

Ambtelijke notitie - gezamenlijke afspraak verbrandingscapaciteit

De onderstaande uitwerking van de hoofdlijnen van een gezamenlijke afspraak inzake verbrandingscapaciteit is opgebouwd uit een aantal onderdelen, te weten een aantal uitgangspunten, een aanzet voor het afbouwen van de verbrandingscapaciteit en ten slotte het monitoren en handhaven van de gemaakte afspraak. De hoofdlijnen van deze afspraken worden t.z.t. meegenomen in een Kamerbrief, als onderdeel van het totaal pakket dat een alternatief is voor de Urgenda-maatregel inzake de afvalstoffenbelasting. In de Kamerbrief zal worden opgenomen dat de VA en haar leden het totaalpakket en al zijn onderdelen omarmen en zich samen met het Rijk committeren aan de uitvoering daarvan.

Uitgangspunten

- Nederland heeft te maken met schadelijke emissies naar zowel bodem (bodemassen) als lucht (o.a. CO₂ uitstoot) als gevolg van verbranding van zowel binnenlands als geïmporteerd afval. Die emissies worden aan Nederland toegerekend en niet aan de landen waar dit afval vandaan komt.
- Nederland zal deze extra emissies van uit het buitenland afkomstig verbrand afval moeten compenseren met emissiereducties elders in de economie, gezien onder andere de bredere, nationale klimaatopgave. Die prikkel ontbreekt in de exporterende landen, omdat zij hun CO₂-uitstoot en bodemassen (goedkoop) kwijt kunnen in Nederland. Het gevolg is dat zij daarmee geen stimulans voelen om het eigen afval hoogwaardig te verwerken.
- Naast het reduceren van schadelijke emissies wil Nederland komen tot een circulaire economie waarin de hoogwaardige verwerking van materialen in plaats van de vernietiging daarvan voorop staat.
- Uit het bovenstaande volgt logischerwijs dat Nederland werkt aan het verminderen van niet alleen binnenlands, maar ook buitenlands brandbaar afval. Er wordt gestreefd naar een volledige, milieutechnisch verantwoorde afbouw van de verbrandingscapaciteit in Nederland als onderdeel van de klimaatafspraken en de transitie naar een CE, waarbij de verbrandingscapaciteit voor binnenlands afval leidend is. Hierbij is het uitgangspunt dat er voldoende capaciteit is voor het binnenlands brandbaar afval, plus een buffer voor eventuele fluctuaties of calamiteiten. Bovendien zal in de afbouw rekening worden gehouden met het te verwachten pad op basis van de algemene ontwikkelingen en doelstellingen richting een circulaire economie, in het bijzonder ten aanzien van VANG-doelstellingen.
- De kern van de afspraak omvat twee fasen. In de eerste fase wordt de huidige verbrandingscapaciteit vastgezet om te voorkomen dat er verbrandingscapaciteit wordt bijgebouwd via het instellen van een moratorium op verbrandingscapaciteit; in de tweede fase wordt gewerkt aan het verlagen dit moratorium.
- In fase 2 is de verlaging van het moratorium direct gekoppeld aan de afnemende volumes van brandbaar afval in Nederland ten gevolge van een succesvol CE beleid en een daarmee ontstaande overcapaciteit ten opzichte van de binnenlandse behoefte.
- Naast deze afspraak behoudt het ministerie zich het recht voor aanvullend beleid te ontwikkelen om de CE verder te versnellen en de verbrandingscapaciteit af te bouwen, inclusief het corrigeren van eventuele negatieve prikkels.

Inhoudelijke invulling

- Het ministerie van IenW zal met directe ingang een traject starten dat leidt tot het instellen van een moratorium op verbrandingscapaciteit. Dit moratorium gaat uit van de huidige vergunde AVI- verbrandingscapaciteit, zijnde 8.252 kton. Het moratorium wordt vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Tevens wordt in het LAP het

beleidsvoornemen aangekondigd dat de verbrandingscapaciteit in een volgende fase stapsgewijs wordt verlaagd.

- Het ministerie van IenW informeert met onmiddellijke ingang de bevoegde gezagen over het beleidsvoornemen ten aanzien van het moratorium en de afbouw daarvan. De bevoegde gezagen zullen gevraagd worden per direct rekening te houden met het verbrandingsmoratorium bij (lopende) vergunningverlening voor capaciteitsuitbreiding.
- Het ministerie van IenW zal het plafond van het moratorium stapsgewijs afbouwen als blijkt dat er binnenlands minder aanbod is van brandbaar afval door bijvoorbeeld de resultaten van ingezet beleid aan de voorkant van de keten. De mogelijkheid tot afbouw wordt wettelijk vastgelegd.
- Elke 3 jaar na instelling van het moratorium is er een mogelijkheid om het moratorium naar beneden bij te stellen als blijkt dat er sprake is van structurele afname van binnenlands brandbaar afval. Daarbij wordt rekening gehouden met een aan te houden strategische reserve voor grootschalig onderhoud, piekmomenten in het aanbod en het opvangen van mogelijke calamiteiten en de mogelijkheid tot import. Het moratorium voor de vergunde verbrandingscapaciteit wordt elke drie jaar ingesteld op 115% van het volume binnenlands brandbaar afval. Daarmee is de strategische reserve 15% van de vergunde capaciteit. Dit wordt vastgelegd in de genoemde wettelijke regeling.
- De sector ontvangt geen financiële compensatie voor de afbouw; het Rijk is duidelijk in haar intenties op de lange termijn en geeft de betrokken ondernemers tijd en ruimte op de ingezette beleidsmatige koers te anticiperen.
- De VA of individuele leden doen tijdig een concreet voorstel voor de reductie door aan te geven welke verbrandingslijnen uit bedrijf worden genomen, rekening houdend met de juridische (on)mogelijkheden aangaande het kartelverbod. De betreffende exploitanten nemen direct zelf initiatief om hun vergunning te laten aanpassen en de aangewezen capaciteit daadwerkelijk uit de markt te nemen. Bij de afwezigheid van een voorstel of juridische mogelijkheden daartoe zal het ministerie van IenW lijnen aanwijzen op basis van beschikbare informatie.
- Om in te spelen op de mogelijkheid dat het door de sector zelf aanwijzen van uit de markt te nemen capaciteit stuit op juridische bezwaren, start het ministerie wel met de voorbereiding van wetgeving om vermindering van de capaciteit zo nodig af te kunnen dwingen via de eerder genoemde wettelijke regeling.
- Omdat het essentieel is dat de import van brandbaar afval onmiddellijk kan worden gestopt bij calamiteiten, zal het ministerie van IenW met directe ingang een traject starten om het instrument 'importstop' juridisch te verankeren. Zo kan in geval van een calamiteit direct de import van brandbaar afval stil worden gelegd door de staatssecretaris van IenW. Het inzetten van een importstop zou mogelijk financiële consequenties met zich mee kunnen brengen. Denk aan (niet limitatief) extra kosten als gevolg van de omleiding van afval of claims van derden voor het niet nakomen van contractuele verplichtingen. De VA en haar leden zullen geen financiële compensatie ontvangen die voortvloeit uit het instellen van de importstop en zullen hier ook geen stappen toe ondernemen om deze compensatie van de staat te eisen.

Monitoring en terugvaloptie

Naast de uitgangspunten en inhoudelijke invulling is voor een transparant proces noodzakelijk om afspraken te maken over de monitoring en een terugvaloptie. Deze zijn als volgt:

- Instelling van en aanpassingen aan het moratorium vinden plaats op basis van informatie van Rijkswaterstaat. Deze informatie wordt actief met de sector gedeeld.
- Als de voorgestelde instelling en/of flexibele bijstelling van het moratorium op verbrandingscapaciteit conform deze afspraak niet mogelijk is, vanwege bijvoorbeeld juridische, technische, bedrijfseconomische of andere redenen, of als afspraken over geleidelijke afbouw niet worden nagekomen, dan behoudt het ministerie zich het recht voor de maatregelen ten aanzien van de afvalstoffenbelasting te herintroduceren.