



Ministerie van VROM
PorM/DP/A&K
IPC 625
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

ons kenmerk RN-1001

datum 11 januari 2010

onderwerp inspraak eerste wijziging van het LAP 2009-2021 (toestaan importeren van afval door afvalverbranders)

Geachte mevrouw Cramer,

Het Nederlands afvalbeleid baseert zich al sinds de jaren tachtig principieel op een prioriteitsvolgorde volgens welke preventie en hergebruik de voorkeur verdienen boven verbranding van afval (neergelegd in de zgn. "Ladder van Lansink"). En terecht. Nadien is ook het Europees afvalstoffenbeleid vorm gegeven volgens het principe van deze 'waste hierarchy' en vanuit dat kader stelt de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) minimumeisen aan het afvalbeheer in de lidstaten.

Wij constateren met teleurstelling dat met de voorgenomen snelle implementatie van een onderdeel van deze Europese kaderrichtlijn een nieuwe stap dreigt te worden gezet die haaks staat op de beleidslijn gericht op het bevorderen van preventie en recycling in plaats van afvalverbranding.

Nu er in Nederland een overcapaciteit is ontstaan van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) kunnen wij ons indenken dat het om economische redenen wenselijk geacht wordt om afvalverbranders meer afval te laten verstoken. Daarbij kan worden geconstateerd dat een rapportage over het te verwachten milieu-effect van deze beleidswijziging ontbreekt. Wij onderschrijven noch de motivatie van deze beleidswijziging, noch de wijze waarop en de mate waarin wordt vorm gegeven aan deze beleidswijziging.

Wat betreft deze voorgenomen wijziging van het LAP 2009-2021 zijn wat ons betreft de volgende bezwaren, vragen en kanttekeningen relevant:

1. Volgens de –nog te implementeren- nieuwe kaderrichtlijn kan een AVI de R1-status krijgen en daarmee worden aangemerkt als installatie voor nuttige toepassing. Voor de Europese lidstaten bestaat er dus geen verplichting om dit te doen. Ook bestaat er geen verplichting om hierbij lichtere energie-efficiëntie-eisen te stellen bij installaties die al vóór 1 januari 2009 in bedrijf waren. Het simpele feit dat er overcapaciteit is ontstaan op de afvalverbrandingsmarkt is onvoldoende reden voor een beleidswijziging waarvan verwacht mag worden dat deze in ieder geval in Nederland en mogelijk ook in zijn totaal ongunstig is uit milieu-oogpunt. Een kwantificering van de te verwachten milieu-effecten mag niet ontbreken bij het voorleggen van dit wijzigingsbesluit. Wat zijn bijvoorbeeld de milieu-effecten in termen van CO₂-equivalenten? En hoe zijn de financiële effecten gekwantificeerd en verdeeld?



2. De beschrijving van de problemen op de afvalverbrandingsmarkt in paragraaf 3.2. van de wijzigingsnotitie gaat voorbij aan een aantal relevante aspecten en schetst de huidige situatie ten onrechte niet als een marktsituatie met overcapaciteit (terwijl destijds bewust is gekozen voor een vrije markt), maar als een situatie met een "tekort aan brandbaar restafval om op vollast te kunnen draaien". De suggestie als zou in zo'n situatie de overheid hiervoor verantwoordelijkheid dragen omdat de betreffende afvalbranche zich mede heeft gebaseerd op door de overheid opgestelde afvalscenario's is o.i. niet terecht. Aangenomen mag worden dat afvaldeskundigen goed op de hoogte zijn van het feit dat 1) de overheid slechts beperkt kennis heeft van de omvang van het aanbod aan brandbaar restafval en 2) dat die omvang mede werd en wordt bepaald door nog onvoldoende handhaving van beleid inzake afvalpreventie, afval-inzameling en afvalhergebruik (bijvoorbeeld neergelegd in het Verpakkingenbesluit). De afvalbranche had en heeft toch een eigen verantwoordelijkheid bij de planning van AVI-capaciteit en voor de consequenties van die planning?
3. "Volgens het afvalverwerkend bedrijfsleven maken bevoegde gezagen in andere landen echter vaak bezwaar tegen uitvoer van brandbaar restafval voor verwijdering." wordt opgemerkt in de laatste alinea van paragraaf 3.2. En deze alinea eindigt met de zin: "Tegelijkertijd staat de Nederlandse overheid wel uitvoer voor verbranden als vorm van verwijdering toe." Welnu, ligt het dan niet voor de hand om dáár verandering in aan te brengen en zodoende een deel van het capaciteitsprobleem van Nederlandse AVI's op te lossen, of zijn zwaardere milieu-eisen sowieso uit den boze? Ook als andere landen het voorbeeld geven¹?
4. De praktische consequenties van de kaderrichtlijn zullen door de Europese Commissie pas later in 2010 worden neergelegd in een guidance-document voor het toekennen van de R1-status. Daarop vooruitlopend is nu voor dit wijzigingsvoorstel alvast maar vastgelegd welke systeemgrenzen, etc. voor Nederland worden gehanteerd. Later zal dan worden gezien "of de reeds uitgevoerde berekeningen van de energie-efficiëntie moeten worden aangepast" zo lezen we tot slot van paragraaf 3.4. Er is dus sprake van onzekerheid over de vraag of VROM zich baseert op de juiste berekeningen bij het toekennen van de R1-status aan 60% van de Nederlandse afvalverbrandingscapaciteit. Wanneer er nog sprake is van zo'n onzekerheid, moet naar onze mening de nodige voorzichtigheid worden betracht bij het verlenen van die R1-status. Het is immers niet waarschijnlijk dat een eenmaal verleende beschikking snel weer zal worden terug gedraaid; dan volgen discussies over "eens gegeven blijft gegeven". Wij stellen daarom voor in de berekende energie-efficiëntie terughoudend te zijn en een veiligheidsmarge van minimaal 10% in te bouwen (0,63 wordt dan bijvoorbeeld 0,57 en 0,59 wordt 0,53)².

¹ Wij wijzen er daarbij op dat de Europese voorhoede positie van het Nederlands afvalstoffenbeleid al weer –te- lang geleden tijd is (zie <http://www.recyclingnetwerk.org/nieuws/0911--%20AFVALFORUM%20-%20Nederland%20geen%20EU-koploper0001.pdf>).

² Wanneer voor het verkrijgen van de R1-status voor zowel bestaande als nieuwe AVI's een energie-efficiëntie wordt vereist van 0,65 met vooralsnog een veiligheidsmarge van 10% valt in totaal toch nog bijna 2.000 kton onder deze wijziging van het LAP. Dat wil zeggen 27% van de totale AVI-capaciteit i.p.v. volgens het huidige voorstel 60%.



5. In tegenspraak met de door ons hierboven bepleite terughoudendheid wordt er in de wijzigingsnotitie niet voor gekozen om een veiligheidsmarge te hanteren, maar een onzekerheidsmarge die vervolgens wordt uitgelegd in het voordeel van de grootste AVI. Zodoende wordt de grens in de tegenovergestelde richting nog wat opgerekt, zodat ook de AVR-Rozenburg, met een energie-efficiëntie van 0,59 nog meegeteld kan worden als een AVI die de R1-status verdient. Naar onze mening is deze redenering niet valide en dient daarom in ieder geval aan deze AVI niet de R1-status te worden toegekend. (N.B. Wat betreft de eventueel toe te kennen R1-status gaat het hier om een installatie van 1.300 kton ofwel 25% van de volgens plan te verlenen capaciteit.)
6. Het afvalstoffenbeleid heeft eerder te maken gehad met beleidsdoelstellingen die veranderden doordat definities werden aangepast. De definitie van afvalpreventie is daarvan een sprekend voorbeeld. Wij achten het onjuist wanneer beleidsdoelstellingen zonder tussenkomst van het parlement worden weggedefinieerd als uitkomst van een onderhandelingsproces met stakeholders (in ruil voor convenantsafspraken). Dat geldt temeer waar in dit geval de inkt van het door het parlement goedgekeurde LAP nauwelijks droog is en de convenantsafpraak dat tot 2020 geen AVI's zullen worden bijgebouwd in wezen geen garanties biedt. Een feitelijke afzwakking van de huidige norm ten aanzien van nuttige toepassing is zeer ongewenst en dient bij eventuele wijziging van het LAP te worden voorkomen.
7. Er zijn zwaarwegende redenen om diverse afvalstoffen niet te verbranden. In zijn algemeenheid leidt de keuze voor een bepaalde vorm van afvalverwerking –ook bij huishoudelijk afval- tot meer of minder verlies van de energie-inhoud van het afval en tot meer of minder grote emissies van broeikasgassen. Aangenomen mag worden dat ook na meer dan 25 jaar afvalstoffenbeleid nog bekend is dat in zijn algemeenheid de verbranding van afval leidt tot minder energiebesparing en meer emissie van broeikasgassen dan recycling van datzelfde afval. Op grond van die zwaarwegende redenen zouden minimumstandaarden in het LAP moeten worden aangepast, wanneer definitiewijzigingen worden opgenomen die een effect hebben dat haaks staat op het streven naar minder emissies van broeikasgassen. Voorzover met wijzigingen van het LAP vooruit wordt gelopen op de Europese kaderrichtlijn dient iedere voorgenomen wijziging te worden getoetst aan het beoogde effect van de nieuwe Europese kaderrichtlijn: het voorkomen van de productie van afval en het meer gebruiken van afval als grondstof.

met vriendelijke groet,

Robbert van Duin

uitvoerend voorzitter
Recycling Network