

Opheffen vrijstelling verbranding buitenlands afval

<p>Beschrijving maatregel</p> <p>Verbranding van afval uit het buitenland is vrijgesteld van de afvalstoffenheffing. Door deze vrijstelling op te heffen, zal naar verwachting minder afval worden verbrand met als gevolg een lagere nationale CO₂-uitstoot.</p> <p>Op dit moment (cijfers 2017) wordt er 1,9 miljoen kg buitenlands afval (vooral uit Engeland) geïmporteerd voor verbranding in Nederlandse AVI's. Dit komt neer op ongeveer 25% van de totale hoeveelheid die in Nederlandse AVI's wordt verbrand. Met het onder de heffing brengen van buitenlands afval wordt buitenlands afval net zo behandeld als Nederlands afval. Dit maakt recycling ook voor buitenlands afval een aantrekkelijkere optie dan storten of verbranden en zorgt voor een gelijk speelveld voor de behandeling van afval in Nederland.</p> <p>De inschatting is dat wanneer de vrijstelling van de heffing vervalt, deze import sterk zal afnemen of volledig zal stoppen.</p> <p>Nader uit te zoeken is of rekening moet worden gehouden met een ingroei-pad, vanwege importvergunningen die een meerjarige looptijd kunnen hebben (max. 3 jaar).</p>
<p>Juridische analyse</p> <p>Nederland heeft tot nu toe als uitgangspunt gehanteerd dat eventueel fiscaal beleid zich beperkt tot afvalstoffen die in Nederland zijn ontstaan. Net zoals bij de invoering van de afvalstoffenbelasting bij verwijdering buiten Nederland (exporthedding), speelt bij het belasten van verbranden en storten van een inkomende stroom ook het probleem van mogelijk dubbele belastingheffing. Voor verwijdering buiten Nederland levert dit tot nu toe geen problemen op.</p> <p>Omdat per 1 januari 2019 ook afvalstoffenbelasting wordt geheven bij verwijdering buiten Nederland, is het van belang de doorvoer van afvalstoffen die buiten Nederland zijn ontstaan en die buiten Nederland worden verbrand of gestort vrij te blijven stellen van afvalstoffenbelasting.</p> <p>Overwogen is of het mogelijk is om geen nieuwe vergunningen meer af te geven voor de import van afval om in Nederland te verbranden in het kader van EVOA. Omdat de Nederlandse AVI's allemaal de status van nuttige toepassing hebben staat EVOA deze weigeringsgrond niet toe. Anders is het voor verwijdering van afvalstoffen (storten of verbranden zonder energierecuperatie).</p>
<p>Uitvoerbaarheid</p> <p>Deze maatregel is naar verwachting uitvoerbaar; fiscale inpasbaarheid is op zijn vroegst bij Belastingplan 2020 denkbaar.</p>
<p>Financiële consequenties</p> <p><i>Staat</i></p> <p>Deze maatregel kan in het eerste jaar een extra opbrengst opleveren van naar schatting ca. €58,5 mln. (zonder regulerende effecten van de heffing zou dat ca. €78 mln. zijn) en zal binnen een beperkt aantal jaar teruglopen naar 0.</p> <p>Mogelijk moet bedrijven financiële compensatie geboden worden als gevolg van het invoeren van deze maatregel. De structurele lastenverzwaring die met de maatregel gepaard zal gaan, zal leiden tot een nader te analyseren inkomstenderving voor de AVI's en mogelijke verplaatsing van bedrijvigheid naar het buitenland. Bedrijven die volledig afhankelijk zijn van een lineair grondstoffengebruik zullen daarvoor gecompenseerd moeten worden c.q. de mogelijkheid moeten krijgen om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen.</p> <p>In lijn met deze maatregel is het daarom van belang een structurele lastenverlichting, bijvoorbeeld bij wijze van nadeelcompensatie, (bijvoorbeeld middels een transitiefonds) in te zetten voor circulair grondstoffengebruik, dat mede ten behoeve kan komen aan de ombouw van AVI's naar bijvoorbeeld installaties voor recycling.</p>
<p><i>Nationale kosten</i></p> <p>Deze maatregel zal leiden tot vermindering van de complexiteit voor de Belastingdienst. Het is niet goed in te schatten of het onder de afvalstoffenbelasting brengen van buitenlands afval zal leiden tot hogere kosten voor het verbranden van Nederlands afval. Hoewel de winst van afvalverbranders door het wegvallen van buitenlands afval zal dalen, wordt het aanbod van verbrandingscapaciteit voor Nederlands afval groter, terwijl de vraag naar verbrandingscapaciteit door de verhoging van de afvalstoffenbelasting naar verwachting lager wordt. Nederlandse afvalverbranders concurreren verder met Duitse en Belgische afvalverbranders, zij hebben</p>

daarom steeds ingezet voor de per 1 januari 2019 ingevoerde buitenlandheffing. Of afvalbedrijven hun prijzen voor het verbranden van Nederlands afval verhogen zal dus ook afhangen van prijs- en capaciteitsontwikkelingen in het buitenland en de mogelijkheid om zelf kosten te besparen of alternatieve omzet te genereren. Gemeenten hebben doorgaans langjarige (10 jaar) vaste contracten met AVI's, waardoor de mogelijkheden tot het direct doorberekenen van kosten gemeenten waarschijnlijk beperkt zijn.

Omdat lokale milieuvervuiling naar de lucht en als gevolg van verbrandingsresiduen afneemt, zal deze maatregel leiden tot vermindering van de kosten als gevolg van milieuschade. De beurswaarde van de veelal beursgenoteerde afvalverbranders zal naar verwachting wel dalen.

Mate van CO₂-reductie

De potentiële netto CO₂-reductie is naar schatting **ca. 0 – 0,2 Mton in 2020**. (Het bruto-effect zou **aanzienlijk** hoger zijn, naar verwachting ca. 1 Mton reductie van niet-biogene CO₂-emissie).

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 afval zal worden vervangen door Nederlandse stromen die nu worden gestort. Verder ligt er op dit moment ca. 600 Kton brandbaar afval in AVI's opgeslagen. Met het wegvallen van de import 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 energieproductie als het aandeel import niet over alle AVI's gelijk is verdeeld zal - met het wegvallen van import - 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 hier mee gepaard gaat hangt af van de wijze waarop dit gebeurt. **Het ligt voor de hand dat een deel van de warmte die AVI's nu produceren met buitenlands afval, moet worden gecompenseerd door alternatieve (fossiele) wijzen van warmteopwekking, waardoor de CO₂-reductie (voor een groot deel) wordt gecompenseerd.**

Wanneer het betreffende afval niet in Nederland wordt verbrand zal dit deels worden verbrand in andere landen en mogelijk deels worden gestort in Engeland. Het verbranden in het buitenland zal in veelal minder efficiënte installaties plaats vinden en 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.

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 import. 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 omdat 55% van het geïmporteerde afval biogeen is. Bij benadering zijn AVI's in totaal nu voor een kwart van de hernieuwbare energie verantwoordelijk.
- 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-Klimaatakkoord wordt die lijn voortgezet**. Claims zijn niet uit te sluiten, wat niet op voorhand wil zeggen dat deze gehonoreerd zouden moeten worden.
- 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.
- Door deze maatregel worden AVI's mogelijk ontmoedigd om te investeren in CCUS.

Positieve bijeffecten

- 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 de weggevallen import 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 uitfaseren van oude AVI-lijnen versnellen. Dat is een zaak van de markt.
- Minder verbranden van buitenlands afval leidt ook tot minder bodemas en andere AVI-reststoffen (vliegashoudend, rookgasreinigingsresidu) die we vervolgens wel als 'Nederlands afval' verwerken (deels storten). Afname hiervan is een positief bijeffect.