

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Antwoorden op de lijst van vragen van de VC VROM inzake
monitoring effecten open grenzen voor verbranden ongevaarlijk afval**

Datum Kenmerk
SAS/2007124487

Uw brief Uw kenmerk
15 november 2007 07-VROM-B-067

Geachte Voorzitter,

Hierbij doe ik u toekomen de antwoorden op de lijst van vragen van de vaste commissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake "monitoring effecten open grenzen voor verbranden ongevaarlijk afval" (uw kenmerk 07-VROM-B-067).

In de vragen van de commissie is afwisselend sprake van "huishoudelijk afval", "brandbaar afval", "brandbaar huishoudelijk afval", "brandbaar te verwijderen afval", "buitenlands restafval" en "Nederlands brandbaar restafval".

Omdat de vragen zijn gesteld in relatie tot het open gaan van de landsgrenzen op 1 januari 2007 en het door mij voorgenomen invoerplafond, ben ik er in mijn antwoorden van uitgegaan dat het in de vragen gaat om de volgende, in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) benoemde stromen:

- huishoudelijk restafval;
- met huishoudelijk restafval vergelijkbaar bedrijfsrestafval; en
- laagcalorische deelstromen en residuen van scheidings- en verwerkingsprocessen van huishoudelijk restafval, bedrijfsrestafval en bouw- en sloopafval.

Dit zijn namelijk de stromen die vóór 1 januari 2007 niet mochten worden in- en uitgevoerd voor verbranden als vorm van verwijderen. Korthedshalve wordt in de antwoorden steeds gesproken over "brandbaar restafval".

Om dezelfde redenen als hiervoor is aangegeven, is bij de beantwoording van de vragen steeds gekeken naar in- en uitvoer voor verbranden als vorm van verwijderen (D10). Dat is namelijk de afvalbeheerwijze waarop het openen van de landsgrenzen op 1 januari 2007 betrekking heeft.

Vraag 1

Kunt u aangeven hoeveel brandbaar huishoudelijk afval er uit Nederland is geëxporteerd sinds het opengaan van de grenzen? Kunt u daarbij aangeven in welke landen het afval terecht is gekomen en op welke wijze het daar uiteindelijk is verwerkt?



Antwoord

In de periode 1 januari 2007 tot en met oktober 2007 was de uitvoer van brandbaar restafval ongeveer 34 kton. Dit is allemaal terecht gekomen in Duitsland en daar uiteindelijk verbrand.

Bijna de helft van deze hoeveelheid betreft overigens een voortzetting van uitvoer die ook in 2006 al was toegestaan op basis van een uitrustconstructie: tegenover de uitvoer van Nederlands laagcalorisch restafval staat een invoer van Duitse hoogcalorische sorteeresiduen.

Vraag 2

Kunt u, sinds het open gaan van de grenzen, aangeven hoeveel brandbaar afval uit het buitenland anders dan uit Duitsland in Nederland is aangeboden voor eindverwerking? Is dit allemaal verbrand? Zo neen, wat is er dan mee gebeurd?

Antwoord

Er is in de periode 1 januari 2007 tot en met oktober 2007 geen brandbaar restafval ingevoerd voor verbranden als vorm van verwijderen.

Vraag 3

Kunt u aangeven welk percentage van de Nederlandse verbrandingscapaciteit in contracten vastgelegd wordt door uit het buitenland afkomstig afval? Kunt u een overzicht geven van die contracten en daarbij de termijnen waarvoor die gelden?

Antwoord

Ik heb geen overzicht van de contracten die AVI's afsluiten met afvalaanbieders in en buiten Nederland. Wel kan ik op basis van de kennisgevingen die worden gedaan voor in- en uitvoer van brandbaar restafval een beeld vormen van de hoeveelheid Nederlandse verbrandingscapaciteit die voor buitenlands brandbaar restafval wordt gebruikt.

Zoals in het antwoord op vraag 2 is aangegeven, is er nog geen brandbaar restafval ingevoerd voor verbranden als vorm van verwijderen. Dat betekent dat de huidige Nederlandse verbrandingscapaciteit nog niet wordt gebruikt voor het verbranden van buitenlands brandbaar restafval.

Vraag 4

Kunt u aangeven hoe u de "Ladder van Lansink" toepast op inkomend brandbaar huishoudelijk afval? Is het mogelijk dat brandbaar afval dat binnen komt voor eindverwerking alsnog wordt ingezet voor nuttige toepassing? Zo neen, welke belemmeringen zijn er?

Antwoord

Inkomend brandbaar restafval moet, net als Nederlands brandbaar restafval, minimaal worden verwerkt volgens de minimumstandaard die voor dit afval is opgenomen in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP), te weten verwijderen door verbranden.

Bij in- en uitvoer van afvalstoffen moet de kennisgever in de EVOA-kennisgeving aangeven met welk doel de afvalstoffen worden in- of uitgevoerd. Het is op grond van de EVOA niet toegestaan om afvalstoffen op een andere manier te verwerken dan in de kennisgeving is aangegeven.

Overigens is het niet aannemelijk dat brandbaar restafval dat voor verwijdering wordt overgebracht, na die overbrenging alsnog nuttig wordt toegepast. Als nuttige toepassing van dat afval namelijk mogelijk is, dan zal de ontdoener van dat afval dan wel de kennisgever daar zeer waarschijnlijk ook voor kiezen als hij een kennisgeving doet, gelet op de te volgen EVOA-procedures voor nuttige toepassing en verwijdering.



Vraag 5

Kunt u aangeven welke technieken voor scheiden en recyclen operationeel zijn in Nederland en welke in het buitenland? Kunt u aangeven wat de kosten en afschrijving voor bouw van dergelijke technieken is, en hoe deze zich verhouden tot de bouw van verbrandingsovens? Kunt u daarbij ook specifiek ingaan op de 3R techniek?

Antwoord

In Nederland worden verschillende scheidingstechnieken toegepast bij de verwerking van brandbaar restafval. Grofweg kan onderscheid gemaakt worden tussen scheiden met en zonder vergisting. In het geval van droge input, zoals bedrijfsafval en bouw- en sloopafval, is het vaak mogelijk een papier/plasticmengsel af te scheiden dat als brandstof inzetbaar is. In het geval van relatief natte input, zoals huishoudelijk restafval, is de kwaliteit van afgescheiden papier/plasticfracties vaak onvoldoende om als brandstof te worden ingezet en gaan deze fracties naar afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) of speciale installaties voor dit type brandstof, vooral in Duitsland. Natte reststromen kunnen ook worden vergist.

Gedetailleerde gegevens over kosten en afschrijvingstermijnen zijn moeilijk te vinden, omdat bedrijven deze vaak niet openbaar maken. De meeste overzichten maken gebruik van bekende poorttarieven. Kosten van brandstofproductie liggen wereldwijd in de range van 70-130 \$/ton. De kosten hangen niet zo zeer af van het systeem, maar van de kwaliteit van input en output. Voor de afzet van brandstoffen moet vervolgens 25-130 \$/ton worden betaald, weer kwaliteitsafhankelijk. De bovenkant van deze range is het AVI-tarief. Het gaat dan om afgescheiden fracties die in een AVI moeten worden verbrand.

De 3R techniek is een nieuwe ontwikkeling en mij in hoofdlijnen bekend. Er is echter nog te veel onduidelijk over de exacte werking, rendementen, reststromen en dergelijke om hier specifiek op in te gaan. Contacten met de initiatiefnemer / patenthouder hebben nog niet geleid tot een duidelijk beeld van de exacte prestaties en realisatiekansen van deze techniek.

Vraag 6

Wie zijn verantwoordelijk voor de keuze van bouw van verwerkingsinstallaties en technieken voor nuttige toepassing? Waarop baseren zij die keuze? Hanteren zij bij die afweging de "Ladder van Lansink"? Spelen bij die keuzes alleen economische motieven of ook motieven van duurzaamheid en milieueffecten?

Antwoord

Om een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer te bereiken, zijn in de sectorplannen van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) minimumstandaarden opgenomen. Een minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de be-/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 afvalbeheer voor afzonderlijke 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 de volgende aspecten in beschouwing genomen: milieueffecten, kosten, haalbaarheid, uitvoerbaarheid, consequenties voor in- en uitvoer, de hanteerbaarheid en effectiviteit bij vergunningverlening en de stimulans die uitgaat voor de afvalverwerkingsector tot het verhogen van het milieurendement van de verwerking en de ontwikkeling van nieuwe technieken. De standaard bevat dus zowel ecologische als economische overwegingen.



Het staat elke partij, privaat of overheidsgedomineerd, vrij om een keus voor een verwerkingsmethode te maken en daarvoor vergunning aan te vragen. Voorwaarde is echter, zoals hiervoor is aangegeven, dat de aanvraag qua milieudruk valt binnen de ruimte die de minimumstandaard biedt. Het is niet mogelijk om in zijn algemeenheid aan te geven aan welke motieven een initiatiefnemer de voorkeur geeft.

Vraag 7

Is het mogelijk de geprojecteerde bouw van verbrandingsovens te heroverwegen tegen het licht van mogelijk duurzamere installaties voor scheiden en recycling? Zo ja, bent u bereid de discussie daartoe met betrokkenen aan te gaan? Zo neen, waarom niet?

Antwoord

In het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) is bewust gekozen voor het verder versterken van de marktwerking in de afvalsector. Dat heeft onder meer geleid tot het op 1 juli 2003 opheffen van de capaciteitsregulering voor verbranden van niet-gevaarlijk brandbaar restafval en het op 1 januari 2007 openen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen. Deze maatregelen hebben geleid tot diverse initiatieven voor het uitbreiden van de verbrandingscapaciteit.

Het heroverwegen van het hiervoor staande is niet aan de orde. Het terug draaien van deze maatregelen zou namelijk niet getuigen van een consequent overheidsbeleid en zou nadelige financiële consequenties kunnen hebben voor de bedrijven die op basis van de genomen maatregelen initiatieven hebben genomen om extra verbrandingscapaciteit te realiseren.

Vraag 8

Hoe verhouden, op basis van gemiddelde samenstelling van het aanbod, de milieu- en klimaateffecten van verbranding van huishoudelijk afval zich tot het scheiden en recyclen van het huishoudelijk afval? Rechtvaardigt deze verhouding de verbranding van het afval?

Antwoord

Zoals aan het begin van deze brief is aangegeven, gaat het bij het verbranden om huishoudelijk restafval, daarmee vergelijkbaar bedrijfsrestafval en laagcalorische residuen van nascheiding. Omdat door bronscheiding en/of nabewerking de meest makkelijk te recyclen fracties al zijn afgescheiden, is verdere recycling van genoemde stromen in het algemeen lastig. Het opwerken van fracties uit dit afval tot hoogwaardige brandstoffen of tot fracties die geschikt zijn voor materiaalhergebruik is slechts beperkt mogelijk.

Voorzover het nog wel mogelijk is, is niet in algemene zin te zeggen hoe de milieu- en klimaateffecten van verbranden en scheiden/recyclen zich verhouden. Ze zijn namelijk sterk afhankelijk van verschillende factoren, zoals de wijze van scheiden, de bestemming van de restfracties en de energieprestatie van de afvalverbrandingsinstallatie (AVI). In algemene zin kan wel worden gezegd dat, wanneer de AVI een goede energieprestatie heeft, het verschil in milieu- en klimaateffecten tussen verbranden en scheiden/recyclen (als dat mogelijk is) in het algemeen beperkt is.

Vraag 9

Hoe verhouden, op basis van gemiddelde samenstelling van het aanbod, de economische effecten van verbranding van huishoudelijk afval zich tot het scheiden en recyclen ervan? Rechtvaardigt die verhouding de keuze voor verbranding?

Antwoord

Zoals in het antwoord op vraag 5 is aangegeven, zijn gedetailleerde gegevens over kosten en afschrijvingstermijnen van scheiden/recyclen moeilijk te vinden, omdat bedrijven deze gegevens vaak niet openbaar maken.



En net als bij de milieu- en klimaateffecten in de vorige vraag, geldt dat ook de economische effecten van diverse factoren afhankelijk zijn, dus dat het in algemene zin moeilijk is om te vergelijken tussen verbranden en scheiden/recyclen.

Vraag 10

Op welke wijze wordt verbranding van afval meegenomen in de transitie van de energie-opwekking? Verwacht u een serieuze, structurele bijdrage aan de energieproductie uit deze wijze van afvalverwerking? Hoe verhoudt zich de gewonnen hoeveelheid energie uit verbranding van huishoudelijk afval zich tot de uitgespaarde energie door scheiden en recyclen van het afval?

Antwoord

Bij verbranding van afval in een moderne afvalverbrandingsinstallatie (AVI) wordt ook energie opgewekt. Iets minder dan de helft van deze energie is opgewekt met vernieuwbare grondstoffen (47 tot 48%, dit is berekend aan de hand van de input van AVI's). Door geplande uitbreiding van de verbrandingscapaciteit en verhoging van het rendement van de AVI's is een verdubbeling van de CO₂ reductie mogelijk ten opzichte van 2006. Momenteel wordt met de energie-opwekking uit afvalverbranding ongeveer 1,6 miljoen ton CO₂ gereduceerd per jaar. De productie in 2006 bedroeg 2,1 MWh elektriciteit en 8,2 PJ warmte. Hiervan is 47% duurzaam geproduceerd. Hiermee wordt een serieuze structurele bijdrage aan de duurzame energieproductie geleverd.

Vraag 11

Kunt u de gegevens verstrekken over de hoeveelheden in- en uitvoer van brandbaar te verwijderen afval alsmede de hoeveelheden met ontheffing gestort brandbaar afval tot en met oktober 2007?

Antwoord

Zoals in de antwoorden op de vragen 1 en 2 al is aangegeven:

- In de periode 1 januari 2007 tot en met oktober 2007 was de uitvoer van brandbaar restafval ongeveer 34 kton. Dit is allemaal terecht gekomen in Duitsland en daar uiteindelijk verbrand.
- Er is in de periode 1 januari 2007 tot en met oktober 2007 geen brandbaar restafval ingevoerd voor verbranden als vorm van verwijderen.

In onderstaande tabel zijn de met ontheffing gestorte brandbare afvalstoffen opgenomen (in kton, per maand van januari t/m september 2007, totaal januari t/m september 2007, gegevens over oktober 2007 zijn nog niet beschikbaar, bron: SenterNovem).

maand	jan	feb	mrt	apr	Mei	jun	jul	aug	sep	totaal
Bedrijfsafval	78,3	65,5	103,7	100,7	92,8	60,3	57,8	39,7	43,6	642,3
Bouw- en sloopafval	28,3	30,3	35,6	27,9	32,8	32,7	33,0	27,8	31,9	280,3
Huishoudelijk afval	53,4	40,8	55,2	71,7	67,1	25,0	19,1	14,3	10,7	357,2
Residuen scheiding	12,8	7,1	10,1	12,3	13,3	8,7	7,4	11,1	7,3	90,0
Overig	0,5	0,6	0,4	0,4	0,6	0,7	0,9	2,4	1,8	8,3
Totaal	173,2	144,3	205,1	212,9	206,5	127,4	118,3	95,2	95,3	1.378,2



Vraag 12

Kunt u er een nadere analyse geven van het soort afvalstoffen dat met ontheffing is gestort in 2007? Hoeveel van deze afvalstoffen kunnen niet in een AVI verwerkt worden?

Antwoord

In de tabel in het antwoord op vraag 11 zijn de afvalstoffen opgenomen die met ontheffing zijn gestort in de periode januari t/m september 2007.

Deze afvalstoffen kunnen in principe allemaal worden verwerkt in een AVI. Ze worden met ontheffing gestort, omdat de AVI's een vollastverklaring hebben afgegeven en derhalve de afvalstoffen niet meer kunnen accepteren en verwerken. Dit capaciteitstekort en daardoor dus een noodzaak om meer verbrandingscapaciteit in Nederland te krijgen, was een belangrijke reden om de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen te openen op 1 januari 2007. Inmiddels zijn diverse uitbreidingen van die capaciteit gerealiseerd, in aanbouw en gepland.

Vraag 13

Kunt u een nadere onderbouwing geven van de grenswaarden van 5 procent en 10 procent voor het verbranden van buitenlands restafval? Welke gegevens liggen hieraan ten grondslag? Waarom wordt binnen deze grenswaarden het verdringingseffect acceptabel geacht?

Antwoord

De grenswaarden van 5% van de bestaande verbrandingscapaciteit en 10% van de nieuw gerealiseerde verbrandingscapaciteit zijn vastgesteld in overleg met het IPO. Hierbij is rekening gehouden met de volgende zaken:

- Als gevolg van het opheffen van de landsgrenzen voor verbranden als vorm van verwijderen zou een tijdelijk negatief effect kunnen optreden in de vorm van verdringing van Nederlands brandbaar restafval uit de AVI's naar de stortplaats. Zie ook de brief van Staatssecretaris van Geel aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2006 en het verslag van een Algemeen Overleg van 20 december 2006 over het opengaan van de landsgrenzen (27 664, nr. 45 en nr. 46).
- Ongeveer 80% van de totale capaciteit van de Nederlandse AVI's wordt gevuld met langlopende contracten. Per AVI kan dit overigens wel verschillen.
- De Vereniging Afvalbedrijven heeft in september 2006 per brief aan het Ministerie van VROM aangegeven dat naar verwachting hooguit enkele procentpunten van de Nederlandse verbrandingscapaciteit in 2010 zullen worden gebruikt om buitenlands brandbaar restafval te verwerken.

Vraag 14

Er wordt gesteld dat de toekomstige uitbreidingen van de afvalverbrandingscapaciteit als gevolg van het openen van de landsgrenzen wordt gerealiseerd. Extra verbrandingscapaciteit is daarnaast noodzakelijk om tot een verbod te komen op het storten van brandbaar afval. Ook is geconstateerd dat er nog geen Nederlands brandbaar afval uit de Nederlandse AVI's is verdrongen door buitenlands afval (kamerstuk 31200 XI nr.6 blz. 87) en uw ministerie heeft aangegeven dat grootschalige invoer van brandbaar afval onwaarschijnlijk is. Evenwel is besloten om een invoerplafond in te stellen. Staat dit niet in de weg voor de uitbreiding van de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland? Komt daarmee de haalbaarheid van een absoluut stortverbod voor brandbaar afval niet verder weg te staan? Hoe verhoudt één en ander zich tot elkaar?



Antwoord

Het is juist dat er nog geen Nederlands brandbaar restafval uit de Nederlandse AVI's is verdrongen door buitenlands brandbaar restafval. Maar dat wil niet zeggen dat die situatie niet kan veranderen en dat er niet hoeft te worden nagedacht over wat er moet gebeuren als er wél (grootschalig) wordt ingevoerd en er wél Nederlands brandbaar restafval uit de AVI's wordt verdrongen. En dat nadenken is precies wat VROM en IPO dit jaar hebben gedaan, met als resultaat een model dat aangeeft welke verdringing van Nederlands afval acceptabel wordt geacht en welke maatregel wordt genomen als er meer verdringing optreedt dan dat acceptabele niveau.

Overigens is het instellen van zo'n model in lijn met wat de afgelopen 2 jaar steeds is verkondigd, namelijk dat er flankerende maatregelen kunnen worden genomen als de effecten van het openen van de landsgrenzen zeer ongewenst blijken te zijn. Bovendien vind ik het ook belangrijk om een dergelijk mechanisme te hebben, omdat Nederland op dit moment het enige land in Europa is dat zijn landsgrenzen heeft geopend voor verbranden als vorm van verwijderen.

Verder heeft ook de Vereniging Afvalbedrijven vorig jaar in een brief aan het Ministerie van VROM aangegeven dat "maatregelen eerst aan de orde zijn op het moment dat tegen de verwachting in blijkt dat een groter verdringingseffect optreedt door de invoer van Duits brandbaar afval dan voorzien, of indien de uitbreiding van de verbrandingscapaciteit in Nederland substantieel achterblijft bij de verwachtingen zoals die door ons begin 2006 aan de staatssecretaris zijn gepresenteerd." En zoals ik eerder al aangaf, kwantificeert het model dat nu is opgesteld wanneer, volgens de woorden van de Vereniging Afvalbedrijven, tegen de verwachting in een groter verdringingseffect optreedt en welke maatregel dan wordt genomen.

Vraag 15

Kunt u aangeven wat wordt verstaan onder 'een duidelijke toename van het storten van Nederlands brandbaar restafval' en 'geen gereede verwachting dat het storten als gevolg van nieuw in gebruik te nemen capaciteit zal afnemen'? Zijn beide indicatoren te kwantificeren in respectievelijk een tonnage of percentage en een tijdsduur?

Antwoord

De systematiek van het invoerplafond gaat waarschijnlijk halfjaarlijkse monitoringmomenten krijgen. Op die momenten wordt steeds gezien hoeveel buitenlands brandbaar restafval in het voorafgaande half jaar (netto) is ingevoerd. Ook wordt gezien hoe groot de totale Nederlandse verbrandingscapaciteit in dat half jaar was, hoeveel capaciteit daarvan in dat half jaar in gebruik is genomen en tot welk invoerplafond dat leidt. Met de voorziene uitbreidingen van de verbrandingscapaciteit, leidt dit dus tot een steeds hoger invoerplafond.

Tegelijkertijd wordt naar de hoeveelheid gestort brandbaar restafval gekeken. Op het moment dat er nieuwe verbrandingscapaciteit bijkomt, moet volgens de systematiek ten minste 90% van die nieuwe capaciteit worden ingezet voor Nederlands brandbaar restafval en mag 10% worden ingezet voor buitenlands brandbaar restafval. Op basis hiervan kan worden bepaald hoeveel Nederlands brandbaar restafval in de monitoring periode had mogen worden gestort. Met de passage "een duidelijke toename van het storten" wordt bedoeld dat er in de monitoringperiode werkelijk meer is gestort dan de systematiek toelaat.

Als het invoerplafond wordt overschreden en als er meer wordt gestort dan volgens de hiervoor genoemde systematiek had mogen plaatsvinden, dan zal ik niet automatisch stoppen met het verlenen van toestemming voor invoer. Eerst zal nadrukkelijk worden gekeken naar toekomstige ontwikkelingen.



Als namelijk de verwachting is dat binnen een half jaar nieuwe verbrandingscapaciteit in gebruik wordt genomen en daardoor de hoeveelheid die maandelijks wordt gestort, daalt tot onder de waarde die volgens de systematiek is toegestaan, dan kan worden afgezien van ingrijpen.

Hoogachtend,
de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer