

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 XI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004

Nr. 131

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 augustus 2004

In 2002 heeft de Staat een concessieovereenkomst gesloten met AVR-Nutsbedrijf Gevaarlijk Afval BV (hierna AVR-Nuts; een van de werkmatschappijen van Holding AVR-bedrijven N.V. waarmee het bedrijf zich verplicht zorg te dragen voor het verwerken van specifieke gevaarlijke afvalstoffen in draaitrommelovens (hierna DTO) en het opslaan van gevaarlijke afvalstoffen in de C-2 deponie. De Staat verplicht zich het vooraf voor één of twee jaar geprognoseerde verlies aan te vullen. De reden om deze overeenkomst te sluiten was dat AVR als participant in de exploitatie van de DTO's niet langer bereid was een belangrijk deel van de verliezen die optraden bij het verwerken van de betreffende afvalstoffen voor haar rekening te nemen en dit bedrijfsonderdeel wilde sluiten. De Staat daarentegen achtte het van belang dat Nederland zelf beschikt over dergelijke faciliteiten. De concessieovereenkomst heeft een looptijd tot 1-1-2007 met een mogelijkheid tot verlenging.

Recent hebben AVR en ik besloten de concessie overeenkomst voortijdig te beëindigen. Dit vanwege de sterk oplopende verliezen en het ontbreken van uitzicht op verbetering. Dit zal er in resulteren dat Nederland vanaf 1-1-2005 niet langer meer beschikt over capaciteit voor het verwerken van DTO-afvalstoffen en hiervoor is aangewezen op de daarvoor in het buitenland (ruimschoots) beschikbare capaciteit.

In het navolgende zal ik kort op de achtergronden en consequenties van dit besluit ingaan.

1 Aanloop tot de concessieovereenkomst

In 1984 is, als een joint venture van de Staat, industriële partners en de AVR-groep (sinds 1998 AVR 70%; de Staat 30%), AVR-Chemie CV opgericht. Kernactiviteit van dit bedrijf was de opslag en verwerking van gevaarlijk afval. AVR-Chemie exploiteerde daartoe tot 2002 een tweetal draaitrommelovens (hierna DTO's), voor de verwerking van afval dat bij

zeer hoge temperaturen moet worden verbrand en de C2-deponie voor de opslag van onbrandbaar sterk uitlozend gevaarlijk afval.

Tot in de jaren negentig was AVR-Chemie CV een winstgevende onderneming. Het aanbod aan gevaarlijk afvalstoffen was groot; alternatieven voor het betreffende afval waren nauwelijks voorhanden. Vanaf het midden van de jaren negentig is het beeld in voor het milieu positieve zin veranderd. Door investeringen in schonere productietechnieken en door het gebruik van andere/schonere grond- en hulpstoffen is er een daling opgetreden van de hoeveelheid geproduceerd gevaarlijk afval. Daarnaast zijn door technische ontwikkelingen en wijzigingen in wet- en regelgeving ook alternatieve verwerkingsmogelijkheden beschikbaar gekomen in de vorm van recycling en inzet van hoogcalorische afvalstoffen als brandstof in bijvoorbeeld cementovens.

Voor het aanbod aan afval bij AVR Chemie CV heeft dit in de periode 1995–2003 geleid tot een daling van de hoeveelheid in DTO's en roosterovens verwerkt gevaarlijk afval van circa 200 kton tot ruim 100 kton. Het aandeel van specifiek DTO afval hierbinnen is gedaald van ca. 70 kton tot minder dan 20 kton.

In dezelfde periode zijn ook de tarieven steeds meer onder druk komen te staan. Voor gevaarlijke afvalstoffen die vanaf het midden van de jaren negentig onder de noemer nuttige toepassing in cementovens werden gebracht moest AVR de tarieven verlagen tot het niveau dat de cementovens hanteren.

Naast de daling van inkomsten door een teruglopend aanbod en dalende tarieven, is het bedrijf de afgelopen jaren ook geconfronteerd met een stijging van de bedrijfskosten. Dit onder meer als gevolg van strenge veiligheidseisen en vergunningseisen en het van kracht worden van Europese eisen ten aanzien van emissies naar de lucht (o.a. CO-eisen).

Vanaf het midden van de jaren negentig draait AVR-Chemie CV structureel met verlies. In de jaren 2000 en 2001 10,9 respectievelijk 7,2 mln Euro. Voor AVR als participant in AVR-Chemie CV, vormden deze verliezen in 2001 aanleiding, aan te kondigen de activiteiten te beëindigen als er geen regeling getroffen zou worden voor compensatie van de verliezen. Vanuit het uitgangspunt dat Nederland voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen zelf moet beschikken over de nodige faciliteiten heeft mijn ambtsvoorganger toen de in de inleiding genoemde concessie-overeenkomst gesloten.

2 Ontwikkelingen sinds het afsluiten van de concessieovereenkomst

Bij het afsluiten van de concessieovereenkomst welke ook was gekoppeld aan een herstructurering van AVR Chemie CV werd het door de Staat te vergoeden verlies voor de jaren 2002 en 2003 geprognoseerd op ruim 1,5 mln Euro respectievelijk bijna 3 mln Euro. De feitelijke verliezen over de betreffende jaren bleken achteraf overigens aanzienlijk hoger. Dit kwam op basis van de concessieovereenkomst voor rekening van AVR. Bij de besprekingen in 2003 over de prognoses over 2004 is geconstateerd dat er onvoldoende aanbod aan afval is voor twee DTO's. Reden om te besluiten begin 2004 één van de twee DTO's te sluiten. Desondanks is het door de Staat te betalen verlies over 2004 geprognoseerd op bijna 9 mln Euro. Het uitzicht voor de jaren 2005 en 2006 is eerder slechter dan beter.

3 Marktonderzoek

De ontwikkelingen zoals hierboven geschetst en het ontbreken van enig uitzicht op verbetering vormden voor mij begin 2004 aanleiding het eerder genomen besluit dat Nederland zelf moet beschikken over voldoende faciliteiten voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen, te heroverwegen. In dat kader heeft het bureau Afval Overleg Orgaan (bAOO) een studie uitgevoerd naar de ontwikkeling van het aanbod aan specifiek gevaarlijk afval (afval dat in een DTO verbrand moet worden) en de beschikbaarheid van verbrandingscapaciteit voor dit afval in het buitenland.

De uitkomsten van deze studie komen kort samengevat op het volgende neer.

- Het aanbod aan afval dat in DTO's verbrand wordt daalt de komende jaren nog verder.
- In de ons omringende landen zijn de ontwikkelingen in de afgelopen jaren hetzelfde geweest: dalend aanbod aan DTO-afval en dalende tarieven. Gevolg: onderbezetting en verliezen bij de DTO's
- Er is in de ons omringende landen ruim voldoende capaciteit om het Nederlandse DTO-afval te verwerken
- Zekerheid dat de betreffende landen invoer van Nederlands afval ook in de verdere toekomst zullen toestaan is er niet. Er zijn echter geen aanwijzingen dat een dergelijke situatie zal optreden.

4 Voortijdige beëindiging van de concessieovereenkomst

Op basis van de voorlopige resultaten van de studie van het bAOO is mijn ministerie in mei dit jaar met AVR in overleg getreden over de toekomst van de verwerking van het specifieke DTO-afval. Daarbij is vastgesteld dat er geen uitzicht is op een bedrijfseconomisch verantwoorde bedrijfsvoering tenzij een aantal (Europese) emissie-eisen (bv CO) wordt verruimd en daarnaast vergaande marktbeschermende maatregelen worden genomen. Zowel om beleidsmatige als juridische redenen acht ik een dergelijke optie niet haalbaar en ongewenst.

Voor mij is dit reden om het uitgangspunt dat Nederland zelf moet beschikken over voldoende faciliteiten voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen los te laten. Ik kies er voor gebruik te maken van de in ons omringende landen beschikbare vergelijkbare faciliteiten in plaats van in eigen land een voorziening in stand te houden waarvoor onvoldoende bedrijfseconomische basis is.

Recent heb ik overeenstemming bereikt over de condities waaronder de concessieovereenkomst tussentijds wordt beëindigd voor zover het de verwerking van DTO-afval betreft. Ter compensatie van de schade die AVR daardoor lijdt zal de Staat het bedrijf een vergoeding van ruim 27,85 mln betalen. De belangrijkste posten binnen dit bedrag zijn de afwaardering van de boekwaarde van de DTO (12 mln), de afvloeiingskosten van het personeel (7,8 mln) en de doorlopende vaste kosten (5,8 mln). Een en ander onder voorbehoud van goedkeuring door Brussel. De schadevergoeding die de Staat is overeengekomen met AVR is tenminste 4-5 mln lager dan de door de Staat te maken kosten bij beëindiging van het nutscontract op de datum waarop het zou aflopen (1-1-2007).

Over de toekomst van de C-2 deponie waar de problematiek vergelijkbaar is (sterk teruggelopen aanbod; grote verliezen) zijn nog gesprekken gaande. Over het al dan niet in stand houden van deze faciliteit heb ik nog geen beleidsmatige conclusies getrokken.

5 Consequenties van beëindiging van de concessieovereenkomst (DTO-deel)

Beëindiging van het DTO-deel van de concessie-overeenkomst betekent dat AVR niet langer gehouden is verwerkingscapaciteit voor specifiek DTO-afval ter beschikking te hebben. De facto betekent dit dat de laatste DTO omstreeks de jaarwisseling uit bedrijf wordt genomen. De klanten van AVR zullen door het bedrijf van deze ontwikkelingen in kennis worden gesteld. Overigens continueert AVR haar overige activiteiten op het gebied van gevaarlijk afval en de dienstverlening daarom heen. Mede daarom verwacht ik geen grote problemen bij het tijdig vinden van afzetkanalen voor het afval dat nu in de DTO wordt verwerkt. Alle grote inzamelaars inclusief AVR hebben de afgelopen jaren al regelmatig DTO afval uitgevoerd naar buitenlandse DTO's. Dit met name in situaties waarin de DTO's bij AVR tijdelijk buiten bedrijf waren.

Buitenlandse DTO's zijn qua opzet en bedrijfsvoering vergelijkbaar met die in Nederland. De emissie eisen zijn Europees geharmoniseerd. Substantiële milieuhygiënische consequenties heeft het sluiten van de DTO's daarom niet. Punt van aandacht is wel de continuïteit van de verwijdering. Bij het ontbreken van faciliteiten in eigen land ontstaat immers een afhankelijkheid van verbrandingscapaciteit in het buitenland. Ik acht de afvalsector (de inzamelaars) en de (grote) bedrijven die momenteel hun afval aan AVR aanleveren voldoende professioneel om zelf zorg te dragen voor continuïteit van de verwijdering van hun afvalstoffen.

6 Tot slot

De oprichting van de eerste DTO's bij AVR Chemie C.V. in 1984 vormde het begin van een periode van toenemende aandacht voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer van (gevaarlijke) afvalstoffen. Een aandacht die, in combinatie met economische groei, tot in het midden van de jaren negentig leidde tot een sterke toename van het aanbod aan gevaarlijke afvalstoffen die in DTO's verwerkt moeten worden. Een aandacht die echter ook een andere beweging in gang zette: preventie en de ontwikkeling van alternatieve verwerkingstechnieken en afzetkanalen. Deze laatste beweging leidt er nu toe dat sluiting van de Nederlandse DTO's onontkoombaar is. De sluiting is daarmee deels ook mede het gevolg van een succesvol afvalbeleid. Ook vormt het een exponent van het toegroeien naar één geharmoniseerde Europese markt voor het beheer van afvalstoffen waaronder gevaarlijke afvalstoffen. Hierbij laat ik voor wat betreft de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen, de voordelen van «*economy of scale*» en optimale benutting van beschikbare capaciteit zwaarder wegen dan het zelfvoorzieningsbeginsel.

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