

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 710

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2021

Met het klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193) van Parijs heeft Nederland zich verbonden aan de internationale verplichting om opwarming van de aarde te beteugelen. De Hoge Raad heeft eind 2019 arrest gewezen in het cassatieberoep van de Staat in de procedure tussen Stichting Urgenda en de Staat. Het cassatieberoep van de Staat is door de Hoge Raad verworpen, wat betekent dat de Staat het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen eind 2020 met minimaal 25% verminderd moet hebben ten opzichte van 1990. Het kabinet heeft de afgelopen jaren op diverse momenten maatregelen ingezet om een bijdrage aan de uitvoering van het vonnis te leveren. In die context is ook een aantal maatregelen geïntroduceerd op het gebied van circulaire economie, zowel gericht op stimulering als beprijsing. Daaronder een maatregel die de afvalstoffenbelasting niet langer alleen op binnenlands afval richt, maar ook de buitenlandse vervuiler laat betalen. Daarbij heeft het kabinet echter vanaf het begin opengestaan om te zien of een alternatief werkbaar zou zijn, in lijn met het Nederlandse klimaatbeleid. Hierover zijn de afgelopen periode gesprekken gevoerd met de Vereniging Afvalbedrijven (VA).

Tijdens het Algemene Overleg Circulaire Economie van 2 december 2020 (Kamerstuk 32 852, nr. 137) zegde ik toe de Kamer te informeren over het resultaat van deze gesprekken over een mogelijk alternatief voor de Urgenda-maatregel ten aanzien van de afvalstoffenbelasting. Met deze brief doe ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën, die toezegging gestand. Tevens stuur ik u bij deze brief ter informatie de rapportage van Rebel die als achtergrondinformatie diende ten behoeve van gesprekken met de VA¹. De rapportage geeft de ontwikkeling weer van de afvalverbranding in Nederland in de periode 2020–2030, op basis van een aantal scenario's.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Voorwaarden voor een alternatief pakket

Tot 1 januari 2020 was buitenlands afval dat in Nederland verbrand of gestort werd, uitgezonderd van afvalstoffenbelasting, dit in tegenstelling tot afval afkomstig uit Nederland. Als één van de maatregelen die genomen zijn om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis, is de situatie voor binnenlands en buitenlands afval gelijkgetrokken en is deze uitzondering via het betreffende Belastingplanpakket 2020 per 1 januari vorig jaar komen te vervallen. Voor de afvalstoffenbelasting is het daarmee niet meer relevant waar het afval vandaan komt, uit Nederland of uit het buitenland. Het geschatte effect van deze Urgenda-maatregel was 0,2 Mton CO₂-besparing.

De VA heeft aangedrongen op een alternatief voor deze maatregel. Zoals ook eerder aan uw Kamer is gemeld, hebben mijn collega van Financiën en ik destijds aangegeven bereid te zijn in gesprek te blijven met de sector over een eventueel alternatief voor de Urgenda-maatregel per 1 januari 2022. Bij aanvang van deze gesprekken heb ik aan de VA laten weten dat een totaalpakket als alternatief voor het betrekken van buitenlands afval in de afvalstoffenbelasting zou moeten voldoen aan een aantal voorwaarden. Daarbij is benadrukt dat een inzet voor Nederland als de verbrandingsoven van Europa niet past bij het klimaat- en circulaire economie beleid voor de langere termijn van dit kabinet. Naast de CO₂ uitstoot die daarbij voor onze rekening komt, blijft Nederland immers achter met onder andere de bodemassen waarvoor dan weer een zo hoogwaardig mogelijke opwerking noodzakelijk is. Mede daarom is in het kader van dit totaalpakket vanaf het begin aangegeven dat de afbouw van verbranden en storten in Nederland (ook van buitenlands afval) en verdere toename van recycling belangrijk onderdelen van het af te spreken pakket zijn.

De voorwaarden voor een alternatief totaalpakket waren daarmee:

1. Overeenstemming tussen lenW en de VA over een gemeenschappelijke agenda met afspraken over concrete lange-termijn circulaire economie doelen waar de VA, haar leden en lenW zich aan committeren; waarbij volledige circulariteit, het investeren in recycling evenals een tijdpad voor het volledig afbouwen van verbranden en storten in Nederland onderdeel moeten zijn van deze agenda.
2. Een vervangend pakket aan maatregelen van de VA met minimaal equivalente CO₂-besparing, dat gevalideerd wordt en juridisch getoetst wordt op onder andere mededinging, op uitvoerbaarheid binnen de gestelde termijnen en op passendheid binnen de beleidskaders.
3. Overeenstemming met het Ministerie van Financiën over de uitvoerbaarheid van het herintroduceren van de uitzondering van afvalstoffenbelasting voor buitenlands afval en over de alternatieve dekking van de opbrengsten.

Uitkomsten van de gesprekken

Ik moet constateren dat het niet gelukt is om tot een volwaardig alternatief pakket voor de afvalstoffenbelasting te komen dat aan alle drie de voorwaarden voldoet. Hieronder ga ik verder in op de drie voorwaarden en de stappen die hebben geleid tot deze conclusie.

1. Gemeenschappelijke agenda, inclusief opbouw recycling en afbouw verbranden en storten

De eerste voorwaarde voor een eventueel alternatief totaalpakket was een gemeenschappelijke agenda met zowel concrete afspraken over het opbouwen van recycling als een afbouwpad voor verbranden en storten.

Ik beschouw het als positief dat de VA het initiatief nam met voorstellen te komen voor een gezamenlijke recyclingagenda. Centraal daarin staat om binnen het eigen bereik van de sector stromen om te buigen van verbranding naar een meer hoogwaardige verwerking. Het in de economie houden van materialen via hoogwaardige verwerking staat in een circulaire economie voorop.

Het komen tot concrete, gezamenlijke afspraken over een afbouwpad voor verbranden en storten bleek echter op meer weerstand en verschil van inzicht te stuiten. De VA heeft in het kader van dit traject betoogd dat afvalverbranding een Europese aangelegenheid is. Zolang er een Europese verbrandingsbehoefte is, moet de huidige Nederlandse verbrandingscapaciteit behouden blijven om hierin te voorzien.

Naast het opbouwen van recycling zie ik juist ook de afbouw van Nederlandse verbrandingscapaciteit als noodzakelijk vanuit het perspectief van circulaire economie, bodemassen en de CO₂-uitstoot die aan Nederland wordt toegerekend. Niet pas als er geen enkele buitenlandse vraag of behoefte meer is naar de Nederlandse capaciteit, maar gaandeweg. Afvalstromen en emissies in Nederland worden groter door de overbrenging van afval uit het buitenland naar Nederland. Voor Nederland betekent dit dat de CO₂-emissies en de bodemassen van het afval van andere landen op onze schouders komen. Nederland zal daardoor, als land waar het buitenlands afval verbrand wordt, deze emissies elders in de economie moeten compenseren gezien de bredere, nationale klimaatopgave. Die prikkel ontbreekt in de andere landen, omdat zij feitelijk hun CO₂-uitstoot en bodemassen kunnen exporteren naar Nederland en daarmee ook geen stimulans voelen om het eigen afval hoogwaardiger te verwerken.

Het voorstel van het kabinet was dan ook om in een geleidelijk en stapsgewijs proces een afbouw te realiseren. Een eerste stap zou de introductie van een moratorium op de huidige Nederlandse verbrandingscapaciteit zijn. Dit om er in ieder geval voor te zorgen dat er geen nieuwe capaciteit wordt bijgebouwd, terwijl de hoeveelheid brandbaar Nederlands afval juist daalt vanwege ons circulaire economie beleid. Dat moratorium zou vervolgens steeds stapsgewijs naar beneden mee moeten bewegen met het dalende aanbod van brandbaar Nederlands afval. Zeker als het reeds ingezette circulaire economie beleid ten aanzien van preventie in volle omvang zijn vruchten afwerpt en daarmee leidt tot minder aanbod van brandbaar afval. Als gevolg daarvan en als gevolg van een bloeiende recyclemarkt, zal naar verwachting een groeiende overcapaciteit voor verbranding ontstaan en zou hieruit volgend het moratorium dan verder moeten worden aangescherpt waarmee opnieuw de totale omvang van de capaciteit gefaseerd en verantwoord wordt teruggebracht, terwijl wordt geborgd dat voor het verwerken van binnenlands afval er gedurende de transitie naar een circulaire economie steeds voldoende capaciteit is. Bij een dergelijk geleidelijk proces heeft de sector bovendien de tijd en ruimte om op de ingezette beleidsmatige koers te anticiperen. Met de opbouw van recycling ontstaan bovendien nieuwe kansen voor economische activiteiten en werkgelegenheid voor de sector.

Met een dergelijke geleidelijke afbouw voorkomen we dat het succes van het nationale circulaire economie beleid om restafval terug te dringen en materialen in de economie te houden in plaats van te verbranden, en de winst in CO₂-reductie, volledig teniet wordt gedaan doordat het gat wordt gevuld met emissies van de verbranding van buitenlands afval. Immers, als Nederland in 2050 volledig circulair wil zijn, is het moeilijk voorstelbaar dat we onbeperkt afval uit andere landen blijven importeren om hier te verbranden. Bovendien zouden we in andere sectoren extra maatregelen moeten nemen om de CO₂-uitstoot van het blijven verbranden te compenseren.

Hoewel de VA elementen uit het voorstel kon accepteren (moratorium en de wettelijke mogelijkheid voor een importstop in geval van calamiteiten) heeft de VA aangegeven er vanuit milieu en economische optiek niet achter te staan om actief, renderende installaties af te bouwen terwijl er nog een Europese behoefte aan verbrandingscapaciteit is.

2. CO₂-reductie

Ten aanzien van de tweede voorwaarde, de minimaal gelijkwaardige CO₂-besparing, heeft de VA op drie momenten tijdens dit traject alternatieve maatregelen aangedragen om de beoogde CO₂-reductie te bewerkstelligen. Deze maatregelen zijn allemaal door CE-Delft gevalideerd. CE-Delft heeft bekeken of de maatregelen kunnen leiden tot de beoogde reductie. Tevens heeft het bureau gezien of de maatregelen additioneel zijn ten opzichte van eerder aangekondigde maatregelen. Het eerste pakket aan maatregelen telde niet op tot de vereiste minimale reductie van 0,2 Mton CO₂, waarna twee keer aanvullende (pakketten aan) maatregelen werden aangeleverd door de VA, die opnieuw zijn gevalideerd. Uit deze laatste validatie blijkt dat de benodigde 0,2 Mton CO₂-reductie onder bepaalde voorwaarden behaald zou kunnen worden. Het betrof hier een voorstel om een drietal verbrandingslijnen te sluiten, waarbij de benodigde reductie behaald zou worden mits per 2022 voldoende soortgelijk buitenlands afval geacquireerd of doorgezet zou kunnen worden als wanneer de voorgestelde maatregel niet door zou gaan; er een duurzame vervanging is van de warmteafzet op het warmtenet die anders door de uit productie te halen verbrandingscapaciteit geleverd zou worden; en er geen verschuivingseffecten optreden naar andere afvalverwerkers in Nederland. CE Delft acht het waarschijnlijk dat aan deze drie voorwaarden voldaan kan worden, zonder dit op voorhand met 100% zekerheid te kunnen garanderen.

3. Uitvoerbaarheid en dekking

De derde voorwaarde was dat er overeenstemming moest zijn met het Ministerie van Financiën over de uitvoerbaarheid en de alternatieve dekking van een eventuele derving. Het eventueel intrekken van de huidige maatregel met betrekking tot de afvalstoffenbelasting via het Belastingplan zou immers ook budgettaire consequenties hebben en gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst.

Ten aanzien van de uitvoering betekent herinvoering van de uitzondering voor buitenlands afval een complexiteitstoename, maar de maatregel is naar verwachting wel uitvoerbaar. Daarnaast is er weliswaar een daling van het naar Nederland overgebrachte afval, maar deze komt vermoedelijk niet geheel uit op nul aan het einde van dit jaar. Dit betekent dat er sprake zou zijn van een derving van inkomsten die elders zou moeten worden gecompenseerd. Dit kan bijvoorbeeld via een verhoging van de afvalstoffenbelasting op binnenlands afval.

Voor beide punten – uitvoerbaarheid en de precieze hoogte van de derving – geldt dat er nog een formele toets zou moeten worden

uitgevoerd voordat een wijziging zou kunnen worden opgenomen in het Belastingplan.

Conclusie

Ik constateer op basis van het bovenstaande dat op dit moment niet voldaan kan worden aan de eerste voorwaarde van het totaalpakket: het formuleren van een gemeenschappelijke agenda waar de afbouw van verbrandingscapaciteit een onderdeel van is, in lijn met de doelstelling om in 2050 volledig circulair te zijn. Daarmee heb ik met de Minister van EZK en de Staatssecretaris van Financiën geconcludeerd dat mij geen andere keuze rest dan de huidige maatregel ten aanzien van de afvalstoffenbelasting te continueren.

Tegelijkertijd zie ik op basis van de bevindingen en inzichten uit deze gesprekken kansen voor de toekomst. Een volgend kabinet zou hierop voort kunnen bouwen om te verkennen hoe de keten als geheel zou kunnen worden versterkt, als onderdeel van de transitie in de sector. Daarbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de nuttige en waardevolle basis voor een gezamenlijke recyclingagenda die in dit traject is gelegd, evenals het voorstel voor een geleidelijke afbouw van verbrandingscapaciteit, een belangrijk element voor onze klimaat- en circulaire doelstellingen. Daarbij is dan uiteraard van belang dat waar mogelijk wordt aangesloten bij «natuurlijke momenten» in de markt zoals investeringsbeslissingen over bijvoorbeeld grootschalig onderhoud of het afbouwen van verbrandingsactiviteiten. De inzet zou moeten zijn om met de sector tot een gezamenlijk onderschreven afbouwpad te komen. Bij het vormgeven van een afbouwpad is ook aandacht voor de werknemers noodzakelijk. Terecht vragen zij zich immers bij dergelijke plannen af, wat dat voor hen betekent. Daarom moet een arbeidsmarktgerichte agenda een volwaardig onderdeel zijn van de transitie naar een circulaire economie. Ik ga daar graag het gesprek over aan met vakbondsvertegenwoordigers.

Ik zal mij blijven inspannen voor de transitie naar een circulaire economie, waarbij het aan het volgend kabinet is om een passend vervolg te geven aan de in het kader van dit traject opgedane inzichten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer