

datum: 18 oktober 2023

Standpunt over het onderbrengen van de verbranding van stedelijk afval onder het Europese Emissieverhandelingssysteem (EU-ETS)

Samenvatting standpunt

Op Europees niveau loopt momenteel een discussie om het Europese emissierechtensysteem ETS toe te passen op de verbranding van stedelijk afval, wat onder ander huishoudelijk restafval omvat. VVSG ziet hiervan de meerwaarde niet in. De Vlaamse Regering beschikt binnen de mix van beleidsinstrumenten over veel effectievere maatregelen om het gewenste resultaat van minder restafval en meer recyclage te realiseren. Het onderbrengen van de verbranding van stedelijk afval onder EU-ETS zou een sterk kostprijsverhogend effect hebben voor de verbranding van het huishoudelijk restafval van alle Vlaamse gemeenten, terwijl de effectiviteit van deze beleidsmaatregel niet bewezen is. Men neemt op die manier financiële beleidsruimte weg bij lokale besturen om de ambities van het Lokaal Materialenplan 2023-2030 te realiseren. De financiële middelen die voortkomen uit het emissieverhandelingssysteem vloeien niet 1-op-1 terug naar Vlaanderen, wat bij inkomsten uit de Vlaamse milieuheffingen wel het geval is. Verder moet het de bedoeling zijn om de opbrengsten van heffingen op het verbranden van restafval zo veel als mogelijk opnieuw te investeren in het afvalbeleid en de kringlooeconomie in Vlaanderen, bijvoorbeeld via de subsidies voor lokaal afval- en materialenbeleid, dat is bij EU-ETS niet mogelijk. Tot slot is VVSG van mening dat de discussie over EU-ETS en de discussie over het gebruik van milieuheffingen best samen gevoerd worden om tot een brede visie te komen over het gebruik van financieel-economische instrumenten. Het kan volgens VVSG in ieder geval niet de bedoeling zijn om de verbranding van stedelijk afval zowel onder EU-ETS te brengen, en daar bovenop nog milieuheffingen op te leggen.

1. Context

In het kader van de Europese Green Deal lanceerde de Europese Commissie een voorstel om het EU-ETS systeem uit te breiden naar een aantal andere sectoren, maar de uitsluiting van stedelijk afval¹ te behouden. Onder druk van een aantal leden van het Europees Parlement en verschillende NGO's zoals Zero Waste Europe, Reloop,... werd later een tekstvoorstel onderhandeld door de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de EU over de mogelijke uitbreiding van het EU-ETS systeem met de verbranding van stedelijk afval.

In het kader van wat op Europees niveau werd afgesproken voert OVAM momenteel een studie uit over wat de impact voor Vlaanderen kan zijn door de verbranding van stedelijk afval op te nemen in de scope van EU-ETS. De conclusies van deze studie zijn nog niet duidelijk, maar het is belangrijk om vanuit de lokale besturen standpunt in te nemen in dit dossier.

2. EU-ETS in een notendop

Het Europese Emissieverhandelingsstelsel, afgekort EU-ETS, is een beleidsinstrument om de emissies van broeikasgassen te verminderen. Het is een 'cap-and-trade' systeem: het stelt een bovengrens ("cap") aan het totale volume broeikasgasemissies van fossiele CO₂ dat bepaalde sectoren mogen uitstoten. Om ervoor te zorgen dat de totale emissies die maximumgrens niet overschrijden, maakt het systeem het mogelijk dat de deelnemers de emissierechten verhandelen ("trade"). Een deel van de emissierechten wordt op basis van een aantal factoren gratis uitgedeeld aan bepaalde deelnemers, de rest wordt verkocht via een veiling. Als een bedrijf onvoldoende emissierechten heeft, moet het maatregelen nemen om de emissies te verminderen of meer emissierechten kopen op de markt. Het systeem laat toe extra emissierechten te kopen op de veiling of van elkaar. De opbrengst van die veiling wordt op basis van een verdeelsleutel verdeeld onder de lidstaten. De opbrengsten vloeien dus niet 1-op-1 terug naar de lidstaten, wat een essentieel verschil is met andere financiële instrumenten zoals bijvoorbeeld de Vlaamse milieuheffing.

Volgens de ETS-richtlijn moet ten minste 50% van de veilingopbrengsten gebruikt worden voor klimaat- en energiemaatregelen. In de periode januari 2021-juni 2022 bedroegen de totale veilinginkomsten 51,7 miljard euro, daarvan ging 25 miljard rechtstreeks naar de lidstaten. Een deel van de veilinginkomsten wordt gebruikt voor een moderniserings- en innovatiefonds. Het moderniseringsfonds is bedoeld om projecten te financieren die de economie van de 10 Europese lidstaten met de laagste gemiddelde inkomsten moeten moderniseren. Het innovatiefonds richt zich op demonstratieprojecten met het oog op Europese klimaatneutraliteit in 2050.

¹ Gemengd stedelijk afval omvat deze fracties: huishoudelijk restafval, vergelijkbaar en gelijkaardig bedrijfsafval, pmd-afval, sorteerresidu pmd-afval, restfracties na uitsortering van de eerdere fracties zonder wezenlijke verandering van de eigenschappen en restfracties van het uitsorteren van recycleerbare materialen uit selectief ingezamelde stromen van huishoudens en bedrijven.

Momenteel zijn het de grote, energie-intensieve bedrijven uit de elektriciteitssector, luchtvaart, metaalsector en andere zware industrie die onder het systeem vallen. In 2021 was 38% van de totale broeikasgasemissies in Europa omvat door EU-ETS. Het gaat om ongeveer 10.000 individuele installaties².

Naast EU-ETS zijn er nog andere beleidsinstrumenten om de broeikasgasemissies in Europa te verminderen. Sectoren die niet gevat zijn door het EU-ETS of LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry) vallen onder de EU Effort Sharing Regulation. Dit omvat een brede scope aan bronnen van broeikasgasemissies, zoals het gebruik van diesel en benzine voor wegtransport, meststoffen, afvalbehandeling en ook een aantal kleinere industrieën. Op vandaag vallen de emissies van afvalverbranding dus onder de Effort Sharing Regulation. Samen zijn deze sectoren goed voor 60% van de emissies op het niveau van de EU. De broeikasgasemissies van sectoren onder de Effort Sharing Regulation zijn met ongeveer 11% verminderd tussen 2005 en 2018³.

3. Welke argumenten worden aangehaald?

Verskillende argumenten worden aangehaald om de verbanding van stedelijk afval op te nemen in de scope van EU-ETS te bepleiten:

- een harmonisering van de regelgeving in verschillende Europese lidstaten en dus de creatie van een gelijk speelveld tussen installaties in Europa. Afvalverbranding behoort zowel in Denemarken als Zweden tot de scope van ETS.
- de vermindering van restafval ten voordele van meer recyclage. Door verbranden duurder te maken wordt het (financieel) interessanter om te recyclen.
- de vermindering van broeikasgassen veroorzaakt door afvalverbranding.

4. Waarom is dit relevant voor alle Vlaamse lokale besturen?

Het zijn de operatoren van een verbrandingsinstallatie die emissierechten zullen moeten aankopen. De operatoren zullen de bijkomende kost doorrekenen in de 'gatefee', waardoor elke aanvoerder van te verbranden stedelijk afval geconfronteerd zal worden met een stijging van de kost. In die zin beperkt de financiële impact zich dus niet tot de gemeenten en intercommunes met een verbrandingsinstallatie, maar heeft dit een impact op alle Vlaamse gemeenten.

De prijs voor CO₂-rechten in het emissieverhandelingsstelsel varieert maar vertoont de afgelopen jaren een duidelijke stijging. Waar de prijs in 2017 nog 5 euro per ton CO₂-lag, steeg de prijs tot 80 euro per ton CO₂ in september 2022 en tussentijdse pieken tot 100 euro per ton. Het is moeilijk om te voorspellen hoe de prijs in de toekomst zal evolueren, maar het is weinig waarschijnlijk dat de prijs op lange termijn zal dalen. Niet alle

² <https://climate-energy.eea.europa.eu/topics/climate-change-mitigation/european-trading-system-emissions/data>

³ <https://climate-energy.eea.europa.eu/topics/climate-change-mitigation/effort-sharing-emissions/intro>

emissierechten worden evenwel geveild, een deel van de rechten wordt rechtstreeks toegewezen aan de operatoren van installaties. Hoewel dit kan verschillen gaan we er van uit dat de verbranding van 1 ton restafval voor 1 ton CO₂ zorgt. Slechts 50% daarvan is evenwel fossiele CO₂, waardoor er dus 2 ton restafval moet verbrand worden om 1 ton fossiele CO₂ te produceren. Rekening houdend met de prijs van 80 euro per ton CO₂ komt dit dus neer op een bijkomende kost van 40 euro per ton. Bij een restafvalproductie van 100 kg/inw betekent dit een bijkomende kost van 4 euro per inwoner. De huidige Vlaamse verbrandingsheffing voor huishoudelijk afval bedraagt 13 euro per ton. In tegenstelling tot de kosten van een milieuheffing zijn de de bijkomende kosten van ETS onvoorspelbaar en dus moeilijk te budgetteren.

5. Vlaamse instrumentenmix voor minder restafval en meer recyclage

Europa legt de lidstaten doelstellingen op om de hoeveelheid storten en verbranden te verminderen en recyclage te stimuleren. Volgens de Europese kaderrichtlijn moet tegen 2030 60% van het stedelijk afval voorbereid worden voor hergebruik of recyclage. Dit stijgt naar 65% tegen 2035. Daarnaast mag tegen 2035 slechts 10% van het stedelijk afval gestort worden.

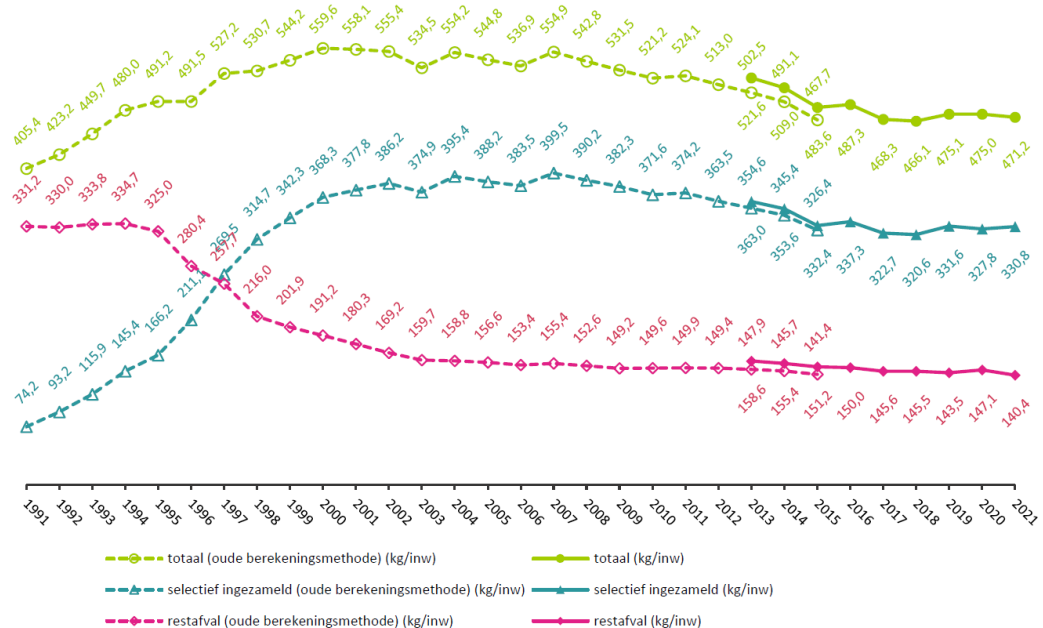
In Vlaanderen zijn verschillende beleidsmaatregelen in voege om de hoeveelheid restafval te doen dalen.

- Vlaanderen stuurt via de restafvaldoelstellingen op de hoeveelheid te verwerken huishoudelijk restafval. Tussen 2016 en 2021 daalde de gemiddelde hoeveelheid huishoudelijk restafval per inwoner met 10 kg: van 150 kg naar 140 kg per inwoner. Het Lokaal Materialenplan 2023-2030 is op dat vlak erg ambitieus. Tegen 2030 moet de gemiddelde hoeveelheid restafval zakken tot 100 kg per inwoner.
- Het Vlaamse afval- en materialenbeleid wordt gekenmerkt door een doorgedreven sortering aan de bron. Het Materialendecreet en Vlarema bevat een lijst van huishoudelijk afvalstoffen die minimaal aan de bron moeten worden gesorteerd, de uitvoeringsplannen bevatten een strikt kader van minimale inzamelfrequenties. Het Lokaal Materialenplan gaat nog een stuk verder en verplicht nu ook de selectieve inzameling van bioafval in alle Vlaamse gemeenten vanaf 1 januari 2024 (met mogelijkheid tot uitzondering tot 1 januari 2026).
- Lokale besturen zijn verplicht om het principe 'de vervuiler betaalt' toe te passen bij de aanrekening van de kosten aan de burger voor afvalinzameling en -verwerking (art. 5.1.1. Vlarema). Dit betekent dat de belastingen in verhouding moeten staan tot de hoeveelheid of het gewicht aan afval dat wordt aangeboden. Bij de berekening van de bijdrage van de burger moeten lokale besturen een minimale kostenlijst in rekening nemen (art. 5.1.3 Vlarema), bovendien zijn er voor bepaalde afvalstromen minimale en maximale tarieven van toepassing (art. 5.1.4 Vlarema en bijlage 5.1.4 Vlarema). De berekening van de tarieven is ook steeds opvraagbaar door de

OVAM (art. 5.1.5 Vlarema). De Vlaamse Regering kan het minimumtarief voor huisvuil ook optrekken om de selectiviteit te verhogen.

- Er zijn verschillende financiële instrumenten die de verbranding van restafval moeten ontmoedigen ten voordele van recyclage. Zo is er een stortheffing voor brandbaar afval en een verbrandingsheffing voor huishoudelijk afval en voor bedrijfsafval. De heffingen zijn zowel financierend als sturend.
- Er zijn verschillende juridische instrumenten van toepassing zoals stortverboden voor brandbaar afval en biodegradeerbaar afval.
- Voor verschillende afvalstromen is een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing, waarbij de producenten onder andere (financieel en/of operationeel) verantwoordelijk zijn voor de selectieve inzameling en verdere verwerking en het behalen van verschillende doelstellingen (inzameling, recyclage, preventie, hergebruik,...).

Deze instrumentenmix heeft geleid tot goede resultaten: de hoeveelheid huishoudelijk restafval nam in 30 jaar tijd af van 331 kg per inwoner tot 140 kg per inwoner, terwijl de hoeveelheid selectieve inzameling steeg van 75 kg per inwoner tot 331 kg per inwoner:



(bron: OVAM, [Rapport huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval 2021](#), p.11)

Dat net de instrumentenmix belangrijk is om tot goede resultaten te komen, leert ook een blik op de resultaten van landen waar de verbranding van stedelijk afval wel al in de scope van EU-ETS zit. Zweden heeft de afgelopen decennia sterk geïnvesteerd in verbrandingscapaciteit, waardoor de capaciteit groter is dan het eigen aanbod. Daarom importeert Zweden afval uit het buitenland om in de Zweedse installaties te verwerken. De Zweedse afvalverbrandingsinstallaties zitten sinds 2013 in de scope van EU-ETS. Nochtans zorgt dit in Zweden niet voor een reductie van de hoeveelheid te verbranden huishoudelijk restafval:

- In 2013 telde het land 458kg afval per inwoner, waarvan 50% werd verbrand⁴.
- In 2020 daalde het afvalcijfer per inwoner naar 449kg, waarvan 54% werd verbrand⁵

In absolute cijfers ging er in 2020 dus 242kg per inwoner naar verbranding, terwijl dat in 2013 nog maar 229kg was. Ook Zero Waste Europe, voorstander van het onderbrengen van afvalverbranding onder ETS, stelt vast dat deze hoeveelheden niet opvallend veranderen en blijft dus tegelijkertijd kritisch over het afvalbeleid van Zweden⁶.

6. Doel van afvalverbranding in het Vlaamse afval- en materialenbeheer

Eindverwerking maakt een essentieel deel uit van de brede Vlaamse strategie inzake afval- en materialenbeheer. Het doel van afvalverbranding in Vlaanderen is om het niet-recycleerbaar brandbaar afval op een milieuverantwoorde manier te verwerken. Volgens het Lokaal Materialenplan 2023-2030 bestaat de Vlaamse strategie inzake eindverwerking uit het evenwicht tussen aanbod en capaciteit, een beperking van de CO₂-uitstoot en de voorkeur van verbranding op storten voor de stromen die naar eindverwerking gaan.

Het Vlaamse beleid inzake eindverwerking van huishoudelijk afval wordt, in tegenstelling tot veel andere Europese landen, gekenmerkt door een planmatige aanpak. Voor gemengd stedelijk afval hanteert Vlaanderen het zelfvoorzieningsprincipe. Dit betekent dus dat Vlaanderen er voor kiest om zelf in te staan voor de verwerking van het afval, wat betekent dat de (gewest)grenzen gesloten zijn voor de export voor verbranding en nuttige toepassing (R1 en D10). Het principe van zelfvoorziening komt voort uit de Europese Kaderrichtlijn Afval (artikel 16). Vlaanderen kiest er dus voor om het gemengd stedelijk afval (GSA) zo veel mogelijk te verwijderen of nuttig toe te passen in een van de meest nabijgelegen daartoe geschikte installaties.

Het verbranden van afval is dus geen doel op zich en onderscheidt zich onder andere op die manier van bepaalde sectoren die afval expliciet nodig hebben als energiebron voor een bepaald bedrijfsproces. Het uiteindelijke doel is om zo weinig afval te moeten verbranden.

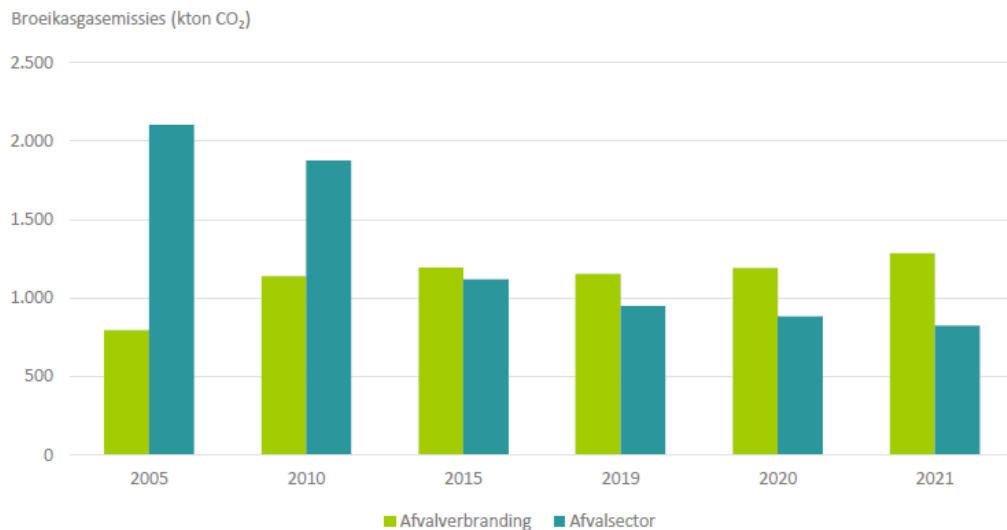
7. Broeikasgasemissies van afvalverbranding in Vlaanderen

De broeikasgasemissies van afvalverbranding maken 1,7% uit van de totale emissies in Vlaanderen in 2021. Het gaat over jaarlijks gemiddeld 1200 kton CO₂ equivalenten.

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6757479/8-26032015-AP-EN.pdf/a2982b86-9d56-401c-8443-ec5b08e543cc>;

⁵ <https://sweden.se/climate/sustainability/swedish-recycling-and-beyond>

⁶ <https://zerowasteurope.eu/2017/06/swedens-recycling-devolution/>



7

8. Herziening milieuheffingen

De OVAM werkt momenteel aan een herziening van de heffingen op het verbranden en storten van afvalstoffen. Er zijn in Vlaanderen sinds begin 1990 milieuheffingen op het storten en verbranden van afvalstoffen. Deze sturende heffingen hebben in combinatie met vele andere beleidsinstrumenten hun vruchten afgeworpen in het verminderen van de hoeveelheid afvalstoffen die verbrand of gestort worden, ten voordele van meer recyclage.

Naast een aantal andere overwegingen kijkt het ontwerp van krachtlijnennota over de herziening van de milieuheffingen naar een verhoging van de heffing op het verbranden van huishoudelijk restafval.

De discussie over het onderbrengen van de verbranding van stedelijk afval onder EU-ETS en de discussie over de herziening van de milieuheffingen loopt parallel, terwijl ze idealiter samen gevoerd worden. Zowel de discussie over EU-ETS en de discussie over het inzetten van milieuheffingen zou moeten passen binnen een brede visie over het gebruik van financieel-economische instrumenten.

9. Conclusie

VVSG ziet er geen meerwaarde in om de verbranding van stedelijk afval onder de scope te brengen van EU-ETS om vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Eindverwerking maakt deel uit van de ketenaanpak van het Vlaamse afval- en materialenbeleid. Volgens VVSG ligt de sleutel tot een verminderde materialenvoetafdruk en minder (rest)afval in een doorgedreven preventiebeleid, terwijl het afvalbeleid zich al te vaak richt op maatregelen en oplossingen op het einde van de keten. Ook het Lokaal Materialenplan

⁷ Ontwerp van eindrapport "Impact van het onderbrengen van Vlaamse afvalverbrandingsinstallaties onder EU-ETS", OVAM, p.23-24

bevestigt die stelling: “Zo blijkt uit een recente studie van VITO dat tot twee derde van de territoriale broeikasgasemissies materiaalgerelateerd zijn. Een andere doelstelling van het Vlaamse Energie- en Klimaatplan is dan ook de daling van de materialenvoetafdruk in Vlaanderen met 30%. Preventiestrategieën zoals hergebruik, herstel of delen zorgen ervoor dat we als samenleving in onze behoeften voorzien met minder gebruik van materialen. Door minder (consumptie)goederen te produceren daalt onze koolstofvoetafdruk sterker dan door enkel het afvalprobleem aan het einde van de keten aan te pakken.”

Het onderbrengen van de verbranding van stedelijk afval onder EU-ETS zou een sterk kostprijsverhogend effect hebben voor de verbranding van het huishoudelijk restafval van alle Vlaamse gemeenten, terwijl de effectiviteit van deze beleidsmaatregel niet bewezen is. Men neemt op die manier financiële beleidsruimte weg bij lokale besturen om de ambities van het Lokaal Materialenplan 2023-2030 te realiseren.

Vlaanderen kiest er de afgelopen decennia terecht voor om zelf in te staan voor de verwerking van het stedelijk afval, waardoor er geen sprake is van een ongelijk speelveld met andere installaties buiten Vlaanderen. Het verbranden van afval is geen doel op zich en onderscheidt zich onder andere op die manier van bepaalde sectoren die afval expliciet nodig hebben als energiebron voor een bepaald bedrijfsproces. Het uiteindelijke doel blijft om zo weinig afval te moeten verbranden.

Voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat enkel het onderbrengen van de verbranding van stedelijk afval niet noodzakelijk zorgt voor de reductie van de hoeveelheid te verbranden restafval. Bovendien vloeien de financiële middelen die voortkomen uit het emissieverhandelingsstelsel niet 1-op-1 terug naar Vlaanderen, wat bij de Vlaamse milieuheffingen wel het geval is. Verder moet het de bedoeling zijn om de opbrengsten van heffingen op het verbranden van restafval zo veel als mogelijk opnieuw te investeren in het afvalbeleid en de kringloopeconomie in Vlaanderen, dat is bij EU-ETS niet mogelijk.

De Vlaamse Regering beschikt over andere instrumenten om de inzameling en verwerking van huisvuil duurder te maken ten opzichte van de selectieve stromen, zoals bijvoorbeeld de aanpassing van de minimale afvaltarieven uit het Vlarema. VVSG vraagt de Vlaamse Regering daarom om het minimumtarief voor huisvuil te verhogen. Dit heeft rechtstreeks impact op het afvalgedrag van inwoners.

Verder is VVSG van mening dat de discussie over EU-ETS en de discussie over het gebruik van milieuheffingen best samen gevoerd worden om tot een brede visie te komen over het gebruik van financieel-economische instrumenten. Het kan volgens VVSG in ieder geval niet de bedoeling zijn om de verbranding van stedelijk afval zowel onder EU-ETS te brengen, en daar bovenop nog milieuheffingen op te leggen.