

Europese markt centraal in discussie over landelijk Afvalbeheersplan

De Nederlandse afvalmarkt is in beweging. Het algemene beeld van de sector is tamelijk duidelijk, maar dat wil niet zeggen dat er geen spanningen zijn. Dr. A.G.J.W. Lansink, voorzitter van de Federatie Herwinning Grondstoffen, schetste in grote lijnen de stand van zaken. De verwijdering van afval is in Nederland een nutsfunctie, waarvoor de overheid zichzelf een wettelijke zorgplicht heeft opgelegd. Vanuit deze 'traditie' zijn in de afvalmarkt dan ook veel overheids- (gedomineerde) bedrijven aanwezig, niet alleen op provinciaal, maar ook op gemeentelijk niveau. Voor een efficiënte productie is echter wel voldoende schaalomvang nodig. De winstmarges zijn gering en de steeds strengere milieuvorschriften dwingen bedrijven tot kostbare technologische innovaties. Fusies en overnames, internationalisering en een toenemende behoefte aan marktwerking bepalen daardoor al enkele jaren het gezicht van de sector. Sommige bedrijven breiden hun diensten uit tot de hele afvalketen en grote, vaak internationaal actieve, bedrijven verstevigen hun posities door ook belangen in andere nutssectoren te nemen, het zogenaamde multi-utility-concept. Inmiddels heeft afval economische waarde gekregen en is de mogelijke besparing op grondstoffen door gebruik van afval een factor geworden die meetelt.

Maar niet alle lijnen in de afvalsector vloeien naar één punt. Er is sprake van een aantal tegengestelde ontwikkelingen, en juist in dat spanningsveld is het LAP tot stand gekomen. Zo is er in de Europese Unie weliswaar brede

Eind januari is het ontwerp voor het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) door het Ministerie van VROM vrijgegeven voor inspraak. Met dit lijvige document wordt de toon gezet voor het Nederlandse afvalbeleid in de komende 10 jaar. Het LAP bestaat uit drie delen: een algemeen beleidskader, sectorplannen voor 34 verschillende afvalstromen en verwijderingswijzen en ten slotte twee capaciteitsplannen, voor verbranden en storten. In de overgang van provinciaal naar landelijk gestuurd afvalbeheer is de totstandkoming van het LAP een mijlpaal, reden voor Euroforum om er op 24 januari jl. een speciaal congres aan te wijden.

DRS. A. RIETVELD

Secretariaat Raad van Bestuur en Economisch Onderzoek van de BNG

steun voor liberalisering en privatisering van de nutssectoren, maar die gaat gepaard met onzekerheid over de snelheid van de harmonisatie, terwijl er ook nog onvoldoende draagvlak is voor een algemeen heffingenbeleid. Schaalvergroting, internationalisering en marktwerking roepen ook twijfels op over de wenselijkheid daarvan. Hoewel niet expliciet genoemd, vallen

daaronder natuurlijk ook discussies over de afbakening van overheidsdomein en particulier initiatief. Particulier initiatief is al wel aanwezig, maar houdt zich voornamelijk bezig met activiteiten die niet als nutsfunctie worden beschouwd: inzameling, recycling en verwerking van onder meer bedrijfsafval, gevaarlijk afval en bouwen sloopafval. Ten slotte is er het permanente spanningsveld tussen ecologie (milieu) en economie (geld).

Ouderwets polderplan

Over het geschetste spanningsveld was iedereen het wel eens; het LAP zelf kreeg een kritischer onthaal. Een bureaucratisch rapport, met veel woorden en weinig daden, zo typeerde VVD-kamerlid Klein Molekamp het LAP in een politieke discussie met medekamerleden van PvdA, D'66 en GroenLinks. De ingewikkeldheid en de mate van detail zijn niet in overeenstemming met de ontwikkelingen in Europa.

Dat ontlokte mevrouw drs. T.E.M. van Leeuwen de opmerking, dat het LAP nog een ouderwets polderplan is: de totstandkoming ervan heeft veel tijd en discussie gekost, omdat aan een groot aantal belanghebbenden om inbreng is gevraagd. Als hoofd van de afdeling Algemeen afvalstoffenbeleid bij VROM was Van Leeuwen verantwoordelijk voor het opstellen van het LAP. Voorafgaand aan het politieke debat schetste zij het bredere kader en de hoofdlijn van het plan.

Mondiaal wordt het bredere kader

van het LAP bepaald door klimaatafspraken en de interactie tussen klimaatbeleid en afvalbeleid. In Europa bestaat het kader uit een sterke gerichtheid in het afvalbeleid op hernieuwbare energie, dat wil zeggen: preventie en hergebruik staan in het afvalbeleid voorop, gevolgd door het streven om uit het resterende afval zoveel mogelijk energie te winnen. En pas als verbranden echt niet kan, zou storten toegestaan moeten worden. Deze voorkeursvolgorde staat in Nederland bekend als de Ladder van Lansink, naar de indiener van de motie die het Kabinet in 1979 tot deze beleidslijn heeft aangezet.

Na bijna 25 jaar staat de Ladder van Lansink dus nog recht overeind. De Ladder wordt bevestigd door de prioriteitstelling in het Europese afvalbeleid en is ook bepalend voor de hoofdlijn van het LAP: de doelstellingen van het voorgestane afvalbeleid volgen de Ladder van Lansink op de voet. Aan deze grondslag werd niet getornd; discussie ontstond vooral over de instrumenten waarmee volgens het LAP de gestelde beleidsdoelen moeten worden bereikt, zoals de inzet van stortbelasting, het gesloten houden van de landsgrenzen voor de export van laagcalorisch afval* en het moratorium op de uitbreiding van de stortcapaciteit en van de verbrandingscapaciteit voor laagcalorisch afval.

Het – door de Tweede Kamer gewenste – level-playing-field moet er komen, maar zoals het nu gaat, gaat het te traag, stelde Klein Molekamp. De handhaving in het LAP van het nationale speelveld zal ertoe leiden dat juristen de grenzen zullen openprocederen, verwachtte hij. Mevrouw M.J. Augusteijn-Esser (D'66) wierp de vraag op wat dat eigenlijk is, level-playing-field. Daarvoor moet niet worden gekeken naar de zwakste schakel in het geheel. Waar het om gaat is: hoe kunnen wij in Europa handhaven wat wij in Nederland doen? Zij doelde met die vraag op het uitgangspunt van VROM dat er pas sprake kan zijn van open grenzen voor laagcalorisch afval, als verbranden en storten in onze buurlanden aan dezelfde strenge eisen moeten voldoen als in Nederland. Gesleep met afval over de grenzen moet volgens Augusteijn worden voorkomen, maar in hoeverre moet het Nederland-



se beleid worden bepaald door de mindere stand van zaken in Duitsland en België? Dat ontlokte H.J. van der Steenhoven (GroenLinks) de opmerking, dat in het LAP te weinig aandacht wordt besteed aan handhaving van randvoorwaarden en eisen, met het oog op allerlei louche praktijken die in de grensstreek maar al te gemakkelijk ontstaan.

Marktwerking geen godsdienst

Voordat sprake kan zijn van marktwerking in de afvalsector dient er nog heel wat te gebeuren. Drs. F.H. von Meijenfeldt, werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken, stelde

dat de eenwording van Europa en de roep van private partijen om marktwerking aanleidingen zijn om het huidige systeem van afvalbeheer aan te passen. Dat systeem wordt nu nog gekenmerkt door gesloten grenzen, door gesloten systemen voor verbranden en storten en door capaciteitsplanning gebaseerd op inschattingen van de overheid over benodigde capaciteit en bestaande technologieën.

Aan een aantal elementaire voorwaarden voor marktwerking wordt momenteel dus niet voldaan. Zo heeft de burger door langlopende (wurg)contracten tussen overheden en afvalverwijderaars nog geen vrijheid om zijn eigen afvalverwijderaar te kiezen. Door verschillen tussen publieke en private diensten zijn ook de concurrentiecondities tussen ophaaldiensten nog niet gelijk. En zolang er moratoria op AVI's en stortplaatsen blijven bestaan, is binnen de afvalverwijdering nog geen sprake van goede toe- en uit-treding.

Marktwerking is volgens Von Meijenfeldt niet een soort van godsdienst voor EZ. Toch duidt hij voor de genoemde obstakels een oplossingsrichting aan die wordt beheerst door het vrije marktdenken en de wens om de – concurrentieverstorende – rol van de overheid terug te dringen. Die oplossingsrichting bestaat in de eerste plaats uit afschaffing van de moratoria. Voorwaarden daarvoor zijn het bestaan van een level-playing-field en een gezonde verhouding tussen verwijderingscapaciteit en het aanbod van afval. Andere items van de beleidsvariant waar EZ op hoopt zijn 'een oplossing' voor de landurige contracten en een duidelijker scheiding van de verschillende overheidsrollen op het gebied van afvalverwijdering.

Aan het eind van zijn betoog wees Von Meijenfeldt op het wetsvoorstel Markt & Overheid, dat momenteel door EZ wordt voorbereid. Doel van dit wetsvoorstel is om de positie en beroepsmogelijkheden van ondernemers te versterken in geval van oneerlijke concurrentie door overheidsorganisaties; de middelen die daarbij uitkomst moeten bieden zijn toetredingsregels, gedragsregels en de handhaving van beide. Het feit dat een eerdere versie van het wetsvoorstel met negatief advies door de Raad van State is terugge-

stuurde liet hij hierbij overigens onvermeld, evenals de vernietigende kritiek waarmee de Tweede Kamer het wetsvoorstel in eerste aanleg heeft onthaald.

Acceptabel compromis

Het is overigens nog maar de vraag of het LAP zelf de toets van de juridische kritiek zal kunnen doorstaan. De grondslag van het Nederlandse beleid is weliswaar internationaal bepaald, maar de beleidsonderdelen met grensoverschrijdende effecten blijken veelal niet houdbaar: de Nederlandse overheid vaart hierin een eigen koers, die onvoldoende grondslag heeft in het internationale of Europese recht. Dat stelde mr. R.G.J. Laan, als advocaat werkzaam op het gebied van het internationale en nationale afvalstoffenrecht. Laan vroeg zich op voorhand af of de beleidscriteria die de Nederlandse overheid wil hanteren bij vraagstukken van grensoverschrijdende afvalverwerking niet té eigenzinnig zijn ten opzichte van de Europese uitgangspunten. Ondanks de introductie van het LAP is een aantal sleutelvragen over het Nederlandse afvalbeleid nog niet beantwoord; in een flink aantal zaken moet het Europese Hof van Justitie nog een uitspraak doen. Te denken is aan de vraag of een afvalexportverbod op grond van het zelfvoorzieningsbeginsel verenigbaar is met het vrije verkeer van goederen in de Europese Unie. Als het Hof zich in het nadeel van de Nederlandse overheid uitsprekt, zullen de internationale paragraaf van het LAP en de onderdelen over grensoverschrijdende afvalverwerking fundamenteel gewijzigd moeten worden. Voor zo'n belangrijk document is dat een zwakke start. Het LAP bevat volgens Laan dan ook te veel conflictstof. Desgevraagd verklaarde hij het plan in zijn huidige vorm niet acceptabel te achten.

Drs. H. Huisman deelde die mening niet. Als directeur van het Afval Overleg Orgaan (AOO), was hij verantwoordelijk voor de uitwerking van de sector- en capaciteitsplannen in het LAP. Huisman meende dat binnen de Europese kaders het LAP met de gekozen instrumenten een optimale balans geeft tussen de publieke belangen en



de markt in het afvalbeheer. Wellicht is Nederland wat traag met de implementatie van Europese regelgeving, maar de handhaving is een veel grotere kwestie en dat doet Nederland goed. Wie echter een proactief beleid voert, loopt tegen de onduidelijkheid van veel regels aan. Huisman zette uiteen welke overwegingen ten grondslag liggen aan de gepresenteerde capaciteitsplannen voor storten en verbranden. Daarbij werd duidelijk dat heldere definities van groot belang zijn. Want wanneer is bij verbranding nu sprake van nuttige toepassing en wanneer van verwijdering? In het ene geval is export van afval namelijk wel toegestaan en in het andere geval niet. Ook drs. H. Eversdijk, voorzitter van de Afvalfederatie, onderstreepte het belang van

goede omschrijvingen. Hij wees op de invoering van Eural, de nieuwe Europese afvalstoffenlijst. In de codering van afvalstoffen is veel veranderd en van de vergunningverleners zal dus nog een forse inspanning worden gevraagd. Overigens is de Afvalfederatie nauw bij de totstandkoming van het LAP betrokken geweest. Over het resultaat toonde Eversdijk zich dan ook niet ontevreden. De lat ligt in het LAP hoog, meende hij, maar niet té hoog. De Afvalfederatie wil zich voor de uitvoering ervan inzetten, al verwachtte hij wel dat in de inspraakprocedure nog gepleit zal worden voor aanpassing van een aantal sectorplannen.

Nog voor verkiezingen LAP vaststellen

Tot 1 maart zat het LAP in de inspraak. Op verschillende plaatsen in het land hebben voorlichtingsbijeenkomsten plaatsgevonden en op 14 februari jl. heeft VROM een hoorzitting gehouden. Het streven is om het LAP vóór de Kamerverkiezingen vast te stellen, na verwerking van de inspraakreacties en behandeling van het aangepaste stuk in de Tweede Kamer. Als de reacties op de hoorzitting representatief zijn voor wat de opstellers van het LAP nog te wachten staat, gaat dat wel lukken. De mondelinge kritiek richtte zich vooral op het uitblijven van een Europees level-playing-field. Drie van de vijf sprekers maakten op dit punt bezwaar tegen de voorgenomen inperking van de opslag van afval in de diepe ondergrond: het ruimere beleid in met name Engeland zou Nederlandse bedrijven een concurrentienadeel bezorgen.

Zware kritiek was ook niet echt meer te verwachten, want over belangrijke thema's als de verhoging van de stortheffing en de geconditioneerde uitbreiding van AVT's was al breed overeenstemming bereikt. Het LAP een compromis? Jazeker, maar wel acceptabel.

Noot

* Laagcalorisch afval is afval met een lage verbrandingswaarde.