



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

# VNG standpunt

GROENBOEK OVER HET BEHEER VAN BIOAFVAL IN DE EUROPESE UNIE

FEBRUARI 2009



## VNG standpunt ten aanzien van het groenboek "Over het beheer van bioafval in de Europese Unie", COM(2008)811

### Inleiding

Op 3 december 2008 heeft de Europese Commissie het groenboek "Over het beheer van bioafval in de Europese Unie" gepubliceerd. Aan de publicatie van dit groenboek is een consultatieperiode gekoppeld. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) is de vertegenwoordiger van de 441 gemeenten in Nederland. Wij maken met genoegen van deze uitnodiging gebruik om onze visie op het groenboek te presenteren en de vragen, die de Europese Commissie in het groenboek stelt, te beantwoorden. De VNG heeft eerder ook een reactie gegeven op de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling (COM(2005)666) en de kaderrichtlijn afvalstoffen (COM(2005)667) <sup>1</sup>.

De Nederlandse gemeenten delen het belang dat de Europese Commissie hecht aan de preventie van bioafval en hebben daarom met belangstelling kennis genomen van het groenboek. Wij ondersteunen de stimulering van duurzame productie- en consumptiepatronen die het totale aantal afval zullen verminderen<sup>2</sup>. Gemeenten, in algemene zin, zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving van hun inwoners. De inzameling en het transport van huishoudelijk afval (inclusief bio-afval) vallen in Nederland onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. De Nederlandse gemeenten hebben vanwege deze verantwoordelijkheden een groot belang bij de vermindering van de hoeveelheid afval.

De VNG ziet echter weinig mogelijkheden voor een Europese aanpak voor de preventie van bio-afval. Door de grote verschillen binnen gemeenten en tussen lidstaten is het niet mogelijk om één Europees preventieprogramma bio-afval te ontwikkelen. Zo zal de preventie van bio-afval in rurale gebieden heel anders aangepakt moeten worden dan in zeer stedelijke gebieden met hoogbouw.

Naar onze mening zou de Europese Commissie de lidstaten moeten stimuleren om nationale programma's op te stellen om voedselverspilling tegen te gaan en hier aandacht aan te besteden in de afvalbeheersplannen. In Nederland gebeurt dit middels het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP-2).

De VNG is een groot voorstander van preventie. In onze reactie op de thematische strategie hebben wij al aangegeven dat preventie aan het begin van de keten (bij de productie) moet beginnen. VNG is daarom voorstander van ketenbeleid en eco-design. Wij vinden het belangrijk dat dit goed geregeld wordt. Preventie bij/door/in gemeenten en burgers is preventie aan de achterkant van de keten. Wij leggen liever de nadruk op maatregelen aan de voorkant van de keten.

Hieronder zullen wij ingaan op de specifieke vragen die de Europese Commissie in het groenboek stelt.

#### **1. Afvalpreventie staat bovenaan de afvalhiërarchie in de EU. Vanuit uw ervaring wat zouden specifieke bio-afval preventie maatregelen kunnen zijn op EU niveau?**

De VNG vindt preventie van afval zeer belangrijk. Dit standpunt hebben wij reeds eerder aangegeven in onze reactie op de thematische strategie over preventie en hergebruik van afval. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor bio-afval.

De VNG ziet op dit specifieke terrein echter weinig mogelijkheden voor een Europese aanpak. Er zijn al grote verschillen binnen gemeenten, laat staan binnen de diverse Europese lidstaten waardoor het niet mogelijk is om een generiek Europees preventieprogramma bio-afval dat in alle lidstaten uitvoerbaar is te ontwikkelen.

---

1 Zie: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF&id=61609>

2 Zie: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF&id=61609>

De Europese Commissie kan de lidstaten wel stimuleren om nationale programma's op te stellen om voedselverspilling tegen te gaan en hier aandacht aan te besteden in de afvalbeheersplannen. In Nederland is dat gebeurd in het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP-2).

In haar reactie op de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling heeft de VNG ook al aangegeven dat preventie aan het begin van de keten (bij de productie) moet beginnen. VNG is daarom voorstander van ketenbeleid en eco-design. Het is tijd dat dit goed van grond komt. Preventie bij/door/in gemeenten en burgers is preventie aan de achterkant.

**2. Ziet u voor- of nadelen aan verdere beperking van de hoeveelheid biologisch afbreekbaar afval dat gestort mag worden aanvullend op de doelen die al zijn afgesproken in de EU Richtlijn Storten. Zo ja, moet dit dan gedaan worden op EU niveau of overgelaten worden aan lidstaten?**

De VNG geeft de voorkeur aan een snelle, maar ook zorgvuldige en volledige invoering van de huidige richtlijn. Zoals de Europese Commissie zelf al constateert heeft een aantal lidstaten moeite met het invoeren van de huidige Richtlijn storten. De VNG vindt daarom een Europese aanscherping van die richtlijn op dit moment niet logisch. Het is daarom beter om lidstaten te ondersteunen bij het invoeren van de huidige richtlijn en te zorgen dat onduidelijkheden worden opgelost in plaats van het nog eens aanscherpen van de regelgeving.

Voor Nederland zou een aanscherping overigens geen gevolgen hebben. Nederland kent al een stortverbod voor bioafval en een hoge belasting op het storten van afvalstoffen die op een andere manier dan storten kunnen worden verwerkt.

**3. Welke opties voor de behandeling van niet gestort bioafval zouden moeten worden versterkt en wat ziet u als de belangrijkste voordelen? Denkt u dat de keuze voor de behandeling van niet-gestort bioafval kan profiteren van een breder en meer consistent gebruik van LCA studies?**

De VNG heeft geen voorkeur voor het versterken van een van de mogelijke verwerkingsmethoden voor bioafval zoals genoemd in het groenboek. Zoals de Europese Commissie zelf al aangeeft spelen lokale en nationale omstandigheden een belangrijke rol bij de keuze voor een verwerkingsoptie.

Het spreekt echter voor zich dat voorbereiding met het oog op storten en verbranden zonder energie terugwinning ongewenste opties zijn.

Indien de Europese Commissie toch een keuze wenst te maken voor een van de verwerkingsopties moet dit gebaseerd zijn op een goed uitgevoerde levenscyclusanalyse waarbij rekening gehouden wordt met de winst die in verschillende fasen te behalen is. Ervaringen in Nederland leren dat LCA's van vergisten en composteren niet eenvoudig te vergelijken zijn.

**4. Kan de energiewinning uit bioafval een waardevolle bijdrage leveren aan een duurzame energievoorziening?**

In Nederland is op dit moment de toepassing van bioafval voor de productie van duurzame energie (anders dan via verbranding in AVI's) beperkt. Nederland heeft een grote composteercapaciteit. Ongeveer de helft van het bioafval van huishoudens wordt gecomposteerd. Op dit moment zijn in Nederland slechts drie vergistinginstallaties waar bioafval wordt vergist en omgezet in elektriciteit.

Het Platform duurzame elektriciteitsvoorziening beschrijft de rol die biomassa kan spelen in het proces naar een duurzame energievoorziening. Uitgangspunt daarbij is dat de energiebehoefte in Nederland in 2030 voor 30% gedekt wordt door biomassa. Biomassa is echter een ruimer begrip dan het begrip bioafval zoals dat gehanteerd wordt in het groenboek. Het in Nederland in 2030 maximaal te verwachten energiepotentieel van bioafval is 20%.

In Nederland wordt ook de productie van “groen gas” gestimuleerd. Nederland heeft de ambitie om in 2020 10% van het aardgas te vervangen door “groen gas”. De schattingen zijn dat in Nederland op basis van nationaal geproduceerde biomassa in maximaal 3% van de Nederlandse gasbehoefte kan voorzien. Van belang in het kader van dit groenboek dat in deze berekening ook de vergisting van mest is meegenomen die niet valt onder de gehanteerde definitie van bioafval.

De hoge kostprijs en de aansluiting op het gasnet belemmeren op dit moment het meeste de direct levering van biogas aan het gasnet. Met name het vergisten (met als doel gaslevering aan het gasnet) van bioafval is onrendabel. In Nederland kan de productie van biogas uit ingezameld bioafval op dit moment dan ook geen waardevolle bijdrage leveren aan een duurzame gasvoorziening. Belangrijk is dat de bestaande belemmeringen opgeheven worden. De aandacht in Nederland richt zich vooral op het vergisten van mest en vergisten van rioolwaterzuiveringslib. Gemeenten zijn bereid om te investeren en doen dat ook in pilots om bijvoorbeeld het rijden van (gemeentelijke) voertuigen op ‘groen gas’ afkomstig van de rioolwaterzuivering mogelijk te maken <sup>3</sup>.

In Nederland wordt op dit moment grofweg 50% van het huishoudelijk bioafval gescheiden ingezameld. Het betreft hier zowel GFT van huishoudens als tuinafval. De overige 50% wordt met het huishoudelijk restafval verbrand in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). In al deze AVI's wordt ook elektriciteit of warmte opgewekt. Het huidige energierendement van deze AVI's was in 2007 gemiddeld 26%. Op dit moment wordt een aantal oudere AVI's gemodificeerd om een hoger energierendement te bereiken.

#### **5. Dient compostering te worden gestimuleerd?**

De VNG is van mening dat het composteren van bioafval niet extra gestimuleerd moet worden.

Een recent door Nederland uitgevoerde LCA studie heeft namelijk aangetoond (dit in lijn met dat wat de Commissie in het groenboek stelt) dat geen van de verwerkingsopties voor bioafval (anders dan storten) een duidelijk milieuvoordeel heeft. Op grond van een LCA kan daarom geen voorkeur voor composteren of vergisten worden aangetoond.

Mede op basis van deze LCA is in 2008 de Nederlandse regelgeving aangepast, waardoor gemeenten meer vrijheden hebben gekregen in de keuze voor de wijze van het beheer van bioafval. Omdat in Nederland de kosten van composteren lager zijn dan de andere verwerkingsopties, is composteren nog altijd de belangrijkste beheerroute, met name voor bioafval uit huishoudens.

#### **6. Is normering van compost noodzakelijk en moet daarbij een verschil gemaakt worden tussen compost en digestaat?**

Zoals de Commissie aangeeft zijn de milieuvoordelen van compost vooral te behalen als meststoffen (dierlijk of industrieel) door kwaliteitscompost worden vervangen. Kwaliteitscompost heeft een positieve marktwaarde.

In Nederland zijn er op dit moment geen problemen met de verkoop van compost. Deze goede marktpositie van de Nederlandse compost is een van de voorwaarden om een systeem van gescheiden inzameling in stand te kunnen houden. Nederland is van oordeel dat een gescheiden inzameling van bioafval de beste garantie biedt op het produceren van kwaliteitscompost.

De belangrijkste afzetmarkt voor Nederlandse compost is de agrarische sector. Compost is voor deze sector een gewild product.

Europese harmonisatie van kwaliteitseisen kan de verkoop van compost bevorderen. De VNG is daarom van mening dat de Commissie “end of waste” criteria moet opstellen, zodat het duidelijk is wanneer compost als een kwaliteitsproduct en niet langer als een afvalstof hoeft te worden beschouwd. Digestaat afkomstig uit gemengd afval kan niet aan deze kwaliteitscriteria voldoen en blijft dus een afvalstof.

---

<sup>3</sup> Leiden rijdt op eigen rioolafval: zes miljoen groene kilometers (Stadkrant, 4 juli 2008) ([www.leiden.nl/gemeente](http://www.leiden.nl/gemeente))

## **7. Bestaan er lacunes in de wet en regelgeving door het ontbreken van operationele normen?**

Voor de VNG is het niet geheel duidelijk wat precies met operationele normen bedoeld wordt. De Europese Commissie geeft zelf aan dat ook onder de IPPC-richtlijn er geen best beschikbare technieken worden beschreven voor composteersinstallaties. Ten aanzien van operationele normen maakt het feitelijk dus niet uit of een composteersinstallatie IPPC plichtig is of niet. Het bevoegd gezag moet in alle gevallen een eigenstandige beoordeling uitvoeren.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) brengt composteersinstallaties binnen de reikwijdte van de kaderrichtlijn. Aangezien in een composteersinstallatie een afvalbewerkingproces wordt uitgevoerd, is een vergunning noodzakelijk. Bij het verlenen van de vergunning moet artikel 13 van de Kaderrichtlijn afval in acht worden genomen en hiermee is ook voor inrichtingen die niet hoeven te voldoen aan de IPPC, een milieuhygiënisch verantwoorde procesvoering zeker gesteld.

Het feit dat er geen best beschikbare technieken in IPPC-kader zijn vastgesteld, leidt in Nederland niet tot problemen in de vergunningverlening.

Zoals eerder aangegeven, heeft de VNG een voorkeur voor het vaststellen van end of waste criteria voor compost. Het voordeel daarvan is dat de operationele processen in ieder geval in staat zijn om een product op te leveren dat aan de eindspecificaties voldoet.

In plaats van een lacune in de regelgeving, constateert de VNG eerder een overlap in regelgeving. Zoals door de Europese Commissie wordt vastgesteld, vallen veel composteersinstallaties zowel onder de Verordening dierlijke bijproducten als onder de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De insteek van de Verordening dierlijke bijproducten is weliswaar gericht op het voorkomen van risico's voor gezondheid en minder op bescherming van het milieu, maar het verdient toch de voorkeur om een composteers- en vergistinginstallatie slechts onder één regime te laten vallen.

In end of waste criteria kunnen ook gezondheidskundige criteria worden opgenomen. In dat geval is een uitvoeringsrichtlijn op grond van de Verordening dierlijke bijproducten niet noodzakelijk.

## **8. Wat zijn de voor- en nadelen van andere technieken voor het beheer van bioafval? Ziet u belemmeringen in de regelgeving voor verdere ontwikkeling en introductie van nieuwe technieken?**

De ontwikkeling van kennis in Nederland richt zich onder andere op het vergassen van bioafval en biomassa. Uit een LCA uitgevoerd door Nederland in het kader van het Landelijk afvalbeheersplan is deze verwerkingsoptie als voorkeursoptie naar voren gekomen. Ook in het programma schoon en zuinig van het ministerie van VROM wordt het vergassen van bioafval/biomassa als een potentieel belangrijke route gezien voor de productie van duurzame energie.

## VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de koepelorganisatie van de Nederlandse gemeenten. De VNG is de vereniging van en voor alle mensen, die bestuurlijk en ambtelijk in de Nederlandse Gemeenten werken. Samen met alle gemeenten stáát de VNG voor kracht en kwaliteit van het lokale bestuur. De VNG heeft in Brussel een ambtelijke voorpost. Daarnaast werkt de VNG samen met veel andere organisaties en is lid van o.a. de *Europese koepel van verenigingen*, de *Council of European Municipalities and Regions (CEMR)* en de internationale koepel *United Cities and Local Governments (UCLG)*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

Tel. +31 (0)70 3738200

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

### Contactpersonen:

Rianne Becht

Beleidsafdeling Milieu & Mobiliteit

[riane.becht@vng.nl](mailto:riane.becht@vng.nl)

Simone Goedings

Directie Europa & Internationaal

[simone.goedings@vng.nl](mailto:simone.goedings@vng.nl)

