

Vergaderjaar 2011–2012

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 81

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2011

Het doet mij genoegen u het rapport *De toekomst van de stortsector: op weg naar 2030* aan te bieden.¹

De rapportage is het resultaat van een in 2010 uitgevoerd onderzoek naar de economische situatie van de stortsector. De aanleiding van dit onderzoek ligt in de bijzondere verantwoordelijkheid die het Rijk heeft als het gaat om de instandhouding van bestaande, noodzakelijk capaciteit voor storten. Bij een verstoring van vraag naar en aanbod van stortcapaciteit, kan de sector in financiële problemen komen. Hierdoor kan de nutsfunctie die storten vervult onder druk komen te staan. Het onderzoek had als doel antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Is de stortcapaciteit in relatie tot de nutsfunctie ook in de toekomst (voldoende) veilig gesteld?
2. Dient het Rijk maatregelen te nemen?
3. Welke maatregelen kan de sector zelf treffen?

Het onderzoek was aangekondigd in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP).

Resultaten onderzoek

Met behulp van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek is geprobeerd zo nauwkeurig mogelijke toekomstscenario's op te stellen voor de sector van nu tot 2030. Daarin is aandacht besteed aan ontwikkeling van de stortcapaciteit, aanbod van afval, exploitatiekosten, opbrengsten, sluiting en nazorg.

De belangrijkste resultaten:

- De stortmarkt wordt gekenmerkt door veel marktpartijen, waarvan 80% in publieke handen, met een groot aanbod (stortcapaciteit) tegenover weinig vraag (dalend aanbod van afval). Dit leidt onder meer tot prijsvechtersgedrag. Verder wordt de markt gekenmerkt door hoge toe- en uittredingsdrempels door beleid en wet- en regelgeving.
- De sector als geheel is niet langer kostendekkend. Tot 2018 wordt het totale verlies geraamd op € 77–236 miljoen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- De stortplaatsexploitanten zijn in hoge mate financieel afhankelijk van inkomsten uit andere activiteiten of afvaldiensten. Zonder deze inkomsten zou het verlies groter zijn.
- Het totaal aan financiële voorzieningen bij de stortplaatsexploitanten voor het aanleggen van de bovenafdicthting is naar verwachting voldoende. Er zijn echter wel verschillen tussen de stortlocaties.
- De financiële voorzieningen voor nazorg voor gesloten stortlocaties, in beheer bij de provincies, zitten op ongeveer één vijfde van het benodigde gezamenlijke doelvermogen voor nazorg. Gemiddeld gezien lijken de nazorgfondsen op orde. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat de beleggingsrendementen de laatste jaren laag zijn, maar er is nog geen reden om te vrezen dat het benodigd doelvermogen niet wordt gehaald.
- Er is momenteel meer dan 50 miljoen m³ aan restcapaciteit. Bij een laag afvalaanbod (1 000 kiloton per jaar) zal in 2030 nog ruim 15 miljoen m³ ingerichte stortcapaciteit en iets meer niet-ingerichte vergunde stortcapaciteit beschikbaar zijn. Uitgaande van een hoger aanbod van afval (2 000 kiloton per jaar), zal in 2030 zonder investeringen slechts niet-ingerichte vergunde capaciteit beschikbaar zijn.

Conclusies onderzoeksvragen

1. Uitgaande van het scenario met een hoog aanbod van afval en geen voortijdige sluiting van stortplaatsen, is de nutsfunctie tot ongeveer 2018 veiliggesteld. Bij een laag aanbod geldt een langere termijn.
2. Op grond van het onderzoek zijn tot 2018 geen directe maatregelen gericht op de instandhouding of realisatie van noodzakelijke stortcapaciteit door het Rijk nodig.
3. In het onderzoek zijn geen breed gedragen maatregelen naar voren gekomen die de sector zelfstandig kan nemen. Wel kwamen onder meer de volgende oplossingsrichtingen naar voren waarbij instemming of medewerking van andere partijen noodzakelijk is:
 - a. realiseren van één nutsbedrijf;
 - b. instellen minimumprijs;
 - c. verbeteren doelmatigheid door inzetten op duurzaam stortbeheer;
 - d. actieve sanering oude stortplaatsen waardoor meer aanbod wordt gecreëerd.

Gesprekken belanghebbenden

Naar aanleiding van het rapport hebben gesprekken plaatsgevonden met de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de stortsector (brancheorganisatie en exploitanten) en de provincies. Uit die gesprekken is naar voren gekomen dat er onzekerheid is over de financiële situatie en de mogelijke gevolgen hiervan. Sommige sluiten toekomstige faillissementen niet uit, andere betwijfelen dit of sluiten het zelfs uit. Ook is er verdeeldheid over verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in deze problematiek. Naast de vraag of maatregelen nu überhaupt noodzakelijk zijn, blijken sommige oplossingen op voorhand niet mogelijk, zoals het maken van prijsafspraken. Of het ontbreekt een maatregel aan genoeg draagvlak, zoals het creëren van een nutsbedrijf.

Mede doordat de gegevens zijn geanonimiseerd en het een sectorbreed onderzoek was, kan niet worden aangegeven of er bedrijven zijn, en zo ja welke, waarbij de financiële situatie zo urgent is dat er faillissement dreigt en de nazorg mogelijk in gevaar komt. Na overleg hebben de provincies besloten dit vanuit hun rol als bevoegd gezag en verantwoordelijke voor nazorg nader te onderzoeken.

Invulling bijzondere verantwoordelijkheid Rijk

Op basis van de conclusie van het onderzoek dat de nutsfunctie tot zeker 2018 is veiliggesteld, neem ik op korte termijn geen concrete maatregelen om stortcapaciteit in stand te houden of nieuwe capaciteit te realiseren. Ik besef echter dat de stortsector een verliesleidende sector is en dat dit op termijn de kwaliteit van de stortplaatsen, de kwaliteit van de nazorg en de nutsfunctie negatief kan beïnvloeden.

Daarom zal ik mij allereerst – samen met de provincies en de stortbranche – blijven inzetten voor de introductie van duurzaam stortbeheer met als doel het emissiepotentieel van stortplaatsen te verlagen en daarmee de gevolgen van het storten van afval op toekomstige generaties te verminderen. Onderzoek laat zien dat biologische en geochemische processen in het stortlichaam onder gunstige omstandigheden leiden tot een afname van het verontreinigingspotentieel. Afhankelijk van het type afval, kunnen deze afbraakprocessen worden versneld door middel van infiltratie van water en beluchting van het afvalpakket. Duurzaam stortbeheer kan voor de exploitanten van die stortplaatsen een aanzienlijke kostenbesparing meebrengen. Verwacht wordt dat met duurzaam stortbeheer tevens de noodzaak van eeuwigdurende nazorg kan worden beperkt. Tenslotte kan duurzaam stortbeheer leiden tot een hoogwaardiger hergebruik van de ruimte op de stortplaats. Het project Introductie Duurzaam Stortbeheer (IDS) is opgenomen in de derde tranche van het Ontwerpbesluit in het kader van de Crisis- en Herstelwet dat onlangs in het kader van de voorhangprocedure naar uw kamer is gestuurd (Stc. 2011 nr. 12755 van 20 juli 2011). Om te zorgen dat zo veel mogelijk stortplaatsen de vruchten kunnen plukken van het project IDS, wordt momenteel onderzocht of de exploitatietermijn van stortplaatsen kan worden verruimd. Het voornemen is eind volgend jaar de Greendeal Introductie Duurzaam Stortbeheer met de betrokken partijen overeen te komen.

Ten tweede zal ik jaarlijks de restcapaciteit van de stortplaatsen blijven monitoren met speciale aandacht voor de hoeveelheid ingerichte en niet-ingerichte capaciteit. Verder zal ik door regelmatig overleg met de partijen geïnformeerd blijven over de actuele ontwikkelingen in de markt. Waar nodig zal ik de provincies ondersteunen bij hun inspanningen als bevoegd gezag om concrete risico's binnen de sector nader te onderzoeken. Tenslotte ga ik in 2016 opnieuw de financiële situatie van de sector en de capaciteitsontwikkeling voor de periode na 2018 in kaart brengen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma