuur op lange en korte termijn en bijbehorende regulering. De voorzitter van deze Commissie, mevr. drs. M. Epema-Brugman, heeft mij het advies op 6 september 1996 aangeboden. Dit advies heb ik u bij brief van 6 september jl., kenmerk 96050464, toegezonden.

In het onderstaande zal ik eerst mijn visie geven op de relatie overheid en afvalverwijdering. Ik acht dit van belang om mijn standpunt over de voorstellen van de Commissie te kunnen bepalen.

Vervolgens zal ik ingaan op de aanbevelingen van de Commissie.

1. Overheid en afvalverwijdering

1.1. Taak

Het ongecontroleerd verspreiden van afvalstoffen in het milieu kan tal van schadelijke gevolgen hebben voor het milieu en de volksgezondheid. Het is daarom een taak van de overheid om zorg te dragen voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen. Aan deze taak geeft de overheid op verschillende wijzen vorm. Naast het formuleren van doelstellingen, doet zij dit via regelgeving en andere daarmee vergelijkbare instrumenten. Deze regelgeving kan zowel een generiek karakter hebben als gericht zijn op bepaalde afvalstromen, bijv. batterijen, of op afvalverwerkingsinrichtingen. Daarnaast, en dat maakt dit beleids-terrein enigszins bijzonder, omvat het zorgdragen voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen tevens de zorg voor de continuïteit van de verwijdering. Immers, als deze continuïteit niet is verzekerd, zal sprake kunnen zijn van het op een ongewenste manier in het milieu brengen van afvalstoffen. Met name de continuïteit van de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en van de eindverwerking zijn wat dat betreft zeer kritisch. De inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en de eindverwerking worden daarom ook naar mijn mening terecht door de Commissie als nutsfunctie gekwalificeerd in de zin, dat het hierbij gaat om maatschappelijk onmisbare voorzieningen. Dit brengt met zich dat de overheid moet waarborgen, dat deze voorzieningen aanwezig zijn en in het uiterste geval de realisering hiervan zelf ter hand moet nemen. Het advies van de Commissie heeft met name betrekking op de taak van de overheid samenhangende met deze nutsfunctie: het zodanig organiseren van de afvalverwijdering, dat de continuïteit ervan gewaarborgd is. In het vervolg zal dan ook hierop worden ingegaan.

In het kader van haar taak ten aanzien van de zorg voor de continuïteit van de afvalverwijdering maakt de overheid in meer of mindere mate gebruik van een aantal sturingsinstrumenten. Genoemd kunnen worden het instrument van planning en het via vergunningen of anderszins sturen van afvalstromen naar bepaalde afvalinrichtingen. Mede als gevolg van het toepassen van deze instrumenten beschikt Nederland thans zowel op het gebied van de herverwerking als van de eindverwerking over voldoende en hoogwaardige capaciteit.

De overheid heeft zich echter in haar taak ten aanzien van de continuïteit van de afvalverwijdering niet beperkt tot het inzetten van bedoelde sturingsinstrumenten. Vanwege het veelal ontbreken van particulier initiatief heeft de overheid de realisering van met name de eindverwerking zelf ter hand genomen. Hiermede zijn vele miljarden overheidsgeld gemoeid. Thans zijn de afvalverbrandingsinrichtingen op één na overheidsgedomineerd en is 85% van de stortcapaciteit in overheidshanden.

Anders ligt dit bij de inrichtingen op het gebied van het hergebruiken van afvalstoffen. Hoewel de overheid met gebruikmaking van de haar ten dienste staande sturingsinstrumenten ook zich met betrekking tot deze inrichtingen van haar taak gekwetent heeft, zijn deze inrichtingen in hoofdzaak in particuliere handen. Als oorzaak hiervan mag verondersteld worden, dat dit type inrichtingen in het algemeen in financieel opzicht als minder risicovol kunnen worden gekwalificeerd dan de eindverwerkingsinrichtingen.

De huidige situatie met betrekking tot de eigendom van de eindverwerkingsinrichtingen doet de vraag rijzen of, mede gelet op het nutskarakter van deze inrichtingen, deze situatie onveranderd moet blijven.

De algemene tendens in het overheidsbeleid met betrekking tot privatisering van daarvoor in aanmerking komende taken, zou met zich kunnen brengen dat de overheid zich terugtrekt uit de eindverwerking. De

huidige situatie, waarbij de inrichtingen voor de eindverwerking grotendeels overheidsgedomineerd zijn, is een werkbare gebleken. Overhaaste wijzigingen zijn derhalve niet aan de orde. Echter, als zich een goede gelegenheid voor verkoop aan private partijen zou voordoen, zijn er naar mijn opvatting aan het feit, dat hier sprake is van een nutsfunctie geen principiële bezwaren te ontleen om van een dergelijke gelegenheid geen gebruik te maken. In beginsel kunnen ook anderen dan de overheid een dergelijke functie uitoefenen.

Het door private partijen uitvoeren van de nutsfunctie zal evenwel de zorg van de overheid voor de continuïteit van de afvalverwijdering niet in gevaar mogen brengen. Dit brengt met zich, dat ook op deze partijen de sturingsinstrumenten van de overheid van toepassing zijn.

Overigens verwacht ik niet, dat in de eigendomssituatie snel een verandering zal optreden om de reden zoals ik hierboven reeds heb aangeduid.

1.2. Bestuurlijk niveau

Het bestuurlijke niveau, waarop door de overheid zorggedragen wordt voor de continuïteit van de afvalverwijdering, is in de loop der tijden gewijzigd. Aanvankelijk waren het de gemeenten, die in hoofdzaak met deze taak waren belast. In de jaren zeventig is hierin verandering gekomen. Naar aanleiding van een in 1971 uitgebracht voorontwerp van Wet inzake de bodemverontreiniging, dat voorzag in een nationaal plan voor de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen, zijn de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet tot stand gekomen.

De Wet chemische afvalstoffen kende een centrale opzet: de bevoegdheden tot het sturen van deze categorie afvalstoffen waren aan het Rijk toebedeeld. Als gevolg van een door de Tweede Kamer ingediend amendement zijn deze bevoegdheden bij de integratie van deze wet in de Wet milieubeheer in 1993 voor een deel overgeheveld naar de provincie. Door de introductie van de «Verklaring van geen bedenkingen» bleef echter de Rijksoverheid verantwoordelijk voor de uitvoering van onder andere de capaciteitsplanning als neergelegd in het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen ten aanzien van die inrichtingen, waarvan er slechts één of enkele in Nederland nodig zijn. Het betreft hier inrichtingen die een landelijke functie vervullen.

In de Afvalstoffenwet is de organisatie voor de verwijdering van niet-gevaarlijk afval met uitzondering van de inzameling, dat een gemeentelijke taak bleef, in handen gelegd van de provincies. In deze situatie is tot op de dag van vandaag wettelijk geen wijziging opgetreden. Wel hebben de provincies voor wat de afvalverbranding betreft in eerste instantie op regionale en vervolgens op landelijke schaal afspraken gemaakt over de planning en de exploitatie van de verwerkingscapaciteit. Mede naar aanleiding van het advies van de Commissie is thans de vraag aan de orde of de taak van de provincie op het gebied van de zorg voor de continuïteit ook voor de eindverwerking van niet-gevaarlijke afvalstoffen moet worden overgeheveld naar het Rijk.

Aan de wijzigingen in het bestuurlijk schaalniveau, waarop de zorg voor de continuïteit wordt uitgeoefend, liggen verschillende redenen ten grondslag. Deze hebben gemeen, dat bij uitblijven hiervan de milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwijdering in gevaar zou komen. De belangrijkste reden voor een wijziging in het bestuurlijk schaalniveau is de vereiste schaalgrootte voor de voor de afvalverwijdering benodigde voorzieningen. Naar mijn mening dient het bestuurlijk schaalniveau van de afvalverwijdering zich aan te passen aan de logistieke schaal van de afvalverwijdering. Als blijkt dat die logistieke schaal die van de provincies overstijgt, dan dient het bestuurlijke schaalniveau waaraan de zorg voor de afvalverwijdering is opgedragen op een bovenprovinciaal niveau, dus

op rijksniveau, te worden gelegd. Alleen dan is de overheid goed in staat om die zorg zo effectief mogelijk vorm te geven.

Een direct gevolg van het verhogen van het bestuurlijke schaalniveau is dat de grenzen, die zijn verbonden met het lagere schaalniveau, komen te vervallen. Dit betekent dat die grenzen geen functie meer kunnen vervullen voor het sturen van afvalstromen. Een consequentie hiervan is, dat er meer ruimte komt om op basis van marktwerking het afval te verwerken. Dit kan leiden tot meer efficiëntie en kostenbeheersing in de afvalverwerking. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat, voor zover de zorg die de overheid heeft voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen dat noodzakelijk maakt, de overheid in staat moet zijn de verwijdering van afvalstoffen te sturen, waardoor de marktwerking in zekere mate wordt beperkt. Meer marktwerking beschouw ik dan ook niet als een doel op zichzelf, maar als een gevolg van het feit, dat een milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwijdering een hoger bestuurlijk schaalniveau vereist.

De vraag rijst of met het Rijk het hoogste schaalniveau zal zijn bereikt. In het onderstaande zal hierop worden ingegaan.

1.3. Europa

Wanneer de milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afvalstoffen niet in gevaar komt, is er geen enkel bezwaar tegen het opheffen van de landsgrenzen. Dit kan belangrijke schaalvoordelen opleveren ten gunste van deze verwijdering. Ik ben daarom van mening dat deze situatie zo snel als mogelijk moet worden bereikt en ik zal daarom zowel binnen de Raad van Europese milieuministers als naar de omringende lidstaten de nodige initiatieven nemen om dit te bewerkstelligen. Dit geldt niet voor het storten van afvalstoffen. Hiervan vind ik dat Nederland zelfvoorzienend moet blijven. Dit betekent dat geen sprake kan zijn van import of export van te storten afvalstoffen.

Met het opheffen van de landsgrenzen zal binnen de Europese Unie ook vrij verkeer van afvalstoffen mogelijk worden gemaakt en daardoor ook meer marktwerking. Echter ook op Europees niveau is sprake van een zekere mate van sturing teneinde een ongewenste verwijdering van afvalstoffen te voorkomen. Zo is het op grond van de Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap verboden naar niet-OESO-landen afvalstoffen te exporteren om deze daar definitief te verwijderen. Met ingang van 1 januari 1998 zal een dergelijk verbod ook gelden voor te recyclen gevaarlijke afvalstoffen.

Zoals gezegd kan van het openen van de landsgrenzen binnen de Europese Unie naar mijn oordeel eerst sprake zijn, wanneer de milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwijdering daardoor niet in gevaar komt. Ten aanzien van te recyclen afvalstoffen kan opgemerkt worden, dat dat moment inmiddels is aangebroken. In het ontwerp-Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen-II en in de tussentijdse wijziging van het Tienjarenprogramma Afval 1995–2005 is daarom een beleidswijziging met betrekking tot de im- en export van deze categorie afvalstoffen opgenomen. Deze wijziging houdt in, dat van de zijde van de Nederlandse overheid geen restricties meer zullen gelden ten aanzien van de im- en export van deze afvalstoffen, tenzij er significante verschillen zijn te constateren in de mate van hergebruik van het ontvangende en exporteerende land. Deze beleidswijziging brengt tevens met zich, dat in Nederland geen capaciteitstoets meer zal plaatsvinden ten aanzien van dit soort inrichtingen.

Anders ligt de situatie bij de inrichtingen voor de thermische eindverwerking van afvalstoffen. Ik ben van mening, dat de milieuhygiënisch verantwoorde afvalverwijdering in gevaar komt, indien thans

zou worden overgegaan tot het openen van de landsgrenzen. Het gevolg daarvan zal kunnen zijn, dat buitenlands afval door Nederlandse afvalverbrandingsinrichtingen gecontracteerd wordt en dat het Nederlandse brandbare afval gestort zal moeten worden. Dit nu staat haaks op de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid. Bovendien is er ook geen noodzaak tot het importeren van brandbaar afval, aangezien naar mijn mening hiervan in Nederland de komende jaren voldoende voorhanden is om de vollast van de afvalverbrandingsinrichtingen te garanderen. Echter, indien de ontwikkelingen ten aanzien van het aanbod aan brandbaar afval in Nederland zodanig zijn, dat de vollast van de afvalverbrandingsinstallaties niet is gegarandeerd, dan zal ik in incidentele gevallen de import van brandbaar afval toestaan.

Wanneer sprake is van een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau op het gebied van afvalverbranding in de omliggende landen, bestaat er geen bezwaar meer tegen open grenzen. Aangezien uit kostenoverwegingen het niet te verwachten is, dat het hier in het geding zijnde afval over grote afstanden zal worden vervoerd, kan de aandacht zich met name op deze landen richten.

In de Nederland omliggende landen wordt gewerkt aan het opzetten van een verwijderingsstructuur die gebaseerd is op dezelfde uitgangspunten als in Nederland het geval is. Ook daar wordt gestreefd naar een situatie, waarbij de te storten hoeveelheid afval zoveel mogelijk wordt beperkt ten gunste van het hergebruiken of verbranden van afvalstoffen. Naar verwachting zal deze situatie in de eerste helft van het volgende decennium zijn bereikt, getuige het gegeven dat zowel in Duitsland als in Frankrijk omstreeks die tijd stortverboden voor onder meer brandbaar afval van kracht zullen worden. Ook in België zijn dergelijke ontwikkelingen gaande.

2. Advies van de Commissie

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik in op de voorstellen van de Commissie. Daarbij volg ik de indeling van het rapport van de Commissie: te beginnen met de uitgangspunten ga ik achtereenvolgens in op de sturing van afvalstoffen, de problematiek van de eindverwerking van niet-gevaarlijke afvalstoffen, belangenvermenging, vergunningverlening en kwaliteitsverbetering. In iedere paragraaf wordt eerst samengevat het advies van de Commissie weergegeven, gevolgd door mijn standpunt over dit advies.

2.2. Uitgangspunten

2.2.1. Uitgangspunten van de Commissie

Op basis van een historische schets, formuleert de Commissie een aantal uitgangspunten voor het advies. Voor een deel zijn deze uitgangspunten ontleend aan het huidige afvalstoffenbeleid en de wetgeving ter zake, voor een deel zijn het uitgangspunten die de Commissie zelf heeft geformuleerd. De reeds beleidsmatig gehanteerde en wettelijk vastgelegde uitgangspunten betreffen de voorkeursvolgorde van verwijdering (vastgelegd in artikel 10.1 van de Wet milieubeheer) en de doelmatigheid van de verwijdering (vastgelegd in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer). De Commissie voegt daar aan toe dat de vermenging van belangen moet worden beperkt, dat de organisatie van de afvalverwijdering moet leiden tot zo min mogelijk bestuurlijke en administratieve lasten, dat de organisatie van de afvalverwijdering veranderingsbestendig moet zijn en dat voor alle deelnemende partijen gelijke spelregels moeten gelden, zowel binnen Nederland als binnen Europa.

2.2.2. Standpunt

In zijn algemeenheid onderschrijf ik de uitgangspunten van de Commissie zoals in paragraaf 2.2.1. aangegeven. Voor wat overheden betreft die actief zijn op markten, verwijs ik naar het lopende project «Markt en overheid» onder voorzitterschap van prof. mr. M. J. Cohen in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). In opdracht van de ministeriële commissie MDW wordt in dit project een analyse gemaakt van de oorzaken en kenmerken van concurrentie tussen overheidsdeelnemers en particuliere ondernemers, hetgeen moet uitmonden in een toetsingskader en een voorstel voor oplossingsrichtingen voor in dit verband geconstateerde concurrentievervalsingen tussen private en publieke ondernemingen. Een eerste tussenrapportage van de werkgroep «Cohen» is intussen verschenen. Ik wacht de verdere aanbevelingen van deze commissie af. Voor wat het uitgangspunt betreft ten aanzien van het beperken van vermenging van belangen verwijs ik naar paragraaf 2.5.

2.3. Afvalsturing

2.3.1. Inleiding

De Commissie verstaat onder het begrip «afvalsturing» datgene, dat in brede zin betrekking heeft op de planning van de benodigde voorzieningen voor afvalverwijdering in een specifiek gebied, op de realisatie van die voorzieningen en op het sturen van afval naar de gerealiseerde voorzieningen teneinde een rendabele exploitatie te garanderen.

De Commissie maakt in haar advies onderscheid tussen de eindsituatie en, de periode tussen nu en die eindsituatie, de overgangperiode. De eindsituatie, zoals die door de Commissie wordt voorgestaan, is niet dezelfde eindsituatie die ik in hoofdstuk 1 heb aangegeven (open grenzen en marktwerving binnen Europa behalve voor storten). Waar in dit hoofdstuk wordt gesproken van «eindsituatie», wordt hiermee de door de Commissie voorgestane eindsituatie bedoeld.

2.3.2. Advies

De Commissie geeft in haar advies aan, dat de huidige schaal van activiteiten op het gebied van de afvalverwijdering in veel gevallen de provinciale en regionale schaal (dat wil zeggen: meerdere provincies) overstijgt. Naar het oordeel van de Commissie is de afvalverwijdering met name op het gebied van hergebruik en eindverwerking in toenemende mate een activiteit met een nationale en in sommige gevallen zelfs internationale schaal geworden. De huidige organisatie van de afvalverwijdering sluit hier niet meer bij aan. Dit wordt als problematisch ervaren, omdat de verdere technische en economische ontwikkeling van de afvalsector hierdoor kan worden belemmerd. Producenten/ontdoeners en bedrijven uit de afvalsector kunnen immers in onvoldoende mate provinciegrensoverschrijdend optimaliseren, hetgeen op termijn tot een ondoelmatige en te kostbare structuur kan leiden. De Commissie wijst er voorts op dat deze spanning tussen de toenemende schaal van afvalactiviteiten en de provinciale organisatie ook leidt tot problemen op het gebied van de handhaving, omdat bijvoorbeeld de herkomst van afvalstoffen steeds moeilijker is vast te stellen.

De Commissie beveelt aan om de interne grenzen voor afvalverwijdering in Nederland op te heffen en de verdeling van de afvalstromen te laten plaatsvinden via marktwerving, waarbij gezien het karakter van de afvalverwijdering altijd sprake zal blijven van een geconditioneerde markt. Voorts beveelt de Commissie aan om de inhoud en de wijze van totstandkoming van de afvalbeheersplannen te wijzigen:

er moet één landelijk afvalbeheersplan voor alle afvalstromen voor de gehele keten van de afvalverwijdering worden opgesteld, dat wordt vastgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit plan moet bestaan uit drie onderdelen: een algemeen beleidskader, beleidsplannen per sector en capaciteitsplannen voor die sectoren waar dit nodig is. Dit is het geval voor de eindverwerking van niet-gevaarlijk en gevaarlijk afval. Het beleidskader moet worden opgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarbij overleg plaatsvindt met de andere overheden, de afvalsector en andere betrokkenen. Het omvat de doelstellingen, normen, randvoorwaarden en uitgangspunten voor de afvalverwijdering. De beleidsplannen per sector worden eveneens door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer opgesteld, na overleg met de andere overheden, de betreffende sector en andere betrokkenen. De capaciteitsplannen worden opgesteld door de betrokken sectoren rekening houdend met het algemeen beleidskader en het betreffende beleidsplan per sector. Indien de sector in gebreke blijft, dan is het aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om deze capaciteitsplanning op te stellen.

De voorstellen van de Commissie hebben gevolgen voor de wet- en regelgeving. Aanbevolen wordt om de vergunningverlening door de provincies te beperken tot de milieuhygiënische invalshoek. De capaciteitstoetsing zal plaatsvinden door het aanvragen van een «Verklaring van geen bedenkingen» bij het Rijk, indien het gaat om stort- en verbrandingscapaciteit. Met het opheffen van de provinciegrenzen, zijn er geen regels meer nodig ten aanzien van im- en export van afvalstoffen tussen verschillende provincies. De meldingensystematiek voor niet-gevaarlijke afvalstoffen dient te worden vereenvoudigd.

De bovenstaande voorstellen van de Commissie hebben betrekking op de eindsituatie. De Commissie beveelt aan om deze eindsituatie op een beheerste wijze tot stand te brengen. Voor de periode tussen nu en de beoogde eindsituatie moet in nauwe samenwerking tussen provincies, gemeenten, Rijk en de afvalsector worden gewerkt aan het realiseren van de eindsituatie. Hiertoe beveelt de Commissie aan om op korte termijn een Landelijke Commissie in te stellen, waarin Rijk, provincies, gemeenten en de afvalsector gezamenlijk de voorbereidingen treffen die nodig zijn om de eindsituatie te realiseren. Deze voorbereidingen betreffen het oplossen van de actuele problematiek bij de eindverwerking van niet-gevaarlijk afval en de voorbereiding van het voor de eindsituatie voorziene geïntegreerde landelijke afvalbeheersplan.

Uit het advies van de Commissie blijkt, dat in de eindsituatie van een overlegorgaan als het Afval Overleg Orgaan (AOO) geen sprake meer zal zijn. Wel wordt geadviseerd om een bureau op te richten, dat onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de activiteiten van de betrokken bestuurslagen en de afvalsector ondersteunt. Thans vindt een dergelijke ondersteuning voor het opstellen van het Tienjarenprogramma Afval plaats door het Bureau Afval Overleg Orgaan, dat valt onder verantwoordelijkheid van het AOO.

2.3.3. Standpunt

Opheffen provinciegrenzen

De aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot het opheffen van de provinciegrenzen hebben mijn instemming. Zoals ik in hoofdstuk 2 heb opgemerkt, heeft de overheid tot taak zorg te dragen voor de continuïteit van de afvalverwijdering. Om deze taak goed te kunnen vervullen, dient het bestuurlijke schaalniveau en de te hanteren instrumenten aan te sluiten bij de vereiste schaalgrootte van de voorzieningen

en de organisatie van de afvalverwijdering aan de kant van de ontdoeners. Ik ben met de Commissie van mening, dat de huidige schaal van de afvalverwijdering de provinciale schaal overstijgt. Dat geldt voor afvalstoffen die worden hergebruikt en waarvoor thans veelal de provinciale grenzen niet meer worden gehanteerd, maar tevens in toenemende mate voor de eindverwerking van afvalstoffen. Dit blijkt onder meer uit het feit, dat reeds bij het opstellen van het Tienjarenprogramma Afval 1992–2002 is gekozen voor het bezien van de verbrandingscapaciteit in een landelijke context en het sinds 1 januari 1996 sturen van brandbaar afval door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door middel van het Besluit stortverbod afvalstoffen. Ook voor het storten is er een tendens zichtbaar om de capaciteit meer in een landelijke context te gaan bezien door het opstellen van op elkaar afgestemde provinciale stortplannen.

Alvorens tot het opheffen van de provinciegrenzen over te gaan, acht ik het, mede gelet op de opvatting van IPO en VNG hierover, van belang, dat de hoogte van de stort- en verbrandingsstarieven geleidelijk meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Ik kom hier nog op terug.

De Commissie beschrijft het opheffen van de provinciegrenzen en het Nederland beschouwen als één afvalregio als de gewenste eindsituatie. Zoals ik in hoofdstuk 1 heb aangegeven, ben ik van mening dat de gewenste eindsituatie niet het Nederlandse maar het Europese schaalniveau is. In die zin moet ook de door de Commissie aangegeven eindsituatie worden gezien als een overgangssituatie in het groeien naar een Europees schaalniveau, waarbij ook de landsgrenzen zullen zijn opgeheven.

Één plan voor alle afvalstromen op nationaal niveau

De Commissie stelt voor om één afvalbeheersplan op te stellen, dat betrekking heeft op alle afvalstoffen en de gehele verwijderingsketen. Het opstellen van een landelijk afvalbeheersplan in deze zin sluit aan bij de verplichting die de Europese Unie in Richtlijn EEG/75/442, zoals gewijzigd bij Richtlijn EEG/91/156, stelt aan de lidstaten om afvalbeheersplannen op te stellen. Volgens deze richtlijn moet hiermee het nuttig toepassen van afvalstoffen worden bevorderd en moet hiermee een netwerk van verwijderingsvoorzieningen worden gecreëerd, waarmee de Europese Unie als geheel zelfvoorzienend moet zijn.

Het integreren van de plannen voor gevaarlijk afval en niet-gevaarlijk afval ligt inderdaad in de rede. Niet alleen kan worden geconstateerd dat de verplichtingen die de Europese Unie stelt aan de plannen voor beide afvalstromen hetzelfde zijn, ook kan worden geconstateerd dat de verwijdering van beide afvalstromen steeds meer gemeenschappelijke kenmerken gaat vertonen. Het in samenhang bezien van beide afvalcategorieën ligt dan ook in de rede.

Ten aanzien van de opbouw van het plan stelt de commissie een driedeling voor: een beleidskader, beleidsplannen per sector en, voor de eindverwerking, capaciteitsplannen. Deze driedeling komt in grote lijnen overeen met de huidige werkwijze voor zowel het Tienjarenprogramma Afval als het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen. Gelet op de goede ervaringen met deze plannen volg ik het advies van de Commissie om het afvalbeheersplan uit deze drie onderdelen te laten bestaan. Het vaststellen van capaciteitsplannen voor de eindverwerking hangt samen met het feit dat het hier een nutsvoorziening betreft. Het is immers aan de overheid om te waarborgen dat er voldoende capaciteit beschikbaar is. Gelet op het gegeven dat de verbrandingscapaciteit, die nodig is om nagenoeg al het Nederlandse brandbare afval te verbranden op korte termijn zal zijn gerealiseerd, zal dit capaciteitsplan voor verbranden primair zijn gericht op het bestendigen van de bereikte situatie. Een uitbreiding van de bestaande capaciteit ligt immers niet in de rede. Overigens merk ik op, dat

in de door mij in paragraaf 1.3 beschreven eindsituatie bedoelde capaciteitsplanning op een Europese schaal dient plaats te vinden. Met het oog op deze gewenste eindsituatie, waarbij ook de landsgrenzen zullen zijn opgeheven, ligt het in de rede om bij het opstellen van het capaciteitsplan hiermede rekening te houden. Die omstandigheid zal zich des te sterker voordoen naarmate het moment van de eindsituatie nadert. Voor storten geldt het bovenstaande niet, omdat hier enerzijds sprake lijkt van een overcapaciteit die een herstructurering noodzakelijk maakt en anderzijds, omdat, zoals gesteld, Nederland voor storten zelfvoorzienend zal blijven.

Opstellen van het plan

De Commissie stelt voor, dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overleg met de betrokken partijen het beleidskader opstelt. Deze werkwijze is in overeenstemming met de huidige praktijk en ligt in de rede, omdat dit beleidskader de voor het gehele land geldende doelstellingen, normen, randvoorwaarden en uitgangspunten voor de afvalverwijdering omvat. Ik volg in deze dan ook het advies van de Commissie met dien verstande, dat bij de opstelling van het beleidskader overleg plaatsvindt met de provincies en de gemeenten, die medeverantwoordelijk zijn voor de verdere planontwikkeling en -realisatie.

Voor wat de beleidsplannen per sector betreft adviseert de Commissie dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deze opstelt na overleg met de andere overheden en de andere betrokkenen. Ten aanzien van de capaciteitsplannen stelt de commissie voor deze door de betreffende sectoren te laten opstellen. Dit voorstel van de commissie is een wijziging ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij zowel het Tienjarenprogramma Afval als het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen worden opgesteld in gezamenlijk overleg van de betrokken overheden. Het door de Commissie voorgestelde plan is een plan, waarvoor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verantwoordelijk is. Hiervan uitgaande ligt het in de rede het voortouw voor het opstellen van het plan bij die minister te leggen. Ik kan mij dan ook vinden in het advies van de Commissie met de kanttekening, dat ik van mening ben dat een goede betrokkenheid van de andere overheden bij de beleidsvorming gewaarborgd dient te zijn. Ik acht het dan ook wenselijk dat de beleidsplannen per sector en de capaciteitsplannen door de drie overheden in gezamenlijk overleg worden opgesteld. Het voorstel van de Commissie om de sector de capaciteitsplanning te laten uitvoeren vertaal ik zo, dat de afvalsector bij het opstellen van het afvalbeheersplan zal worden gevraagd een voorstel te doen voor de planning van de capaciteit. Ik acht dit meer in overeenstemming met het feit, dat het de de gezamenlijke overheden zijn die het plan opstellen en het de Minister is, die het plan vaststelt. Overigens veronderstelt dit echter wel dat de afvalsector in staat is namens alle in de sector vertegenwoordigde bedrijven een voorstel voor een dergelijk plan te doen.

De Commissie stelt voor om, onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, een bureau op te richten ter ondersteuning van de activiteiten van de betrokken bestuurslagen en de afvalsector. Dit bureau vormt een kenniscentrum op het gebied van de afvalverwijdering en stelt de voor de planvorming benodigde prognoses op. De binnen het bureau beschikbare informatie is voor alle partijen toegankelijk. Zo kunnen de sectoren gebruik maken van de desbetreffende informatie bij het opstellen van de capaciteitsplannen. Ik vind het belangrijk dat er één punt is waar monitoringsgegevens en prognoses beschikbaar zijn om de planvorming te ondersteunen. Het huidige bureau AOO heeft bewezen, dat aan een

dergelijk centraal punt behoefte bestaat. De taakomschrijving en de positionering van het toekomstige bureau zal onderdeel zijn van overleg tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het huidige bureau AOO zal hiertoe zonnig worden omgevormd.

Vaststellen van het plan

In de visie van de Commissie wordt het afvalbeheersplan vastgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het afvalbeheersplan is dan een plan waarvoor deze minister verantwoordelijk is. Deze figuur verschilt wezenlijk van de vroeger in het kader van de Afvalstoffenwet gehanteerde figuur van het goedkeuren van het plan. In die figuur bleef het een plan van de desbetreffende provincie en had de minister geen wijzigingsbevoegdheid.

Gelet op de gewenste verschuiving van verantwoordelijkheden naar rijksniveau, acht ik de vaststelling door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in deze de beste figuur.

Het uitvoeren van het plan

Voor het door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op te stellen afvalbeheersplan zal een wettelijke basis worden gecreëerd. Daarbij zal worden aangegeven, dat de provincies bij het uitvoeren van hun taken op het gebied van het afvalstoffenbeleid rekening moeten houden met het vastgestelde afvalbeheersplan. Rekening houden met betekent dat het in beginsel mogelijk is om gemotiveerd van het afvalbeheersplan af te wijken. Het is mogelijk om voor een sterkere binding van het plan te kiezen door in de wet te bepalen, dat bij het uitvoeren van het afvalstoffenbeleid het afvalbeheersplan in acht moet worden genomen. Het afwijken van het afvalbeheersplan is dan, ook als de omstandigheden van een concreet geval daarom zouden vragen, niet mogelijk. Gelet op de snelle veranderingen, die zich de laatste jaren binnen de afvalverwijdering hebben voltrokken, ben ik van mening dat een absolute binding aan het plan onwenselijk is. Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, moet een bevoegd gezag gemotiveerd van het plan kunnen afwijken. De formulering «rekening houden met» houdt overigens niet in, dat op een gemakkelijke wijze van het plan kan worden afgeweken. De mogelijkheden van bezwaar en beroep maken het tevens mogelijk dat het ongewenst afwijken van het afvalbeheersplan kan worden voorkomen.

Voor de capaciteitstoets van de eindverwerking wordt een andere procedure nodig geacht. Aangezien het plan wordt vastgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is deze ook verantwoordelijk voor de uitvoering van dat plan met de mogelijke consequenties van dien. Ik ben van mening dat in deze gevallen het ongewenst is om via bezwaar en beroep in het kader van de vergunningverlening deze verantwoordelijkheid achteraf tot zijn recht te laten komen. Ik onderschrijf daarom het advies van de Commissie om voor de eindverwerking het instrument van de Verklaring van geen bedenkingen te hanteren.

Overgangssituatie

De Commissie stelt voor om op een beheerste wijze naar de eindsituatie te groeien door een Landelijke Commissie in te stellen bestaande uit provincies, gemeenten, de rijksoverheid en de afvalsector. In de periode die nodig is om de wetgeving aan te passen, door de Commissie geschat op een periode van maximaal 3 jaar, moet deze Landelijke Commissie de nodige voorbereidingen treffen voor de eindsituatie. Deze voorbereidingen betreffen het oplossen van de actuele problematiek bij de

eindverwerking van niet-gevaarlijk afval en het voorbereiden van het integrale afvalbeheersplan.

Ik onderschrijf het voorstel van de Commissie om in de door de Commissie genoemde overgangperiode op een beheerste wijze op vrijwillige basis naar de gewenste eindsituatie toe te groeien. In deze periode zal in de eerste plaats invulling moeten worden gegeven aan het meer met elkaar in overeenstemming brengen van de storttarieven en de verbrandingstarieven. Tevens zal de aanbeveling van de Commissie om de bestaande afvalbeheersplannen, zijnde het Tienjarenprogramma Afval en het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen, te integreren tot één sluitend afvalbeheersplan moeten worden ingevuld. De Landelijke Commissie treft daartoe de nodige voorbereidingen. Ook zal de Landelijke Commissie oplossingen moeten aandragen voor de zich in deze periode voordoende problemen. Met name kan hierbij gedacht worden aan de overcapaciteit binnen de stortsector. Hiervoor zal een herstructurering van deze sector nodig zijn. Om deze reden acht ik betrokkenheid van deze sector bij de activiteiten van de Landelijke Commissie gewenst.

Ik zal met provincies en gemeenten in overleg treden om de Samenwerkingsovereenkomst Afvalverwijdering VROM/IPO/VNG aan te passen en het AOO om te vormen tot de voorgestelde Landelijke Commissie. Tevens zal ik samen met provincies en gemeenten in overleg met de afvalsector treden om te bezien hoe de betrokkenheid van deze sector gestalte moet krijgen.

Voor wat de positie van het door de Commissie voorgestelde bureau betreft, acht ik het in de rede te liggen dit bureau in de overgangperiode, anders dan de Commissie voorstelt, te situeren bij de Landelijke Commissie. Immers, deze Landelijke Commissie zal een samenwerkingsvorm zijn van de gezamenlijke overheden. Uit dien hoofde acht ik het niet gewenst het bureau onder verantwoordelijkheid van één van de deelnemende partijen te brengen.

2.4. Eindverwerking van niet-gevaarlijk afval

2.4.1. Inleiding

De commissie besteedt in haar advies veel aandacht aan de eindverwerking (storten en verbranden) van niet-gevaarlijk afval. Deze aandacht wordt ingegeven door de analyse van de huidige problematiek van de afvalverwijdering door de commissie, waarbij gebleken is dat zich hier belangrijke problemen voordoen: door een structurele verlaging van het aanbod van afval aan stortplaatsen dreigen er exploitatieproblemen bij diverse stortplaatsen en de commissie sluit niet uit dat een dergelijke verlaging zich op termijn ook bij het verbranden van afval zal gaan voordoen.

2.4.2. Advies

Storten

De situatie van overcapaciteit in de stortsector is in zekere zin een gevolg van het succes van het afvalstoffenbeleid. Preventie en hergebruik zijn de afgelopen jaren sneller gegroeid dan velen in de sector hadden prognosticeerd. Het aanbod van te storten afvalstoffen is daardoor sneller gedaald dan de meeste provincies en gemeenten (exploitanten) hadden verwacht. Dit houdt mede verband met de invoering van het stortverbod voor onder andere huishoudelijke afvalstoffen en daarmee vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen. De sterke afname van het aanbod van te storten afvalstoffen leidt thans bij sommige stortplaatsen tot problemen.

Ten aanzien van het storten merkt de Commissie op, dat het zonder meer loslaten van de provinciegrenzen in deze situatie zal leiden tot een

koude sanering van de sector, waarbij mogelijk milieukosten worden afgewenteld op de samenleving en de kwaliteit van de verwijdering in gevaar kan komen. De Commissie adviseert daarom om gedurende de overgangperiode ter voorbereiding op de eindsituatie (capaciteitsplanning door de sector) een meer beheerste herstructurering van de stortsector te laten plaatsvinden, gericht op een economische optimalisatie van het gebruik van de huidige stortplaatsen. Om deze herstructurering tot stand te laten komen is samenwerking van de betrokken overheden en de stortsector noodzakelijk.

De herstructurering dient naar het oordeel van de Commissie gebaseerd te worden op een landelijk stortplan. Dit stortplan omvat de capaciteitsplanning voor de stortsector, alsmede afspraken over een herstructurering van de sector zodanig dat een efficiënt gebruik van de bestaande en in procedure zijnde/geplande capaciteit wordt gewaarborgd. De planning dient gebaseerd te zijn op de structureel te storten afvalstromen. Het stortplan zal in de overgangperiode worden opgesteld door de in te stellen Landelijke Commissie, gebruik makend van de bestaande en in ontwikkeling zijnde provinciale/regionale stortplannen. Hierdoor wordt voorkomen dat provinciaal of regionaal gekozen wordt voor oplossingen, die vanuit landelijk oogpunt suboptimaal zijn. Daarbij dient tevens een alternatief systeem voor afvalsturing ontwikkeld te worden.

De Commissie stelt voorts, dat niet uit te sluiten valt dat de herstructurering financieel moet worden ondersteund om snelle uitvoering mogelijk te maken. De Commissie stelt in verband hiermee voor om de opbrengst van een stortheffing op brandbaar afval te benutten voor de financiële ondersteuning van de herstructurering.

Verbranden

De commissie maakt in haar analyse onderscheid tussen de korte termijn (de situatie in de komende paar jaar) en de langere termijn. Voor de korte termijn voorziet de commissie dat er structureel voldoende brandbaar afval zal zijn om de vollast van de afvalverbrandingsinrichtingen te voorzien. Uitgangspunt daarbij is wel dat al het beschikbare brandbare afval ook daadwerkelijk voor verbranding beschikbaar komt. Bij volledige handhaving van het stortverbod is dit in principe het geval. Op dit moment wordt de handhaving van het stortverbod bemoeilijkt door het soms aanzienlijke prijsverschil dat bestaat tussen storten en verbranden, waardoor ontdoeners een sterke prikkel hebben om te storten. Dit heeft geleid tot problemen bij de handhaving van het Besluit stortverbod afvalstoffen en deze hebben in 1996 geleid tot het ontstaan van situaties van een incidenteel onderaanbod van brandbaar afval aan de afvalverbrandingsinrichtingen. De onzekerheid rond de handhaving van het stortverbod heeft in de afgelopen periode bovendien geleid tot incidentele verstoringen van de markt voor afvalverbranding en hebben geleid tot contracten voor bedrijfsafval die onder de kostprijs liggen. Eventuele verliezen voor de verwerkingsbedrijven, die uit deze contracten resulteren worden afgewenteld op de gebonden gebruikers, die via langjarige contracten met nacalculatiebepalingen de afvalverbrandingsinrichtingen een financiële basis verschaffen.

Voor de langere termijn onderkent de Commissie diverse factoren die het onzeker maken of er een situatie van evenwicht tussen aanbod van brandbaar afval en verbrandingscapaciteit zal zijn, of dat er sprake zal zijn van een verschuiving naar een situatie van overcapaciteit. Deze onzekere factoren betreffen met name de verdere ontwikkeling van het aanbod van brandbaar afval binnen Nederland, de verdere ontwikkelingen op het gebied van scheidingsinstallaties en de ontwikkelingen rond de im- en export van afvalstoffen.

De Commissie stelt, dat, wanneer in de toekomst overcapaciteit in de AVI-sector op zou treden, hieraan verschillende nadelen zijn verbonden waardoor, wanneer deze situatie lang aanhoudt, de continuïteit en de kwaliteit van de eindverwerking door middel van verbranding door de aanzienlijke verliezen die het gevolg kunnen zijn van een overcapaciteit, in gevaar kan komen. Daarnaast kan het optreden van financiële problemen bij de afvalverbrandingsinrichtingen leiden tot een sterke verstoring van het afvalbeleid in de vorm van remming van preventie en hergebruik.

Voor de korte termijn is de Commissie van mening, dat het onnodig storten van brandbaar afval moet worden voorkomen en dat de handhaafbaarheid van het stortverbod moet worden verbeterd. Zij adviseert daarom de prijsprikkels voor storten en verbranden op korte termijn in lijn te brengen met de gewenste beleidsvolgorde van verwijderen. Om dit te bereiken moet worden overgegaan tot het verhogen van het storttarief voor brandbaar afval tot het niveau van de duurste verbrander. Hiermee is gegarandeerd dat in alle gevallen verbranden vanuit kosten oogpunt voor ontdoeners een gelijkwaardig of beter alternatief is dan storten. De Commissie adviseert de opbrengst van de heffing te benutten ten behoeve van de herstructurering van de stortsector.

Daarnaast stelt de Commissie voor om een systeem van bench marking te introduceren. Het doel hiervan is te komen tot kostentransparantie en tot beheersing van de AVI-tarieven. Deze bench-marking kan als zelfregulerend mechanisme voor de sector fungeren. Indien dit in de praktijk nodig blijkt zou de bench marking echter ook gekoppeld kunnen worden aan een tariefinstrument van de Minister waarmee kan worden ingegrepen, wanneer individuele afvalverbrandingsinrichtingen tarieven berekenen, die op basis van de integrale kostprijs als te hoog kunnen worden aangemerkt.

Voor de lange termijn meent de Commissie dat het gezien de genoemde ontwikkelingen verstandig is om de mogelijkheid van het ontstaan van een structurele overcapaciteit bij de afvalverbrandingsinrichtingen in de toekomst niet geheel uit te sluiten. Dit betekent dat in de overgangspe-riode stappen worden ondernomen om de kans op het ontstaan van overcapaciteit te beperken. Dit betekent dat de verbrandingssector zich voorbereidt op een veranderingstraject gericht op een versterking van de sector door middel van technische en economische optimalisatie en op verlaging van de eenzijdige risico's voor de gebonden gebruikers door aanpassing van de contracten in die zin, dat de te leveren hoeveelheden worden aangepast aan hetgeen een gemeente redelijkerwijs kan leveren en variabele tarieven/nacalculatie-clausules kunnen worden omgezet in vaste tarieven.

Voorts adviseert de Commissie de mogelijkheden te bezien van het verlagen van de financiële risico's voor gemeenten door het vervreemden van aandelen die gemeenten in afvalverbrandingsinrichtingen hebben en door het verminderen van financiële garantiestellingen van gemeenten aan afvalverbrandingsinrichtingen.

2.4.3. Standpunt

Storten

Geconstateerd kan worden dat de hoeveelheid afval die nog wordt gestort sterk aan het afnemen is. Dit is in lijn met het in het NMP+ (1990) vastgestelde beleid, waarin als doelstelling voor het jaar 2000 is opgenomen een maximaal te storten hoeveelheid afval van 5 miljoen ton per jaar.

Zoals de commissie aangeeft kan het sterk teruglopen van de hoeveelheid te storten afval tot een situatie leiden, waarin stortplaatsen in financiële problemen komen. Ik onderschrijf daarom het voorstel van de

Commissie om te streven naar een herstructurering van de stortsector, indien door het teruglopende afvalaanbod exploitatieproblemen ontstaan.

De wijze waarop deze herstructurering moet plaatsvinden, is een kwestie die door de Landelijke Commissie verder zal moeten worden uitgewerkt in het kader van een door deze commissie vast te stellen landelijk stortplan, dat gebaseerd moet zijn op provinciale/regionale stortplannen. Een mogelijkheid daartoe is ernaar te streven, dat er per regio één of enkele grootschalige stortlokaties overblijven, hetgeen betekent dat de herstructurering in moet houden dat kleinere stortplaatsen en stortplaatsen met nog maar een beperkte capaciteit versneld worden gevuld ten koste van het aanbod aan die grotere lokaties. Hiermee blijft de totale stortruimte, die kan worden gezien als een nuttige voorraad, behouden. Deze aanpak vereist een sturing van het afval naar de stortplaatsen. De commissie beveelt aan om hiervoor een quoteringssysteem op te zetten, waarin per stortplaats de hoeveelheid te storten afval wordt bepaald en daarbij de provinciegrenzen te laten vervallen. Het sturen van de hoeveelheid afval per stortplaats kan deel uitmaken van de herstructurering. Ik vind het een interessante suggestie van de Commissie om dit te doen via een quoteringssysteem. Ik zal de in te stellen Landelijke Commissie verzoeken deze suggestie te betrekken bij haar taak een oplossing te zoeken voor de problemen die zich in de overgangperiode voordoen, in casu de problematiek van de overcapaciteit van de stortplaatsen. Ik wijs er hierbij op dat een quoteringssysteem kan leiden tot strijdigheid met de mededingingsregels. De voorstellen van de Landelijke Commissie voor de herstructurering van de stortsector zullen moeten passen binnen het kader van deze en andere van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

De Commissie verwacht dat de herstructurering van de stortsector extra financiële middelen vereist en adviseert deze te betalen uit een verhoging van het storttarief van brandbaar afval tot aan het niveau van het hoogste verbrandingstarief. Het verhogen van het tarief voor het storten van brandbaar afval ligt in de rede, gelet op de wens de tariefstelling van storten en verbranden van dit afval in overeenstemming te brengen met de voorkeursvolgorde van verwijderen. Bovendien kan als gevolg hiervan de afvalsturing meer marktconform plaatsvinden en kan tevens de scheidingscapaciteit meer doelmatig worden ingezet in relatie tot de beschikbare verbrandingscapaciteit. Het verhogen van het storttarief tot het niveau van het hoogste verbrandingstarief acht ik echter niet wenselijk. Omdat het hoogste verbrandingstarief aanmerkelijk boven het gemiddelde verbrandingstarief ligt, zou hiermee een nieuwe onevenwichtigheid worden gecreëerd. Het geleidelijk optrekken van het gemiddelde storttarief tot het niveau van het gemiddelde verbrandingstarief ligt mijns inziens meer in de rede. Zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de Werkgroep bodemsanering is opgemerkt, onderschrijft het kabinet de opvatting van de werkgroep, dat de financiering van de nazorg van stortplaatsen en, waar nodig, de sanering van oude stortplaatsen, dient te geschieden door een provinciale heffing op de storttarieven. Hiermede zal het beoogde doel van het verhogen van de storttarieven worden gerealiseerd. Eén en ander zal zijn beslag krijgen in het kader van de in voorbereiding zijnde Leemtewet bodemsanering. Indien mocht blijken dat er financiële problemen in de stortsector ontstaan waarvoor extra geld moet worden ingezet, dan zal ik nagaan op welke wijze hierin kan worden voorzien. Ik verwacht dat de provinciale stortplannen die thans worden opgesteld hierover duidelijkheid zullen verschaffen.

Verbranden

Ten gevolge van het eerste Tienjarenprogramma Afval (1992) is de verbrandingscapaciteit aanmerkelijk uitgebreid. Zo is onlangs de

GAVI-Wijster geopend en zal dit jaar de AVI-Moerdijk volgen. Naar verwachting zal volgend jaar de AVI-Twente worden geopend. De capaciteit is gepland op basis van de aanbodprognose van brandbare afvalstoffen, opgesteld door het Afval Overleg Orgaan. Deze aanbodprognose, aangeduid met het «beleidsscenario», geeft de te verwachten hoeveelheid afval weer uitgaande van het realiseren van het beleid ten aanzien van preventie en hergebruik. Thans blijkt dat het werkelijke aanbod van brandbaar afval zich nog boven het beleidsscenario bevindt. Bij het opstellen van het Tienjarenprogramma Afval heeft het AOO gekozen voor een in principe krappe planning van verbrandingscapaciteit. Vooralsnog zie ik dan ook geen aanleiding om te veronderstellen, dat de huidige situatie van ondercapaciteit binnen afzienbare termijn om zal slaan in een situatie van overcapaciteit. Dit wordt mede ingegeven door de voorgenomen maatregelen in het kader van de Leemtetwet bodemsanering, waardoor de stortplaatsen geen concurrenten meer zullen zijn van de afvalverbrandingsinrichtingen, en de uitbreiding van het aantal stortverboden, die thans in voorbereiding is.

De commissie beveelt aan om voor de korte termijn te komen tot een systeem van bench marking, waarmee de tarieven van de verschillende afvalverbrandingsinrichtingen inzichtelijk gemaakt kunnen worden, hetgeen moet leiden tot kostenbeheersing bij de afvalverbrandingsinrichtingen en een eventueel ingrijpen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in individuele AVI-tarieven. Ik acht het een goede zaak dat de sector zich versterkt en streeft naar optimalisatie, onder andere door het invoeren van een systeem van bench marking. Dit is echter een activiteit die de sector zelf ter hand moet nemen en kan mijns inziens niet door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden afgedwongen.

Ik onderschrijf het voorstel van de Commissie om, indien dit in de praktijk nodig blijkt, in te grijpen in de tarieven van individuele afvalverbrandingsinrichtingen, om te voorkomen dat een afvalverbrandingsinrichting zijn positie misbruikt. Dit neemt niet weg, dat ik van mening ben dat misbruik van een marktpositie in eerste instantie een zaak is die via de mededingingsregels tot een oplossing dient te worden gebracht. Voorts acht ik het voor een dergelijke ingreep noodzakelijk, dat een dergelijk misbruik in voldoende mate is aangetoond. Teneinde dat te kunnen beoordelen is in het kader van het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen het instrument van de audit geïntroduceerd. Ik acht het zinvol periodiek een dergelijke audit bij de eindverwerkingsbedrijven uit te voeren. Mocht uit de audit blijken dat een afvalverbrandingsinrichting structureel te hoge tarieven vraagt, dan kan dit worden gevolgd door een ingreep in de tarieven. Ik verwacht overigens niet, dat een dergelijke situatie zich snel zal voordoen. De eindverwerkingsvoorzieningen zijn immers nagenoeg alle in eigendom van de overheden en hoge verwerkingstarieven hebben direct effect op de afvalstoffenheffingen.

Naast de aanbeveling dat de sector zichzelf moet optimaliseren, beveelt de Commissie aan om het risico van de gebonden gebruikers te verlagen door aanpassing van de contracten met nacalculatiebepalingen. Ik onderschrijf het voorstel van de Commissie in deze. Het past immers in een situatie van meer dan voldoende aanbod van brandbaar afval niet dat de financiële continuïteit van een verbrandingsinrichting op deze wijze wordt gegarandeerd. Ik vind dit echter geen onderwerp, dat via regelgeving of door een interventie van de Rijksoverheid moet worden afgedwongen. Gelet op de eigendomsverhoudingen, de gemeenten die dergelijke contracten hebben zijn zelf veelal aandeelhouder in de desbetreffende verbrandingsinstallatie, is het aan de sector en de gemeenten zelf om een dergelijke verandering te bewerkstelligen.

2.5. Belangenvermenging

2.5.1. Inleiding

De Commissie constateert in haar advies dat de overheid in de afvalverwerking verschillende rollen vervult: een beleidsmatige rol en een rol van uitvoerder. De Commissie constateert dat deze verschillende rollen soms tegenstrijdig met elkaar zijn. Zeker wanneer beide rollen in hetzelfde overheidsorgaan zijn verenigd, kan dit tot ongewenste situaties leiden.

2.5.2. Advies

De huidige wet- en regelgeving kent de overheid in beleidsmatig opzicht een duidelijke rol en verantwoordelijkheid toe ten aanzien van de organisatie en de kwaliteit van de afvalverwijdering.

Deze beleidsmatige verantwoordelijkheid van de overheid resulteert soms in een uitvoerende rol op het gebied van afvalverwijdering. In dat geval dient zorgvuldig te worden omgegaan met de verschillende andere belangen die de overheid bij de afvalverwijdering kan hebben. Wanneer tegenstrijdige belangen binnen één overheidslaag worden gecombineerd, bemoeilijkt dit een evenwichtige besluitvorming. Ook kunnen de democratische controle en de handhaving in de knel komen.

De Commissie is van mening dat de mogelijke vermenging van belangen van overheden in het kader van de afvalverwerking zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Zij vindt dit van belang zowel in verband met de mogelijke invloed op de realisering van de doelstellingen van de rijksoverheid op het gebied van preventie en hergebruik als vanuit het oogpunt van democratische controle en handhaving.

De Commissie is van mening dat de overheid de hiervoor beschreven belangenvermenging kan voorkomen door publieke taken en uitvoering te spreiden over verschillende overheidsniveaus of, indien een dergelijke spreiding niet mogelijk is, andere waarborgen te treffen om vermenging van publieke en financiële belangen tegen te gaan.

2.5.3. Standpunt

Ik onderschrijf dat er sprake kan zijn van belangenvermenging op het moment dat er een combinatie optreedt van beleidsmatige taken enerzijds en uitvoerende taken anderzijds, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Indien dit wel het geval is, kan een dergelijke belangenvermenging leiden tot ongewenste effecten.

De mate waarin een belangenvermenging optreedt is afhankelijk van de situatie en kan in de loop van de tijd veranderen. Zoals ik in hoofdstuk 1 heb gesteld, beschouw ik de eindverwerking van afvalstoffen als een nutsfunctie, hetgeen betekent dat de overheid de zorg heeft voor de continuïteit van de eindverwerking en in voorkomende gevallen zelf de realisatie van de betreffende voorzieningen ter hand neemt. Wanneer de overheid hiertoe besluit, gebeurt dit op dat moment ter uitvoering van het geformuleerde beleid en hebben overheid en bedrijf dezelfde belangen.

Deze situatie kan veranderen doordat het beleid of de omstandigheden zodanig wijzigen, dat de functie van de betreffende voorziening niet meer geheel overeenkomt met de beleidsdoelstellingen. Ik onderschrijf in deze het advies van de Commissie dat er in zo'n geval maatregelen getroffen moeten worden om de vermenging van belangen te voorkomen. Hiervoor zijn meerdere oplossingen denkbaar, zoals het spreiden van publieke taken en uitvoering over verschillende overheidsniveaus of het zorgdragen voor een interne functiescheiding bij de benoeming van overheidscommissarissen. In het geval de functie van het bedrijf en de beleidsmatige verantwoordelijkheid van het betreffende overheidsorgaan

in het geheel niet meer in elkaars verlengde liggen, ligt het terugtrekken van de overheid uit het betreffende bedrijf in de rede.

Naar mijn mening bevindt de eindverwerking van afvalstoffen zich in de situatie, waarin participatie van de overheid vooralsnog nodig is om de gestelde beleidsdoelen te kunnen realiseren zij het dat kan worden geconstateerd dat een verschuiving ten aanzien van de rol van de overheid op gang lijkt te komen (meer marktwerking, minder overheidssturing). Onder andere dit gegeven maakt dat er naar mijn mening geen principiële bezwaren zijn om, als zich een goede gelegenheid voordoet, tot verkoop aan private partijen over te gaan. Aangezien echter de huidige situatie, waarbij de bedoelde inrichtingen grotendeels overheidsgedomineerd zijn, een werkbaar is gebleken, hoeft niet, zoals ik in hoofdstuk 1 heb gesteld, geforceerd tot een wijziging in de eigendomsverhoudingen te worden overgegaan.

Ten aanzien van het voorstel van de Commissie om na te gaan of er overheidscommissarissen zijn die niet voldoen aan het gestelde in de nota «Overheidscommissarissen van rijkswege» (maart 1991) merk ik op, dat deze nota alleen betrekking heeft op commissarissen van rijkswege. Deze bevinden zich doorgaans in een andere, meer afstandelijke positie dan de commissarissen van gemeenten bij een afvalverbrandingsinrichting, omdat de gemeenten tevens klant zijn van die afvalverbrandingsinrichting. Dit neemt niet weg, dat ik het zinvol acht dat gemeenten en provincies bij het benoemen van overheidscommissarissen zich richten naar de inhoud van deze nota.

2.6. Kwaliteitsborging bij afvalverwijdering

2.6.1. Inleiding

De Commissie constateert, dat de handhaving van de wet- en regelgeving in de afvalverwijderingssector in zijn algemeenheid als relatief problematisch wordt ervaren. De branche kent een «ingebouwd» handhavingsprobleem, doordat de afvalmarkt in veel gevallen geen eigen drijfveer biedt tot hoogwaardige productkwaliteit via druk van afnemers. Verder stelt de Commissie, dat door het grote aantal actoren en de grote financiële belangen in de afvalsector deze sector bijzonder gevoelig is voor overtredingen van de regelgeving.

2.6.2. Advies

Kwaliteitsborging is een belangrijk punt bij de afvalverwijdering. In de afgelopen jaren is de kwaliteit van de activiteiten in de afvalverwijderingssector sterk toegenomen. Een aspect dat kan bijdragen aan een verdere kwaliteitsverbetering binnen de sector is certificering. Op dit moment vinden diverse initiatieven hiertoe plaats.

De Commissie beoordeelt de huidige initiatieven van de sector op het gebied van de certificering als positief. Om een optimaal effect van certificering te bereiken, beveelt de Commissie onder andere aan bij de opzet van certificeringssystemen aan te sluiten bij de Europese ontwikkelingen in dit verband (EMAS) en te zorgen voor een goed en onafhankelijk toezicht op de certificatie door middel van de Raad voor de Accreditatie.

2.6.3. Standpunt

Ik onderschrijf het advies van de Commissie, dat de afvalsector een optimaal effect van certificering moet zien te bereiken door aan te sluiten bij de Europese ontwikkelingen ter zake (EMAS). In Nederland is de certificering volgens EMAS als volgt uitgewerkt. Het certificaat dient afgegeven te zijn door een certificatie-instelling die daartoe geaccrediteerd is door de Raad voor de Accreditatie en die een overeenkomst heeft

gesloten met de Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen (SCCM), waarin is geregeld dat zij gebruik zal maken van het certificatiesysteem dat is opgesteld door de SCCM. Door mijn departement wordt het opzetten van milieuzorgsystemen volgens deze systematiek gestimuleerd.

2.7. Vergunningverlening en uitvoeringsregelingen

2.7.1. Inleiding

De Commissie constateert, dat er binnen de afvalsector onvrede bestaat over de huidige situatie rond de vergunningverlening en de uitvoeringsregelingen. Als hoofdproblemen worden genoemd de complexiteit van de uitvoeringsregelingen en het gebrek aan uniformiteit bij de provinciale regelgeving.

2.7.2. Advies

De Commissie geeft aan, dat een belangrijk deel van de problematiek met het opheffen van de provinciegrenzen zal zijn opgelost. Daarnaast is de Commissie van mening dat de vergunningverlening kan worden vereenvoudigd door te streven naar een vergunning op hoofdlijnen in samenhang met een systeem van certificering en door landelijk opererende inzamelbedrijven te laten volstaan met één vergunning.

2.7.3. Standpunt

Ik onderschrijf de mening van de Commissie, dat met het opheffen van de provinciegrenzen een belangrijk deel van de problematiek zal worden opgelost. Ten aanzien van het advies van de Commissie om te streven naar een vergunning op hoofdlijnen gekoppeld aan een systeem van certificering zij opgemerkt dat dit advies in lijn is met het door mij voorgestane beleid. Ik wijs er echter op, dat het aan het bevoegd gezag is, bij afvalverwijderingsbedrijven is dat de provincie, te bepalen of in een concreet geval kan worden volstaan met een vergunning op hoofdlijnen. Voorts wijs ik erop, dat een gecertificeerd milieuzorgsysteem wel moet voldoen aan bepaalde eisen. Hiervoor zij verwezen naar de voorgaande paragraaf.

Ten aanzien van de vergunningverlening voor inzamelbedrijven zij opgemerkt, dat ik onderschrijf dat moet worden voorkomen dat landelijk opererende inzamelbedrijven in alle provincies een aparte vergunning moeten aanvragen. Een vergunning die dekkend is voor het gehele land zou in deze moeten volstaan. Opgemerkt zij, dat de hier geschetste problematiek alleen betrekking heeft op landelijk opererende inzamelbedrijven, die gevaarlijke afvalstoffen inzamelen waarvoor op basis van de provinciale milieuverordening een inzamelvergunningplicht geldt. Dit geldt slechts voor een beperkt aantal categorieën gevaarlijke afvalstoffen en betreft derhalve maar een klein deel van de afvalsector. Voor de meeste afvalstromen is geen inzamelvergunning vereist en kan ieder bedrijf dat beschikt over een vergunde inrichting voor het bewaren, be- of verwerken van afvalstoffen die afvalstoffen inzamelen. De inzamelvergunning geeft een bedrijf het recht en soms de plicht om bepaalde categorieën gevaarlijke afvalstoffen in te zamelen. In het kader van de wetswijziging zal ik nader bezien hoe deze problematiek kan worden opgelost.

3. Wetgeving

Ik verwacht dat het wetgevingstraject kan zijn afgerond binnen de door de Commissie genoemde periode van drie jaar. Een van de belangrijkste elementen van de wetswijziging is het opnemen van het nationale

planstelsel voor afvalstoffen in de Wet milieubeheer. In het hoofdstuk Plannen van de Wet milieubeheer zal onder andere vastgelegd moeten worden dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het plan vaststelt en dat Rijk, provincies en gemeenten rekening moeten houden met het plan bij beslissingen met betrekking tot de onderwerpen die in het plan worden geregeld. Het feit dat de planning voortaan op landelijk niveau gestalte krijgt, leidt tot het herijken van de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten, zoals die nu in de Wet milieubeheer is vastgelegd. Dit heeft betrekking op de sturende bevoegdheden (de provinciegrenzen die daar nu voor gehanteerd worden komen te vervallen) en de vergunningverlening. Tevens zal een wijziging van het hoofdstuk Inrichtingen van de Wet milieubeheer noodzakelijk zijn voor het invoeren van een verklaring van geen bedenkingen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor alle eindverwerkingsinrichtingen.

Zoals in dit standpunt op diverse plaatsen naar voren is gekomen, is de door de Commissie geschetste eindsituatie feitelijk te beschouwen als een overgangssituatie naar het Europese bestuurlijke schaalniveau. In het wetgevingstraject zal met dit gegeven rekening worden gehouden in die zin dat de regelgeving zodanig zal worden opgezet dat in het geval dat de eindsituatie wordt bereikt deze in beginsel niet hoeft te worden aangepast.

In het kader van het wetgevingstraject zal overleg worden gevoerd met alle betrokkenen, met name de provincies, de gemeenten en de afvalsector. Mijn streven is erop gericht het wetsvoorstel in de tweede helft van 1997 in procedure te brengen.

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