

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 853

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 april 2009

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 23 februari 2009 inzake de kabinetsreactie op het Groenboek «Het beheer van bioafval in de Europese Unie» (COM 2008/811 definitief) (Kamerstuk 22 112, nr. 816).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 april 2009. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding) zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Ondervoorzitter Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), Voorzitter Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), Aptroot (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Dibi (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Vacature (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Sterk (CDA) en Ortegá-Martijn (CU).

Inleiding

Hierbij bied ik u namens het kabinet de antwoorden aan op de vragen van de commissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van de kabinetsreactie op het Groenboek Bioafval van de Europese Commissie.

Met name de vragen rondom het thema bioafval en duurzame energie hebben aanleiding gegeven de kabinetsreactie op dat punt te herformuleren. De aangepaste kabinetsreactie op het Groenboek is bijgevoegd.¹

Vragen en opmerkingen vanuit de fractie

1

Kunt u de door de Europese Commissie gehanteerde definitie geven van bioafval? Wijkt deze af van de Nederlandse definitie?

Bioafval wordt door de EC gedefinieerd als biologisch afbreekbaar tuin- en plantsoenafval, levensmiddelen- en keukenafval van huishoudens, restaurants, cateringfaciliteiten en winkels en vergelijkbare afvalstoffen van de levensmiddelenindustrie. Reststoffen van land- en bosbouw, mest, zuiveringslib en andere soorten biologisch afbreekbaar afval, zoals natuurlijke weefsels, papier of verwerkt hout, worden niet als bioafval beschouwd.

In de Nederlandse Wet- en regelgeving en beleidsdocumenten wordt de term bioafval niet gebruikt. Onder de Europese definitie van bioafval vallen de in Nederland gehanteerd begrippen als gft-afval, groenafval en stromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie (VGI stromen).

2

Wordt import van bioafval van buiten de EU betrokken in het Europese voorstel? Zo ja hoe, en onder welke voorwaarde is import gerechtvaardigd?

In het Groenboek wordt geen aandacht geschonken aan de import van bioafval.

3

Waarom wil Nederland dat het preventieprogramma tegen voedselverspilling wel gestimuleerd, maar niet gereguleerd wordt? Zal de EU bij een stimuleringsprogramma niet vrijwel dezelfde problemen tegenkomen (cultuurverschillen) als bij regelgeving? Een stimuleringsprogramma verplicht tot niets en de nationale overheden bepalen nog steeds zelf hoe zij te werk gaan. Is zo'n stimuleringsprogramma dan niet zonde van de tijd en het geld?

Nederland wil geen regels van de EC over een preventieprogramma omdat maatwerk in doelstelling en instrumentarium door de afzonderlijke lidstaten noodzakelijk wordt geacht. Het stimuleren van lidstaten om preventieprogramma's op te zetten hoeft niet persé in de vorm van een EC stimuleringsprogramma. De nieuwe Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EC) bijvoorbeeld kent drie artikelen (29, 30, 31) welke algemene eisen formuleren ten aanzien van afvalpreventieprogramma's (opstellen, doelstelling formuleren en evalueren).

4

Kunt u nader uitleggen welke rol u voor de EU ziet waar het de beïnvloeding van internationale ketens (afvalbeleid) betreft, met name preventieve maatregelen aan het begin van de keten buiten Europa? Doelt u daarmee op regulering van EU-import?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Met het plaatsen van deze opmerkingen heb ik nog geen specifieke rol van de EC in gedachten gehad. Ik heb met name de benadering zoals deze ingezet wordt in het nieuwe Landelijk afvalbeheerplan (LAP) onder de aandacht willen brengen. In de Nederlandse situatie is geconstateerd dat het behalen van substantiële milieuwinst door sectoraal afvalbeleid een steeds moeilijker opgave wordt. Bioafval bestaat voor een belangrijk deel uit voedselresten. Indien de milieudruk van de voedselketen wordt beschouwd, zit een belangrijk deel van de milieudruk niet in de afvalfase, maar bijvoorbeeld in de productie of transport van voedsel. Aangezien de agrofoodketen zich mondiaal uitstrekt, is het wellicht logischer daar een Europese rol te verwachten.

5

U stelt dat de Richtlijn Storten niet nader aangescherpt hoeft te worden, maar eerst goed moet worden uitgevoerd door andere lidstaten. Waarom voldoen deze andere lidstaten niet aan de eisen? Op welke wijze moeten zij ondersteund worden bij de implementatie?

Het feit dat lidstaten nu niet kunnen voldoen aan de Richtlijn Storten is een constatering die de EC zelf doet in het Groenboek. De commissie geeft verder geen aanknopingspunten om uw vraag te kunnen beantwoorden.

6

Betekenen de verschillen tussen implementatie van de Richtlijn Storten in de verschillende lidstaten dat de Nederlandse belastingen op het storten van afvalstoffen die op een andere manier dan storten kunnen worden verwerkt aanzienlijk hoger liggen dan in andere lidstaten?

Nee. Stortbelastingen vloeien niet voort uit de Richtlijn Storten. De Richtlijn Storten stelt met name milieuhygiënische eisen aan de inrichting van stortplaatsen, maar kent daarnaast doelstellingen en termijnen ten aanzien van het storten van biologisch afbreekbaar stedelijk afval: respectievelijk reductie tot 75 gewichtsprocent ten opzichte van 1995 in 2006, reductie tot 50 gewichtsprocent ten opzichte van 1995 in 2009 en reductie tot 35 gewichtsprocent ten opzichte van 1995 in 2016. Het beleidsinstrumentarium dat lidstaten inzetten om deze doelstellingen te bereiken, is niet voorgeschreven.

7

Vergisting blijkt onrendabel. Wat is uw reactie hierop?

ECN en KEMA berekenen jaarlijks de zogenoemde basisbedragen voor de verschillende vormen van hernieuwbare energie. Uit de berekeningen blijkt dat vergisten van gft-afval en van resten uit de voedings- en genotmiddelenindustrie inderdaad niet rendabel is. In de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie is subsidie beschikbaar voor onder meer deze vormen van hernieuwbare energie.

8

De doelstellingen voor «groen gas» (10% van al het gas) en energie uit biomassa (30% van de energie) komen niet overeen met het energiepotentieel, wat 6% is voor bioafval en 3% voor groen gas. Wat betekent dit voor de doelstellingen?

Allereerst moet opgemerkt worden dat het hier geen formele kabinetsdoelstellingen betreft. De doelstellingen van het kabinet voor deze kabinetsperiode zijn vastgelegd in het programma Schoon en Zuinig. Hierin is aangegeven dat voor de inzet van biomassa in deze kabinetsperiode 500 MW nieuw vermogen nodig is.

De Innovatieagenda Energie en de bijbehorende platforms, zoals het platform «Nieuw Gas», dragen bij aan het realiseren van deze doelstelling en kijken daarbij verder naar de energietransitie op de langere termijn. De verschillende platforms hebben diverse ambities geformuleerd. Het platform Nieuw Gas heeft onder meer de ambitie geformuleerd om in 2020 8 tot 12 % van het aardgas te vervangen door «Groen Gas». Of deze ambitie kan worden gehaald zal afhangen van een veelheid aan factoren, waaronder de beschikbaarheid van biomassa (inclusief bioafval) voor vergisting.

9

Kunt u aangeven wat u verstaat onder vermijdbaar bioafval?

Bij het produceren van voedsel en gebruik van voedsel in huishoudens, kantines en dergelijke ontstaat altijd onvermijdbaar afval (schillen, schalen, doppen). Daarnaast is bekend dat veel voedsel wordt weggegooid, omdat er teveel gekookt of ingekocht is. Dit wordt gezien als vermijdbare voedselverliezen.

10

Wat is het verschil in definitie tussen biomassa en bioafval?

Voor de definitie van bioafval verwijs ik u naar het antwoord op vraag 1.

In het Besluit Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE) wordt de volgende definitie van biomassa gehanteerd: de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw – met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen –, de bosbouw, de visserij- en aquacultuursector en aanverwante bedrijfstakken, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval;

Eenvoudig gesteld, bioafval is altijd biomassa maar biomassa is een veel ruimer begrip dan bioafval. Biologisch materiaal van land- en bosbouw valt bijvoorbeeld niet onder de definitie van de EC van bioafval maar wordt wel beschouwd als biomassa.

11

U verwacht dat afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) geen «substantieel grotere rol gaan spelen in de productie van duurzame energie». Waarop is dit gebaseerd? Hoe definieert u «substantieel»? Waarom worden er dan nu AVI's gemodificeerd? Om hoeveel AVI's gaat het? Wat kosten deze aanpassingen?

De AVI's spelen nu een belangrijke rol in de productie van hernieuwbare energie. Er wordt op dit moment (begin 2009) AVI-capaciteit bijgebouwd en de verwachting is dat ook in de periode 2010/2011 de capaciteit nog zal toenemen.

Nederlandse AVI's scoren verhoudingsgewijs hoog op de productie van elektriciteit, maar laag in de benutting van warmte. Hierdoor is het totaalrendement van de verbrandingsinstallaties nog niet optimaal. Het beter benutten van de restwarmte vraagt om maatwerk, aangezien het sterk afhankelijk is van de lokale situatie. Samen met het bedrijfsleven zal daarom in het kader van het Werkprogramma «Warmte op stoom» worden bezien hoe in lokale situaties de potenties van restwarmte van de AVI's beter kunnen worden benut. Dat kan er toe leiden dat de bijdragen van AVI's in de productie van hernieuwbare energie de komende jaren nog zal toenemen, maar het is nog niet duidelijk of het tot een substantieel grotere rol zal leiden.

12

Hoe verhoudt zich de opname van biogas door bioafval in de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE), waarbij de selectiecriteria waren kosteneffectiviteit, verwachtingen omtrent kostenverlaging en het potentieel om in de toekomst een significante bijdrage te leveren aan een duurzame energievoorziening, zich met de stelling in de brief dat gft-vergisting geen waardevolle bijdrage levert aan een duurzame gasvoorziening?

In Nederland wordt momenteel veel gft-afval gecomposteerd. Vanuit de SDE is subsidie beschikbaar voor zowel het opwekken van elektriciteit en warmte als het maken van «Groen Gas» op basis van het vergisten van gft-afval. Om de kabinetsdoelstellingen uit Schoon en Zuinig te halen, zijn alle vormen van hernieuwbare energie welkom. We hebben hernieuwbare energie uit zon, wind, waterkracht en biomassa (waaronder bioafval) nodig. Daarom is er ook voor al deze categorieën subsidie beschikbaar in de SDE en zijn vanuit de Innovatieagenda Energie de diverse platforms de ontwikkeling van hernieuwbare energie aan het aanjagen.

13

Hoe verhoudt het in het Groenboek voorgestelde beleid zich tot de in Nederland gehanteerde voorscheiding van gft?

Het kenmerk van een Groenboek is dat de EC meerdere beleidslijnen verkent en aan onder andere de lidstaten de mogelijkheid geeft een reactie te geven op deze beleidslijnen. Er is dus formeel geen sprake van voorgesteld beleid.

Nederland kent een lange traditie van gescheiden inzameling van gft-afval gevolgd door compostering. In het algemeen kan worden gesteld dat deze vorm van beheer hoogwaardige kwaliteitscompost oplevert. Een van de beleidslijnen die de EC verkent is de wenselijkheid van de normering van kwaliteitscompost. Nederland zal uitdragen positief te staan tegenover de normering van kwaliteitscompost. Mocht de EC deze lijn nader uitwerken dan kan dit een positief effect hebben op het Nederlands beleid.

14

Welke consequentie heeft het vrijlaten van gescheiden inzameling van gft voor de verwerking in verbrandingsovens? Welke consequentie heeft dit voor de verdere uitbreiding van vergistingcapaciteit?

Ik ga er vanuit dat deze vraag betrekking heeft op het huidige Nederlandse beleid. In het huidige Nederlandse beleid is geen sprake van het vrijlaten van de gescheiden inzameling van gft-afval. Gemeenten hebben nog altijd de plicht om gft-afval gescheiden in te zamelen, maar ze hebben meer vrijheid gekregen bij het vormgeven van die plicht. Daardoor hebben gemeenten de mogelijkheid om de gescheiden inzameling van gft-afval op basis van specifieke, lokale situaties te optimaliseren. Het niet gescheiden gehouden gft-afval wordt als onderdeel van het huishoudelijk restafval verbrand in een AVI. Dit is technisch mogelijk, er worden geen capaciteitsproblemen voorzien.

15

Onder welke voorwaarden is volgens u verbranding afval in AVI's aan te merken als een vorm van duurzame energie opwekking?

Van het afval dat in de AVI's wordt verbrand, is 48% te kwalificeren als «niet-zuivere biomassa». Dit blijkt uit onderzoek van SenterNovem en het CBS. Van de door de AVI's totale hoeveelheid opgewekte elektriciteit en warmte wordt daarmee 48% gekarakteriseerd als hernieuwbare elektriciteit respectievelijk hernieuwbare warmte.

16 en 17

Op welke studie van de levenscyclusanalyse (LCA) wordt gedoeld onder punt 5?

Zijn er contra-expertises op deze studie? Zo ja, welke en wat is de conclusie in deze rapporten?

Ik realiseer mij dat de term «recent» enige uitleg behoeft. Recent heeft een wijziging van de Wet milieubeheer plaatsgevonden waarbij gemeenten meer mogelijkheden wordt geboden om de wettelijk plicht tot gescheiden inzameling van gft-afval vorm te geven. Deze discussie is gestart bij in werking treden van het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) in 2003. Ten behoeve van het vaststellen van een minimumstandaard voor de verwerking van gft-afval is een MER/LCA uitgevoerd. Op grond van deze LCA bleken er geen significante milieuhygiënische verschillen tussen composteren, vergisten en verbranden. Vergassen is milieuhygiënisch te prefereren maar was toen en ook nu geen reguliere techniek. Tijdens de discussie met gemeenten over de gescheiden inzamelplicht zijn door diverse actoren kanttekeningen geplaatst bij deze LCA. De bureaus Grontmij en IVAM hebben in 2004 gezamenlijk een eigen herziening van die LCA uitgevoerd in opdracht van de afvalsector. Hierbij zijn op een aantal punten nieuwe waarden voor emissies, transportafstanden, verbruiken, etc. gehanteerd. De relatieve scores van de verschillende verwerkingsvormen zijn in deze studie verschoven ten opzichte van het MER/LAP uit 2003. Een aantal relevante aspecten, zoals «de verspreiding van metalen door compost», «het energie-effect bij verbranden» en «de vraag welke en hoeveel kunstmest door compost wordt uitgespaard» bleef echter het beeld van de vergelijking bepalen. De conclusie uit het MER/LAP dat het daarom niet mogelijk is om één specifieke verwerkingvorm als significant beter aan te wijzen bleef dan ook overeind. Inmiddels is het tweede LAP in de maak en is het huidige beleid omtrent de minimumstandaard van beheer van gft-afval nogmaals bezien. Er is geen aanleiding het beleid en aanzien van de minimumstandaard te herzien.

18

Worden sommige milieuvoordelen zoals bodemverbeterende eigenschappen van compost in de huidige LCA-systematiek meegewogen? Zo nee, waarom niet?

Nee. De LCA methodiek is een gevalideerde wetenschappelijke methode die algemeen toepasbaar wordt geacht en zich specifiek richt op het in kaart brengen van milieubelasting in diverse componenten. Dit instrument voorziet in het meenemen van positieve en negatieve effecten, maar niet de genoemde specifieke positieve eigenschap van bodemverbetering door compost, ook al omdat deze zeer slecht te kwantificeren valt. Dit geldt overigens ook voor een vaak genoemd maar zeer moeilijk te kwantificeren effect als ziekteverendheid van compost.

Andere positieve aspecten van compost, zoals het vermijden van de productie en het gebruik van kunstmest en het uitsparen van de winning en inzet van veen worden wel in rekening gebracht. Ook effecten op bijvoorbeeld vervangend transport en dergelijke worden meegenomen. LCA is een methode om zo volledig mogelijk de positieve en negatieve effecten van opties in beeld te brengen, maar ook deze methode heeft haar beperkingen.

19

Wat is de huidige en potentiële bijdrage aan de vermindering van de CO₂-uitstoot?

Deze vraag is dusdanig onbegrensd geformuleerd dat mij niet duidelijk is op welk onderdeel van de kabinetsreactie wordt gedoeld. Ik leg de vraag

als volgt uit: wat is de huidige en potentiële bijdrage aan de vermindering van de CO₂-uitstoot door de inzet van biomassa voor de productie van hernieuwbare energie?

De meest betrouwbare gegevens over de huidige bijdrage zijn te vinden in de CBS publicatie Duurzame energie in Nederland 2007.

In 2007 werd met de productie van duurzame energie in Nederland in totaal 6767 kton CO₂ vermeden. De volgende biomassacategorieën droegen daaraan bij:

- Afvalverbrandingsinstallaties, 13,5%
- Bij- en meestoken van biomassa in centrales, 16,4%
- Houtkachels voor warmte bij bedrijven, 2,5%
- Houtkachels bij huishoudens, 5,7%
- Overige biomassaverbranding, 5,9%
- Stortgas, 1,5%
- Biogas uit rioolwaterzuiveringsinstallaties, 2,2%
- Biogas op landbouwbedrijven, 1,5%
- Overig biogas, 1,5%
- Biobrandstoffen voor het wegverkeer, 13,6%

Het is nu niet mogelijk een betrouwbare schatting te geven over de potentiële vermindering van CO₂-uitstoot door de inzet van bioafval.

20

Wat heeft Nederland gedaan of gaat Nederland doen om de onwenselijke situatie met de overlap aan regelgeving voor composteerinstallaties aan te pakken?

De Verordening dierlijke bijproducten wordt op dit moment herzien. Nederland heeft aandacht gevraagd voor deze overlap in dit herzieningsproces, maar heeft onvoldoende lidstaten mee kunnen krijgen om op dit item een relevante wijziging tot stand te brengen. Voor composteerinstallaties waar dierlijke bijproducten worden verwerkt, zijn zowel milieuroisico's als (dier)gezondheidsrisico's van belang. Op zich rechtvaardigt dit dat zowel de Kaderrichtlijn Afvalstoffen als de Verordening dierlijke bijproducten gelden. De uitdaging is om dit op uitvoeringstechnisch niveau te stroomlijnen. De EC kan hierin ook een rol spelen. In de reactie op het Groenboek wijzen wij de EC daarom nogmaals op deze overlap.

21

Hoeveel concrete vergistingsinitiatieven zijn er aanwezig en tot hoeveel kiloton per jaar aan verwerkingscapaciteit leidt dit in 2010?

Er zijn momenteel 104 vergistingsinitiatieven bekend met een totaal vermogen van circa 150 MW. Dit zijn alle vergistingsinitiatieven dus niet alleen de vergisting van bioafval. De verschillende initiatieven kennen elk een eigen slagingskans. Het is niet duidelijk hoeveel van deze initiatieven uiteindelijk doorgang zullen vinden.

22

Wat vindt u van het feit dat de huidige aanbestedingen voor gft-afval vrijwel allemaal worden gegund aan composteerbedrijven die investeren in een voorgeschakelde vergistingstap?

Het is mij niet duidelijk op welke aanbestedingen u doelt maar ik neem aan dat het aanbestedingen van gemeenten betreft. De Rijksoverheid heeft hier geen bemoeienis mee. De beschreven methode is in overeenstemming met de minimumstandaard in het nieuwe Landelijk Afvalbeheerplan en is daarmee naar mijn oordeel een doelmatige vorm van beheer van gft-afval.

23

Kunt u de definitie geven van het begrip dierlijke bijproducten zoals hier bedoeld?

Dierlijke bijproducten zijn hele kadavers of delen van dieren of producten van dierlijke oorsprong zoals bedoeld in de artikelen 4, 5 en 6 van Verordening 1774/2002, die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van eicellen, embryo's en sperma.