

Kabinetsreactie Groenboek Bioafval

Nederland 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 uitdagende 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 is 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. In het Nederlandse beleid wordt het begrip bioafval niet gebruikt, wel biomassa. Bioafval is dus een onderdeel van het bredere begrip biomassa, waartoe bijvoorbeeld ook geteelde stromen, mest, zuiverings-slib en reststoffen van land- en bosbouw behoren. Energie opgewekt op basis van biomassa is hernieuwbare energie.

In Nederland is het werkprogramma Schoon en Zuinig opgestart waarin onder meer de kwantitatieve doelstelling is opgenomen om in 2020 tot een percentage van 20% hernieuwbare energie te komen. Om de doelstellingen van Schoon en Zuinig te kunnen halen is energie uit zon, wind en waterkracht en ook uit biomassa noodzakelijk.

De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) is een belangrijk instrument om de productie van hernieuwbare energie te stimuleren. Er is subsidie beschikbaar om energie op te wekken met behulp van biomassa, zowel door middel van verbranding als met behulp van vergisting. Alle energie die wordt opgewekt met behulp van biomassa, waaronder bioafval, levert een bijdrage aan het halen van de doelstellingen uit Schoon en Zuinig.

De Commissie is expliciet geïnteresseerd in de mogelijkheden van de inzet van bioafval in huisvuilverbrandingsinstallaties en de inzet van biomassa voor de productie van biogas.

Het gemiddelde energierendement van de Nederlandse huisvuilverbranders is 26%. Van het afval dat in de Nederlandse afvalverwerkingsinstallatie (AVI's) wordt verbrand, is 48 % te kwalificeren als 'niet-zuivere biomassa'. Dit is dus een bredere definitie dan het in het Groenboek gehanteerde 'bioafval'. Van de door de AVI's totale hoeveelheid opgewekte elektriciteit en warmte, is 48 % hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare warmte. In 2007 hadden de AVI's binnen de hernieuwbare energie een aandeel van 13,5 %. Tot 2011 zal in Nederland nog nieuwe AVI capaciteit worden bijgebouwd. Nederlandse AVI's scoren verhoudingsgewijs hoog op de productie van elektriciteit, maar laag op de benutting van warmte. Hierdoor is het totaal rendement van de AVI's niet optimaal. Middels een werkprogramma zal worden bezien in hoeverre de potenties van restwarmte van de AVI's beter kunnen worden benut. Dat kan ertoe leiden dat de bijdragen van AVI's in de productie van hernieuwbare energie de komende jaren nog zal toenemen.

Het ruwe biogas dat vrijkomt bij het vergistingsproces kan in een WKK worden omgezet in hernieuwbare elektriciteit en warmte of kan worden opgewerkt tot gas van aardgaskwaliteit. Beide vormen van het benutten van het ruwe biogas zijn nuttig en worden in Nederland met subsidies gestimuleerd.

In Nederland zijn op dit moment nauwelijks installaties die op basis van het vergisten bioafval rechtstreeks biogas leveren aan het gasnet. Gebruikelijker zijn installaties met warmtekrachtkoppeling. Het leveren van biogas aan het Nederlandse publieke gasnet heeft nog technische uitdagingen ten aanzien van de kwaliteitsborging.

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 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 metalen	in 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

zware metalen	in mg per 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 milieuregelgeving.

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 loopt 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.