

Vergaderjaar 2008–2009

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 816**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2009

Namens het Kabinet treft u hierbij een reactie aan op het Groenboek «Het beheer van bioafval in de Europese Unie» (COM 2008/811 definitief).

In het Groenboek stelt de Commissie ter discussie of het nodig is om Europese beleidsmaatregelen voor te bereiden, dan wel te onderzoeken of verbeteringen van het bioafvalbeheer overeenkomstig de afvalhiërarchie en de potentiële economische, sociale en milieubaten op Europees niveau mogelijk zijn.

Tot uiterlijk 15 maart 2009 is de reactietermijn voor het Groenboek open. Deze kabinetsreactie is het uitgangspunt voor de Nederlandse inbreng in de consultatieperiode.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer

## **Kabinetsreactie Groenboek Bioafval**

De Nederlandse regering wil haar waardering uitspreken voor het uitbrengen door de Europese Commissie van het Groenboek bioafval en zal hierbij haar visie op de in het Groenboek voorgestelde beleidsopties weergeven. In de Nederlandse reactie zal puntsgewijs worden ingegaan op de door de Europese Commissie geformuleerde discussiethema's.

### **1. Kan de Commissie een rol spelen op het terrein van preventie van bioafval?**

Het voorkomen van voedselverspilling is gezien de milieudruk die het produceren van voedsel met zich meebrengt een relevante beleidsoptie. Oriënterende cijfers in Nederland geven aan dat een consument gemiddeld 55 kg voedsel per jaar verspilt. Het voorkomen van voedselverspilling is dan ook een van de aandachtspunten in het tweede Landelijk afvalbeheerplan, dat in de eerste helft van 2009 wordt vastgesteld.

Nederland ziet op dit terrein weinig mogelijkheden voor een Europese aanpak. Naar ons oordeel bestaat er geen generiek vorm te geven preventieprogramma dat werkzaam is in alle Europese landen. Cultuurverschillen tussen landen, verschillen in de retailmarkt en lokale verschillen binnen landen maakt een nationale benadering van preventieprogramma's naar ons oordeel noodzakelijk.

De Europese Commissie zou de lidstaten echter wel kunnen stimuleren om nationale programma's op te stellen om voedselverspilling tegen te gaan.

Europa kan tevens een rol spelen in het beïnvloeden van internationale ketens. In het Nederlandse afvalbeleid, zoals geformuleerd in het tweede Landelijk afvalbeheerplan (LAP2), wordt in toenemende mate een ketenbenadering gehanteerd. Wellicht kan een gecoördineerde Europese aanpak waardevol zijn indien blijkt dat preventieve maatregelen aan het begin van de keten (welke buiten Europa kunnen aanvangen) zinvol zijn.

### **2. Moeten er verdergaande eisen worden gesteld dan in de Richtlijn storten aan de hoeveelheid te storten bioafval?**

Zoals de Europese Commissie zelf al constateert hebben een aantal lidstaten moeite met het implementeren van de huidige vereisten uit de Richtlijn storten. Nederland is daarom van mening dat een Europese aanscherping van die richtlijn op dit moment niet voor de hand ligt. Een snelle en zorgvuldige volledige implementatie van de huidige richtlijn raakt dan alleen maar verder uit zicht. Het is wellicht effectiever om lidstaten te ondersteunen bij het implementeren van de huidige richtlijn en te zorgen dat onduidelijkheden worden opgelost in plaats van het nog eens aanscherpen van de regelgeving.

Indien een lidstaat aanscherping toch noodzakelijk acht, kan dat het beste op lidstaatsniveau plaatsvinden. Enkel op nationaal niveau kunnen uitdaginge maar toch reële aanscherpingen worden vastgesteld.

Voor Nederland zou een aanscherping overigens geen gevolgen hebben. De Nederlandse regelgeving kent al een stortverbod voor bioafval en een hoge belasting op het storten van afvalstoffen die op een andere manier dan storten kunnen worden verwerkt.

In plaats van een aanscherping van normen kan ook de inzet van economische instrumenten worden overwogen, denk bijvoorbeeld aan stortbelastingen (hetgeen een nationale aangelegenheid betreft).

### **3. Welke opties voor de behandeling van niet gestort bioafval zouden moeten worden versterkt?**

Op dit moment heeft Nederland geen voorkeur voor het versterken van een van de mogelijke verwerkingsmethoden voor bioafval zoals genoemd in het Groenboek. Zoals de Europese Commissie zelf al aangeeft spelen lokale en nationale omstandigheden een belangrijke rol bij de keuze voor verwerkingsopties. Het spreekt echter voor zich dat voorbereiding met het oog op storten en verbranden zonder energie terugwinning de minst gewenste opties is.

Indien de Europese Commissie toch een keuze wenst te maken voor een van de verwerkingsopties moet dit gebaseerd zijn op een goed uitgevoerde levenscyclusanalyse (LCA).

### **4. Kan de energiewinning uit bioafval een waardevolle bijdrage leveren aan een duurzame energievoorziening?**

Bioafval van huishoudens en bedrijven kan uiteraard een bijdrage leveren aan doelstellingen op het gebied van duurzame energie. Het afval is immers direct beschikbaar en kan worden verwerkt met bewezen technieken. In Nederland is op dit moment de toepassing van bioafval voor de productie van duurzame energie (anders dan via verbranding in afvalverwerkingsinstallaties – AVI's) beperkt. Nederland heeft een grote composteercapaciteit en ongeveer de helft van het bioafval van huishoudens wordt gecomposteerd. Op dit moment zijn in Nederland slechts drie vergistinginstallaties waar bioafval omgezet in elektriciteit.

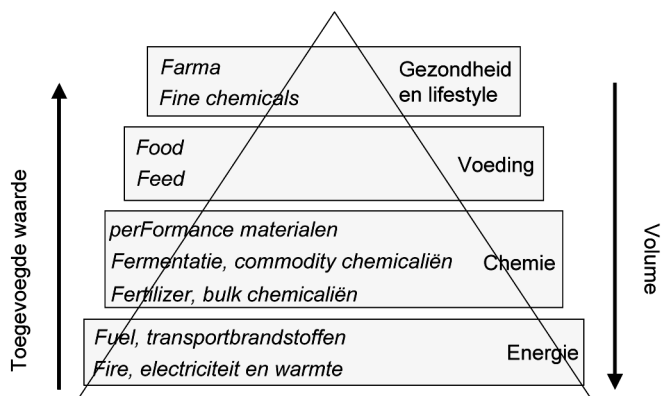
Verder is in het LAP2 het streven opgenomen om de hoeveelheid vermijdbaar bioafval (= verspilling) terug te dringen. Mocht dit slagen, dan zal de hoeveelheid bioafval in de toekomst afnemen en daarmee ook de rol van het verwerken van bioafval in de duurzame energievoorziening. Het terugdringen van bioafval is een gerechtvaardigd streven gezien de zeer hoge milieudruk van de productie en transport van voedsel.

In Nederland is door het kabinet een interdepartementaal programma «Schoon en Zuinig» opgestart. Een onderdeel van dit programma heeft betrekking op het stimuleren van de productie van duurzame energie. Hierbij is zowel aandacht voor een duurzame productie van elektriciteit, maar ook van warmte. Het Platform duurzame elektriciteitsvoorziening beschrijft de rol die biomassa kan spelen in dit transitieproces. Uitgangspunt daarbij is dat de energiebehoefte in Nederland in 2030 voor 30% gedekt wordt door biomassa. Biomassa is echter een ruimer begrip dan het begrip bioafval zoals gehanteerd in het Groenboek. Het in Nederland in 2030 maximaal te verwachten energiepotentieel van bioafval bedraagt 6%.

Een ander transitiepad dat wordt gestimuleerd is gericht op de productie van «groen gas». Nederland heeft de ambitie om in 2020 10% van het aardgas te vervangen door «groen gas». De schattingen zijn dat in Nederland op basis van nationaal geproduceerde bioafval in maximaal 3% van de Nederlandse gasbehoefte kan voorzien. Van belang in het kader van dit Groenboek dat in deze berekening ook de vergisting van mest is meegenomen welke niet valt onder de definitie van bioafval zoals hier gehanteerd.

Belemmering om het biogas direct aan het gasnet te leveren zijn met name de hoge kostprijs en de aansluiting op het gasnet. Met name het vergisten (met als doel gaslevering aan het gasnet) van bioafval is onrendabel. In de Nederlandse situatie kan de productie van biogas uit ingezameld bioafval dan ook geen waardevolle bijdrage leveren aan een duurzame gasvoorziening. De aandacht in Nederland richt zich overigens met name op het vergisten van mest en vergisten van rioolwaterzuiveringslib.

Binnen het programma «Schoon en Zuinig» bestaat echter ook een transitiepad »groene grondstoffen» wat gericht is op het optimaal benutten van biomassa en daarmee dus indirect op het voorkomen van afval. Inzet van biomassa zou volgens onderstaand cascadeprincipe dienen te gaan. Doelstelling is om technieken te ontwikkelen die o.a. uit reststromen waardevolle componenten kunnen halen. Gebruik van biomassa voor energiewinning is binnen dit transitiepad de minst gewenste optie.



In Nederland wordt op dit moment grofweg 50% van het huishoudelijk bioafval gescheiden ingezameld. Het betreft hier zowel GFT van huishoudens als tuinafval. De overige 50% wordt met het huishoudelijk restafval verbrand in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). In al deze AVI's wordt ook elektriciteit of warmte opgewekt. Het huidige energierendement van deze AVI's was in 2007 gemiddeld 26%. Op dit moment wordt een aantal oudere AVI's gemodificeerd om een hoger energierendement te bereiken. Gezien de levensduur van AVI's en de verwachte afname van bioafval kan niet verwacht worden dat AVI's een substantieel grotere rol gaan spelen in de productie van duurzame energie.

##### 5. Dient compostering te worden gestimuleerd?

Nederland is van mening dat het composteren van bioafval niet extra gestimuleerd moet worden, ondanks dat Nederland een lange historie heeft van het gescheiden inzamelen van bioafval gevolgd door compostering.

Een recent door Nederland uitgevoerde LCA studie heeft namelijk aangetoond (dit in lijn met dat wat de Commissie in het Groenboek stelt) dat geen van de verwerkingsopties voor bioafval (anders dan storten) een duidelijk milieuvoordeel heeft. Op grond van een LCA kan daarom geen voorkeur voor composteren worden aangetoond.

Mede op basis van deze LCA is in 2008 de Nederlandse regelgeving aangepast, waardoor gemeenten meer vrijheden hebben gekregen in de keuze voor de wijze van het beheer van bioafval. Omdat in Nederland de kosten van composteren lager zijn dan de andere verwerkingsopties, is composteren nog altijd de belangrijkste beheerroute, met name voor bioafval uit huishoudens. Daarbij moet wel in overweging worden genomen dat er in Nederland een stortverbod is voor afval dat op een andere manier dan storten kan worden verwerkt.

Het is daarom wellicht effectiever om voor bioafval door het toepassen van economische instrumenten ongewenste afvalbeheeropties te ontmoedigen (zoals storten) in plaats van het voorschrijven van een specifieke verwerkingsoptie.

## 6. Normering van compost noodzakelijk?

Zoals de Commissie aangeeft zijn de milieuvoordelen van compost met name te behalen indien meststoffen (dierlijk of industrieel) door kwaliteitscompost kunnen worden vervangen. Kwaliteitscompost heeft een positieve marktwaarde. In Nederland zijn er op dit moment geen problemen met de verkoop van compost. Deze goede marktpositie van de Nederlandse compost is een van de voorwaarden om een systeem van gescheiden inzameling in stand te kunnen houden. Nederland is van oordeel dat een gescheiden inzameling van bioafval de beste garantie biedt op het produceren van kwaliteitscompost.

De belangrijkste afzetmarkt voor Nederlandse compost is de agrarische sector. Compost is voor deze sector een gewild product, omdat de nutriëntenconcentraties lager zijn dan van dierlijke mest en omdat compost bodemverbeterende eigenschappen heeft. Europese harmonisatie van kwaliteitseisen kan de verkoop van compost bevorderen. Nederland is daarom van mening dat de Commissie «end of waste» criteria dient vast te stellen, zodat het duidelijk is wanneer compost als een kwaliteitsproduct en niet langer als een afvalstof hoeft te worden beschouwd. Indien deze criteria worden ontwikkeld is te verwachten dat kwaliteitscompost afkomstig van gescheiden inzameling makkelijk(er) kan voldoen aan de criteria dan compost gemaakt van bioafval afkomstig uit nascheiding.

Nederland heeft geen expliciet standpunt ten aanzien van het op Europees niveau normeren van compost met een lage kwaliteit. Compost van lage kwaliteit die niet kan voldoen aan de «end of waste» criteria blijft daarmee een afvalstof. Nuttige toepassing blijft dan mogelijk onder de Europese afvalwetgeving. Nederland ziet geen problemen om op het niveau van lidstaten de toepassing van compost met lage kwaliteit te reguleren zodat een optimale afstemming op de lokale bodemkwaliteit en toepassingsgebieden mogelijk is.

Nederland is er geen voorstander van om Europese regels vast te stellen wanneer of waar compost toegepast mag worden. Nederland is van mening dat dit op nationaal niveau gereguleerd dient te worden.

De Nederlandse regelgeving kent in de meststoffenwet maximale waarden voor zware metalen in compost (zie tabel).

**Tabel Maximale waarden voor zware metalen in compost per kilogram droge stof (ds) (uitvoeringsbesluit meststoffenwet)**

	zware metalenin mg per kg ds
Cd (Cadmium)	1 mg/kg ds
Cr (Chroom)	50 mg/kg ds
Cu (Koper)	90 mg/kg ds
Hg (Kwik)	0,3 mg/kg ds
Ni (Nikkel)	20 mg/kg ds
Pb (Lood)	100 mg/kg ds
Zn (Zink)	290 mg/kg ds
As (Arseen)	15 mg/kg ds

## 7. Bestaan er lacunes in de wet en regelgeving door het ontbreken van operationele normen?

Voor Nederland is niet geheel duidelijk wat precies met operationele normen bedoeld wordt. De Europese Commissie geeft zelf aan dat ook onder de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention Control) er geen best beschikbare technieken worden beschreven voor composteerinstallaties. Ten aanzien van operationele normen maakt het feitelijk dus niet uit

of een composteerinstallatie IPPC-plichtig is of niet. Het bevoegd gezag moet in alle gevallen een eigenstandige beoordeling uitvoeren. De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) brengt composteerinstallaties binnen de reikwijdte van de Kaderrichtlijn. Aangezien in een composteerinstallatie een afvalbewerkingproces wordt uitgevoerd, is een vergunning noodzakelijk. Bij het verlenen van de vergunning moet artikel 13 van de Kaderrichtlijn afval in acht worden genomen en hiermee is ook voor inrichtingen die niet hoeven te voldoen aan de IPPC, een milieuhygiënisch verantwoorde procesvoering zeker gesteld. Het feit dat er geen best beschikbare technieken in IPPC-kader zijn vastgesteld, leidt in Nederland niet tot problemen in de vergunningverlening. Naar het oordeel van Nederland is er geen lacune in de milieuregeling.

Zoals eerder aangegeven, heeft Nederland er een voorkeur voor dat end of waste criteria voor compost worden vastgesteld. Het voordeel daarvan is dat de operationele processen in ieder geval in staat zijn om een product op te leveren dat aan de eindspecificaties voldoet.

In plaats van een lacune in de regelgeving, constateert Nederland veeleer een overlap. Zoals door de Europese Commissie wordt vastgesteld, vallen veel composteerinstallaties zowel onder de Verordening dierlijke bijproducten als onder de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De insteek van de Verordening dierlijke bijproducten is weliswaar gericht op het voorkomen van risico's voor gezondheid en minder op bescherming van het milieu, maar het verdient toch de voorkeur om een composteer- en vergistinginstallatie slechts onder één regime te laten vallen. Indien end of waste criteria worden vastgesteld, kunnen daar uiteraard ook gezondheidskundige criteria in worden opgenomen. In dat geval is wellicht een uitvoeringsrichtlijn op grond van de Verordening dierlijke bijproducten niet noodzakelijk.

## **8. Andere technieken voor het beheer van bioafval?**

Op dit moment zijn andere technieken voor het beheer van bioafval in Nederland niet regulier in bedrijf. Pyrolyse- en torrefractie technieken worden enkel experimenteel bedreven in Nederlandse onderzoekscentra (bijvoorbeeld ECN).

De ontwikkeling van kennis in Nederland richt zich o.a. op het vergassen van bioafval en biomassa. Uit een LCA uitgevoerd door Nederland in het kader van het LAP is deze verwerkingsoptie als voorkeursoptie naar voren gekomen. Deze LCA is reeds in het bezit van de Europese Commissie. Ook in het programma «Schoon en Zuinig» wordt het vergassen van bioafval/ biomassa als een potentieel belangrijke route gezien voor de productie van duurzame energie.

Tevens lopen er op dit moment een aantal onderzoeksprogramma's (deels nog in ontwikkeling) naar bioraffinage. Bioraffinage is een techniek waarmee biomassa in diverse componenten kan worden gescheiden welke zo hoogwaardig mogelijk worden toegepast. (bijvoorbeeld productie bioplastics). De meest laagwaardige toepassing is in dat geval de productie van energie. Er zijn diverse onderzoeksprogramma's (deels nog in ontwikkeling) gericht op bioraffinage.

Op dit moment zien we in Nederland bij een tweetal composteerinrichtingen ontwikkelingen waarbij naast compost ook energie wordt geproduceerd.

Daar waar de Europese Commissie vraagt naar belemmeringen op wetgevingsgebied wil Nederland wijzen op belemmeringen die voort

kunnen vloeien uit de Verordening dierlijke bijproducten welke stelt dat nieuwe verwerkingstechnieken voor bioafval door de EFSA moet worden goedgekeurd. Een dergelijke goedkeuring kan vertragend werken.

### **Afsluitend**

De hier weergegeven Nederlandse reactie is gebaseerd op ervaringen uit de Nederlandse praktijk van het beheer van bioafval. De visie van de andere EU lidstaten op de door de Europese Commissie gepresenteerde beleidsopties kan op moment van dit schrijven nog niet worden overzien. Nederland ziet de reacties vanuit andere lidstaten dan ook met belangstelling tegemoet. In de standpuntbepaling in een eventueel verder beleidsproces zal Nederland deze reacties uiteraard meewegen, in het bijzonder waar blijkt dat bepaalde beleidsopties belangrijke voordelen voor het milieu met zich mee brengen.