

30872	Landelijk afvalbeheerplan
32813	Kabinetsaanpak Klimaatbeleid
Nr. 306	Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en van de minister van Klimaat en Groene Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2025

In het Nationaal Programma Circulaire Economie (bijlage bij Kamerstuk 32852, nr. 225) en bij de klimaatbesluitvorming van het voorjaar van 2023 is een pakket aan maatregelen aangekondigd gericht op het verminderen en verduurzamen van afvalverbranding in Nederland. Per brief van 15 september 2023¹ is uw Kamer op de hoogte gesteld van de verschillende acties die zijn ondernomen of nog lopen met betrekking hierop. Met deze nieuwe brief wordt u geïnformeerd over de volgende onderdelen van dit pakket:

- i. uitvoeren van onderzoek door TNO naar de verwachte hoeveelheid te verbranden afval in 2030 en verder;
- ii. opstellen van een beleidsvisie voor afvalverbranding;
- iii. realiseren van 2 Megaton negatieve emissies bij afvalverbrandingsinstallaties;
- iv. uitvoeren van een verkenning naar de mogelijkheden voor maatwerkgesprekken met AVI's.

De beleidsvisie, het begeleidende TNO-onderzoek en het eindrapport van de verkenning naar de mogelijkheden voor maatwerkgesprekken met AVI's zijn als bijlage toegevoegd aan deze Kamerbrief.

i. TNO - verbranding Nederlands afval in 2030 en in 2050

TNO heeft onderzoek uitgevoerd naar de verwachte ontwikkeling van afvalverbranding richting 2030 en 2050 met een focus op hoeveelheid en samenstelling van het afval dat bij de Nederlandse

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1292.

afvalverbrandingsinstallaties wordt aangeboden. TNO schat in dat in 2030 nog tussen de 5,1 en 6 megaton aan brandbaar Nederlands afval beschikbaar is voor AVI's, afhankelijk van het succes van het circulaire economie- en klimaatbeleid. Richting 2050 is de inschatting dat een lichte toename tot een halvering van de hoeveelheid vergeleken met het basispad voor 2030 zal plaatsvinden, afhankelijk van bevolkingsgroei en opkomst van nieuwe technologie. Een halvering zou neerkomen op een hoeveelheid van 2,5 megaton aan te verbranden afval.

Tevens schat TNO in dat de door afvalverbranding vermeden emissies (van energieproductie uit primaire bronnen) in 2030 meer dan gehalveerd zijn. Dit komt door minder afvalverbranding en door de circa 40% lagere CO₂-intensiteit van de vermeden elektriciteitsproductie. De positieve bijdrage van afvalverbranding aan het verminderen van klimaateffecten zal in 2030 dus minder zijn dan momenteel het geval is.

ii. Een nieuwe visie op afvalverbranding in Nederland

In de bijgevoegde beleidsvisie schetst het kabinet de positie ten aanzien van afvalverbranding in 2030 en richting 2050. Het op grote schaal kunnen verbranden van afval in Nederland heeft de afgelopen decennia een cruciale rol gespeeld in het minimaliseren van de behoefte aan stort. Ook nu nog zijn AVI's van vitaal belang voor ons nationale afvalbeheer. Dankzij de terugwinning van energie uit afval wordt bovendien zo optimaal mogelijk gebruik gemaakt van de in het afval aanwezige calorische waarde. Met de transitie naar een circulaire economie, het tegen willen gaan van klimaatverandering, het vorderende denken over het belang van grondstoffenbehoud en de ontwikkeling van nieuwe technieken, is een herijking van de rol van afvalverbranding in Nederland echter op zijn plaats.

Het kabinet heeft in het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 96) benadrukt dat grondstoffenbehoud onze afhankelijkheid van het buitenland vermindert en dat waar mogelijk grondstoffen moeten worden hergebruikt. Bij afvalverbranding gaan juist kostbare en kritieke materialen verloren die dus niet meer inzetbaar zijn in onze circulaire economie als secundaire grondstof. Dit belang, het willen behouden van de waarde van

materialen, en de behoefte van AVI's aan constante aanvoer van gemengde reststromen met een stabiele thermische waarde, zijn in toenemende mate met elkaar in conflict.

Ook wordt steeds inzichtelijker wat de effecten zijn van emissies van bodemassen, stikstof en andere schadelijke stoffen op de omgeving en het milieu. Daarbij komt ook nog de (inter)nationale opgave om klimaatneutraliteit te bereiken in 2050 en het daarmee samenhangende belang om over te schakelen naar een hernieuwbare energiemix. Naarmate een steeds groter aandeel van de nationale energiemix uit hernieuwbare bronnen wordt opgewekt, heeft de energie van een AVI een steeds slechter wordende milieuprestatie. Deze constatering geven aanleiding de inrichting van ons afvalbeheer te herzien. Hierbij is het uitgangspunt dat afvalverbranding alleen nog plaats zou moeten vinden voor stromen waarvoor recycling (nog) geen optie is, verbranding om ethische redenen wenselijk is of wanneer dit verzekert dat bepaalde verontreinigingen worden vernietigd.

Op dit moment heeft Nederland structureel meer AVI-capaciteit dan strikt genomen nodig is voor het verbranden van Nederlands afval. Het is van belang dat de afvalverwerkingssector duidelijkheid geboden wordt over de visie van het kabinet op de ontwikkeling van de binnenlandse AVI-capaciteit op de langere termijn. De periode richting 2030 en daarna, richting 2050, is cruciaal voor het vinden van een nieuwe balans waarin afvalverbranding voor zover mogelijk wordt geminimaliseerd ten gunste van recycling. Beoogd wordt om duidelijke kaders te bieden aan bedrijven met AVI's die willen investeren in verduurzaming door klimaatmaatregelen en meer circulaire vormen van afvalverwerking.

De beleidsvisie schetst daarom een wenselijke situatie voor 2030 die uitgaat van een operationele verbrandingscapaciteit die beter is afgestemd op de nationale behoefte daaraan. In het licht van de inschatting van TNO en bovengenoemde overweging, kan dan richting 2030 gestreefd worden naar een capaciteit tussen de 5,1 en de 6 megaton, afhankelijk van het succes van het circulaire economiebeleid, waarbij ook nog rekening moet worden gehouden met het aanhouden van extra capaciteit voor het kunnen opvangen van een omvangrijke calamiteit bij een grote AVI. Met de sector en bevoegde gezagen zullen hier in de loop van 2025 afspraken over worden gemaakt.

In de beleidsvisie worden verschillende maatregelen genoemd die het kabinet zal treffen om de vermindering en verduurzaming van afvalverbranding te realiseren. Zo gaat het kabinet onderzoeken of, hoe en op welke termijn verbrandingscapaciteit van AVI's geleidelijk kan worden afgebouwd en hoe kan worden voorkomen dat door succesvol circulaire economiebeleid vrijgevallen capaciteit wordt opgevuld met buitenlands afval. Bij beslissingen omtrent het instrumentarium voor capaciteitsvermindering blijft voorop staan dat afbouw pas gerealiseerd kan worden als er sprake is van een structurele afname van het Nederlandse afvalaanbod en dat de verwerking van Nederlands afval gegarandeerd blijft.

iii. Negatieve emissies bij afvalverbrandingsinstallaties

Bij de klimaatbesluitvorming 2023 is ook besloten om een mogelijkheid te creëren om maximaal twee megaton negatieve emissies te realiseren door afvang en opslag van biogene CO₂ bij afvalverbrandingsinstallaties. Bij de vormgeving voor de prikkels voor negatieve emissies bij AVI's zijn een aantal zaken van belang, zoals het borgen dat stimulansen voor negatieve emissies niet interveniëren met het beleidsdoel om afvalverbranding terug te dringen en afval hoogwaardiger te verwerken. Ook moet rekening worden gehouden met de doelen van andere sectoren, zoals de glastuinbouw. Als laatste zijn de monitoringsregels voor transport en opslag van gemengde (zowel fossiele als biogene) CO₂-stromen in de CCS-keten in het EU ETS van invloed op de prikkels om koolstofverwijdering bij AVI's te realiseren. De monitoringsregels zijn in 2024 herzien. In de monitoringsregels van het EU ETS blijft de verhouding opgeslagen fossiele en duurzame biogene CO₂ gelijk aan de verhouding die is afgevangen en vervoerd in de CCS-keten ('*pro rata*'-benadering). Deze benadering creëert de prikkel voor het afvangen van CO₂-emissies van AVI's waardoor negatieve emissies kunnen worden gerealiseerd. Voor het afvangen, opslaan en gebruiken van CO₂ kunnen afvalverbrandingsinstallaties gebruik maken van de SDE++.

iv. Maatwerktraject afvalverbrandingsinstallaties

Het kabinet heeft zich met het regeerprogramma voorgenomen door te gaan met het maken van bindende maatwerkafspraken met de grootste uitstoters van broeikasgassen. In het kader hiervan is het kabinet voornemens om ook met bedrijven met AVI's toe te werken naar maatwerkafspraken. Hiervoor is in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds € 222 miljoen gereserveerd.

Er is een verkenning uitgevoerd door ABDTOPConsult (zie bijlage), met ondersteuning vanuit IenW en KGG, naar de maatschappelijke meerwaarde die behaald kan worden met maatwerkafspraken en in hoeverre AVI's ambitieuze plannen hebben die in aanmerking kunnen komen voor een maatwerktraject. Om in aanmerking te komen voor maatwerk moeten bedrijven ofwel een ambitieus plan hebben om voor 2030 significante CO₂-reductie te behalen en tegelijkertijd een visie hebben op hun lange termijn verduurzaming, ofwel een plan dienen te hebben voor een ingrijpende aanpassing van het productieproces richting CO₂-neutraliteit in 2040/2050. In beide gevallen moet er zicht zijn op 0,1 megaton additionele CO₂-reductie per bedrijf.

Uit de verkenning komt naar voren dat de plannen van de bedrijven AEB en AVR op dit moment het meest rijp zijn voor het opstarten van een maatwerktraject. Ook de plannen van ARN en PreZero hebben die potentie, maar de precieze omvang van deze plannen uitgedrukt in CO₂-reductie en leefomgevingswinst zou nog nader uitgewerkt kunnen worden. De overige bedrijven wordt geadviseerd om plannen nader te concretiseren of hun ambitieniveau te verhogen. Op basis van de uitkomsten van deze verkenning zal het kabinet overgaan tot het opstarten van maatwerktrajecten met, in eerste instantie, AEB en AVR. Wanneer andere bedrijven hun plannen verder hebben uitgewerkt, zal worden gezien of ook daar genoeg potentie aanwezig is voor een bovenwettelijke maatwerkafpraak aanwezig is. De beleidsvisie zal het kader bieden voor deze maatwerkafspraken.

Bij de uiteindelijke afspraken staan emissiereductie en de bijdrage aan een gezonde en veilige leefomgeving centraal. Dit kan bijvoorbeeld door middel van (meer of betere) nascheiding van afval bij AVI's, eventueel in combinatie met afbouw van de verbrandingscapaciteit, of CCS. Ook wordt gekeken of via de maatwerkafspraken kan worden bijgedragen aan (meer) ketensamenwerking ten behoeve van de transitie naar een circulaire economie. Afvalverbranding gebeurt namelijk aan het

eind van een lange materiaalketen en is regelmatig het resultaat van beslissingen die eerder in de keten genomen zijn.

In de maatwerkaanpak kunnen zowel financiële als niet-financiële instrumenten worden ingezet. In de instrumentenmix die gebruikt kan worden om reducties te behalen hebben instrumenten die bijdragen aan het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving, de circulaire economie, stikstofreductie en andere milieuaspecten de voorkeur boven instrumenten die hier niet of minder aan bijdragen. Financiële instrumenten zijn primair generieke instrumenten. Eventuele maatwerkfinanciering is aan strikte voorwaarden gebonden. Besluitvorming rondom de maatwerkafspraken en eventuele maatwerkfinanciering volgen de bestaande procedures van het reguliere maatwerk.

v. Tot slot

Met het publiceren van de beleidsvisie geeft het kabinet zijn visie weer op afvalverbranding in Nederland op de (middel-)lange termijn. Het kan worden gebruikt als uitgangspunt voor bedrijven met AVI's, waar doorlopend wordt nagedacht over de toekomst en belangrijke investeringsbeslissingen voorliggen.

Er zal steeds worden geëvalueerd of het kabinetsbeleid daadwerkelijk bijdraagt aan het stimuleren van de verduurzaming van de sector richting het geschetste wenselijke beeld voor afvalverbranding in de toekomst. De transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie moet ten slotte altijd in gezamenlijkheid, door de hele maatschappij, worden opgepakt. Het kabinet hoopt dat, in samenspraak met de bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties, toegewerkt kan worden naar een nieuwe balans in ons afvalbeheer, waarbij verbranding als verwerkingsmethode eenzelfde transformatie ondergaat als stort destijds: behouden voor het noodzakelijke en beperken waar mogelijk.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

De minister van Klimaat en Groene Groei,

S.T.M. Hermans