

Vergaderjaar 2008–2009

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2009

Op 30 maart 2009 was de eerste termijn van het nota overleg met de Commissie VROM over het Landelijk afvalbeheerplan 2009–2021 (LAP) (Kamerstuk 30 872, nr. 19). Ik heb daarin toegezegd om voorafgaand aan de tweede termijn nadere informatie aan de Kamer te verstrekken.

In mijn voorliggende brief ga ik in op de volgende onderwerpen:

1. De afspraken over het gebruik van de milieuzak in het Westerkwartier
2. De kwalificatie van AVI's als nuttige toepassing
3. Sturing van afvalbeheer door de minimumstandaarden
4. De verhouding tussen AVI-capaciteit en aanbod brandbaar restafval
5. Gegevens over huishoudelijk afval inzameling in Vlaanderen
6. De uitspraak van de Raad van State over de mededeling van Nedvang
7. Afgifteplicht voor scheepsafvalstoffen
8. Verwerking van hoogcalorische energiepellets

1. De afspraken over het gebruik van de milieuzak in het Westerkwartier

Met de drie gemeenten die zijn verenigd in de reinigingscommissie Westerkwartier en met Nedvang heb ik de volgende afspraken gemaakt over de inzameling van verpakkingen via de milieuzak:

- De drie gemeenten kunnen hun milieuzak blijven gebruiken voor het inzamelen van kunststof verpakkingsafval én drankenkartons;
- De drie gemeenten dragen het ingezamelde materiaal over aan Nedvang;
- Nedvang zorgt voor sortering van het ingezamelde materiaal;
- De drie gemeenten krijgen een vergoeding per gewicht uit het Afvalfonds voor het aangeleverde kunststof verpakkingsafval. Voor de drankenkartons wordt geen vergoeding verstrekt.

Verder is overeenstemming bereikt tussen Nedvang en de drie gemeenten over de vergoeding voor het in de periode van 1 januari 2006 tot 1 april 2008 ingezamelde kunststof verpakkingsafval.

Zoals ik in mijn antwoord in eerste termijn heb aangegeven, zal ik dit jaar een studie laten uitvoeren naar de milieuaspecten en kosten van gescheiden inzameling en hergebruik van drankenkartons. De resultaten daarvan zal ik u eind van dit jaar aanbieden.

2. De kwalificatie van AVI's als nuttige toepassing

Op 19 november 2008 is de Richtlijn betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (2008/98/EG) vastgesteld. De lidstaten hebben tot 12 december 2010 de tijd gekregen om te voldoen aan de plichten van deze nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen. Op die datum wordt ook pas de huidige (oude) Kaderrichtlijn afvalstoffen ingetrokken.

Bijlage I van de nieuwe Kaderrichtlijn bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen en bijlage II een niet-limitatieve lijst van handelingen van nuttige toepassing. Verbranding op land is handeling D10, dus een verwijderingshandeling. Hoofdgebruik van afvalstoffen als brandstof of als ander middel voor energieopwekking is handeling R1, dus een handeling van nuttige toepassing.

In een voetnoot bij R1 is opgenomen dat onder R1 ook vallen de verbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, mits een bepaalde energie-efficiëntie wordt gehaald. Dit betekent dus dat een AVI op grond van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen vanaf december 2010 een installatie voor nuttige toepassing kan zijn. Nog afgezien van de vraag of ik daar vanaf zou willen wijken, kan ik er dus niet van afwijken, omdat het Europees is bepaald.

Het is nog niet precies duidelijk welke Nederlandse AVI's zich in 2010 installatie voor nuttige toepassing mogen noemen. Een eerste grove verkenning geeft aan dat het waarschijnlijk gaat om vier van de elf AVI's waar vast stedelijk afval wordt verbrand. Deze vier installaties verbranden samen ruim de helft van de totale hoeveelheid afval die in Nederland wordt verbrand.

Ik wil hierbij meteen aangeven wat de consequenties zijn van het hiervoor staande voor de door diverse leden genoemde verbrandingsbelasting. Volgens de Wet belasting op milieugrondslag (Wbm) kan een belasting worden geheven op de afgifte ter verwijdering van afvalstoffen aan een inrichting. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen storten en verbranden. Als een deel van de Nederlandse AVI's in 2010 als installatie voor nuttige toepassing wordt aangemerkt, kan een belasting op verbranden dus niet meer worden geheven op het afval dat in die AVI's wordt verbrand, omdat het in die AVI's niet meer om verwijdering, maar om nuttige toepassing gaat. Een verbrandingsbelasting zal dus vanaf eind 2010 nog maar kunnen worden opgelegd op minder dan de helft van het afval dat in Nederland wordt verbrand. Daarmee is het als instrument om afval te sturen van verbranding naar recycling naar mijn mening niet geschikt.

Ik vind het belangrijk hier aan toe te voegen dat sturen met behulp van het instrument minimumstandaard, waar ik in de volgende paragraaf op in ga, wel mogelijk is als een deel van de verbrandingsinstallaties straks een installatie van nuttige toepassing is. Mogelijk moeten enkele minimumstandaarden dan tekstueel worden aangepast, maar in essentie is het inzetten van dat instrument ook na december 2010 mogelijk.

3. Sturing van afvalbeheer door de minimumstandaarden

In het LAP zijn 83 sectorplannen opgenomen en in bijna elk sectorplan is een minimumstandaard vastgesteld. Met deze sectorplannen wordt nage- noeg het totale afvalaanbod in Nederland afgedekt.

Een minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be-/verwerkt dan wenselijk is.

De standaard is dus een invulling van de voorkeursvolgorde voor afval- beheer voor afzonderlijke (categorieën van) afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Vergunningen worden in principe alleen verleend als de aangevraagde activiteit minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard, dat wil zeggen als de activiteit een milieudruk veroorzaakt die gelijk is aan of minder is dan die van de minimumstandaard.

Bij het vaststellen van de minimumstandaarden zijn met name de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieudruk, kosten, haal- baarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer en de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening.

De minimumstandaard kan op verschillende manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld als een overkoepelende afvalbeheervorm (verwijdering of nuttige toepassing) of als een onderdeel van een overkoepelende afval- beheervorm (bijvoorbeeld materiaalhergebruik). De keuze hiervoor hangt met name af van het verschil in milieudruk tussen afzonderlijke verwer- kingsmethoden. Als er voor een afvalstof bijvoorbeeld meerdere vormen van nuttige toepassing mogelijk zijn en de milieudruk van de afzonderlijke verwerkingsvormen verschilt niet significant van elkaar, dan wordt «nuttige toepassing» de minimumstandaard en zijn alle vormen van nuttige toepassing in beginsel vergunbaar.

Als echter voor een bepaalde afvalstof materiaalhergebruik uit milieu- oogpunt significant beter scoort dan de inzet van die afvalstof als brand- stof en er zijn geen beperkingen als gevolg van kosten, uitvoerbaarheid, enz., dan wordt voor die betreffende afvalstof «materiaalhergebruik» als minimumstandaard vastgelegd.

Als voorbeeld van het hiervoor staande neem ik het gemengd bouw- en sloopafval, dat tijdens de eerste termijn van het nota overleg regelmatig werd genoemd als afvalstroom die mogelijk zou kunnen verschuiven van recycling naar verbranden.

De minimumstandaard voor deze afvalstroom in sectorplan 28 is «sorteren of anderszins bewerken en het vervolgens verwerken van de daarbij ontstane monostromen conform de daarvoor geldende minimum- standaarden».

Dat betekent dus dat gemengd bouw- en sloopafval moet worden gesor- teerd en dat bijvoorbeeld het daarbij vrijkomende puin als materiaal moet worden hergebruikt (minimumstandaard voor steenachtig materiaal in sectorplan 29).

Hetzelfde geldt voor het bij de sortering vrijkomend zeefzand (sectorplan 30) en gips (sectorplan 31). Voor het bij de sortering vrijkomende hout gelden meerdere minimumstandaarden (sectorplan 36), afhankelijk van de kwaliteit van het vrijkomende hout.

De minimumstandaard van gemengd bouw- en sloopafval zegt dus dat voor deze afvalstroom storten (verwijderen), verbranden in een AVI (verwijderen) én de inzet als brandstof (dus ook verbranden in een AVI die

zich vanaf december 2010 installatie van nuttige toepassing mag noemen) NIET is toegestaan.

De hier beschreven minimumstandaarden vormen voor mij het belangrijkste instrument om te sturen in de afvalverwerking.

4. De verhouding tussen AVI-capaciteit en aanbod brandbaar restafval

Uit de monitoringgegevens van het agentschap SenterNovem en gegevens die zijn verstrekt door de Vereniging Afvalbedrijven, resulteert het volgende beeld over de beschikbare AVI-capaciteit in Nederland:

- op dit moment is ongeveer 6,9 miljoen ton vergunde capaciteit beschikbaar;
- door in aanbouw zijnde en geplande uitbreiding zal de vergunde capaciteit vrij zeker toenemen tot 7,8 miljoen ton in 2012;
- er zijn nog enkele initiatieven, waarvan de realisatie minder zeker is. Worden ze wel gerealiseerd, dan stijgt de vergunde capaciteit tot 8,5 miljoen ton in 2012.

In de hiervoor staande opsomming is steeds sprake van vergunde, technisch maximale capaciteit. Dat is echter niet de capaciteit die gedurende het jaar daadwerkelijk beschikbaar is. Door bijvoorbeeld onderhoud zijn de AVI's namelijk niet 100% van de tijd beschikbaar. Uit monitoringgegevens van de afgelopen jaren blijkt dat jaarlijks ongeveer 90% van de vergunde capaciteit daadwerkelijk in bedrijf is.

Dat resulteert in daadwerkelijk beschikbare capaciteiten van 6,2 miljoen ton in 2009, vrij zeker 7 miljoen ton in 2012 en mogelijk 7,7 miljoen ton in 2012.

Volgens de scenario's en prognoses die zijn opgesteld, zal het aanbod brandbaar restafval voor AVI's in 2009 uitkomen op circa 6,4 miljoen ton. Dat betekent dus dat er dit jaar nog maar een klein overschot aan brandbaar restafval bestaat. Dat wordt bevestigd doordat op dit moment nog steeds brandbaar restafval met ontheffing wordt gestort.

Het brandbaar restafval bestaat voor zo'n 62% uit huishoudelijk restafval, 23% uit gemengd restafval uit de HDO-sector (handel/diensten/overheid) en 15% uit procesonafhankelijk restafval uit de industrie.

Het aanbod brandbaar restafval zal in 2012 uitkomen op zo'n 7 miljoen ton, ervan uitgaande dat we er in slagen om de nuttige toepassing van huishoudelijk afval te laten stijgen van 51% nu naar 60% in 2015 en we de huidige hoge mate van nuttige toepassing bij industrieel afval (90%) en bouw- en sloopafval (95%) weten vast te houden. Die 7 miljoen ton is dus geen vaststaand feit, het zal de nodige inspanningen vergen van overheid, burgers, industrie en afvalverwerkend bedrijfsleven om er voor te zorgen dat het niet meer wordt.

Tijdens het nota overleg over het LAP werd gevraagd wat de keuze van het scenario «Strong Europe» betekent voor de prognoses en het mogelijke afvalaanbod voor de AVI's.

Strong Europe is één van de vier scenario's die het CPB gebruikt om een toekomstbeeld voor Europa te schetsen. De vier scenario's resulteren in een brandbreedte van 6,5 tot 7,5 miljoen ton aan brandbaar restafval in 2012. Het in het LAP als beleidsscenario gekozen Strong Europe ligt daar dus precies tussen in.

Het hiervoor staande toont aan dat, uitgaande van het Strong Europe scenario en het halen en behouden van diverse doelstellingen, er tussen

nu en 2012 een evenwicht gaat ontstaan tussen AVI capaciteit en aanbod aan brandbaar restafval.

Het geeft naar mijn mening ook aan dat initiatiefnemers kritisch moeten zijn over het realiseren van nog meer AVI-capaciteit.

Gelet op de gekozen marktwerking die in overleg met de Kamer enkele jaren geleden is geïntroduceerd, laat ik de definitieve keuze echter over aan deze initiatiefnemers. Wel zal ik, zoals ik eerder heb aangegeven, het instrument minimumstandaard inzetten om te voorkomen dat er een ongewenste verschuiving van recycling naar verbranden optreedt.

5. Gegevens over huishoudelijk afval inzameling in Vlaanderen

Naar aanleiding van een opmerking over de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval in Vlaanderen, is contact gezocht met de statistische bureaus in België en Duitsland. Op basis van die contacten en de openbare informatie over de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen in die landen, is duidelijk geworden dat beide landen beter scoren dan het gemiddelde van Nederland. Waar in Nederland 51% van het aangeboden huishoudelijk afval wordt gecomposteerd en hergebruikt, ligt dat aandeel in die landen op ongeveer 60%.

Specifiek voor de regio Vlaanderen wordt zelfs zo'n 70% van het huishoudelijk afval nuttig toegepast. Die regio-cijfers zijn echter niet te vergelijken met Nederland als geheel, omdat ook binnen Nederland grote verschillen bestaan. Waar het gemiddelde voor Nederland op 51% ligt haalt de best scorende provincie in Nederland meer dan 60% gescheiden inzameling. De meest verstedelijkte provincies daarentegen halen nog geen 40%. Landgemiddelden dienen dus terughoudend met regiogemiddelden te worden vergeleken.

Bij de cijfers vanuit België en Vlaanderen geldt wel een belangrijke kanttekening. België kent het Fost-Plus systeem voor de gescheiden inzameling van verpakkingen. Dit systeem voor de inzameling bij huishoudens wordt ook voor een deel gebruikt door niet-huishoudens. Dat leidt er toe dat voor de verpakkingstromen als papier, glas en metalen, teruggerekend naar huishoudens, het inzamelpercentage van huishoudelijk afval in België op boven de 100% uitkomt (tot wel 130%). In de Belgische rapporten wordt gesteld dat bij gebrek aan data en een goede definiëring van huishoudelijk afval deze hogere hoeveelheden toch volledig worden toegerekend aan huishoudelijk afval. Er wordt dus niet gecorrigeerd voor het bedrijfsafval. Dat betekent dat het percentage nuttige toepassing van huishoudelijk afval in België en Vlaanderen in werkelijkheid enkele procentpunten lager uitvalt dan de eerder genoemde 70%.

6. De uitspraak van de Raad van State over de mededeling van Nedvang

De Raad van State heeft in haar uitspraak van 22 oktober 2008 mijn instemming met de mededeling van Stichting Nedvang vernietigd en de uitspraak van de rechter in de plaats gesteld van het vernietigde besluit. Zodoende is er vanaf dat moment geen instemming verleend aan de mededeling van Stichting Nedvang.

Op dit moment ben ik aan het bestuderen wat de gevolgen zijn van deze uitspraak voor de uitvoering van het Besluit verpakkingen en een nieuw in te dienen mededeling van de Stichting Nedvang. Gezien de uitspraak van de rechter, zal een mededeling moeten voldoen aan de eis dat duidelijk is welke bedrijven deelnemer zijn aan dit collectieve systeem, zodat de instemming op dit punt ook voldoende duidelijk kan zijn. Daarnaast moet

aannemelijk worden gemaakt dat aan de verplichtingen van de regelgeving kan worden voldaan.

Vanwege de complexiteit van deze materie neemt dat enige tijd in beslag. Ik verwacht hier binnen afzienbare tijd een standpunt over in te kunnen nemen, waardoor ik u voor het zomerreces zal kunnen informeren over de oplossingsrichting die mij voorstaat.

Inhoudelijk gezien, verandert de uitspraak van de Raad van State niets voor de Stichting Nedvang en de activiteiten die zij uitvoert. Deze organisatie vormt de uitvoeringsorganisatie voor het verpakkende bedrijfsleven en het 1-loket voor VNG en gemeenten, waar het de producentenverantwoordelijkheid voor consumentenverpakkingen betreft. De gevolgen van de uitspraak van de Raad van State zijn beperkt tot de instemming met de mededeling en laat onverlet de inhoudelijke activiteiten van Nedvang voor de uitvoering van het Besluit verpakkingen en de Raamovereenkomst.

7. Afgifteplicht voor scheepsafvalstoffen

Tijdens het Algemeen Overleg van 5 februari 2009 met de Commissie VROM heb ik toegezegd dat ik bij de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zou navragen op welk termijn de Kamer nader wordt geïnformeerd over het Europees beleid ten aanzien van de afgifte van ladinggebonden scheepsafvalstoffen (Kamerstuknummer 22 343, nr. 223). Tijdens het nota overleg van 30 maart ben ik hier op ingegaan. Vervolgens is de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op deze vraag ingegaan tijdens het Algemeen Overleg dat zij op 2 april 2009 met de vaste commissie voor V&W heeft gehad. Zij heeft daar aangegeven dat zij op Europees niveau zal nagaan of er draagvlak is voor het opnemen van een afgifteplicht voor alle scheepsafvalstoffen. Ik ga er vanuit dat ik hiermee mijn toezegging van 5 februari heb afgedaan.

8. Verwerking van hoogcalorische energiepellets

Tijdens het nota overleg werd opgemerkt dat de uit bedrijfsafval geproduceerde energiepellets van een Amsterdams bedrijf worden uitgevoerd naar een Zweedse energiecentrale en dat tegelijkertijd Zweedse houtsnippers worden ingevoerd om te worden verbrand in de energiecentrale die is gelegen naast het bedrijf dat de energiepellets maakt. De vraag was waarom de energiepellets niet gewoon bij de buurman kunnen worden verbrand.

Uit contact met het bedrijf dat de energiepellets maakt, is het volgende gebleken:

- de verbrandingstechniek van de naast het bedrijf gelegen energiecentrale is niet geschikt om de energiepellets te verbranden, dat is technisch niet mogelijk;
- het verbranden van de energiepellets vereist een specifieke nazuivering van de vrijkomende rookgassen. Een dergelijke nazuiveringsinstallatie is niet bij de energiecentrale aanwezig;
- de fysische eigenschappen (homogeniteit, samenstelling, vorm) van de pellets zijn zodanig dat ze niet geschikt zijn om in de Nederlandse energiecentrale te worden verbrand.

Nog afgezien van, zoals ik tijdens mijn antwoord in eerste termijn al aangaf, het economisch verhaal en het feit dat we hier te maken hebben met een vrij verkeer van goederen, is het dus ook technisch gezien niet mogelijk om de energiepellets te verbranden bij de bedoelde Nederlandse

energiecentrale. De Zweedse installatie waar de energiepellets naar toe gaan, is wel ontworpen om ze te verbranden.

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