

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2318

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Energiewinning uit afval

Fiche: Mededeling Migratie langs de centrale Middellandse Zeeroute (Kamerstuk 22 112, nr. 2319)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling Energiewinning uit afval

1) Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie: De rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 januari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017)34
- d) *Pre-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0034>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2) Essentie voorstel

Het doel van de mededeling is het verduidelijken van de positie van energiewinning uit afval in de Europese afvalhiërarchie alsmede haar bijdrage aan de circulaire economie. De mededeling bevat richtsnoeren om lidstaten te helpen een goed evenwicht te vinden in de capaciteit voor energiewinning uit afval ten opzichte van andere vormen van afvalbehandeling. Kernpunt daarbij is dat afvalbehandeling plaatsvindt op een wijze die zo hoog mogelijk scoort in de Europese afvalhiërarchie waarin preventie, hergebruik en recycling de voorkeur hebben boven verbranden of storten van afval. Een ander doel van de mededeling is lidstaten te helpen om hun bijdrage aan de energie-unie en het klimaatakkoord te optimaliseren en te zorgen dat dit deel van de nationale energiemix tot het uiterste wordt benut. De mededeling is opgebouwd uit drie hoofdelementen die onderstaand kort worden toegelicht. Er worden geen activiteiten aangekondigd die leiden tot nieuwe maatregelen of herziening van bestaande maatregelen.

1. Positie in de Europese afvalhiërarchie en de rol van overheidssteun

De processen voor energiewinning uit afval zijn te kwalificeren als recycling (vergisting), andere nuttige toepassing (processen met energieproductie) en verwijdering (vrijwel geen energieproductie). Lidstaten worden geacht de Europese afvalhiërarchie toe te passen en de prestaties op het terrein afvalmanagement naar een zo hoog mogelijk niveau in deze hiërarchie te brengen met een voorkeur voor afvalpreventie en hergebruik, en recycling als volgende optie. Eventuele financiële steun vanuit de overheid voor energiewinning uit afval mag uitsluitend plaatsvinden als sprake is van een opwaartse ontwikkeling in de afvalhiërarchie. De Commissie verwacht dat als gevolg van de toename in gescheiden inzameling en recycling de behoefte aan afvalverbrandingscapaciteit voor afval zal afnemen. Lidstaten krijgen het advies om overheidssteun voor energiewinning uit gemengd stedelijk afval gaandeweg af te bouwen.

2. Capaciteitsplanning afvalverbrandingsinstallaties

De Commissie constateert dat de bestaande capaciteit voor verbranding van stedelijk afval niet evenredig is verdeeld over de lidstaten maar ook dat er op dit moment geen overcapaciteit is voor de EU als geheel. Driekwart van de totale capaciteit bevindt zich in een beperkt aantal landen, waaronder Nederland, terwijl het zuidelijke en oostelijke deel van Europa nauwelijks capaciteit heeft maar daarentegen sterk afhankelijk is van het storten van afval.

De Commissie adviseert lidstaten met weinig of geen afvalverbrandingscapaciteit prioriteit te geven aan het ontwikkelen van infrastructuur voor gescheiden inzameling en recycling in lijn met de afvalhiërarchie. Behalve inzetten op andere opties zoals vergisting, bijstook in energiecentrales of gebruik in cementovens kunnen deze lidstaten ook kiezen voor het benutten van verbrandingscapaciteit in andere lidstaten. Deze benutting van capaciteit in andere lidstaten is volgens de Commissie niet in strijd met het nabijheidsprincipe uit de Europese afvalwetgeving. De Commissie geeft aan dat een hoog aandeel van afvalverbranding, zoals dat in diverse lidstaten momenteel bestaat, in beginsel niet strookt met de grote ambities voor recycling. Deze lidstaten wordt geadviseerd belasting te heffen op afvalverbranding, overheidssteun af te bouwen of te verschuiven naar hogere opties, dan wel nieuwe capaciteit op te schorten en oude installaties buiten gebruik te stellen.

3. Optimalisering van de bijdrage aan klimaat- en energiedoelen

Volgens de Commissie voorziet energiewinning uit afval voor ongeveer 1,5% in de totale energieconsumptie van Europa, waarbij ongeveer de helft daarvan afkomstig is van verbranding van gemengd stedelijk afval. Dit aandeel zal volgens de Commissie niet significant stijgen in de toekomst als gevolg van het beleid gericht op meer preventie, hergebruik en recycling. Wel kan het aandeel biogas, uit vergisting van biologisch afbreekbaar afval, in de toekomst toenemen door intensiever gescheiden inzameling en de voorgenomen toelating van digestaat als meststof. De efficiëntie van de inzameling- en behandelingssystemen van afval van spijsoliën en -vetten voor ondermeer biodiesel kan volgens de Commissie verder worden verbeterd. Voor wat betreft verbranding van kunststof afval verwacht de Commissie in de komende Europese strategie voor kunststof in de circulaire economie, de ontwikkeling om te kunnen buigen naar hoogwaardiger benutting dan nu het geval is. Daar waar de keuze voor energiewinning uit afval wordt gemaakt, in plaats van hergebruik of recycling, zal gebruik moeten worden gemaakt van de meest energie-efficiënte technieken om de bijdrage aan de klimaat- en energiedoelen zo hoog mogelijk te maken. De Commissie verwacht dat verbetering in de techniek van energieproductie kan leiden tot 29% meer energieteerugwinning ten opzichte van het huidige niveau. Een aantal voorbeelden van bewezen energietechnologieën is in de mededeling opgenomen. Ook andere maatregelen worden genoemd zoals planning van installatie voor energiewinning uit afval nabij afnemers van elektriciteit en warmte en het terugwinnen van materialen uit bodemmassen.

3) Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Als gevolg van het gevoerde afvalbeleid wordt in Nederland nog zeer beperkt gestort¹ (1,3 Mton afval van in totaal circa 60 Mton afval), het gaat daarbij voornamelijk om niet brandbare en niet recyclebare stromen. Verbranden als techniek voor verwijdering komt ook beperkt voor, dit is uitsluitend voor afvalstoffen die niet hoogwaardiger kunnen of mogen worden verwerkt. De rest van het afval dat niet wordt gerecycled, wordt als andere nuttige toepassing verwerkt, hieronder valt ook energiewinning uit afval en de productie van alternatieve brandstoffen.

De grootste opbrengst van energie uit afval vindt plaats bij afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Het aanbod aan Nederlands afval neemt sinds enkele jaren gestaag af. De restcapaciteit wordt gevuld met afval uit het buitenland waar dit anders gestort zou worden. Uit studies blijkt dat milieudruk van transport van afval ruim gecompenseerd wordt als afval energie-efficiënt verbrand wordt in plaats dat het gestort wordt. Deze import mag er niet voor zorgen dat Nederlands brandbaar afval wordt verdrongen naar stortplaatsen. Daarvoor is in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) het importplafond opgenomen. De efficiëntie bij de AVI's neemt nog jaarlijks toe door maatregelen van exploitanten. De genoemde maatregelen voor verbetering die in de mededeling van de Commissie staan, zijn veelal reeds gedaan (voor zover dit technisch en economisch mogelijk is). Meer details over het beleid op afvalverbranding zijn te vinden in het Beleidskader Afvalverbranding in Nederland dat op 3 december 2015 aan de Tweede Kamer is gezonden².

Het omzetten van biomassa tot biogas met daarbij als reststof digestaat is recycling voor zover het digestaat in te zetten is als compost/meststof. Deze toepassing neemt de laatste jaren toe in Nederland. De jaarverplichting hernieuwbare energie wordt volgens de rapportage van de Nederlandse Emissieautoriteit³ voor een deel voldaan door de inzet van biobrandstoffen van gebruikt frituurvet. Inzet van afval in kolencentrales komt heel beperkt voor omdat deze installaties vaak niet geschikt zijn voor verwerking van afval, de rookgasreiniging is niet ontworpen voor afvangen van emissies die samenhangen met afval. Uit afvalstoffen worden in beperkte mate brandstoffen gemaakt die later ingezet kunnen worden voor verbranding. Aandachtspunt hierbij is dat afvalstoffen vaak stoffen bevatten waardoor bij de verbranding toch nog schadelijke emissies vrij kunnen komen als hier bij de productie of bij de verbranding geen rekening mee wordt gehouden. Dit is ook de reden dat in het LAP voor enkele afvalstoffen is opgenomen dat deze alleen in vergunde installaties verwerkt mogen worden.

In het LAP is ook opgenomen dat beleidsmatig geen voorkeur is voor de wijze waarop afval wordt ingezet binnen andere nuttige toepassing. Er is op dit moment geen sturing op de capaciteit van verbranding, bijvoorbeeld door opschorting van uitbreiding of sturing op krimp. De verwachting is wel dat het Nederlandse aanbod van afval voor verbranding verder zal afnemen door het huidige beleid. In het programma Nederland Circulair in 2050⁴ zijn doelen opgenomen om het aanbod aan afval voor verbranding (en storten) te halveren. Om dit te bereiken zijn er ook diverse acties in het programma opgenomen. In welke

¹ <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0206-vrijkomen-en-verwerking-van-afval-per-doelgroep>

² Kamerstukken 30 872 en 33 043, nr. 201

³ Bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 472

⁴ Kamerstukken 33 043 en 32 852, nr. 33

mate restcapaciteit gevuld wordt door buitenlands afval wordt aan de markt overgelaten, uiteraard binnen de begrenzing volgens het beleidskader. Eventuele sluiting van capaciteit voor verbranding is dan ook aan de markt.

Er is geen openstaande financiële ondersteuning door de overheid voor andere nuttige toepassing. Met de regeling Stimulering Duurzame Energie (SDE+) en haar voorloper(s) zijn in eerdere jaren aan AVI's subsidies toegekend maar onder de actuele SDE+ komen de AVI's niet in aanmerking voor nieuwe beschikkingen. De regeling milieu-investeringsaftrek en de regeling Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (MIA/Vamil) staan in het algemeen alleen open voor technieken waarbij afvalstoffen gerecycled worden. Het verbranden van Nederlands afval in Nederlandse AVI's wordt belast (evenals het storten). Het verbranden van Nederlands afval in andere inrichtingen wordt niet belast. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verbranden van afvalstoffen in de cementindustrie of in een biomassa-energiecentrale. Afval dat geëxporteerd wordt voor verbranding in het buitenland wordt eveneens niet belast, maar de mogelijkheid van een exporthoefting wordt momenteel door een werkgroep onderzocht. De energieproductie in Nederland van afval is ongeveer 2 tot 2,5% van het totaal.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie die wordt opgevat als richtsnoer voor beslissingen omtrent capaciteit en ondersteuning van de diverse vormen van energieproductie met gebruik van afval. De nadruk die de Commissie legt op het afwegen van investeringen in manieren van afvalbehandeling in relatie tot het lange termijn doel van de circulaire economie en het klimaatbeleid, wordt omarmd.

Nederland heeft de keuze gemaakt een transitie in te zetten naar een circulaire economie in 2050. Dit zal een complex proces zijn waarbij marktpartijen te maken kunnen krijgen met een veranderende omgeving of met verschuivende rollen of posities. Eén van de elementen die verduidelijking vraagt is de rol van energiewinning uit afval in de context van de circulaire economie omdat deze vorm van energiewinning divers is en niet altijd strookt met het oogmerk van circulariteit.

Het kabinet deelt de opvatting van de Commissie dat energiewinning uit afval op termijn wel een rol zal blijven spelen omdat een volledige 100% recycling niet realistisch is en verbranding soms de meest gewenste optie is, bijvoorbeeld in geval van milieugevaarlijke of pathogene stoffen. Daarnaast wordt een toenemend aandeel verwacht voor covergisting met gebruik van het digestaat als meststof, als gevolg van restrictief beleid voor het storten van biologisch afbreekbaar afval en als gevolg van de groeiende behoefte aan hernieuwbare energie. Deze vorm van energiewinning uit afval is te kwalificeren als recycling en valt dus binnen het voorkeursgebied. Naar verwachting neemt ook het aandeel biobrandstoffen uit afval en residuen, zoals opgenomen in bijlage IX van de Richtlijn hernieuwbare energie, toe. Vanuit klimaatoptiek is het afvangen en hergebruiken van CO₂ uit afvalverwerking in bijvoorbeeld de glastuinbouw, een manier om aan het klimaatvraagstuk bij te dragen. Ook is het mogelijk CO₂ uit biogene stromen vast te leggen en zodoende negatieve emissies te creëren. Diverse Nederlandse AVI's ontwikkelen plannen voor afvang van CO₂. Het is jammer dat de Commissie geen aandacht besteedt aan dergelijke opties voor CO₂ in relatie tot afval.

Het kabinet kan zich vinden in de boodschap van de Commissie aan lidstaten die nog geen of weinig afvalverbrandingscapaciteit (AVI's)

hebben, om vooral in te zetten op de hoogste prestatie in de afvalhiërarchie en zo spaarzaam mogelijk te kiezen voor het realiseren van eigen nieuwe afvalverbrandingscapaciteit. Daarbij is het positief te vernemen dat het gebruik maken van bestaande capaciteit in andere lidstaten een mogelijkheid kan zijn om nieuwe investeringen te voorkomen en de last te verdelen. Momenteel wordt deze optie in Nederland al toegepast door verwerking van circa 2 Mton aan niet-recyclebaar brandbaar afval afkomstig uit het buitenland, in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties. Hoewel de Commissie constateert dat in Europa als geheel geen overcapaciteit bestaat in afvalverbranding krijgen lidstaten met relatief grote capaciteit, zoals Nederland, enkele suggesties om deze situatie te keren waaronder het invoeren van een belasting op afvalverbranding, afschaffing van overheidssteun en instelling van een moratorium. Daarbij wordt wel erkend dat (efficiënte) afvalverbranding kan voorzien in elektriciteit- en warmtelevering indien afnemers zoals woningen of industrie, in de nabijheid liggen, hetgeen in Nederland vaak het geval is. Het kabinet neemt kennis van deze suggesties en merkt op dat het Nederlandse beleid niet gericht is op het uitbreiden van afvalverbrandingscapaciteit, een afvalstoffenbelasting op het verbranden van restafval reeds is ingevoerd, financiële ondersteuning niet aan de orde is en dat het instellen van een moratorium niet wordt overwogen. Het doel om het storten en verbranden te halveren zal naar verwachting op termijn invloed hebben op de verbrandingscapaciteit. Er wordt geen aanleiding of noodzaak gezien het huidige Nederlandse beleidskader voor Afvalverbranding aan te passen. Het kabinet is van mening dat het beleidskader voldoende richting geeft in eventuele afwegingen omtrent afvalverbranding door marktpartijen.

Tenslotte betreurt het kabinet dat de Commissie nauwelijks aandacht besteedt aan het schoonmaken van bodemassen, in het bijzonder de terugwinning van materialen daaruit. De Green Deal Verduurzaming nuttige toepassing AEC bodemassen⁵ toont aan dat er nog milieuwinst te behalen valt bij intensievere behandeling van bodemassen. Melding van dit perspectief en het verbinden van een specifieke suggestie ontbreekt in de mededeling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de mededeling staat dat er een groot verschil is tussen lidstaten voor wat betreft de huidige capaciteit voor verbranding. Lidstaten met veel capaciteit zijn ook veelal de lidstaten waar nog weinig gestort wordt. Deze lidstaten zullen de lijn van de Commissie waarschijnlijk wel steunen. In lidstaten met geen of weinig afvalverbrandingscapaciteit wordt doorgaans nog veel afval gestort. Deze lidstaten zullen wellicht minder gevoelig zijn voor het advies om geen financiële steun te geven aan afvalverbranding. Daarbij speelt bij enkele van deze lidstaten ook mee dat het nabijheidsprincipe uitgelegd wordt dat afval regionaal of nationaal verwerkt moet worden, hetgeen echter niet het geval is volgens de Commissie.

4) Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Nederland heeft in algemene zin een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op

⁵ <http://www.greendeals.nl/gd076-verduurzaming-nuttige-toepassing-aec-bodemassen/>

het terrein van de interne markt, milieu en energie. Het betreft hier een mededeling van de Commissie zonder juridisch bindend effect.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het Europese afvalbeleid, inclusief energiewinning uit afval, stelt al van oudsher de bindende kaders vast voor afvalbeheer teneinde een internationaal gelijk speelveld te realiseren noodzakelijk voor een milieuverantwoord afvalbeheer in alle lidstaten. De Europese afvalhiërarchie speelt daarin een bepalende rol.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling verduidelijkt de positionering van energiewinning uit afval in de context van de afvalhiërarchie en de circulaire economie. De mededeling bevat overigens geen doel- of taakstellingen op het vlak van energiewinning uit afval en kan worden opgevat als richtsnoer voor lidstaten bij de afweging van keuzes op dat vlak in de context van de Europese doelen voor afval en de circulaire economie.

d) Financiële implicaties

Deze mededeling heeft geen financiële consequenties voor de begroting van de EU of van de lidstaten en decentrale overheden. De mededeling zet in op zoveel mogelijk afbouw van eventueel bestaande overheidssteun voor afvalverbranding en een zorgvuldige afweging bij alle andere vormen van energieopwekking uit afval. Een afvalstoffenbelasting voor afvalverbranding (en storten) is op 1 januari 2015 ingevoerd in Nederland.

e) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De mededeling leidt niet tot verhoging van de nationale regeldruk. Het LAP en het Beleidskader Afvalverbranding in Nederland voorzien reeds in de belangrijkste condities voor afvalverbranding en andere vormen van energieproductie uit afval. De mededeling leidt niet tot aanpassing van het nationale beleid en heeft dan ook binnen Nederland geen gevolgen voor de regeldruk of nalevingskosten.