

Uitwerking maatregelen uitvoering Urgenda-vonnis

Reduceren verbranding buitenlands afval

Beschrijving maatregel
<p>Op dit moment (cijfers 2017) wordt er 1,9 miljoen ton buitenlands afval (vooral uit Verenigd Koninkrijk) naar Nederland overgebracht voor verbranding in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Dit komt neer op ongeveer 25% van de totale hoeveelheid afval die in Nederlandse AVI's wordt verbrand. Deze afvalverbranding leidt tot CO₂-uitstoot in Nederland. Het reduceren van de verbranding van buitenlands afval heeft daarom bruto een lagere nationale CO₂-uitstoot tot gevolg. Door het verbranden van afval blijft Nederland, ook voor het buitenlands afval, zitten met zwaar vervuilde bodemmassen (ongeveer een derde van totaal verbrande hoeveelheid). Ook na nabewerking/zuivering zal een groot deel van deze residuen worden gestort (of een laagwaardige toepassing krijgen) en eeuwige nazorg behoeven. Deze situatie is niet houdbaar.</p> <p>Deze maatregel kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De best uitvoerbare en meest wenselijke optie moet nader worden uitgezocht. In dit factsheet worden 3 opties beschreven: normering, ETS of een fiscale maatregel (het in de heffing van de afvalstoffenbelasting betrekken van buitenlands afval). De effecten van deze opties zijn naar verwachting vergelijkbaar.</p> <p>Nader uit te zoeken is of rekening moet worden gehouden met een ingroeipad, vanwege lopende vergunningen voor het naar Nederland overbrengen van afvalstoffen die een meerjarige looptijd kunnen hebben (max. 3 jaar).</p>
Juridische analyse
<p>Normerend:</p> <p>Het geheel of gedeeltelijk weigeren van de overbrenging van buitenlands afval om in Nederland te verbranden. Op basis van het zelfvoorzieningsbeginsel heeft een lidstaat in het kader van Kaderrichtlijn afvalstoffen de mogelijkheid om ook nuttige toepassing door verbranding met energieretrouwwinning (AVI's met een R1-status) aan te merken als verwijdering. Daarmee bestaat de mogelijkheid om de overbrenging van buitenlandse afvalstoffen naar Nederland voor verbranding met energieretrouwwinning geheel of gedeeltelijk te weigeren, indien de verwerking in Nederland niet voldoet aan de in Nederland geldende minimumstandaard van verwerking of de verwerking van Nederlands afval verdringt. Van een dergelijk besluit moet de Europese Commissie in kennis worden gesteld.</p> <p>ETS:</p> <p>In het Europese systeem voor emissiehandel (ETS) bestaat een opt-in mogelijkheid voor lidstaten om ook AVI's onder het ETS te brengen. Dit is eerder door Zweden gedaan. Of het in de AVI's verbrandde afval afkomstig is uit Nederland of een ander land, maakt voor het ETS niet uit. Het onder ETS brengen moet in afstemming met de Europese Commissie. De commissie is bezig met een herziening van ETS voor 2021-2030. (Het is de vraag of voor 2020 nog voor Nederland in de oude regeling een aanpassing kan worden gedaan.)</p> <p>Fiscaal:</p> <p>De grondslag van de afvalstoffenbelasting is tot nu toe beperkt tot afvalstoffen die in Nederland zijn ontstaan, ongeacht of ze in Nederland of in het buitenland worden verwijderd (gestort of verbrand). Als ieder land zijn afvalstoffenbelasting op die manier zou inrichten, zou er geen dubbele belastingheffing optreden. Er zijn echter landen die het op andere wijze inrichten, dit kan tot dubbele belastingheffing leiden. Nederland zou de grondslag kunnen uitbreiden door ook buitenlands afval dat in Nederland wordt verwijderd in de heffing te betrekken. Er kan dan wel meer discussie ontstaan over de wenselijkheid van een regeling ter voorkoming van dubbele heffing van afvalstoffenbelasting. Nederland is niet verplicht in een dergelijke regeling te voorzien. Bovendien zou een dergelijke regeling de wetgeving en uitvoering van de afvalstoffenbelasting nog complexer maken.</p>
Uitvoerbaarheid
<p>Normerend:</p>

Met opmerkingen [CE Delft17]: Met de meest geavanceerde technieken van metaalaafscheiding is de term "zwaar vervuild" wat overdreven.

Met opmerkingen [CE Delft18]: Volgens onze informatie kan dat wel. EC moet binnen 3 maanden reageren op voorstel opt-in conform Article 24. Dit wordt niet veranderd in 2021. Wel moet NL informatie aanleveren dat dit niet de interne markt verstoort, het ETS intact laat (geen double counting en geen weglek binnen het ETS) en de betrouwbaarheid van MRV systemen in ETS niet aantast.

Het weigeren van de overbrenging van buitenlandse afvalstoffen naar Nederland voor nuttige toepassing in AVI's, dus gebruikmaking van deze mogelijkheid op basis van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, is nog nooit eerder toegepast. De vraag is of de vereiste voorwaarden (verdringing/laagwaardige toepassing) kan worden voldaan voor toepassing van deze mogelijkheid. Als hiervoor wordt gekozen zal dit naar verwachting tot gerechtelijke procedures leiden. Ook zullen voor lopende contracten mogelijk schadeclaims worden ingediend, indien niet in een overgangsregeling wordt voorzien voor lopende contracten.

ETS:

Het onder het ETS brengen van de AVI's in Nederland lijkt op basis van een analyse van CE-Delft (d.d. 23 januari 2019) in 2020 mogelijk, indien deze maatregel tijdig wordt aangekondigd.

Fiscaal:

Fiscale inpasbaarheid is op zijn vroegst bij Belastingplan 2020 denkbaar. Bij het in de heffing betrekken van buitenlands afval wordt afvalstoffenbelasting geheven ter zake van de afgifte ter verwijdering (storten of verbranden) aan een inrichting. De houder van de inrichting is belastingplichtig, het aantal belastingplichtigen zal door deze maatregel naar verwachting niet toenemen. Daarnaast hoeft bij de belastingplichtige niet meer uit boeken en bescheiden te blijken welke afgegeven afvalstoffen naar Nederland zijn overgebracht in de zin van de EVOA. De uitvoeringsgevolgen zijn naar verwachting dan ook beperkt, ervan uitgaande dat er geen regeling ter voorkoming van dubbele heffing van afvalstoffenbelastingheffing. Formele uitspraken over de uitvoerbaarheid verlopen via een uitvoeringstoets, dat traject vindt in beginsel plaats in de fase dat de wetgeving in concept gereed is.

Financiële consequenties

Staat

Normierend:

Verbieden van verbranding van buitenlands afval levert geen opbrengsten op voor de Rijksoverheid, maar zorgt naar verwachting voor kosten als gevolg van het schadeloos moeten stellen van bedrijven die hun contracten niet meer kunnen naleven.

ETS:

Het onder het ETS brengen van de AVI's en het veilen van de rechten op de ETS-markt levert zeer beperkt opbrengsten voor de Nederlandse schatkist (3% van de opbrengst gaat naar Nederland, rest naar andere EU-lidstaten).

Fiscaal:

Deze maatregel kan in het eerste jaar een extra opbrengst opleveren van naar schatting ca. €41,4 mln. (zonder regulerende effecten van de heffing zou dat ca. €69 mln. zijn) en zal binnen een beperkt aantal jaar teruglopen naar 0.

Om het draagvlak bij de afvalsector niet verder te ondermijnen is het raadzaam om in de reeds gereserveerde Urgenda-middelen een substantieel bedrag te reserveren voor het ondersteunen van innovatie en investeringen in afvalsector om tot meer recycling [en/of CO2 afvang uit de verbranding](#) van afval te komen. De huidige uitzondering van buitenlands afval in de afvalstoffenbelasting bemoeilijkt recycling van buitenlands afval in Nederland [of in het buitenland](#). Door investeringen in betere scheidings- en recyclingtechnieken en meer recyclingcapaciteit is hoogwaardigere recycling van buitenlands en Nederlands afval in Nederland [\(of in het buitenland\)](#) en daarmee verdere CO2-reductie mogelijk.

Nationale kosten

Als het door een van de drie opties niet meer mogelijk of aantrekkelijk is om in Nederland buitenlands afval te verbranden, dan zal de omzet van afvalverbranders naar verwachting dalen door het wegvallen van buitenlands afval, wat naar verwachting ook gevolgen voor de winst zal hebben. Daarnaast ontstaat overcapaciteit voor het verbranden van afval in de markt waardoor de concurrentie tussen afvalverbranders zal toenemen. Dit zal een drukkend effect op de prijs van afvalverbranding hebben. Gemeenten hebben doorgaans langjarige (10 jaar) vaste contracten met AVI's, wat een dempend effect heeft op de prijsontwikkeling.

Met opmerkingen [CE Delft19]: Een deel van het afval in AVI's is echter op korte termijn gecontracteerd. Dit geldt vooral voor bedrijfsafval. Net als in de crisisjaren zal voor bedrijfsafval de prijs voor afval zeer sterk dalen. Dit is een kostenvoordeel voor andere bedrijven. Aan de andere kant is dit ook ongunstig voor de recycling van bedrijfsafval.

Het is niet goed in te schatten in hoeverre de overcapaciteit in de afvalverbrandingsmarkt zal leiden tot versnelde afschrijvingen van verbrandingsinstallaties, mogelijk heeft dit nationale kosten als gevolg. Afschrijvingen en wegvallen van de winstgevende verbranding van buitenlands afval zullen reflecteren in een daling van de (beurs)waarde van de veelal beursgenoteerde afvalverbranders.

Mogelijk leidt het doorvoeren van de maatregelen tot de noodzaak om extra maatregelen te nemen om de EU-doelstelling op hernieuwbare energie te halen. Daar kunnen kosten aan verbonden zijn.

Omdat lokale milieuvuiling naar de lucht en bodem als gevolg van verbrandingsresiduen afneemt, zal deze maatregel mogelijk leiden tot vermindering van de kosten als gevolg van milieuschade.

Mate van CO₂-reductie

Het bruto-effect van deze maatregel is naar verwachting ca. 1 Mton reductie, hierbij is alleen de CO₂-reductie van het niet-biogene deel meegenomen. De werkelijke reductie in 2020 is echter ~~zeer~~ beperkt (0—0,2 Mton in 2020). Dit komt doordat de huidige opwekking van warmte en stoom door AVI's op korte termijn alleen kan worden vervangen door fossiele installaties. Het is noodzakelijk om steeds meer alternatieve bronnen voor stoom en warmte op het bestaande netwerk aan te sluiten, zodat de huidige afhankelijkheid van AVI's de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale economie niet in de weg staat.

Het onder het ETS brengen van AVI's leidt tot een geschat kostennadeel van ongeveer 14 Euro per ton geïmporteerd afval. Onduidelijk is welke effecten dit zal hebben op de import van afval. Als de helft van het geïmporteerde afval zou afnemen dan zou dat leiden tot een reductie van 0,1Mt in 2020. Daarbij moet wel worden aangemerkt dat de verhoging van de verbrandingsbelasting per 1 Januari 2019 tot effect kan hebben dat er meer wordt gerecycled op de binnenlandse markt waardoor het aandeel geïmporteerd afval kan toenemen. Het onder ETS brengen van de AVI's kunnen deze ongewenste neveneffecten van de verhoging van de verbrandingsbelasting teniet doen, volgens de schatting van CE Delft tot minimaal 0,1 Mton CO₂-reductie in 2020.

Brandbaar afval mag in Nederland in beginsel niet worden gestort. Echter, indien brandbaar afval twee keer wordt geweigerd door een AVI, mag een omgevingsdienst ontheffing van dit stortverbod verlenen. Een ruwe inschatting is dat dit structureel om ca. 400 Kton afval/jaar gaat. Als deze stroom nu wel verbrand wordt is dat afvaltechnisch wenselijk, maar zorgt voor een lagere netto CO₂-winst omdat een deel van het buitenlandse afval zal worden vervangen door Nederlandse stromen die nu worden gestort. Het storten van brandbaar afval levert op langere termijn echter ook emissies van broeikasgassen op. Verder ligt er op dit moment ca. 600 Kton brandbaar afval in AVI's opgeslagen. Met het wegvallen van het verbranden van buitenlands afval zal deze reserve versneld worden aangesproken voor verbranding. Daarom zal het netto-effect het eerste jaar beperkt zijn.

Met het wegvallen van import valt ook de bijdrage van dit afval aan de energieproductie door AVI's weg. In 2017 hebben alle AVI's samen 3.688 GWh aan elektriciteit geproduceerd en 22,3 PJ aan warmte extern geleverd. Rekening houdend met het feit dat zowel de energieproductie als het aandeel buitenlands afval niet over alle AVI's gelijk is verdeeld zal - met het wegvallen van buitenlands afval - ongeveer 20% van de geproduceerde elektriciteit (737 Gwh) en ongeveer 29% van de geleverde warmte (6,4 PJ) op een alternatieve wijze moeten worden opgewekt. De CO₂-emissie die hiermee gepaard gaat hangt af van de wijze waarop dit gebeurt. Het is mogelijk dat een deel van de warmte en stroom die AVI's nu produceren met buitenlands afval en die bijv. wordt ingezet voor stadsverwarming, moet worden gecompenseerd door alternatieve (fossiele) wijzen van warmte- en elektriciteitsopwekking, waardoor de CO₂-reductie (voor een groot deel) teniet wordt gedaan.

Met opmerkingen [CE Delft20]: Volgens ons is het 0,2Mt. Redenering is 8 Mton CO₂ emissie waarvan 4 Mton niet biogene. Verder 25% hiervan is 1 Mton CO₂ reductie.

In dit onderzoek <https://www.ce.nl/publicaties/2128/methodiek-duurzaam-aanbesteden-afval> hebben we recent op basis van recente data gekeken naar AVI klimaatmissies en energieopbrengsten. Zie figuur 1 op pagina 8. Per ton Afval geeft een gemiddelde AVI ongeveer 0,570 gram niet biogene CO₂ en netto een emissie van 0,2 kg na aftrek van het energievoordeel (elektriciteit en warmte) en het voordeel van metaalwinning. Een bruto emissie voordeel van 100% leidt dan tot een netto voordeel na aftrek van energieopbrengst van 0,2/0,57=35%. De reductie in gemiddelde AVI's met 1 Mton bruto is dan naar onze schatting 0,35 Mton CO₂.

In deze berekening is echter gerekend met een gemiddelde CO₂ waarde van de energiemix van 0,413kg CO₂/kWh. Hierop Als met een marginale fossiele mix (CO₂ emissiefactoren) van 0,649 kg CO₂/kWh gerekend wordt dan wordt het energievoordeel 100 gram CO₂ per ton afval gunstiger ((0,649-0,413)x 10Gg/ton x 0,15% rend /3,6). Dan levert 1 Mton bruto netto 0,1/0,57 ongeveer 0,2 Mton CO₂ reductie)

Als het lukt om vooral AVI's met een laag rendement minder afval te laten verstoken dan is het voordeel wel iets groter. Dat is dan circa (220-70)/570=26%. Dan kom je uit op 0,26 Mton.

Conclusie: Rekening houdend met vervanging van de fossiele energiemix is het voordeel ongeveer 0,2 Mton.

Met opmerkingen [CE Delft21]:

Met opmerkingen [CE Delft22]: Dit is al berekend in die 0,2Mt.

Wanneer het buitenlandse afval niet in Nederland wordt verbrand zal een deel worden gerecycled, een deel zal worden verbrand in andere landen en mogelijk ook een deel zal worden gestort in het VK. Het recyclen in Nederland is op dit moment nog duurder dan verbranden in het buitenland. Investerings in innovatie en in (chemische) recyclingcapaciteit (schaalvoordelen) kunnen recycling in Nederland aantrekkelijker maken. De inschatting is dat er slechts beperkte verbrandingscapaciteit in de ons omringende landen beschikbaar is en dat de installaties in het buitenland veelal minder efficiënt zijn (m.u.v. sommige installaties in Scandinavische landen). Storten geeft ook stortgasemissies (methaan en CO₂). Het methaan wordt in het VK en veel andere landen voor een beperkt deel afgevangen en als energiebron gebruikt. Hiertegenover staat dat deze maatregelen op termijn een stimulans kan zijn voor recycling van afval in het buitenland.

Negatieve maatschappelijke gevolgen

Vooralsnog worden geen grote negatieve maatschappelijke effecten verondersteld.

Winstuitkeringen van AVIs die (gedeeltelijk) in gemeentelijke handen zijn zullen (fors) dalen. Dit zal leiden tot minder financiële armslag voor gemeentes.

Overige effecten

Negatieve bijeffecten

- De maatregel ligt zeer gevoelig bij afvalsector omdat de verbranding van buitenlands afval een belangrijke bron van inkomsten is. Sommige AVI's zijn voor meer dan een derde afhankelijk van buitenlands afval. Het wegvallen leidt daarmee tot omzetverlies.
- Het verminderen van de hoeveelheid afval die verbrand wordt, leidt tot een reductie van het aandeel duurzame energie. Verbranding van afval wordt namelijk deels gedefinieerd als duurzame energie ongeveer de helft van het te verbranden afval biogeen is. Bij benadering zijn AVI's in totaal (cijfers 2017) voor 1% verantwoordelijk van de in totaal 6,6% hernieuwbare energie in Nederland.
- Het wegvallen van buitenlands afval kan gevolgen hebben voor de warmtelevering aan stadsverwarming en de prijs van deze warmte. Voor het aansluiten van AVI's op warmtenetten zijn de laatste jaren veel investeringen gedaan en in het ontwerp-Klimaatpakket wordt deze lijn voortgezet.
- Bij een grote overcapaciteit zal de prijs van afval dalen hetgeen een negatieve stimulans voor recycling zal zijn
- Bij een grote overcapaciteit gaan AVI's mogelijk trekken aan afval dat nog voor recycling geschikt is. Dit is echter vanuit het Landelijk Afvalbeheer Plan niet toegestaan.
- Het belemmeren van import of export van afval bij normerend beleid is wel een trendbreuk met de beleidslijn van de afgelopen jaren waar de Nederlandse overheid richting buurlanden steeds pleit heeft voor een vrije handel ook voor afval. Deze trendbreuk kan leiden tot claims vanuit de sector of tot economische gevolgen voor de afvalsector in Nederland.

Positieve bijeffecten

- Minder verbranden van buitenlands afval leidt ook tot minder bodemas en andere AVI-reststoffen (vliegashoudend rookgasreinigingsresidu) die vervolgens wel als 'Nederlands afval' verwerkt worden (deels storten). Gegeven de problemen met de toepassing van AVI-bodemassen in Nederland is afname hiervan een zeer gewenst positief bijeffect.
- Minder verbranden van buitenlands afval leidt tot positieve effecten op de luchtkwaliteit.
- Door deze maatregelen is er (al dan niet tijdelijk) sprake van meer buffer/overcapaciteit bij Nederlandse AVI's. Dit betekent dat Nederlandse AVI's beter in staat zijn tijdelijk verlies van verbrandingscapaciteit door storingen en onderhoud in Nederland op te vangen. Hierdoor hoeft er minder brandbaar afval te worden opgeslagen, waardoor het risico op afvalbranden afneemt. Als oude verbrandingslijnen buiten werking worden gesteld vermindert dit effect.
- Verwacht wordt dat de AVI's zullen proberen het weggevoerde buitenlandse afval te compenseren. Daardoor kan een deel van het afval, dat nu als 'technisch onbrandbaar' wordt gestort, toch worden verbrand. Voor het afvalbeheer is dit een goede ontwikkeling met op langere termijn vermoedelijk een positief klimaateffect.
- Mogelijk zal deze maatregel de discussie over het uitschakelen van oude AVI-lijnen versnellen. Dat is een zaak van de markt.

Met opmerkingen [CE Delft23]: Mondiaal is er echter risico dat deze maatregel door effecten in Engeland netto echter negatief is. Als het afval uit Engeland niet geëxporteerd wordt maar gestort dan leidt dat tot methaanvorming op de stort en tot juist een netto toename van emissies mondiaal (methaan werkt sterk door in het broeikaseffect). CE Delft heeft in 2012 al uitgerekend dat het Europees gezien gunstig voor het milieu is als afval niet in Engeland gestort wordt maar verbrand. (zie <https://www.ce.nl/publicaties/1219/verbranden-in-nederland-of-storten-in-groot-brittannie>). Als derde optie is het nog mogelijk dat andere landen het Engelse afval overnemen. Dan heeft het netto ook heel weinig effect. Totaal effect mondiaal is dus negatief tot nul. Effect voor Nederland 0,2 Mton.