

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben enkele fracties de behoefte om over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 20 februari 2012 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd.

De voorzitter van de commissie,
J. F. Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de commissie,
A. Westerhoff

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Zij hebben nog wel enkele opmerkingen en vragen bij het besluit.

Bovengenoemde leden zien het ontwerpbesluit als positief waar het gaat om het aansluiten van de stortverboden en het landelijk afvalbeheersplan, het verminderen van regelgeving en vereenvoudiging van werkwijzen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het stortverbod voor hechtgebonden asbestcement en asbestcementproducten in werking treedt als de verwerkingstechniek voor deze categorie afvalstoffen operationeel is. Voldoet dit stortverbod aan de vier criteria die het landelijk afvalbeheersplan stelt? Valt hieronder ook een openbare MER-rapportage? Is de staatssecretaris bereid om deze toe te sturen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de provincies de bevoegdheid hebben om af te wijken van het stortverbod. Kan de staatssecretaris de voordelen van deze provinciale bevoegdheid nader toelichten? Hoe wordt zorg gedragen voor voldoende kennis voor deze afweging op provinciaal niveau? Daarnaast lezen zij dat het voor de staatssecretaris mogelijk is om per ministeriële regeling categorieën van afvalstoffen aan te wijzen, waarvoor naar zijn oordeel in Nederland geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten. Welke criteria zijn bepalend voor deze ministeriële regeling?

Op welke wijze beïnvloedt de wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen het beleid op afvalmining (het afgraven, zeven en scheiden van het stortmateriaal met als doel dit stortmateriaal te hergebruiken)? Kan de staatssecretaris dit nader toelichten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Zij zijn positief over de inzet om storten moeilijker te maken. Wel hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie willen bewerkstelligen dat zoveel mogelijk afval gerecycled wordt. Zij vragen of in dit besluit ook prikkels zitten, die ervoor zorgen dat het afval niet alleen niet gestort wordt, maar ook niet verbrand wordt.

De bovengenoemde leden vragen waarom ervoor gekozen is om voortaan de provincies zelfstandig te laten besluiten of zij een afwijking op het stortverbod mogen maken. Zij onderkennen dat er soms tijdelijk afgeweken mag worden van het stortverbod, maar zien dit als allerlaatste mogelijkheid. De leden van de PvdA-fractie vragen een schatting te geven van het aantal keren dat dit voor kan komen en de hoeveelheid afval die daarmee gemoeid is. Tevens vragen zij de regering om aan te geven om wat voor soort stoffen het kan gaan. Tot slot zijn de leden van mening dat in zulke gevallen de regering verplicht moet worden om er zo snel mogelijk voor te zorgen dat de oorzaak (een structureel tekort aan verwerkingscapaciteit) wordt opgelost.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en hebben geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie zijn positief over het afvalbeleid dat door de staatssecretaris is gecontinueerd en geïntensiveerd. Nederland loopt voorop als het gaat om duurzaam afvalbeheer; 80% van ons afval wordt gerecycled, 16% wordt verbrand en 4% gestort. Vergeleken met andere landen doet Nederland het goed. In zijn brief inzake het Landelijk afvalbeheerplan (30 872, nr. 79) van augustus 2011 heeft de staatssecretaris opnieuw ambitieuze ambities geformuleerd voor verdere verduurzaming van het afvalbeleid. Het percentage van 80% recycling wil hij ophogen naar 83% in 2015. Dat betekent dat er minder afval wordt verbrand en gestort. Eén van de maatregelen waarmee de staatssecretaris dit wil bereiken, is een wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (BSSA). Aan de lijst van afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt, worden 14 afvalstoffen toegevoegd.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen bij het ontwerpbesluit. In de Nota van Toelichting staat dat een absoluut stortverbod voor brandbaar afval niet snel gerealiseerd kon worden, maar dat het BSSA zodanig gewijzigd kan worden, dat een absoluut stortverbod zou kunnen worden afgekondigd, wanneer negatieve gevolgen van het ontbreken van een stortverbod zichtbaar worden. Zou echter niet de omgekeerde route gevolgd moeten worden: eerst een stortverbod op brandbaar afval instellen en pas dan, als de praktijk dat uitwijst, een ontheffing mogelijk maken?

In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld dat de provincie zelfstandig mag bepalen of een afvalstof in afwijking van het stortverbod mag worden gestort. De leden van de CDA-fractie vinden dit geen wenselijk voorstel. In het hele land moeten dezelfde regels gelden en voorkomen moet worden dat er gesleept gaat worden met afval tussen provincies. De sector vraagt daarnaast om één bevoegd gezag waarmee overlegd moet worden.

Het stortverbod voor asbest treedt in werking als de verwerkingstechniek operationeel is. Het betreft hier een denatureringsfabriek in aanbouw. De leden van de CDA-fractie zijn erg blij met de komst van deze fabriek voor de verwerking van asbest en het stortverbod dat door deze staatssecretaris wordt ingesteld. Gelukkig hoeft asbest niet meer gestort te worden (met alle ongelukken die daarbij gebeuren), maar kan het worden verwerkt tot een bruikbare reststof, die weer gebruikt kan worden voor, bijvoorbeeld, de productie van cement. Het stortverbod voor asbest werpt ook een vraag op: hoe zorgt de staatssecretaris voor voldoende concurrentie op specifieke terreinen van de afvalverwerkingsmarkt, bijvoorbeeld bij de verwerking van asbest? Kan de staatssecretaris daarnaast meer informatie geven over de denatureringsfabriek? Wanneer kan deze fabriek in gebruik worden genomen? Is er meer informatie beschikbaar over het verwerkingsproces, de kosten daarvan, de milieuwinst, enzovoorts?

Een vergelijkbare vraag doet zich voor bij de mogelijkheid van de staatssecretaris om voor afvalstoffen waarvoor een structureel tekort aan verwerkingscapaciteit is, per ministeriële regeling vrijstelling van het stortverbod te verlenen. Is op dit punt de markt niet aan zet? Als er te weinig verwerkingscapaciteit is, wordt het immers rendabeler om nieuwe capaciteit bij te bouwen of afval in andere landen te laten verwerken.

De stortbelasting is afgeschaft, de staatssecretaris introduceert nieuwe stortverboden en ook op andere vlakken staan wijzigingen in regelgeving op stapel. Voor de afvalsector levert dit onduidelijkheid op, waardoor plannen voor investeringen in scheidingsinstallaties en inzamellogistiek bemoeilijkt worden. Hoe gaat de staatssecretaris ervoor zorgen dat deze duidelijkheid er snel komt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met enige zorg kennis genomen van het besluit. Nu de stortbelasting wordt afgeschaft moet een andere methode gezocht worden om grootschalig storten te voorkomen. Strengere regels zijn dan nodig. Dit besluit lijkt daar in te voorzien voor veertien extra afvalstromen. De leden van de SP-fractie zouden dat alles graag zien in combinatie met behoud van die stortbelasting. Dat geeft nog meer impuls voor innovatie en afvalpreventie.

Het besluit laat wel veel over aan de staatssecretaris om te beslissen bij ministeriele regeling en zelfs aan Gedeputeerde Staten om zelfstandig te beslissen. De leden van de SP-fractie zien graag dat de ministeriele regeling wordt «voorgehangen» bij de Kamer zodat de Kamer zich erover kan uitspreken en het laatste woord over heeft.

De staatssecretaris kan op grond van artikel 5 stoffen uitsluiten als daar in Nederland geen hoogwaardige verwerking voor mogelijk is. Dat is nogal rekbaar uit te leggen. Wat de leden van de SP-fractie betreft, wordt dat artikel dusdanig aangescherpt, dat de Kamer het laatste woord heeft en het duidelijker is wat bedoeld wordt. Is de staatssecretaris bereid de tekst van artikel 5 zodanig aan te passen, dat storten pas wordt toegestaan als op grond van een maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt dat het niet rendabel is om in Nederland een hoogwaardiger recyclings- of verwerkingstechniek voor die afvalstoffenstroom in te richten? Hoe definieert de staatssecretaris in artikel 5 het begrip «Nederland» in relatie tot het nabijheidsbeginsel? Wat gebeurt er als net over de grens met België wel degelijk een adequate hoogwaardiger techniek voorhanden is, die voldoet aan de Nederlandse eisen en door de inspectie gecontroleerd wordt?

Voor de leden van de SP-fractie is de relatie tussen artikel 5 en artikel 6 onduidelijk. Krijgt de staatssecretaris nu een vetorecht ten aanzien van het ontheffen van stoffenstroom door Gedeputeerde Staten? Welke voorwaarden zijn dan verbonden aan de verklaring door Gedeputeerde Staten dat er geen andere mogelijkheid voor verwerking is? Is de staatssecretaris bereid ook hier een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor te schrijven?

De leden van de SP-fractie waren blij te lezen dat de lex silencio niet van toepassing verklaard is. En dan ook nog met de rechtvaardiging vanwege de bescherming van milieu, de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Is dit de lijn waarmee voortaan in wetten en besluiten op gebied van milieu, ruimtelijke ordening, volksgezondheid en openbare veiligheid de toepassing van de lex silencio wordt gehanteerd?

Daarnaast missen de leden van de SP-fractie in het voorstel een stimulans voor afvalverwerkers om te streven naar inzet van hoogwaardiger verwerking van het afval. Hoe voorziet de staatssecretaris in het ontmoedigen van storten en het innoverend vermogen van de afvalbranche om alle afvalstromen zo nuttig mogelijk toe te passen? Nu is goedkoop storten een rem op innovatie. Zo begrepen deze leden uit de markt dat bijvoorbeeld teerhoudend dakleer zo'n afvalstroom is, dat prima bij het teerhoudend asfalt verwerkt kan worden. Door het storten als optie open

te houden, schiet dat niet op. Een «catch 22» als bij het thermisch reinigen van asbest lijkt ook hier te gaan gelden.

In paragraaf 1.1 van de Nota van Toelichting is een lijst opgenomen van stoffenstromen, waarvoor geen stortverbod wordt ingesteld. De reden die wordt opgegeven, is dat die stoffen toch niet nu worden aangeboden voor stort, maar dat kan in de toekomst anders zijn. Scheepsafval en sloopschepen, bijvoorbeeld, lijken de leden van de SP-fractie bij uitstek een stroom afval die zij niet gestort zouden willen zien. Maar dat geldt voor alle genoemde stoffenstromen.

In de Nota van Toelichting onder punt 14 wordt het type banden beschreven. Vallen daar nu in de nieuwe omschrijving ook de banden van kartbanen onder? Zo nee, waarom niet en is dat dan niet verstandig?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en hebben geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Deze leden zijn tegenstander van gesleep met afval en zijn dan ook teleurgesteld dat de staatssecretaris de import van afval voor verbrandingsinstallaties toestaat. Het is vanuit milieuoogpunt ongewenst om afval over grote afstanden te transporteren. Desondanks denken de leden van de fractie van GroenLinks dat het nu voorliggende ontwerpbesluit een deel van de milieurisico's af kan dekken door te voorkomen dat er meer Nederlands afval wordt gestort. Dat zou kunnen gebeuren als afvalverbrandingsinstallaties hun capaciteit geheel of gedeeltelijk zouden vullen met buitenlands brandbaar afval. Door de mogelijkheden voor het storten van afval in te perken, kunnen we dat risico deels afdekken. Hoewel de leden liever zouden zien dat er geen afval geïmporteerd wordt én dat de mogelijkheden voor het storten van afval ingeperkt zouden worden.

Om af te wijken van het stortverbod is een verklaring nodig dat er geen andere wijze van afvalbeheer mogelijk is dan storten. In het verleden moest de minister die verklaring afgeven. Het voorliggende ontwerpbesluit bepaalt dat provincies voortaan zelfstandig kunnen beslissen over de ontheffing. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de staatssecretaris ervoor heeft gekozen om deze bevoegdheid volledig bij de provincie neer te leggen. De bewijsplicht dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk is, komt nu bij de aanvrager van een ontheffing te liggen. Bestaat dan niet het risico dat er vaker ontheffing verleend zal worden dan in het verleden, omdat de aanvrager belang heeft bij een ontheffing? Hebben provincies op dit moment voldoende capaciteit om de aanvragen zorgvuldig te beoordelen? Zo nee, hoe gaat die lacune opgevuld worden? Bestaat ook niet het risico op een oneerlijk speelveld? Het is denkbaar dat de ene provincie makkelijker ontheffing verleent dan de andere. Volgens de leden van de GroenLinks-fractie zou dat ongewenst zijn. Hoe gaat de regering waarborgen dat dit niet gebeurt? Wat betekent deze nieuwe beoordelingssystematiek voor de lasten van bedrijven? In het verleden moesten zij bij de regering aantonen dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk was. Konden zij de verklaring van de minister dan vervolgens gebruiken om ontheffing aan te vragen voor het storten van

afval in meerdere provincies? Zo ja, leidt het voorliggende ontwerpbesluit dan niet tot meer lasten als diezelfde bedrijven nu in verschillende provincies steeds opnieuw aan moeten tonen dat er geen alternatief afvalbeheer mogelijk is?

De leden van de GroenLinks-fractie willen dat er werk wordt gemaakt van een kringlooeconomie. Deelt de staatssecretaris die opvatting? Zo ja, hoe zorgt hij er dan voor dat het afvalbeleid gericht is op vooruitgang en innovatie? Als we stapje voor stapje toe gaan naar een kringlooeconomie dan zullen steeds meer afvalstoffen herbruikbaar worden. Kan de staatssecretaris garanderen dat het ontwerpbesluit direct aangepast wordt zodra er alternatieven beschikbaar komen voor afvalstoffen die nu nog gestort worden? Zal de staatssecretaris het stortverbod op dat moment verbreden naar die categorieën afval waarvoor alternatieven beschikbaar zijn gekomen?

Er geldt geen algemeen stortverbod voor de categorie procesafhankelijk industrieel afval. Hoe waarborgt de staatssecretaris dat procesafhankelijk industrieel afval, dat hergebruikt of verbrand kan worden, niet gestort wordt? Kan de staatssecretaris garanderen dat er geen mazen in het ontwerpbesluit zitten waardoor soorten procesafhankelijk industrieel afval, die ook hergebruikt of verbrand kunnen worden, onbedoeld toch gestort gaan worden? Is de staatssecretaris bereid om dit samen met het bevoegd gezag kritisch te blijven volgen en het ontwerpbesluit aan te passen op het moment dat er onverhoopt toch mazen in het ontwerpbesluit blijken te zitten? Is oxykalkslik het enige procesafhankelijk industrieel afval waarvoor een stortverbod geldt? De leden van de GroenLinks-fractie hebben dezelfde vraag over de categorie scheepsafvalstoffen. Is de huidige werkwijze in de praktijk waterdicht? Komt er niet onbedoeld toch verbrandbaar of herbruikbaar scheepsafval op stortplaatsen terecht?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben tot slot nog een aantal vragen over het gebruik van afvalstoffen als secundaire bouwstof. Op zich past dat goed in het doel om te komen tot een kringlooeconomie. Maar er zitten ook risico's aan. Hoe denkt de staatssecretaris in de toekomst om te gaan met het gebruik van staalslakken bij dijkverzwaringen in natuurgebieden als de Oosterschelde? Is er volgens de staatssecretaris voldoende bekend over de lange termijn ecologische- en milieueffecten van het gebruik van staalslakken? Zo ja, op welke onderzoeken baseert de staatssecretaris dat? Zo nee, is de hij bereid om onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de ecologische- en milieueffecten van het gebruik van staalslakken bij dijkverzwaringen in natuurgebieden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben nog wel enkele vragen en zijn van mening dat het besluit op onderdelen moet worden aangepast.

Genoemde leden constateren dat in het voorstel de provincies de bevoegdheid krijgen de ontheffingen op de stortverboden te regelen in plaats van dat dit gebeurt door de minister van Infrastructuur & Milieu. Genoemde leden vragen waarom dit noodzakelijk is. Zij vragen of nu alle provincies opnieuw het wiel moeten gaan uitvinden en of hier niet een risico is dat er een ongelijk speelveld zal ontstaan. Genoemde leden hebben de indruk dat dit kan leiden tot hogere administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als de overheid. Ook wordt volgens deze leden de kans groter dat er onjuiste beslissingen worden genomen, omdat de provincies naar alle waarschijnlijkheid een veel beperkter overzicht

hebben over wat er met de diverse afvalstoffen gerealiseerd kan worden met betrekking tot recycling of verbranden. Immers, op landelijk niveau zijn er al jaren discussies over afvalstromen inzake de vraag welke inspanning van de aanbieder mag worden gevraagd om een afvalstof wel of niet te mogen storten, dan wel anderszins te moeten be- en verwerken. Deze leden wijzen dan ook op het advies van de recyclingsector om voor stoffen waarvoor een stortverbod geldt, enkel de staatssecretaris te laten verklaren dat er geen andere wijze van afvalbeheer is dan storten, op basis waarvan vervolgens bevoegd gezag toestemming kan verlenen om de betreffende afvalstroom alsnog te laten storten en vragen om het besluit op dit punt te heroverwegen.

De staatssecretaris heeft aangegeven met het afschaffen van de stortbelasting meer en beter te zullen handhaven. De leden van de ChristenUnie fractie vragen hoe dit handen en voeten zal worden gegeven als er bezuinigd moet worden en waarom handhavers het nu wel zullen doen en het tot 31 december 2009 (toen de stortbelasting ook laag was) niet.

In de voorgestelde ministeriële regeling kunnen afvalstoffen, waarvoor een stortverbod geldt, landelijk tijdelijk worden vrijgesteld. Als voorbeelden worden teerhoudend afval, composieten en verkleefd dakgrind genoemd. Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, AgentschapNL en de sector zijn onlangs gestart met een inventarisatie van bewerkingsmogelijkheden van deze afvalstromen. Er is zicht op voldoende verwerkingscapaciteit. Het zou daarom volgens genoemde leden contraproductief zijn om deze afvalstromen, waarvoor zich bewerkingsmogelijkheden aandienen, als voorbeeld te noemen in het BSSA. Deze leden stellen voor om de genoemde afvalstoffen juist niet mee te nemen in de ministeriële regeling.

Ten slotte stellen genoemde leden voor om een permanent toezicht in te stellen op de stortplaatsen om de effectiviteit van het Besluit stortverboden en stortplaatsen afvalstoffen te vergroten. Zij geven hierbij in overweging dat de verhoging van de afvalstoffenbelasting voor gevaarlijk afval per 1 januari 2010 heeft geleid tot bijna 1 miljoen ton minder gestort afval, waarbij rekening gehouden is met een beperkt volume dat is afgegraven. Nu de afvalstoffenbelasting per 1 januari 2012 wegvalt, zal handhaving nog belangrijker worden, hoewel er voor een aantal materialen een stortverbod zal worden ingesteld. Handhaven op basis van de afvalstoffenadministratie is volgens genoemde leden niet afdoende, hetgeen ook werd vastgesteld door de VROM Inspectie bij een onderzoek naar aangeboden afval bij afvalverbrandingsinstallaties in 2010. Mede gezien het patroon dat zich de afgelopen jaren aftekende tussen stijging van de afvalstoffenbelasting enerzijds en afname van de hoeveelheid gestort afval anderzijds, kan gesteld worden dat uitsluitend een systeem van handhaving in de jaren daaraan voorafgaand niet voldoende is geweest om dat patroon van afnemende hoeveelheden stortmateriaal te bewerkstelligen. Genoemde leden vragen daarom ook om een onderbouwing van de bewering van de VROM-Inspectie in hoofdstuk 5 van de toelichting op de voorgestelde wijziging van het BSSA, dat zij geen redenen zien om een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) uit te voeren. Gezien het beperkte aantal stortlocaties van circa twintig, lijkt een praktische regeling voor permanent toezicht op stortplaatsen volgens genoemde leden haalbaar.