

Vergaderjaar 2002–2003

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 juli 2003

In het kader van de uitvoering van de motie Klein Molekamp en Schoenmakers (Tweede Kamer vergaderjaar 2000–2001, 26 638, nr. 28) volgt hieronder de derde rapportage over het realiseren van een gelijk speelveld voor afvalbeheer in de EU. De rapportage geeft tevens invulling aan de motie Klein Molekamp, Koopmans en Van den Brink (Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XI, nr. 18) over het realiseren van een gelijk speelveld voor afvalbeheer, ingediend naar aanleiding van de behandeling van het Landelijk afvalbeheerplan 2002–2012 (LAP).

In deze rapportage ga ik achtereenvolgens in op de volgende aspecten:

1. Nadere invulling op EU-niveau van termen en definities;
2. Harmoniseren van afvalverwerkingsniveaus in de EU;
3. Harmonisatie met Duitsland van beleid en regelgeving voor nuttige toepassing;
4. Open grenzen voor niet-gevaarlijk restafval en laag calorische bewerkingsresiduen in 2006;
5. Gelijk speelveld met de nieuwe Lidstaten.

1. Nadere invulling op EU-niveau van termen en definities

De afgelopen anderhalf jaar heeft het Europees Hof van Justitie een aantal uitspraken gedaan over het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing van afval. Dit onderscheid is in de afvalregelgeving van de EU belangrijk, omdat het in feite de overgang bepaalt van de nationale overheidsgedomineerde markt van verwijdering naar de min of meer vrije Europese (en deels wereld)markt van nuttige toepassing.

Uitspraken van het Europees Hof van Justitie

De belangrijkste uitspraak is het ASA-arrest (27 februari 2002, C-6/00). In dit arrest wordt een algemene interpretatie van de term nuttige toepassing gegeven die inhoudt dat het gebruik van afval aangemerkt moet

worden als nuttige toepassing als het belangrijkste doel ervan is dat het afval in de plaats komt van andere materialen die voor die functie hadden moeten worden gebruikt. Het ASA-arrest harmoniseert op Europees niveau het toetsingskader voor het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing.

Het ASA-arrest is de basis voor de Oliehandel Koeweit e.a.-beschikking van het Europees Hof van Justitie (27 februari 2003, C-307/00–C-311/00). Aanleiding voor deze beschikking waren Nederlandse bezwaren tegen onder andere uitvoer van afval naar Duitse mijnen. In de beschikking wordt aangegeven dat voor de kwalificatie van het gebruik van afval in mijnen als verwijdering dan wel nuttige toepassing getoetst dient te worden aan bovengenoemd criterium uit het ASA-arrest. In vervolg op de beschikking van het Hof heeft de Raad van State inmiddels in één zaak geoordeeld dat sprake is van verwijdering (199901825/2, PGG Industries Fiber Glass, 2 juli 2003).

Het ASA-arrest is ook de basis voor het Duitsland- en Luxemburg-arrest (13 februari 2003, C-228/00 en C-458/00) over het onderscheid tussen verbranden op land (D10) en hoofdgebruik als brandstof (R1). Deze arresten harmoniseren het onderscheid tussen R1 en D10 op Europees niveau. Voor de inhoudelijke aspecten van deze arresten verwijs ik u naar mijn brieven van 26 maart 2003 (Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XI, nr. 97) en 26 mei 2003 (Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 27 664, 28 600 XI, nr. 14).

De genoemde uitspraken van het Europees Hof van Justitie zijn een belangrijk resultaat in het streven naar geharmoniseerde invulling op EU-niveau van termen en definities. De volgende stap is uitvoering door de Lidstaten. Inmiddels worden de uitspraken door Nederland in de praktijk toegepast. Voor het realiseren van een gelijk speelveld is het noodzakelijk dat de andere Lidstaten hetzelfde doen en dat de Europese Commissie daarop toeziet. Een aantal ontwikkelingen is in dit kader vermeldenswaardig:

- Tijdens verschillende gelegenheden hebben Lidstaten, waaronder Nederland, en het Europees Parlement (o.a. schriftelijke vraag van het EP-lid Huhne, ELDR, 5 maart 2003, E-0790/03) er bij de Europese Commissie op aangedrongen haar standpunt over het Duitsland- en Luxemburg-arrest te geven. Het standpunt van de Europese Commissie is belangrijk voor het realiseren van een gelijke uitvoering van de arresten door de Lidstaten. Eind mei is het standpunt van de Europese Commissie beschikbaar gekomen. Het ondersteunt de Nederlandse lijn waarover ik u met bovengenoemde brieven van respectievelijk 26 maart en 26 mei 2003 heb geïnformeerd.
- Voor wat betreft de uitvoer van Nederlands brandbaar afval zijn Duitsland en België het belangrijkste. Direct na het verschijnen van het Duitsland- en Luxemburg-arrest is daarom overleg met deze landen gestart. Duitsland, België en Nederland interpreteren de arresten op eenzelfde wijze. Hiermee is een belangrijke harmonisatie gerealiseerd.
- De Oliehandel Koeweit e.a.-beschikking had met name betrekking op uitvoer van Nederlands afval naar Duitsland. Duitsland en Nederland hebben daarom het initiatief genomen tot samenwerking bij de uitvoering van de beschikking.

Actualisering van de lijsten met verwijderings- en nuttige toepassingshandelingen

De Europese Commissie werkt aan de aanpassing van bijlagen IIA en IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG). Deze bijlagen beschrijven handelingen van verwijdering en nuttige toepassing en brengen daarmee sinds vele jaren een belangrijke harmonisatie tot stand. Omdat een aantal termen onvoldoende duidelijk en onvolledig is omschreven en enkele in de praktijk gehanteerde afvalverwerkingsprocessen ontbreken, zijn deze bijlagen ook een bron van interpretatieverschillen tussen lidstaten. In een voorbereidend onderzoek wil de Europese Commissie het volgende bereiken:

1. Overzicht krijgen over handelingen van nuttige toepassing en verwijdering die in de praktijk plaatsvinden.
2. Het identificeren van handelingen die momenteel moeilijk te classificeren zijn en het doen van voorstellen in welke bijlage en onder welke benaming die handelingen moeten worden opgenomen.
3. Het beschrijven van handelingen die het hergebruik van afval afronden en waarna dus niet langer sprake is van afval.

Onder andere in verschillende bijeenkomsten met de Lidstaten en het bedrijfsleven is de informatie voor het onderzoek verzameld. Nederland heeft tijdens deze bijeenkomsten haar kennis, ervaringen en oplossingen met andere Lidstaten en het bedrijfsleven kunnen delen. Bovendien heeft Nederland in een aparte sessie met de onderzoekers een aantal problemen en oplossingen verder uitgewerkt. De eerste resultaten van het onderzoek zijn inmiddels beschikbaar. De volgende adviezen zijn hier vermeldenswaardig:

1. Geef voorbehandeling van afval een volwaardige plaats op de lijsten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het sorteren van gemengd afval en het ontmantelen van apparaten, auto's en kabels.
2. Neem in belangrijkheid toenemende, doch vooralsnog ontbrekende technieken op op de lijsten, zoals vergassen en pyrolyse.
3. Stel aan een aantal technieken milieu-eisen om hoogwaardige verwerking te garanderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om minimale percentages nuttig toe te passen deelstromen uit sorteer-, shredder- en grondreinigingsprocessen.

Naar verwachting wordt het onderzoek in oktober afgerond. Op basis van de resultaten zal de Europese Commissie een voorstel doen voor de actualisatie van bijlagen IIA en IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

2. Harmoniseren van afvalverwerkingsniveaus in de EU

Harmonisering van afvalverwerkingsniveaus staat hoog op de Europese agenda. Ook op EU-niveau realiseert men zich dat voor een goed functionerende interne (afval)markt met een hoog milieubeschermingsniveau verdere harmonisatie van milieu-eisen noodzakelijk is. Eind mei heeft de Europese Commissie de Mededeling «Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling» vastgesteld. De Mededeling geeft richting aan een nieuwe Europese afvalstrategie en nodigt belanghebbenden uit kennis en standpunten in te brengen. Onderdelen van het afvalbeleid en instrumentarium van de landen die in termen van preventie en nuttige toepassing voorop lopen, waaronder Nederland, zijn terug te vinden in de Mededeling.

Implementatie bestaande regelgeving

In de Mededeling constateert de Commissie dat in de eerste plaats een tijdige, juiste en volledige implementatie door Lidstaten van bestaande EU-regelgeving een voorwaarde is voor een effectief afvalbeheer (paragraaf 3.2.1). Ik onderschrijf deze constatering. Belangrijke regelgeving in dit kader is de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de EVOA (259/93), de Richtlijn storten (1999/31), de Richtlijn verbranden afvalstoffen (2000/76) en de Richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (beter bekend onder de Engelse afkorting IPPC, 96/61/EG). De Commissie zal, mede op aandringen van het Europees Parlement, haar inspanningen voor een volledige en juiste implementatie door lidstaten van milieu-regelgeving versterken.

Harmoniseren van milieu-eisen

De Commissie gaat in de Mededeling vervolgens in op nieuwe Europese doelstellingen en instrumenten voor afvalpreventie en afvalrecycling, waaronder een aantal doeltreffende instrumenten om het gelijke speelveld voor afvalbeheer te bevorderen. Het gaat om de volgende mogelijke instrumenten:

Uitbreiding van de IPPC-richtlijn tot de gehele afvalstoffensector. De IPPC-richtlijn omvat reeds een beperkt aantal recyclinghandelingen. Met de uitbreiding van de IPPC-richtlijn zou er een proces op gang komen, waarbij de vergunningverlenende instanties in de Lidstaten voor alle afvalverwerkingsinrichtingen de vergunningen gaan verbeteren door daarin emissiegrenswaarden en andere passende voorwaarden op basis van beste beschikbare technologieën op te nemen. Zo wordt toegewerkt naar harmonisatie van milieunormen op het niveau van de installaties voor afvalbeheer binnen Europa. Bovenbeschreven aanpak is reeds praktijk in Nederland. Een bevestiging hiervan op Europees niveau ondersteun ik, omdat het een gelijk Europees speelveld voor afvalbeheer bevordert.

In aanvulling hierop wordt de suggestie gedaan voor een beperkt aantal afvalverwerkingsprocessen Europese milieu-eisen vast te stellen. Dergelijke richtlijnen zouden vergelijkbaar kunnen zijn met de bestaande richtlijnen voor afvalverbranding, autowrakken, wit- en bruingoed, enz. Als voorbeelden worden bouw- en sloopafval en bio-afval genoemd (paragraaf 3.2.4 en 5.4). Ik ondersteun dit initiatief.

Stortbelasting en stortverboden

Met de Mededeling zet de Commissie, naast minimumstandaards, stortbelasting en stortverboden op de Europese agenda. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van diverse Lidstaten waaronder Nederland. De Commissie concludeert, naar de mening van Nederland terecht, dat nuttige toepassing pas effectief van de grond kan komen, wanneer dit naast milieuoogpunt ook uit kostenoogpunt te verkiezen is boven verwijdering. In veel gevallen is dit alleen te bereiken door economische instrumenten in te zetten. De Commissie gaat in dit kader werken aan consensus over de effectiviteit van stortbelastingen en criteria voor het meer op één lijn brengen van de belastingen op nationaal niveau (5.3.1). Inmiddels kennen tien Lidstaten stortbelasting, waaronder België/Vlaanderen, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Ook enkele nieuwe Lidstaten hebben een stortbelasting, zoals Letland en Slowakije. Een ander effectief instrument is het stortverbod. Veel Lidstaten kennen als uitwerking van de Richtlijn storten (1999/31/EG) al stortverboden of voeren deze binnen enkele jaren in. Dit geldt bijvoorbeeld voor Duitsland,

België, Frankrijk en Denemarken. Nederland ondersteunt een Europese benadering voor stortbelasting en stortverboden (5.3.6).

Ik zal namens Nederland bij de Europese Commissie een reactie indienen op de Mededeling. Op ambtelijk niveau wordt met Duitsland overlegd over afstemming van de Duitse en Nederlandse reactie. Hierbij worden geen belangrijke verschillen van inzicht voorzien. Ook ten aanzien van economische instrumenten is ambtelijk door Duitsland positief gereageerd op de voorstellen hieromtrent in de Mededeling van de Commissie.

3. Harmonisatie met Duitsland van beleid en regelgeving voor nuttige toepassing

Omdat voor Nederland de afvalmarkt van Duitsland veruit het belangrijkste is, heeft harmonisatie met Duitsland prioriteit. Op dit moment is de uitvoer van afval voor sorteren in Duitsland actueel. In dit kader kan ik u het volgende mededelen.

Gewerbeabfallverordnung

Met Duitsland is een belangrijke harmonisatie tot stand gebracht door het van kracht worden in Duitsland van de Gewerbeabfallverordnung per 1 januari jl. Deze verordening heeft betrekking op wat wij in Nederland aanduiden als afval van de handel, diensten en overheid (HDO) sector of met huishoudelijk afval vergelijkbaar bedrijfsafval. De verordening heeft daarnaast betrekking op bouw- en sloopafval. De verordening stelt onder andere milieu-eisen aan nascheidings- en sorteerinrichtingen en eisen aan de nuttige toepassing van de uitgesorteerde fracties. Met de Duitse autoriteiten wordt overlegd over de consequenties van de verordening voor Nederlands afval. Deze consequenties bestaan er bijvoorbeeld uit dat Duitse verwerkers meer acceptatie-eisen zullen stellen aan Nederlands afval. Verder wordt de handhaving van uitvoerbeschikkingen voor sorteren makkelijker.

Handhaving

Het afgelopen jaar zijn de bilaterale contacten met Duitsland versterkt. De eerste resultaten hiervan zijn bijvoorbeeld de gezamenlijke handhavingsacties in het kader van de EVOA. In de eerder genoemde brieven van 26 maart 2003 (Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XI, nr. 97) en 26 mei 2003 (Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 27 664, 28 600 XI, nr. 14) heb ik u hierover geïnformeerd. De VROM Inspectie rondt hierover binnenkort een rapportage af, die ik u zal doen toekomen.

Overleg met afvalbedrijfsleven

Zoals toegezegd bij de kamerbehandeling van het LAP is eind 2002 een overleg met VNAO en VVAV gestart om de mogelijkheden te bezien van aanvullende maatregelen om een gelijk speelveld met Duitsland te krijgen. Dit met het oog op de stimulering van de verwerkingsmogelijkheden in Nederland. In dit overleg zijn verschillende mogelijkheden rond de criteria voor de in- en uitvoer en de inzet van instrumenten nagegaan. Naar verwachting zal het overleg binnenkort worden afgerond en kan ik u na de zomer berichten over de bevindingen ervan. In dat kader zijn nog twee andere ontwikkelingen aan de orde. Dit betreft het voornemen om enkele normen van het Bouwstoffenbesluit versneld aan te passen. Hierdoor gaan kwaliteitseisen voor toepassing van een aantal secundaire bouwstoffen minder afwijken van Duitsland. Daarnaast is de MEP per 1 juli jl. in werking getreden, mede ter stimulering van de hoogcalorische

verbranding in Nederland. Beide dus ontwikkelingen die Nederlandse afvalverwerkingsmarkt op zich al kunnen verbeteren.

4. Open grenzen voor niet-gevaarlijk restafval en laag calorische bewerkingsresiduen in 2006

Het streven is om de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen van niet-gevaarlijk restafval en laag calorische fracties die ontstaan bij bewerking van dat restafval op 1 januari 2006 op te heffen. De rode draad bij het werken naar open grenzen is versterken van kennis over en samenwerking met Duitsland, België en Frankrijk. Dit gebeurt zowel tussen beleidsmakers, beleidsuitvoerders als handhavers. Het doel is te komen tot gelijkwaardige milieu-eisen en afvalsturende regelgeving in Nederland, Duitsland, België en Frankrijk, zodat de grenzen voor brandbaar afval open kunnen zonder dat de Nederlandse verwijderingstructuur in gevaar komt. Een tweetal ontwikkelingen is in dit kader vermeldenswaardig:

Rapport «De afvalmarkt, Nederland en omliggende landen»

Op 2 april 2003 zond ik u het rapport «De afvalmarkt, Nederland en omliggende landen» (vrom030199, AOO 2003-04). Het rapport is het derde deel in de serie onderzoeken naar de structuur van de afvalmarkt en gaat specifiek in op de organisatie van het beheer van huishoudelijk afval in de omliggende landen. Het onderzoek leverde de volgende conclusies op:

- Nuttige toepassing van afval is zowel in Nederland, België, Duitsland als Frankrijk aan de markt overgelaten.
- De inzameling en verwijdering van huishoudelijk afval is in de drie omliggende landen een taak van regionale en lokale overheden. Dit is wettelijk geregeld en steunt in belangrijke mate op publiek eigendom van de faciliteiten.
- Beleid en regelgeving in zowel Nederland, België, Duitsland als Frankrijk richten zich op het terugdringen van het storten van afval. Tegelijkertijd wordt ieder land geconfronteerd met een tekort aan alternatieven (met name verbrandingscapaciteit).
- De trend tot deregulering, liberalisering en privatisering van het inzamelen en verwerken van huishoudelijk restafval lijkt vooralsnog alleen in Nederland te bestaan.

Onderzoek naar mogelijke effecten van open grenzen voor brandbaar afval

De bevindingen van het rapport «De afvalmarkt, Nederland en omliggende landen» worden meegenomen in het in het LAP aangekondigde onderzoek naar mogelijke effecten van open grenzen voor brandbaar afval. Dit onderzoek vindt in de tweede helft van 2003 plaats. Eventuele effecten zijn met name te verwachten voor de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Startpunt van het onderzoek zijn de resultaten van diverse analyses die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, zoals «Afvalmarkt in de branding» en «Afvalprijzen zonder grens» van de Erasmus Universiteit. Ook wordt rekening gehouden met ervaringen en studies uit andere nutssectoren waar een verdergaande liberalisering heeft plaatsgevonden of nog gaat plaatsvinden. Verder zal nadrukkelijk worden gevraagd naar de mening en verwachtingen van het afvalverwerkend bedrijfsleven, met name de exploitanten van de AVI's.

Het streven is om het onderzoek eind 2003 af te ronden en daarna te beoordelen of aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de Nederlandse publieke belangen te waarborgen en de continuïteit van de afvalverwijdering in Nederland te garanderen.

5. *Gelijk speelveld met de nieuwe Lidstaten*

Op 1 mei 2004 worden tien nieuwe landen lid van de EU. Voor het grensoverschrijdend transport van afval uit en naar deze landen gaan in principe dezelfde regels gelden als voor de bestaande Lidstaten. Dit betekent dat voor een goed functionerende afvalmarkt met een hoog milieubeschermingsniveau ook met deze landen een gelijk speelveld gerealiseerd dient te worden. Er is vastgesteld dat bij een aantal landen nog onvoldoende sprake is een gelijk speelveld. Voor deze landen gelden overgangsbepalingen. Het betreft Letland, Hongarije, Malta, Polen en Slowakije. Voor deze landen dient bij de overbrenging van afval altijd een kennisgevingprocedure te worden doorlopen, dus ook voor afvalstoffen van de groene lijst. Dit geldt voor Letland tot 31 december 2010, voor Hongarije tot 30 juni 2005, voor Malta tot 31 december 2005, voor Polen tot 31 december 2012 en voor Slowakije tot 31 december 2011. Daarnaast geldt voor genoemde landen dat bezwaar wordt gemaakt tegen overbrenging naar installaties die niet voldoen aan de IPPC-richtlijn (96/61/EG), de Richtlijn verbranden gevaarlijke afvalstoffen (94/67/EG), Richtlijn verbranden afvalstoffen (200/76/EG) en de Richtlijn grote stookinstallaties (2001/80/EG). Bovendien gelden voor overbrenging voor nuttige toepassing naar Polen extra bezwaargronden, namelijk ook de bezwaargronden die bij overbrenging voor verwijdering gebruikt worden. Dit geldt tot 31 december 2007 voor een aantal afvalstoffen van de groene en oranje lijst van de EVOA (met mogelijkheid tot verlenging tot 31 december 2012) en tot 31 december 2012 voor rode en niet ingedeelde afvalstoffen. Dit pakket aan overgangsmaatregelen geeft mij voldoende vertrouwen dat de toetreding niet leidt tot onacceptabele verstoringen van de afvalmarkt die de hoogwaardigheid en continuïteit van de Nederlandse afvalverwijderingsstructuur in gevaar kunnen brengen.

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