

Vergaderjaar 1998–1999

25 157

Afvalverwijdering op korte en lange termijn

Nr. 6

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 mei 1999

Bij brief van 29 april 1999 zegde ik toe U naar verwachting in week 20 te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het opheffen van de provinciegrenzen voor afvalstoffen en U mijn standpunt te doen toekomen over het definitieve Landelijk Stortplan. Dit plan treft U hierbij aan¹. Tevens heb ik toegezegd U te informeren over de laatste stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van een verhoging van de stortbelasting. Hierbij voldoe ik aan deze toezeggingen. Ook doe ik U hierbij toekomen de 2e wijziging van het Tienjarenprogramma Afval¹ en mijn standpunt hierover. In het onderstaande zal ik eerst ingaan op het Landelijk Stortplan (de 3e wijziging van het Tienjarenprogramma Afval), het genoemde onderzoek en vervolgens op de 2e wijziging van het Tienjarenprogramma Afval.

Het Landelijk Stortplan

Inleiding

In het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering van 6 september 1996 werd geconstateerd dat de sterke afname van het aanbod van te storten afval op dat moment zou leiden tot een aanzienlijke structurele problematiek bij een deel van de stortplaatsen. De commissie stelde voor om tot een «warme» sanering van de overcapaciteit over te gaan. Deze beheerste herstructurering van de stortsector zou moeten zijn gebaseerd op een landelijk stortplan en zou zich moeten richten op de periode tot het van kracht worden van het gewijzigde hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer in verband met de toekomstige afvalverwijderingsstructuur.

In het regeringsstandpunt van 3 december 1996 is dit advies overgenomen en is het Landelijk Stortplan aangekondigd, dat gebaseerd zou moeten worden op provinciale stortplannen. Helaas is met het opstellen van deze provinciale plannen enige tijd gemoeid geweest. Eén van de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

redenen hiervoor was, dat het verkrijgen van de voor het opstellen van deze plannen benodigde gegevens enige voeten in de aarde heeft gehad. Nadat de provinciale stortplannen beschikbaar waren, is door het Afval Overleg Orgaan (AOO) een aanvang gemaakt met het opstellen van het Landelijk Stortplan. Op 4 januari 1999 is het ontwerp hiervan voor inspraak gepubliceerd. Tijdens de vergadering van het AOO van 1 april jl. werd naar aanleiding van een voorstel om in het Landelijk Stortplan een passage op te nemen over het door het Rijk oplossen van eventuele financiële knelpunten, geconcludeerd dat de in het AOO vertegenwoordigde overheden overeenstemming hadden bereikt over het naar aanleiding van de inspraakreacties aangepaste plan. Echter tijdens de ingelaste vergadering van 23 april jl., die was bedoeld voor de formele vaststelling van het plan, bleek tot mijn spijt dat vertegenwoordigers van het IPO en de VNG op bepaalde onderdelen van het plan toch een andere mening waren toegedaan. Het Landelijk Stortplan is tijdens de vergadering van 23 april jl. vastgesteld onder vermelding van de verschillen van mening over de volgende onderwerpen.

- opheffen provinciegrenzen
- belasting op grond van de Wet belasting op milieugrondslag (Wbm)
- opvangregeling van de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV)
- relatie nazorg en herstructurering van de stortsector

Genoemde onderwerpen hebben in meerdere of mindere mate gemeenschappelijk dat het hierbij gaat om het fundamentele vraagstuk van bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen en in samenhang daarmee het vraagstuk wie de eventuele financiële risico's voor die verwijdering draagt.

In het navolgende zal ik, nadat ik eerst in algemene zin ben ingegaan op de herstructurering van de stortsector, op de verschillen van mening ingaan. Vervolgens zal ik mijn standpunt geven ten aanzien van de overige, minder controversiële onderwerpen van het Landelijk Stortplan.

Herstructurering van de stortsector in algemene zin

Het Landelijk Stortplan is gericht op het afronden van de in de provinciale plannen opgenomen herstructurering van de stortsector. De herstructurering op basis van een «warme sanering» moet leiden tot een financieel gezonde sector, waarin stortplaatsen niet langer de bescherming van provinciale grenzen voor de sturing van het afvalaanbod nodig hebben. De nog op te lossen problemen in de stortsector komen vooral neer op het versneld volstorten en sluiten van de kleine, vaak minder rendabele stortplaatsen. De partijen in het AOO richten zich er op dit te voltooien voor 1 januari 2000, opdat de provinciegrenzen voor brandbaar afval op genoemde datum kunnen vervallen. Daarom worden als onderdeel van het Verdeelplan overschot brandbaar afval 1999 afspraken gemaakt over het door de provincies ten behoeve van de herstructurering optimaal inzetten van het overschot aan brandbaar afval naar daarvoor in aanmerking komende stortplaatsen. Daarnaast worden, zolang de voorgenomen verhoging van de belasting op grond van de Wbm nog niet is geëffectueerd en de provinciegrenzen voor brandbaar afval nog niet zijn opgeheven, in de daarvoor in aanmerking komende provincies de storttarieven verhoogd om probleemsituaties op te lossen. Bovendien stelt de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV) een opvangregeling op waardoor exploitanten (leden en niet-leden van de VVAV) die bij de herstructurering of door het opheffen van de provinciegrenzen voor brandbaar afval in onoplosbare problemen komen, kunnen rekenen op een vangnet van andere exploitanten. Het AOO zal de voortgang van de herstructurering monitoren en medio 1999 een voortgangsrapportage uitbrengen. Voor het geval dat per 1 januari 2000, ondanks de uitvoering van bovengenoemde maatregelen de herstructurering nog niet in

voldoende mate is afgerond, zal het AOO aangeven op welke wijze bij open provinciegrenzen voor brandbaar afval de herstructurering op landelijk niveau alsnog gestalte dient te krijgen.

Ik stem in met deze in het Landelijk Stortplan genoemde maatregelen, die er op gericht zijn de herstructurering per 1 januari 2000 te voltooien.

Opheffen provinciegrenzen

In het Landelijk Stortplan wordt voor wat betreft het opheffen van de provinciegrenzen een onderscheid gemaakt tussen brandbare afvalstoffen en niet-brandbare afvalstoffen. Zoals hierboven al is aangegeven, gaat het Landelijk Stortplan er van uit dat de provinciegrenzen voor brandbare afvalstoffen per 1 januari 2000 kunnen vervallen.

Voor niet-brandbare afvalstoffen is het opheffen van de provinciegrenzen in het Landelijk Stortplan afhankelijk gesteld van het antwoord op de vraag of er voor de provincies onoplosbare knelpunten optreden bij de uitvoering van de wettelijke regeling aanvulling van de Wet milieubeheer ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben (Leemtewet bodem-bescherming). Het AOO zal in 1999 de uitvoering van deze wet en de gevolgen voor de storttarieven in beeld brengen. Als daaruit blijkt dat er voor de provincies onoplosbare knelpunten blijken te zijn, blijven de provinciegrenzen voor niet-brandbaar afval dicht tot in een landelijk kader een oplossing is gevonden.

Hierna zal ik eerst mijn standpunt met betrekking tot het opheffen van de provinciegrenzen nader toelichten en vervolgens ingaan op het standpunt van een deel van de provincies.

Tijdens de bespreking van de begroting voor 1999 van mijn ministerie met Uw Kamer heb ik het opheffen van de provinciegrenzen voor brandbaar afval afhankelijk gesteld van een verhoging van de belasting op grond van de Wbm op dit te storten afval en voor niet-brandbaar afval van de inhoud van het Landelijk Stortplan.

Zoals ik U bij mijn eerder genoemde brief van 29 april jl. mededeelde, wordt in aanvulling op de verhoging van de stortbelasting op brandbaar afval die per 1 januari 1998 is gerealiseerd een verdere verhoging hiervan besproken in het kader van de vergroening van het belastingstelsel. Naar verwachting wordt het overleg hierover eerdaags afgerond, waarna de Staatssecretaris van Financiën U hierover zal informeren. Indien deze voorstellen worden aanvaard, kan een verhoging van de stortbelasting per 1 januari 2000 geëffectueerd worden. Met deze verhoging is de vollast van de afvalverbrandingsinrichtingen (avi's) tegen bedrijfs-economische verantwoorde tarieven voldoende verzekerd. Zoals bekend, vormde de situatie, waarbij dat niet het geval was en als gevolg daarvan ontstane verliezen konden worden afgewenteld op de zgn. gebonden gebruikers de reden dat ik heb afgezien van het opheffen van de provinciegrenzen per 1 januari 1999. Ik ben dan ook van mening, mede gelet op de maatregelen die in het Landelijk Stortplan zijn voorgesteld in verband met de herstructurering van de stortsector, dat de provinciegrenzen voor brandbare afvalstoffen op 1 januari 2000 kunnen worden opgeheven.

Hoewel mijn streven er op gericht is ook voor niet-brandbaar afval de provinciegrenzen zo spoedig mogelijk op te heffen, heb ik het tijdstip waarop dit het geval kan zijn afhankelijk gesteld van de inhoud van het Landelijk Stortplan. Zoals eerder is aangegeven, is in dit plan vermeld dat hierover eerst een beslissing kan worden genomen als meer bekend is over de nazorgproblematiek en de gevolgen daarvan voor de tarieven en de concurrentiepositie van de verschillende stortplaatsen. Dit zal in 1999 het geval zijn. Ik conformeer mij hieraan.

Mijn standpunt over het moment waarop de provinciegrenzen voor brandbare afvalstoffen kunnen vervallen, wordt niet gedeeld door de afvalregio Noord-Nederland (de provincies Friesland, Groningen, Overijssel en Drente) en de afvalregio Zuid-Nederland (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland). Zij zijn steeds van mening geweest, dat de provinciegrenzen voor afval pas kunnen vervallen op het moment dat de gewijzigde Wet milieubeheer in werking treedt. Achter dit standpunt heeft zich nu ook de provincie Gelderland geschaard. Met dit standpunt nemen deze provincies afstand van de wijziging van de Wet milieubeheer inzake afvalstoffen van 6 november 1997 (Stb. 1997, 533), waarmee de wetgever beoogde om vooruitlopende op bedoelde wijziging de provinciegrenzen op te heffen.

De beweegreden voor dit standpunt is, dat met het opheffen van de provinciegrenzen per 1 januari 2000 er sprake zal zijn van een landelijke sturing van de desbetreffende afvalstoffen, terwijl de provincies ingevolge de huidige Wet Milieubeheer formeel nog steeds verantwoordelijkheid zijn voor de continuïteit van de definitieve verwijdering van afvalstoffen, waaronder het storten van afval, zonder dat zij nog langer beschikken over het instrument van de provinciegrenzen om uitvoering te geven aan deze verantwoordelijkheid. Daarnaast speelt voor de provincies mee de verantwoordelijkheid die zij hebben voor de nazorg van stortplaatsen op grond van de Leemtewet bodembescherming.

Naar aanleiding van het standpunt van deze provincies merk ik het volgende op. Ingevolge de huidige Wet milieubeheer dient de provincie in het kader van het provinciale milieubeleidsplan de voor de provincie benodigde capaciteit voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen aan te geven. Met het hanteren van de doelmatigheidstoets in het kader van de milieuvergunning en van provinciegrenzen beschikt de provincie over instrumenten om uitvoering te geven aan deze planning. Echter als gevolg van het advies van de Landelijke Coördinatie Commissie Afvalbeleid (de commissie Welschen) uit 1989 vindt in de praktijk de planning van de capaciteit voor de definitieve verwijdering sinds 1990 op een andere wijze plaats dan als formeel aangegeven in de Wet milieubeheer. In dat jaar werd namelijk de samenwerkingsovereenkomst afvalverwijdering VROM/IPO/ VNG getekend, die leidde tot de oprichting van het AOO. Ingevolge artikel 2 van deze overeenkomst kreeg het AOO tot taak het voorbereiden van de sturing op landelijk niveau van het beleid inzake de verwijdering van afvalstromen. Daartoe dient zij een voortschrijdend tienjarenprogramma vast te stellen, dat betrekking heeft op de beheersing en de sturing van de verwijdering van afvalstoffen, voor zover het aspecten betreft die op landelijk niveau daarvoor van belang zijn. Mede gelet op de inhoud van de totstandgekomen Tienjarenprogramma's kan vastgesteld worden, dat in ieder geval de continuïteit van de definitieve verwijdering van afvalstoffen hier onderdeel van uit maakt.

Het vorenstaande maakt duidelijk, dat sinds 1990 de continuïteit van de definitieve verwijdering in feite een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid van rijk, provincies en gemeenten is. Het uitvoeren van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid bleef toebedeeld aan de overheidslagen afzonderlijk, die daarbij gebruik maken van de hen ter beschikking staande instrumenten. Met het opheffen van de provinciegrenzen per 1 januari 2000 blijft de gezamenlijke verantwoordelijkheid intact, maar de provincies kunnen deze grenzen niet langer hanteren als uitvoeringsinstrument. Wel worden de provincies geacht aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid nog steeds uitvoering te geven door aanvragen voor een vergunning op grond van de Wet milieubeheer te toetsen aan de doelmatige verwijdering van afvalstoffen, waarvan continuïteit en capaciteit onderdelen vormen. Eerst met de wijziging van de Wet

milieubeheer zal met betrekking tot dit laatste uitvoeringsinstrument een wijziging optreden.

Het opheffen van de provinciegrenzen leidt tot een landelijke sturing van afval in plaats van een provinciale of regionale sturing. Voor deze sturing beschikt de Minister van VROM over de nodige instrumenten. Het betreft onder andere de door hem af te geven verklaring in het kader van het Besluit stortverbod afvalstoffen en zijn bevoegdheden op grond van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA). Aangezien de bedenkingen van de provincies voor een belangrijk deel voortkomen uit hun bezorgdheid over het mogelijk onvoldoende zijn van deze instrumenten ter vermindering van eventuele financiële problemen in het kader van de continuïteit van de definitieve verwijdering van afvalstoffen, ben ik bereid om te anticiperen op de toekomstige Wet milieubeheer, die formeel de overdracht van verantwoordelijkheden van provinciaal naar rijksniveau zal regelen. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van deze wet dat binnenkort bij Uw Kamer zal worden ingediend, is aangegeven dat het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, indien de realisatie respectievelijk de instandhouding van de noodzakelijke capaciteit voor definitieve verwijdering niet plaatsvindt of in gevaar komt. Dit kan dus betekenen dat, indien door omstandigheden een afvalverbrandingsinrichting zou moeten sluiten die voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen cruciaal is, de Minister van VROM maatregelen hetzij in financiële zin hetzij anderszins zal nemen om deze verbrandingscapaciteit te behouden.

Voor wat betreft eventuele financiële knelpunten in het kader van de herstructurering van de stortsector zij gewezen op het regeringsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering. Daaruit blijkt dat als er ondanks de opvangregeling van de VVAV, financiële problemen in het kader van deze herstructurering ontstaan waarvoor extra geld moet worden ingezet, de Minister van VROM zal nagaan op welke wijze hierin kan worden voorzien.

Beide passages hadden de instemming van IPO en VNG en het verbaast mij dan ook enigszins dat deze thans onduidelijk worden gevonden. Naar mijn mening is de intentie van deze passages niet voor meerdere uitleg vatbaar.

Tenslotte speelt een rol voor deze provincies hun verantwoordelijkheden voor de nazorg in het kader van de Leemtewet bodembescherming. Voor wat het brandbaar afval betreft merk ik hierover op, dat het beleid er van meet af aan op gericht is geweest zo weinig mogelijk brandbaar afval te storten. Dit afval dient zoveel mogelijk te worden aangewend voor nuttige toepassing en zo dit door omstandigheden niet aan de orde is, voor verbranding in een afvalverbrandingsinrichting in Nederland. Slechts als deze mogelijkheden niet aanwezig zijn, kan storten pas aan de orde zijn. Ik acht het dan ook niet terecht, dat de beschikbaarheid van brandbaar afval ten behoeve van de nazorg van stortplaatsen betrokken wordt in de discussie over het gesloten blijven van de provinciegrenzen voor dit afval.

In het vorenstaande ben ik ingegaan op de beweegredenen van de noordelijke en zuidelijke provincies en de provincie Gelderland voor het gesloten houden van de provinciegrenzen tot het moment van de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet milieubeheer. Naar mijn mening wordt het wegvallen van het uitvoeringsinstrument van de provincies voldoende gecompenseerd door andere instrumenten. Bovendien is met bedoelde passages in voldoende mate verzekerd dat voor het oplossen van eventuele financiële problemen in beginsel kan worden zorggedragen door het Rijk.

In het Landelijk Stortplan heeft het IPO aangegeven vooralsnog op het standpunt te staan, dat het terugsluizen van de opbrengst van de belasting op grond van de Wbm op te storten afvalstoffen, moet voorzien in de financiering van eventuele knelpunten.

Zoals bekend, maakt deze stortbelasting onderdeel uit van het pakket aan maatregelen in het kader van de vergroening van het belastingstelsel, waarover in het regeerakkoord afspraken zijn gemaakt. In het terugsluizen van deze gelden aan de betaler van de stortbelasting (burgers en bedrijven) wordt voorzien door onder andere een vermindering van de inkomstenbelasting. Alleen al om deze reden kan er geen sprake zijn van het terugsluizen van de opbrengst van deze belasting voor de financiering van eventuele knelpunten in de afvalsector. Bovendien is op dit moment geenszins zeker of dergelijke knelpunten zullen ontstaan en welke bedragen gemoeid zullen zijn met het oplossen daarvan. Daarbij moet bedacht worden dat de VVAV heeft aangegeven in het kader van de herstructurering van de stortsector te zullen voorzien in de al eerder genoemde opvangregeling voor exploitanten van stortplaatsen. Mochten er toch rijks gelden benodigd zijn, dan zal daar op een andere wijze in moeten worden voorzien.

Opvangregeling VVAV

Naar aanleiding van de reactie van de VVAV op het ontwerp-Landelijk Stortplan heeft er op 17 maart 1999 een overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het bestuur van de VVAV en een delegatie van het AOO. Tijdens dit overleg heeft de VVAV toegezegd dat exploitanten (leden en niet-leden van de VVAV) die bij de herstructurering of door het opheffen van de provinciegrenzen per 1 januari 2000 in onoplosbare problemen komen, kunnen rekenen op een vangnet van andere exploitanten.

Ik stel deze maatregel van de VVAV zeer op prijs, omdat ik van mening ben dat het oplossen van de eventueel resterende knelpunten in het kader van de herstructurering van de stortsector, een grote kans van slagen heeft, wanneer dit gebeurt op basis van afspraken tussen leden van de desbetreffende brancheorganisatie.

Uit het Landelijk Stortplan blijkt dat ook het IPO en de VNG positief staan tegenover de intentie van de VVAV om een opvangregeling op te stellen, maar dat zij van mening zijn dat het voorstel van de VVAV vooralsnog te veel onduidelijkheden bevat om nu al de regierol van de provincies aan de sector over te dragen.

Een nadere uitwerking o.a. voor wat de rolverdeling tussen de provincies en de VVAV betreft is uiteraard nodig. Daarnaast zal ook moeten worden nagegaan of de regeling verenigbaar is met de Mededingingswet.

Overigens is de VVAV ook uit eigener beweging voornemens deze te geven en in het AOO aan de orde te stellen.

Ik ga er van uit, dat uit deze uitwerking zal blijken dat aan de sector zelf het oplossen van de resterende knelpunten in het kader van de herstructurering met het volste vertrouwen kan worden overgelaten. Het zal duidelijk zijn dat, gelet op de eerder vermelde passage uit het regeringsstandpunt het Rijk anders dan de provincies en de gemeenten daar een bijzonder belang bij heeft.

Relatie nazorg en herstructurering.

De provincies zijn van mening dat de herstructurering van de stortsector en problemen ten aanzien van de nazorg niet los van elkaar kunnen worden gezien. Indien een nazorgheffing leidt tot hoge storttarieven ontstaat een herstructureringsprobleem, zo wordt gesteld.

Vanaf het eind van de jaren tachtig, ruim voor de inwerkingtreding van de Leemtewet bodembescherming, was duidelijk dat er gelden gereserveerd moesten worden voor de nazorg. Op initiatief van sommige provincies of uit eigener beweging door de exploitanten zijn voor een aantal stortplaatsen reserveringen voor de nazorg gedaan. In andere provincies is dit niet gebeurd. Voor de nazorg van de bestaande stortplaatsen (stortplaatsen die na 1 september 1996 uit exploitatie zijn) is op 1 april 1998 de Leemtewet bodembescherming in werking getreden. Ingevolge deze regeling hebben provincies de financiële, bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheid voor de nazorg.

Zoals aangegeven, bestaat er voor wat betreft het zeker stellen van de nazorg een tempoverschil tussen de provincies. Als gevolg van het feit dat de provincies in meerderheid hebben gekozen voor een stelsel van objectgebonden financiering van de nazorg en niet voor een stelsel van provinciale verevening, treft dit verschil met name die stortplaatsen die nog slechts een beperkte stortcapaciteit hebben. Dit zijn veelal tevens de stortplaatsen die in het kader van de herstructurering versneld moeten worden volgestort. Indien voor deze stortplaatsen over het reeds gestorte afval geen of te weinig reserveringen zijn gepleegd voor de nazorg, dan zal de financiering hiervan geheel moeten geschieden op basis van de nog resterende stortcapaciteit. Het is duidelijk dat dit leidt tot een hoge heffing op het nog te storten afval. Dit zou ook het geval zijn, indien de desbetreffende stortplaats niet in het kader van de herstructurering van de stortsector versneld zou moeten worden volgestort. In die zin ben ik dan ook van mening dat er geen relatie is tussen de herstructurering en de nazorg. Ik acht de eerder vermelde passage uit het regeringsstandpunt dan ook niet van toepassing op knelpunten voortvloeiend uit de nazorg. Dat neemt niet weg, dat hier sprake is van een probleem, waarover de provincies zich vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Leemtewet bodembescherming zorgen maken.

In het Landelijk Stortplan is geconstateerd dat de omvang van de nazorgproblematiek nog onvoldoende duidelijk is. Daarom zal het AOO in 1999 de uitvoering van de Leemtewet bodembescherming in beeld brengen en eventuele knelpunten signaleren. Op basis hiervan zal ik mij met de andere overheden en de sector nader beraden op mogelijke oplossingen hiervoor. Zoals eerder opgemerkt, is daarbij ook de vraag van het tijdstip van het opheffen van de provinciegrenzen voor niet-brandbaar afval aan de orde.

Financiële risico's gemeenten

In het voorgaande ben ik met name ingegaan op het standpunt (van een deel) van de provincies ten aanzien van verschillende onderdelen van het Landelijk Stortplan. Hoewel niet expliciet in het Landelijk Stortplan aan de orde gesteld, lijkt het mij niettemin zinvol in het onderstaande in te gaan op de door de VNG bij verschillende gelegenheden geventileerde opvatting over de financiële risico's van die gemeenten die op een of andere wijze participeren in inrichtingen bestemd voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen.

Vanuit hun zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen participeren gemeenten van oudsher in inrichtingen voor het storten en verbranden van afvalstoffen. Veel stortplaatsen zijn opgericht door (samenwerkende) gemeenten en een deel is nog steeds in handen van samenwerkingsverbanden. Ook voor de meeste afvalverbrandingsinrichtingen geldt dat deze tot stand zijn gekomen op initiatief van samenwerkende gemeenten, dankzij bijvoorbeeld het stellen van zekerheden in de vorm van financiële garanties of door een aandeelhouderschap. Overigens heeft deze participatie in een aantal gevallen de gemeenten in het verleden en ook nu nog financiële voordelen opgeleverd.

Al ten tijde van de kamerbehandeling van het regeringsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering, is door de VNG aangegeven dat de overgang van een regionale naar een landelijke sturing financiële risico's kan hebben voor gemeenten die participeren in inrichtingen voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen. De VNG pleit er dan ook voor dat gemeenten de mogelijkheid geboden krijgen hun betrokkenheid bij de definitieve verwijdering te beëindigen en dat de Rijksoverheid de risico's c.q. financiële verplichtingen van gemeenten overneemt. Naar mag worden aangenomen zal de reden hiervoor zijn dat uit het AOO onderzoek «financiële gevolgen van de herstructurering van de gemeentelijke relaties met Avi's» is gebleken, dat een andere mogelijkheid, namelijk het overnemen door private partijen van deze risico's, zo dit wenselijk zou worden geacht, kan leiden tot een forse stijging van de afvalstoffenheffing van de burger. Immers de financiers van het grote aandeel vreemd vermogen in een afvalverbrandingsinrichting zullen dan compensatie vragen voor de door gemeenten gestelde zekerheden.

De vraag is nu of er, ten opzichte van de situatie dat gemeenten de hiervoor genoemde verplichtingen zijn aangegaan, zodanige veranderingen zijn opgetreden dat de hierdoor optredende financiële risico's niet meer in redelijkheid op de gemeenten kunnen rusten. Naar mijn mening is daarvan nu geen sprake. De herstructurering van de stortsector zal volgens het Landelijk Stortplan in 1999 nagenoeg zijn voltooid. Voor zover er onoplosbare knelpunten resteren biedt de opvangregeling van de VVAV en in het uiterste geval de desbetreffende toezegging van de Minister van VROM in het regeringsstandpunt voldoende waarborgen, dat de in stortinrichtingen participerende gemeenten in beginsel niet met de financiële gevolgen worden geconfronteerd. Ook voor de avi's geldt dat een landelijke sturing van afvalstoffen als gevolg van het opheffen van de provinciegrenzen niet tot een wijziging van het risicoprofiel voor gemeenten leidt. Immers, met het verhogen van de stortbelasting in samenhang met een voldoende aanbod aan brandbaar afval is de vollast van de avi's tegen bedrijfseconomisch verantwoorde tarieven verzekerd. Zolang er derhalve sprake is van een landelijke sturing van afvalstoffen en Nederland zelfvoorzienend is op het gebied van de definitieve verwijdering van afvalstoffen, treedt er naar mijn mening geen betekenisvolle wijziging op in het risicoprofiel voor de gemeenten ten opzichte van de uitgangssituatie.

Echter het risicoprofiel voor de gemeente kan wel wijzigen als er een Europese markt voor het verbranden van afvalstoffen als vorm van definitieve verwijdering van afvalstoffen ontstaat en er onderlinge concurrentie tussen de avi's in de verschillende landen optreedt. In dit verband is van belang hetgeen hierover is opgemerkt in het regeringsstandpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering en de discussie binnen de Europese Unie over het onderscheid definitieve verwijdering en nuttige toepassing bij het verbranden van afvalstoffen.

In het regeringsstandpunt is aangegeven dat er geen bezwaar bestaat tegen het opheffen van de landsgrenzen voor brandbare afvalstoffen in het geval in de ons omringende landen sprake is van een vergelijkbaar voorzieningenniveau op het gebied van de afvalverbranding, omdat eerst dan de milieuhygiënische verantwoorde verwijdering van afvalstoffen niet in gevaar komt. Bij een vergelijkbaar voorzieningenniveau gaat het er niet alleen om dat de lidstaten dezelfde emissie-eisen hanteren bij het verbranden van afvalstoffen, maar ook dat er geen verschillen zijn tussen de lidstaten op het punt van de beschikbaarheid van de voorzieningen voor de verbranding van afvalstoffen. Daarnaast is de mate van overeen-

komst in de mogelijkheden tot sturing van afvalstoffen conform de voorkeursvolgorde van verwijdering van belang.

In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer is vermeld dat in het Landelijk Afvalbeheersplan zal worden aangegeven hoe in de periode totdat besloten wordt dat de landsgrenzen kunnen vervallen, rekening zal worden gehouden met de bedoelde situatie. In de eerste plaats zal worden aangegeven op welke wijze avi's op nationale schaal geleidelijk aan vertrouwd kunnen raken met (meer) onderlinge concurrentie en zich kunnen voorbereiden op een Europese markt. In de tweede plaats zal in dit afvalbeheersplan aandacht worden besteed aan de situatie, dat daadwerkelijk sprake is van open landsgrenzen. Daarbij zal ingegaan worden op de gevolgen hiervan voor de Nederlandse structuur voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen en of wellicht bepaalde maatregelen nodig zijn in geval deze gevolgen negatieve effecten hebben. Ook zal worden gezien of verdere maatregelen nodig zijn om naar een situatie van open landsgrenzen toe te groeien. Tenslotte zal in het Landelijk Afvalbeheersplan worden nagegaan in hoeverre is voldaan aan de condities als vermeld in het regeringsstandpunt, waaronder sprake kan zijn van open landsgrenzen.

Uitgangspunt bij het bovenstaande is dat Nederland zelf bepaalt op welk moment de landsgrenzen voor te verbranden afvalstoffen als vorm van definitieve verwijdering vervallen. Dit uitgangspunt is gebaseerd op het feit dat Nederland, gelijk iedere andere lidstaat, de plicht heeft ingevolge de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen te streven naar een geïntegreerd en toereikend net van inrichtingen bestemd voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen.

Als gevolg van de discussie op dit moment op Europees niveau over het onderscheid tussen hoofdgebruik als brandstof, een vorm van nuttige toepassing, en het verbranden als vorm van definitieve verwijdering, kan er al eerder een situatie ontstaan waarin de landsgrenzen voor definitief te verwijderen afvalstoffen een geringere betekenis krijgen dan thans het geval is. Het gaat in deze discussie onder andere om de vraag bij welke calorische waarde van het afval het verbranden van dit afval kan worden aangemerkt als nuttige toepassing.

Het zal duidelijk zijn dat een te lage calorische waarde van invloed kan zijn op het aanbod van brandbaar afval aan avi's en dus op het risicoprofiel van gemeenten. Mijn inzet in deze discussie, die naar verwachting nog enige tijd in beslag zal nemen, is om dit te voorkomen.

De regering zal in het kader van het Landelijk Afvalbeheersplan haar standpunt bepalen met betrekking tot de financiële risico's van de gemeenten. Hierbij zal betrokken worden het in opdracht van mijn ministerie en het ministerie van Economische Zaken door de Erasmus Universiteit opgestelde onderzoeksrapport naar de mogelijkheden van meer marktwerking in de afvalsector.

Overige onderwerpen Landelijk Stortplan

Afvalaanbod en benutting stortcapaciteit

In het kader van het afstemmen van het verminderde afvalaanbod op de stortcapaciteit wordt in het Landelijk Stortplan een moratorium ingesteld op de uitbreiding van de stortcapaciteit in exploitatie. Dit heeft mijn instemming. Een moratorium verstevigt de exploitatiebasis van de grotere stortplaatsen die na sluiting van de kleinere resteren. Het vormt daardoor een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de herstructurering. Het moratorium is van kracht voor de periode tot het uitkomen van het Landelijk Afvalbeheersplan.

De huidige capaciteit in exploitatie (de vergunde capaciteit) is bij het huidige afnemende aanbod toereikend voor 25 jaar. Verder is in het

Landelijk Stortplan als programmapunt opgenomen dat de bestaande stortcapaciteit volledig moet kunnen worden benut. Zonodig zullen vergunningen voor het storten van afval daartoe worden verlengd. Naar mag worden aangenomen zal deze verlenging met name worden gebruikt voor het storten van niet-brandbaar afval.

Verhandelbare afvalrechten

In het Landelijk Stortplan is ingegaan op de mogelijkheden van verhandelbare afvalrechten, specifiek gericht op het overschot aan brandbaar afval. Onder meer wordt ingegaan op de door VVAV en in IPO-kader onderzochte modellen hiervoor. Op basis van de beoordeling van deze modellen wordt geconcludeerd dat het verhogen van de stortbelasting de voorkeur heeft als middel om het brandbaar afval van storten naar nuttige toepassing en verbranden te sturen. Systemen van verhandelbare afvalrechten blijken naar handhaving, administratieve lasten en uitvoerbaarheid laag te scoren, zeker op de korte termijn.

Op basis van het bovenstaande moet ik concluderen dat het landelijk invoeren van een systeem van verhandelbare afvalrechten op dit moment niet aan de orde is. Mij is evenwel bekend dat thans op beperkte schaal een pilot plaatsvindt van een dergelijk systeem, dat binnenkort zal worden geëvalueerd. Mede op basis van deze evaluatie zal in het kader van de voorbereiding van het Landelijk Afvalbeheersplan in overleg met de sector bezien worden of een dergelijk systeem mogelijk en zinvol is.

Verhoging stortbelasting

Met het verder verhogen van de belasting in het kader van de Wet belasting op milieugrondslag voor het storten van brandbaar afval wordt de economische voorkeursvolgorde voor verwijdering van afvalstoffen in lijn gebracht met de milieuhygiënische voorkeursvolgorde.

Om te voorkomen dat door de sterke toename van het verschil in stortbelasting tussen brandbaar en niet-brandbaar afval de risico's op fraude worden vergroot, heb ik aan KPMG opdracht gegeven met voorstellen te komen voor een zodanige aanpassing van de belasting-grondslag voor het verhoogde tarief van de stortbelasting dat deze uit een oogpunt van fraude gevoeligheid en handhaafbaarheid voldoende robuust is. Het in dit kader door KPMG uitgevoerde onderzoek is begeleid door vertegenwoordigers van het afval-verwijderende bedrijfsleven en door vertegenwoordigers van de betrokken overheden.

De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in een in april jl. uitgebracht rapport. In grote lijnen komt het door KPMG gedane voorstel er op neer dat alle afvalstoffen onder het hoge tarief vallen tenzij de betreffende afvalstof als uitzondering wordt genoemd dan wel aan een bepaald, in de praktijk goed te meten, fysiek criterium voldoet. Momenteel wordt dit voorstel door het ministerie van Financiën en mijn ministerie verder uitgewerkt.

Tweede Wijziging Tienjarenprogramma Afval

De belangrijkste elementen van de 2e wijziging van het Tienjaren-programma Afval vormen de bijstelling van de prognose van het aanbod aan afvalstoffen en het moratorium op de uitbreiding van de capaciteit van afvalverbrandingsinrichtingen. Daarnaast wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van in- en uitvoer van afvalstoffen en bevat het een apart hoofdstuk verpakkingen. Met dit laatste wordt invulling gegeven aan de hieromtrent opgenomen verplichtingen in de EU-richtlijn verpakkingen.

In de 2e wijziging is aangegeven dat het huidige aanbod aan te verbranden afvalstoffen aanzienlijk ligt boven de in het Tienjaren-programma Afval opgenomen raming. Als belangrijkste redenen hiervoor worden genoemd de grotere economische groei van de afgelopen jaren en het achterblijven van preventie en sommige vormen van hergebruik. Als de doelstellingen alsnog worden gehaald en er dus alleen van een vertraging sprake is, dan blijft het «meeraanbod» aan afval in 2001 beperkt tot 0,2 Mton brandbaar afval. Als onzekerheid rond het halen van de taakstellingen wordt een brandbreedte van 1,4 Mton afval aangegeven.

Het herijkte aanbodscenario maakt duidelijk dat er op het gebied van preventie en hergebruik nog forse inspanningen moeten worden geleverd. Voor wat betreft preventie bij bedrijven is vooral de «Uitvoeringsstrategie Preventie 1996–2000» van belang. In het kader van deze uitvoeringsstrategie worden door de drie betrokken overheden verschillende activiteiten ontplooid om preventie bij bedrijven te stimuleren. Deels betreft het hier voorlichting en stimuleringsactiviteiten. Deels ook regelgeving zoals het integreren van preventiemaatregelen in de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer (verruimde reikwijdte) en het opnemen van preventie in de zogenaamde 8.40 AMvB's (algemene regels voor bedrijven). De gescheiden inzameling van afvalstoffen van huishoudens wordt ondermeer gestimuleerd in het kader van het programma Gescheiden Inzameling van Huishoudelijk Afval. Gemeenten zijn doende dit bij burgers te intensiveren, ondermeer door het uitbreiden en optimaliseren van systemen voor gescheiden inzameling van afvalstoffen. De resultaten van dit programma worden momenteel geëvalueerd. Bij bedrijven wordt de gescheiden inzameling onder andere gestimuleerd door het opnemen van scheidingsregels in de zogenaamde 8.40 AMvB's. Dit maakt onderdeel uit van het programma Gescheiden Inzameling van Bedrijfsafval. Daarnaast staat natuurlijk ook in het kader van het convenant verpakkingen nog veel te gebeuren op het gebied van het beperken van het aanbod van afvalstoffen en het verhogen van het hergebruik.

Moratorium

Omdat het aanbod aan verbrandbare afvalstoffen op dit moment hoger is dan de verbrandingscapaciteit moet er momenteel circa 2 Mton brandbaar afval, waarvan een groot deel met een relatief hoge calorische waarde, per jaar worden gestort. Dit overschot zal, zoals hiervoor is aangegeven, de komende jaren moeten worden teruggebracht door preventie en de intensivering van de afvalscheiding bij huishoudens en bedrijven. Het is echter te verwachten dat ondanks de inspanningen op dit punt, een zeker overschot brandbaar afval zal blijven bestaan.

Hoewel dit reden zou kunnen zijn de capaciteit van de afvalverbrandings-inrichtingen uit te breiden, wordt hiervan afgezien en wordt een moratorium op de uitbreiding van de thermische capaciteit voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen door middel van een roosteroven aangekondigd.

Hieraan ten grondslag ligt de overweging dat het energetisch rendement van deze avi's minder is dan dat van alternatieve vormen van verbranding van afvalstoffen, zoals bijstoken in E-centrales en cementovens en verbranding in hoogwaardige thermische verwerkingsinstallaties. Het uitbreiden van de avi-capaciteit zou de realisering van deze alternatieve vormen van verbranding frustreren en dus in strijd zijn met het streven dat is vastgelegd in het NMP-3 om de energie-inhoud van afval beter te benutten. Gelet op het feit dat met het verbranden van het overschot

brandbaar afval in andere installaties dan avi's, een forse CO₂-winst wordt geboekt, ondersteun ik het moratorium.

In het Landelijke Afvalbeheersplan zal aan de orde komen of een dergelijk moratorium gehandhaafd dient te worden.

Beleid ten aanzien van in- en uitvoer van afvalstoffen

In lijn met de Europese regelgeving en de 1e wijziging van het Tienjaren-programma Afval is, met een beroep op het zelfvoorzieningsbeginsel, vastgelegd dat de in- en uitvoer van niet-gevaarlijke afvalstoffen ten behoeve van definitieve verwijdering niet wordt toegestaan indien er in Nederland voldoende verwijderingscapaciteit is.

Naar aanleiding van de verschillende reacties is in de 2e wijziging vastgelegd dat sprake is van het verbranden van de afvalstoffen als vorm van definitieve verwijdering als deze worden verbrand in een inrichting die in hoofdzaak daarvoor bestemd is, zoals een avi. Verbranden van hoogcalorische afvalstoffen in andere installaties dan die in hoofdzaak zijn bestemd voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen, kan als nuttige toepassing worden aangemerkt. Zoals eerder is aangegeven, vindt er binnen de Europese Unie in het kader van het onderscheid tussen definitieve verwijdering en nuttige toepassing bij het verbranden van afvalstoffen een discussie plaats over onder andere bij welke calorische waarde van de te verbranden afvalstoffen sprake is van nuttige toepassing. Een nadere invulling van het begrip hoogcalorisch is in de 2e wijziging niet gegeven.

Dit betekent dat bij aanvragen voor uitvoer van afvalstoffen ten behoeve van verbranding in installaties die niet in hoofdzaak bestemd zijn voor het verbranden als vorm van definitieve verwijdering van afvalstoffen, van geval tot geval door mij beoordeeld zal moeten worden of sprake is van definitieve verwijdering (dan kan uitvoer worden geweigerd) of van nuttige toepassing (uitvoer is dan op grond van de EU-regelgeving toegestaan).

Het ligt in mijn bedoeling om hierbij als referentie uit te gaan van afvalstromen die evident hoogcalorisch zijn. Daarvan is in ieder geval sprake als het gaat om houtafval, shredderafval en papier-kunststofmengsels.

Ik verwacht U met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

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