



SCG

Verkenning consequenties
afschaffing WBM heffing grond

KPMG Sustainability
Amstelveen, juli 2004
SCGIB1/IBH/sm

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Doel, afbakening en uitgangspunten	3
2.1	Doelstelling verkenning	3
2.2	Reikwijdte, afbakening en uitgangspunten	3
3	Werkwijze	5
3.1	Vorbereiding	5
3.2	Uitvoering	5
3.3	Rapportage	5
4	Resultaten verkenning	7
4.1	Directe financiële consequenties Wbm maatregel	7
4.2	Grond uit ontgravingen en residu reiniging grond	8
4.2.1	Situatie	8
4.2.2	Kostenconsequenties	9
4.2.3	Consequenties voor grondstromen	10
4.2.4	Vereenvoudiging belastingheffing	14
4.2.5	Consequenties toezicht	15
4.2.6	Conclusies	16
4.3	Residu van dakgrind	17
4.3.1	Situatie	17
4.3.2	Kosten-consequenties	17
4.3.3	Consequenties voor grondstromen	18
4.3.4	Vereenvoudiging belastingheffing	18
4.3.5	Consequenties toezicht	18
4.3.6	Conclusies	18
4.4	Residu ballastbedgrind	19
4.4.1	Situatie	19
4.4.2	Kosten-consequenties	19
4.4.3	Consequenties voor grondstromen	20
4.4.4	Vereenvoudiging belastingheffing	20
4.4.5	Consequenties toezicht	20
4.4.6	Conclusies	20
4.5	Boorgruis OBM/WBM	21
4.5.1	Kosten-consequenties	21
4.5.2	Consequenties voor grondstromen	22
4.5.3	Vereenvoudiging belastingheffing	22
4.5.4	Consequenties toezicht	22

4.5.5	Conclusies	23
4.6	Residu RKGV en zeefzand	23
4.6.1	Situatie	23
4.6.2	Kosten-consequenties	24
4.6.3	Consequenties voor grondstromen	24
4.6.4	Vereenvoudiging belasting heffing	24
4.6.5	Consequenties voor toezicht	24
4.6.6	Conclusie	24
5	Samenvatting en conclusies	25
5.1	Financiële consequenties	25
5.2	Consequenties verloop grondstromen	26
5.3	Consequenties vereenvoudiging belastingheffing	26
5.4	Consequenties toezicht	27

1 Inleiding

In 1995 is de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) ingevoerd. Krachtens deze wet wordt onder meer belasting geheven op grond die ter (definitieve) verwijdering aan een stortplaats wordt afgegeven. Met deze belastingheffing (op dit moment EUR 13,79 per ton grond) werd beoogd meer grond in de richting van reiniging te sturen en minder te storten. Het storten van niet reinigbare verontreinigde grond werd vrijgesteld van de belastingheffing, om de kosten van de bodemsaneringsoperatie binnen de perken te houden.

In het kader van de ingezette herijking van de regelgeving door het ministerie van VROM wordt de afschaffing van Wbm vrijstelling voor het storten van niet reinigbare verontreinigde grond (verder te noemen 'de Wbm maatregel') onder de loep genomen. De mogelijke afschaffing van deze Wbm vrijstelling zou in het belastingplan voor 2005 moeten worden meegenomen.

Om tijdig en adequaat op het belastingplan te kunnen reageren wil het SCG op korte termijn meer inzicht hebben in de feitelijke consequenties van de afschaffing van de genoemde Wbm vrijstelling. KPMG Sustainability heeft opdracht gekregen van SCG voor de uitvoering van een globale verkenning in deze.

2 Doel, afbakening en uitgangspunten

2.1 Doelstelling verkenning

Het doel van de afschaffing van de vrijstelling van de Wbm heffing voor grond is tweeledig¹:

- Het genereren van een (extra) prikkel om tot reiniging over te gaan;
- Het vereenvoudigen van de belastingheffing.

De doelstelling van de verkenning is na te gaan:

- In hoeverre van deze Wbm maatregel mag worden verwacht dat het beoogde doel bereikt wordt én
- Tot welke eventuele andere, directe (financiële) en indirecte consequenties dit zal leiden.

2.2 Reikwijdte, afbakening en uitgangspunten

- De verkenning, die in een korte periode (van ca 3 weken) is uitgevoerd is niet meer dan een globale verkenning, waarbij de belangrijkste consequenties van de afschaffing van de Wbm-vrijstelling voor grond op hoofdlijnen in kaart zijn gebracht. Desgewenst zouden in een vervolg op de verkenning bepaalde consequenties verder kunnen worden uitgediept;
- Met het in kaart brengen van de consequenties van de afschaffing van de Wbm vrijstelling voor grond wordt bedoeld: het aangeven van mogelijke positieve en negatieve financiële gevolgen voor de verschillende partijen (ontdoeners, verwerkers en exploitantanten van stortplaatsen) en de doorwerking daarvan op het aanbod van de grondstromen, de keuze van de verwerkings/verwijderingsroute en eventuele milieuhygiënische risico's. De verkenning betreft vooral een kwalitatieve identificatie van de belangrijkste gevolgen en risico's;
- In de verkenning zijn de grondstromen in beschouwing genomen, die nu met een SCG verklaring worden gestort, alsmede de stromen, die op basis van de nieuwe definitie voor grond als 'grond' moeten worden aangemerkt. Wat de nieuwe definitie betreft is uitgegaan van de definitie zoals vastgelegd in de (nog niet vastgestelde) notitie "naar een uniforme definitie van grond in de bodem- en afvalstoffenregelgeving" van mei 2004. Een overzicht van de stromen (in het jaar 2003) is in onderstaand overzicht van SCG weergegeven.

¹ Zie brief van de minister en de staatssecretaris van VROM aan de tweede kamer inzake de vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van VROM voor 2004 (tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 XI, nr7)

Stroom	Hoeveelheid 2003 (ton)	Status o.b.v. huidige definitie	Status o.b.v. nieuwe definitie
Grond uit ontgravingen	267.000	Grond	Grond
Residu reiniging grond	336.000	Grond	Grond
Residu van dakgrind	3.500	Afval*	Grond
Residu ballastbedgrind	13.500	Afval*	Grond
Boorgruis OBM	20.000	Afval*	Grond
Boorgruis WBM	7.000	Grond	Grond
Residu RKGV en zeefzand	120.000	Afval	Grond

* de RvS heeft de weigering van de afgifte van de verklaring van niet reinigbaarheid voor grond vernietigd voor deze stromen.

- De consequenties zijn per stroom in kaart gebracht, waarbij de meeste aandacht zich heeft gericht op de stromen met de grootste omvang;
- Bij de stromen die volgens de huidige en de nieuwe definitie als grond worden aangemerkt, zal zich een gewijzigde situatie voordoen bij de afschaffing van de vrijstelling vanaf 1-1-2005. De stromen die volgens de huidige definitie als ‘afvalstof’ en volgens de nieuwe definitie als ‘grond’ worden aangemerkt, zal zich in de periode tussen het van kracht worden van de nieuwe definitie voor te storten grond (volgens de planning per 1-9-04) en 1-1-2005 een gewijzigde situatie voordoen. Voor deze stromen vindt namelijk een tijdelijke vrijstelling van de heffing plaats. De consequenties van de afschaffing van de Wbm vrijstelling voor grond zijn in het kader van de verkenning bepaald ten opzichte van de huidige situatie;
- Naast de invloed van de Wbm maatregel zijn er een aantal andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het (potentiële) aanbod van grond en het verloop van grondstromen (zoals bijvoorbeeld mogelijke beleidswijzingen op bodemgebied). Voor zover deze ontwikkelingen en de gevolgen daarvan duidelijk zijn te voorzien zijn deze vermeld;
- In de verkenning is ervan uitgegaan dat de vrijstelling zowel voor het storten van grond als voor het residu van reiniging wordt afgeschaft;
- In de verkenning hebben wij ons gebaseerd op de beschikbare informatie en de informatie uit de (telefonische) interviews met een aantal betrokken partijen. In het kader van het onderzoek heeft geen (gedegen) verificatie van de gegevens kunnen plaatsvinden. Wij zijn ons bewust van het feit dat de (beperkte) selectie van personen een beperking van het onderzoek betekent en dat het betrekken van belanghebbenden in het onderzoek een objectieve weergave van de feiten kan bemoeilijken.

3 Werkwijze

De verkenning is in drie korte fase uitgevoerd:

- De voorbereiding
- De uitvoering
- De rapportage

3.1 Voorbereiding

Gedurende deze fase zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Het doornemen van relevante stukken;
- Het voorbereiden en houden van een werksessie met SCG. In deze werksessie is de aanpak verder uitgewerkt en zijn afspraken over de uitvoering gemaakt. Onder meer is bepaald met wie de te houden interviews moeten plaatsvinden. Verder zijn per (grond)stroom de onderliggende bronnen van gegevens worden doorgelopen, is nagegaan welke aanvullende gegevens nodig zijn en is per grondstroom een eerste analyse gemaakt van de mogelijke consequenties van de afschaffing van de WBM heffing voor grond;
- Het vastleggen van de afspraken en de resultaten van de werksessie.

3.2 Uitvoering

In deze fase hebben de (telefonische) interviews met diverse betrokken partijen en deskundigen plaatsgevonden en zijn relevante aanvullende stukken doorgenomen. Een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 1.

Na een interne uitwerking en evaluatie van de eerste bevindingen heeft afstemming hierover met het SCG plaatsgevonden en zijn verdere afspraken over de afronding gemaakt.

3.3 Rapportage

De resultaten van de verkenning zijn vastgelegd in deze beknopte rapportage. Na bespreking van het concept rapport met het SCG is de rapportage definitief gemaakt.

4 Resultaten verkenning

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens voor de onderscheiden (grond)stromen beschreven:

- De feitelijke situatie ten aanzien van de (grond)stroom
- De kostenconsequenties van de Wbm maatregel
- De consequenties voor het verloop van de stromen
- De feitelijke consequenties van de vereenvoudiging van de belastingheffing
- De consequenties voor het toezicht.

Allereerst zal nog worden ingegaan op de directe financiële consequenties van de Wbm maatregel.

4.1 Directe financiële consequenties Wbm maatregel

Hieronder is een overzicht gegeven van de directe financiële consequenties (in euro's) van de doorvoering van de Wbm maatregel. Dit betreft de totale opbrengst voor de belastingdienst en de totale meerskosten voor de aanbieders van de grondstromen op de stortplaats.

Stroom	Hoeveelheid 2003 (ton)	Status o.b.v. huidige definitie	Status o.b.v. nieuwe definitie	Meerkosten a.g.v. Wbm maatregel
Grond uit ontgravingen	267.000	Grond	Grond	3.681.930
Residu reiniging grond	336.000	Grond	Grond	4.633.440
<i>Totaal bodemsanering</i>				<i>8.315.370</i>
Residu van dakgrind	3.500	Afval*	Grond	- ²
Residu ballastbedgrind	13.500	Afval*	Grond	- ³
Boorgruis OBM	20.000	Afval*	Grond	- ⁴
Boorgruis WBM	7.000	Grond	Grond	96.530
Residu RKGV en zeefzand	120.000	Afval	Grond	-
Totaal				8.411.900

* Op basis van uitspraken van de RvS komen deze stromen nu reeds in aanmerking voor een verklaring van niet reinigbaarheid in het kader van de Wbm.

² Deze categorie is op twee wijzen te benaderen: 1. Voor deze categorie is tot op heden belasting betaald en zal de situatie door de Wbm maatregel dus niet wijzigen (wel restitutie teveel betaalde gelden mogelijk door uitspraak RvS). 2. Deze categorie is door uitspraak RvS nu als grond te beschouwen en derhalve zal Wbm maatregel wel effect hebben. We hebben in het kostenoverzicht voor de eerste benadering gekozen.

³ zie voetnoot 2

⁴ zie voetnoot 2

In de berekening in de tabel is uitgegaan van de hoeveelheid (grond)stromen in 2003 en van ongewijzigde grondstromen ten opzichte van de huidige situatie.

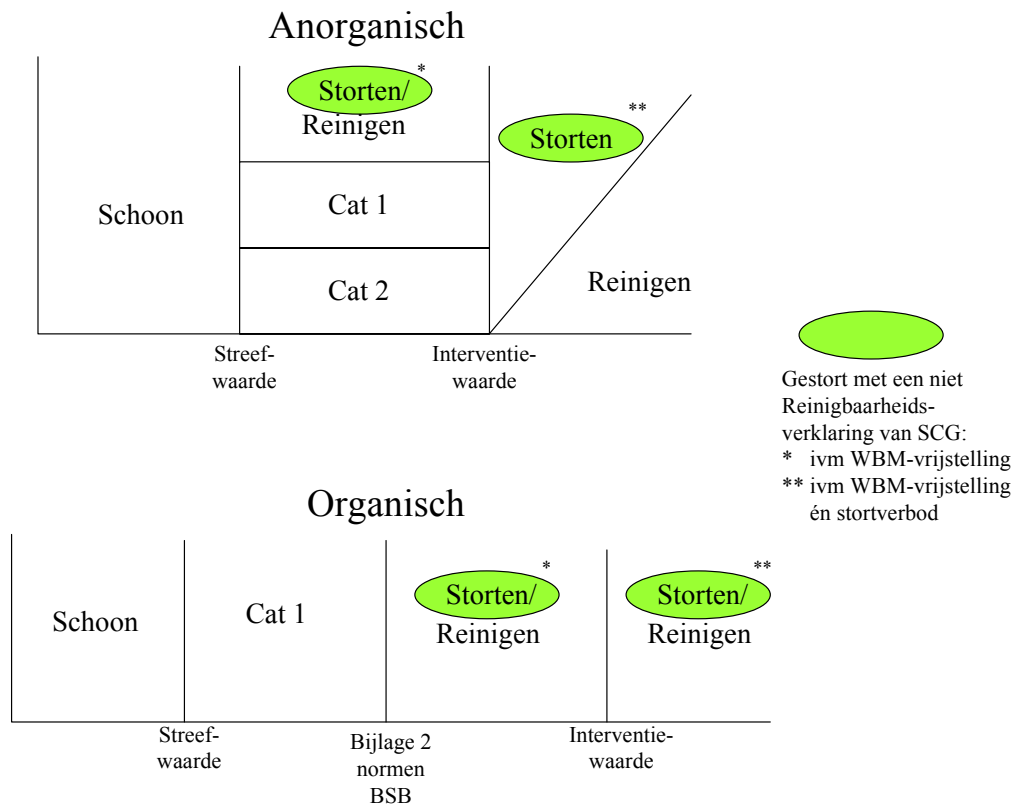
4.2 Grond uit ontgravingen en residu reiniging grond

4.2.1 Situatie

Niet reinigbare ernstig verontreinigde grond uit ontgravingen kan worden gestort met een niet reinigbaarheidsverklaring van het SCG. Een niet reinigbaarheidsverklaring kan om technische en economische overwegingen worden toegekend. Reinigbare ernstig verontreinigde grond mag niet worden gestort (Stortverbod).

Bij natte reiniging ontstaat een reinigingsresidu dat eveneens moet worden gestort. Dit bedraagt (gemiddeld genomen) ca 25 % van de input (op gewichtsbasis). Bij de overige reinigingstechnieken ontstaat geen residu dat gestort moet worden.

De afschaffing van de vrijstelling van de Wbm heffing is zowel van toepassing op het storten van niet reinigbare verontreinigde grond uit ontgravingen als op het storten van het residu van natte reiniging. Voor het storten van alle overige categorieën grond is in de huidige situatie al een Wbm heffing van toepassing.



De omvang van de stromen waarop de Wbm maatregel van toepassing wordt zijn hieronder weergegeven (bron jaarverslag SCG 2003).

Stroom	2002	2003
Niet reinigbare verontreinigde grond	362.020 ton	267.168 ton
Niet reinigbaar residu	290.642 ton	336.416 ton

Van de niet reinigbare verontreinigde grond is volgens SCG ca 50% afkomstig van overheidssaneringen en ca 50% van bedrijfssaneringen. Een overzicht van de omvang van de partijen was niet beschikbaar. Uit de diverse interviews is een tendens naar voren gekomen dat het aantal ontgravingen van grotere omvang (> 10.000 ton) duidelijk afneemt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een beperkt aantal grotere saneringen in een bepaald jaar wel van grote invloed kunnen zijn op de totale hoeveelheden te ontgraven grond in dat jaar⁵.

4.2.2 Kostenconsequenties

De Wbm maatregel zal ertoe leiden dat de kosten voor het storten van ernstig verontreinigde grond en residu van grondreiniging in principe met 13,79 euro/ton (de Wbm heffing) toenemen. De directe consequenties van de Wbm maatregel op de kosten van de verschillende reinigingsmethoden en het storten van verontreinigde niet reinigbare grond zijn hieronder weergegeven.

	In huidige situatie (euro/ton)	Na afschaffing WBM vrijstelling (euro/ton)
Kosten storten	Bulk 25-35	39-49
Kosten nat reinigen	Bulk 24-34 ⁶ Range 20-40	Bulk 27,50-37,50 ⁷ Range 23,50-43,50 ⁸
Kosten thermisch reinigen	Bulk 45-50 Range 30-72,50 ⁹	Bulk 45-50 Range 30-72,50
Biologische reiniging	Bulk 25-35	Bulk 25-35
Immobilisatie	Bulk 25-35	Bulk 25-35
Hergebruik		
- gereinigde grond	-Bulk 0-3	- Bulk 0-3
- niet gereinigde grond	-Bulk 3-7	- Bulk 3-7

Bulk: meest voorkomend Range: bredere spreiding

⁵ Bij de sanering van de Zellingwijk in Gouderak is bijvoorbeeld sprake van het ontgraven van ca 200.000 ton ernstig verontreinigde niet reinigbare grond.

⁶ De prijzen staan sterk onder druk door grote concurrentie. De tarieven in 2002 lagen ca 10% hoger. Uitschieters naar beneden zijn mogelijk voor makkelijk te reinigen partijen grond.

⁷ Uitgaande van een gemiddelde reinigingsresidu van ca 25% en een WBM heffing van EUR 13,79/ton

⁸ Uitgaande van een gemiddelde reinigingsresidu van ca 25% en een WBM heffing van EUR 13,79/ton. Met name bij de categorieën grond boven in de range moet rekening worden gehouden met een hoger residugehalte.

⁹ Tarieven onder in de range worden m.n. gehanteerd indien sprake is van concurrentie met natte en biologische reiniging. De bovengrens van EUR 72,50 is gebaseerd op de economische criteria voor niet reinigbaarheid.

4.2.3 Consequenties voor grondstromen

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de algemene consequenties die de Wbm maatregel kan hebben op de omvang en het verloop van de grondstromen en de mogelijke specifieke consequenties voor enerzijds de overheid en anderzijds het bedrijfsleven als bodemsaneerder.

In het algemene deel zullen eerst de **financiële prikkels** worden aangegeven die de Wbm maatregel met zich meebrengt, los van wat technisch of op basis van wet- en regelgeving mogelijk is. Daarna zal worden ingegaan op het **feitelijke effect** dat de financiële prikkel kan hebben op het verloop van de grondstromen. Hierbij worden de technische haalbaarheid en wet- en regelgeving wel in beschouwing genomen.

4.2.3.1 Algemene consequenties

Financiële prikkels

- De Wbm maatregel als zodanig heeft het meest kostenverhogende effect op storten (verhoging met EUR 13,79/ton) en daarna op natte reiniging (verhoging met ca EUR 3,50/ton). De kosten van de overige reinigingsmethoden worden door de maatregel niet verhoogd en winnen daardoor relatief ten opzichte van storten en natte reiniging;
- Absoluut gezien worden immobilisatie, natte reiniging en biologische reiniging de goedkoopste opties en storten niet meer;
- (Extra) financiële prikkels zullen ontstaan:
 - Van storten naar immobilisatie en biologisch en nat reinigen.
 - Van nat reinigen naar immobilisatie en biologische reiniging.
 - Van storten en natte reiniging naar hergebruik.
 - Van storten naar thermisch reinigen.

Bij deze verschuivingen/versterkingen van de financiële prikkels als gevolg van de Wbm maatregel kunnen enige kanttekeningen worden geplaatst:

- De kosten voor natte reiniging staan momenteel erg onder druk. Rekening moet worden gehouden met het feit dat een verhoging van de stortkosten ruimte biedt voor een (zekere) verhoging van de kosten voor natte reiniging. Dit zou de prikkel in de richting van natte reiniging wat kunnen afzwakken. De concurrentie met de overige natte reinigers blijft echter overeind en de concurrentie met de immobilisatie wordt zelfs versterkt.
- De kosten voor depotkeuringen (ten behoeve van het verkrijgen van een niet reinigbaarheidsverklaring van SCG) kunnen een extra (financiële) drempel betekenen voor de keuze van de optie storten.

- Stortplaatsen zouden hun storttarieven (exclusief de heffing) verder kunnen verlagen¹⁰, waardoor de prikkels in de richting van reiniging worden afgezwakt. Regionale verschillen in storttarieven kunnen regionaal tot andere financiële prikkels leiden in de keuze tussen storten en verwerken. Ook voor de afvoer van residuen naar stortplaatsen is het hanteren van lagere storttarieven denkbaar, waardoor de extra kosten van natte reiniging als gevolg van Wbm maatregel minder zouden kunnen zijn dan op basis van de extra heffingskosten voor storten van residu verwacht.

Feitelijke verschuiving van grondstromen

- *Een verschuiving van storten naar natte reiniging* zou voor grond die nu als niet reinigbaar wordt aangemerkt, puur financieel (op basis van de verwerkingskosten) bezien, voor de hand liggen. De vraag hierbij is echter in hoeverre dit technisch ook mogelijk is en in hoeverre deze grondstromen, die nu naar de stort gaan, als (nat) reinigbaar aan te merken zijn. Twee soorten criteria spelen hierbij een rol: technische en economische criteria.
 - Technische criteria: hierbij doet de vraag zich voor in hoeverre er nu stromen naar de stort gaan die (verwerkingstechnisch bezien) ook nat gereinigd kunnen worden. We gaan ervan uit dat de bij het SCG aangeboden partijen grond die nu om technische redenen een niet reinigbaar verklaring krijgen ook niet reinigbaar zijn en dus ook niet naar een natte reiniger afgevoerd kunnen worden. Wel zou het mogelijk kunnen zijn dat bij een deel van deze partijen, door een selectievere ontgraving, een zekere uitsplitsing had kunnen plaatsvinden in een reinigbaar en een niet reinigbaar deel. Een financiële stimulans voor het kritischer kijken naar de mogelijkheden van meer selectieve ontgraving is in ieder geval aanwezig. Een aantal van de geïnterviewden zijn van mening dat dit een substantieel deel zou kunnen betreffen.
 - Economische criteria: hierbij doet de vraag zich voor in hoeverre er door de invoering van maatregel bepaalde stromen die nu naar de (natte) reiniging gaan om economische motieven niet meer reinigbaar zouden zijn¹¹. Indien natte reiniging nu 35 –38 euro of meer zou bedragen (afhankelijk van het residu gehalte) zou door de afschaffing van de WBM vrijstelling een bepaalde grondstroom niet langer als reinigbaar worden geclassificeerd. Volgens de geïnterviewde betrokkenen gaat het om niet meer dan ca 10 % van de totale grondstroom. Dit bezwaar zou overigens eenvoudig te verhelpen zijn door het economisch criterium met hetzelfde bedrag als de extra stortkosten voor het residu te verhogen.

Door de min of meer vergelijkbare kosten van storten en natte reiniging in de huidige situatie is er overigens ook op dit moment, puur op basis van verwerkingskosten, geen directe aanleiding om voor storten te kiezen indien natte reiniging mogelijk is.

¹⁰ Door de lagere variabele kosten van stortplaatsen hebben deze in principe wat meer mogelijkheden de tarieven te verlagen dan de reinigers.

¹¹ Grond wordt als niet reinigbaar aangemerkt indien de hoeveelheid bij reiniging vrijkomende reststoffen 20% of meer bedraagt van de te reinigen grond en de reinigingskosten meer dan 40,84 euro/ton bedragen (exclusief BTW)

- Een (verdere) *verschuiving van storten naar immobilisatie* wordt technisch gezien mogelijk geacht. Een dergelijke verschuiving zal met name verder kunnen toenemen indien immobilisatie gelijkgesteld wordt aan reiniging (is nu in het LAP nog niet het geval);
- Een *verschuiving van storten naar biologische reiniging* zal naar verwachting niet in noemenswaardige mate plaatsvinden, voornamelijk om technische redenen (de relatief smalle bandbreedte waarbinnen biologische reiniging mogelijk is);
- Een zekere *verschuiving van natte reiniging naar immobilisatie* zou voor de hand liggen. De kosten liggen nu min of meer gelijk en zouden na de Wbm maatregel meer in het voordeel van immobilisatie uitpakken. Technisch gezien is een verschuiving ook mogelijk. Het gelijkstellen van de immobilisatietechniek aan de natte reinigingstechniek zou een dergelijke verschuiving verder kunnen bevorderen;
- Een *verschuiving van natte reiniging naar biologische reiniging* lijkt niet noemenswaardig plaats te vinden, deels om reinigingstechnische redenen (biologische reiniging richt zich op een beperkter scala aan verontreinigingen) en deels om logistieke redenen (veelal grotere transportafstanden naar de biologische reinigers);
- Een *verschuiving van storten en natte reiniging naar hergebruik* krijgt op basis van de WBM maatregel een extra (financiële) impuls. Door een meer selectieve ontgraving zou wellicht een zekere verschuiving te realiseren zijn. De voorgenomen versoepeling van het Bouwstoffenbesluit, met simpelere keuringsprotocollen zou deze verschuiving verder kunnen stimuleren;
- Een *verschuiving van storten naar thermische reiniging* zal naar verwachting niet in noemenswaardige mate plaatsvinden. De financiële prikkel is beperkt (thermische reiniging was duurder en wordt min of meer vergelijkbaar wat kosten betreft). Technisch gezien zal de verschuiving vooral uit een meer selectieve wijze van ontgraving moeten komen. De zwaardere procedure van depotkeuring in geval van storten kan nog een extra financiële stimulans betekenen in de richting van thermisch reinigen;
- Een *verschuiving van natte reiniging naar thermische reiniging* (voor zover reinigingstechnisch mogelijk) lijkt op basis van financiële overwegingen niet waarschijnlijk. Natte reiniging blijft goedkoper;
- Een *verschuiving naar meer afvoer naar het buitenland* zou voor niet reinigbare, niet ernstig verontreinigde grond (in beperkte mate) kunnen plaatsvinden als deze grond in het buitenland voldoet aan normen voor nuttige toepassing, zonder dat reiniging nodig is¹². Uitvoer van ernstig verontreinigde grond is volgens het LAP slechts toegestaan wanneer deze reinigbaar is en in het land van ontvangst na reiniging nuttig wordt

¹² De normen voor hergebruik van grond kunnen in het buitenland namelijk minder stringent zijn dan in Nederland

toegepast. Uitvoer van ernstig verontreinigde grond is niet eenvoudig. Extra transportkosten spelen ook mee in dit verband¹³;

- *Een verschuiving naar alternatieve routes in het grijze circuit.*

Naarmate de prijzen in het legale stort- en verwerkingscircuit hoger worden, nemen de prikkels naar alternatieve routes (in het grijze circuit) toe. Toenemende prikkels kunnen bijvoorbeeld ontstaan voor opmengen van niet reinigbare (te storten) grond tot hergebruiksgrond

Betwijfeld wordt of de keuze voor een route in het grijze circuit substantieel zal toenemen als gevolg van de Wbm maatregel. In de huidige situatie zijn hiervoor namelijk ook al (financiële) prikkels aanwezig.

4.2.3.2 Specifieke consequenties overheid

- Overheden hebben te maken met een jaarlijks (of meerjaren) bodemsaneringsbudget. Bij een gelijkblijvend saneringsbudget en duurdere stort- en verwerkingskosten zal men minder saneringen kunnen doen. Meer prioriteiten zullen moeten worden gesteld. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat de maatregel grote verschuivingen in grondstromen teweeg zal brengen. De financiële prikkel in de richting van natte verwerking zal zich naar verwachting met name vertalen in meer inspanningen (reeds in de onderzoeksfase) gericht op selectieve ontgraving in reinigbare en niet reinigbare stromen;
- Indien de heffingsopbrengst zou kunnen terugvloeien in het bodemsaneringsbudget zal het totale budget per saldo even groot zijn. Het budget voor overheidssaneringen zou zelfs kunnen toenemen, doordat zowel de heffingsopbrengst van zowel overheids- als bedrijfssaneringen dan hierin terecht zouden komen. Een gelijkblijvend bodemsaneringsbudget neemt niet weg dat op projectniveau de eerder aangegeven financiële prikkels kunnen blijven bestaan;
- Los van de Wbm maatregel zal door de afnemende meerjarenbudgetten voor bodemsanering de bodemsaneringsoperatie verder onder druk kunnen komen te staan.

4.2.3.3 Specifieke consequenties bedrijfsleven

- In het kader van de zg. bedrijvenregeling bodemsanering (nu nog interim-beleid, straks wettelijk verankerd in de Wet bodembescherming) kunnen bedrijven in aanmerking komen voor een bijdrage in de saneringskosten van ernstig verontreinigde bodems. De hoogte van de bijdrage kan variëren (tussen 0 en 70%), afhankelijk van de specifieke

¹³ In 2003 is (zonder het effect van de Wbm maatregel) reeds sprake van een vervijfvoudiging van de stromen grond (ca 250 kton) die richting het buitenland gaan om te worden gestort dan wel nuttig te worden toegepast (bron: nieuwsbulletin SCG april 2004, nr 17)

situatie. Dit betekent ook dat de meerkosten voor verwerken/verwijderen voor een deel gesubsidieerd (kunnen) worden en dus maar voor een deel voor rekening komen van de ondernemer. Daarnaast zijn er uiteraard nog de fiscale voorzieningen voor bodemsanering, die de financiële prikkel kunnen afzwakken;

- Niet verwacht wordt dat in individuele saneringsgevallen door de Wbm maatregel (en de hogere saneringskosten die hiermee kunnen samenhangen) van sanering wordt afgezien.. Er wordt, ook in de huidige situatie, alleen gesaneerd als hiertoe een echte noodzaak bestaat. Voorzover men te maken heeft met meerdere saneringslocaties en jaarlijkse saneringsbudgetten (zoals bijvoorbeeld bij de SBNS) dan kan een verhoging van de saneringskosten wel betekenen dat er jaarlijks minder gesaneerd wordt. Ten aanzien van de wijze waarop gesaneerd wordt, zijn de gevolgen zoals onder “algemeen” omschreven van toepassing.

4.2.3.4 Overige ontwikkelingen die van invloed zijn op verloop grondstromen

Onder meer kunnen worden genoemd:

- De voorgenomen versoepeling van de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit met simpelere keuringsprotocollen, zal grond, met name van kleinere saneringsprojecten, eerder in aanmerking laten komen voor hergebruik. Betwijfeld wordt of dit tot grote verschuivingen zal leiden;
- De voorgenomen aanpassingen van het bodemsaneringsbeleid, waarin het treffen van de noodzaak van saneringsmaatregelen nog meer gekoppeld wordt aan de feitelijke gebruiksfunctie, kan het grondaanbod van saneringen verder doen afnemen.

4.2.4 Vereenvoudiging belastingheffing

- Consequenties stortbeheerders: De benodigde administratieve inspanningen t.b.v. een adequate boekhouding op stortplaatsen zullen niet noemenswaardig afnemen. Wel zal minder energie hoeven te worden gestoken in het aantonen van wat grond en afval is (uit dezelfde belastinggroep). De nu nog verschillende categorieën te storten materiaal vallen door de Wbm maatregel immers onder zelfde belastingmaatregel. Een meer eenduidige handelswijze is mogelijk met minder discussies (die milieubelang niet dienen). Dit heeft naar verwachting een beperkte tijds- (en kosten)besparing op stortplaatsen tot gevolg;
- Consequenties natte reinigers: Ook hier is de verwachting dat de feitelijke administratieve inspanningen, met name door de grotere eenduidigheid, in beperkte zin zullen verminderen. De verklaring van niet reinigbaarheid voor de afvoer van residu naar stortplaatsen blijft nodig;

- Consequenties Belastingdienst: minder inspanningen vanuit de belastingdienst zijn nodig voor een effectieve handhaving ten aanzien van te storten grond. Het onderscheid tussen hoog en laag tarief voor afval zal men echter toch moeten blijven handhaven;
- Consequenties aanbieders: de verklaring van niet reinigbaarheid van SCG (en depotkeuring) blijft nodig voor het storten van ernstig verontreinigde grond uit ontgravingen en residu van de natte reiniging. Wat dit betreft zijn er geen veranderingen. Voor het storten van niet ernstig verontreinigde niet reinigbare grond is geen verklaring van het SCG meer nodig;
- Consequenties SCG: De partijen te storten niet ernstig verontreinigde grond behoeven geen SCG verklaring meer van niet reinigbaarheid. Dit betreft ca 10% van het totaal aantal SCG verklaringen;
- Met name de grotere eenduidigheid wordt door diverse betrokken als een winstpunt gezien.

Conclusie: het effect van vereenvoudiging van de belastingheffing heeft beperkte voordelen wat betreft (administratieve) inspanningen van de diverse betrokken. Voordelen zijn er vooral voor de belastingdienst zelf.

4.2.5 Consequenties toezicht

- Toezicht van de belastingdienst op het storten van niet reinigbare ernstig verontreinigde grond, mede op basis van de SCG verklaringen van niet reinigbaarheid, bemoeilijkt het storten van reinigbare grond als niet reinigbare grond. In de nieuwe situatie is de verklaring van het SCG en de toets of grond reinigbaar is of niet, niet meer van belang voor de belastingdienst. Aangezien de handhaving van de belastingdienst als stringent werd ervaren en de handhaving vanuit de Wet milieubeheer (Wm) op dit punt beperkt, verliest het toezicht op de stortplaatsen door de Wbm maatregel aan waarde;
- Het toezicht op het storten van reinigbare grond en het toezicht op het storten van andere categorieën grond, die niet waren vrijgesteld van Wbm heffing, veranderd in principe niet door de Wbm maatregel;
- Verwacht mag worden dat de eisen die het toezicht vanuit de belastingdienst aan de administratieve organisatie en verantwoording van de grond (en afval)stromen stelde ook een positieve uitwerking hebben gehad op een goede beheersing van de stoffenstromen in bredere zin en het bewustzijn hieromtrent. Dit kan door de Wbm maatregel verminderen.

4.2.6 Conclusies

Voor de grond uit ontgravingen en het residu van reiniging grond kunnen de consequenties van de Wbm maatregel als volgt worden samengevat:

- De Wbm maatregel geeft wel bepaalde (financiële) prikkels voor wijzigingen van grondstromen in de richting van meer verwerken en minder storten, maar de technische mogelijkheden om deze verschuiving (namelijk meer verwerking van grond die nu als niet reinigbaar wordt aangemerkt) te realiseren zijn beperkt. De financiële prikkel kan ook worden afgezwakt door andere zaken (zoals bijvoorbeeld een mogelijke verlaging van de stortkosten als reactie op de heffing of de bijdrage in de saneringskosten in het kader van de bedrijvenregeling);
- Het belangrijkste netto effect van de Wbm maatregel op de grondstromen zal naar verwachting een mogelijke (beperkte) verschuiving zijn van afvoer van ontgraven grond naar stortplaatsen in de richting van afvoer naar natte reiniging en immobilisatie en naar hergebruik. Deze verschuiving zal met name moeten worden gerealiseerd door een meer selectieve ontgraving. Daarnaast kan wellicht ook een beperkte verschuiving worden bewerkstelligd van natte reiniging naar immobilisatie. Deze verschuiving kan groter worden indien immobilisatie als verwerkingsmethode gelijk wordt gesteld met natte reiniging. Overige verschuivingen lijken, puur op basis van de Wbm maatregelen niet noemenswaardig plaats te vinden;
- Behalve de Wbm maatregel spelen er nog tal van andere ontwikkelingen die een (grotere) invloed kunnen hebben op de omvang en het verloop van de grondstromen, zoals de aanpassing van het bodembeleid (waardoor mogelijk minder grond wordt ontgraven en afgevoerd) en de voorgenomen versoepeling van het bouwstoffenbesluit (waardoor grond gemakkelijker voor hergebruik in aanmerking komt);
- De Wbm maatregel zal leiden tot een beperkte vereenvoudiging van de belastingheffing, met meer eenduidigheid en wat minder administratieve/organisatorische inspanningen voor stortbeheerders en reinigers. De vereenvoudiging van de belastingheffing zal met name tot verminderde handavingsinspanningen van de belastingdienst (en het OM) leiden;
- Het toezicht van de belastingdienst op de grondstromen op en naar de stortplaatsen zal verminderen als gevolg van de Wbm maatregel. Als dit niet wordt gecompenseerd door een betere handhaving vanuit de Wm, waar de milieuhandhaving in feite ook primair thuishoort, dan is sprake van achteruitgang op het gebied van handhaving.

4.3 Residu van dakgrind

4.3.1 Situatie

In 2003 werd ca. 3.500 ton residu van het reinigen van dakgrind gestort (bron SCG 2003). Het overgrote deel hiervan is afkomstig van de van der Kooij Groep. Bij deze verwerker wordt onder meer dakgrind gereinigd (gewassen). Het dakgrind is doorgaans sterk verontreinigd met organisch materiaal, lood, zink en pak's.

De in het LAP opgenomen de minimumstandaard voor dakgrind is het reinigen en het nuttig toepassen van het grind. De restanten teer, bitumen en deposities uit de lucht mogen worden gestort. In het LAP is daarbij de overweging opgenomen dat de minimumstandaard voor dakgrind milieuhygiënisch gewenst is; nuttige toepassing als materiaalhergebruik bespaart het gebruik van primaire bouwstoffen en door middel van het reinigen wordt voorkomen dat ongewenste verontreinigingen onnodig worden verspreid.

Het residu van dakgrind wat na de reiniging vrijkomt moet worden gestort. Tot op heden werd hierover de Wbm-heffing betaald aangezien deze stroom niet als grond werd gezien waarvoor met een SCG verklaring een vrijstelling kon worden verkregen. Hiertegen is door de van der Kooij Groep geprocedeerd en met succes want door de Raad van State is besloten dat deze stroom wel in aanmerking komt voor de vrijstelling.

Door de van der Kooij Groep is aangegeven dat veel van het dakgrind wat op dit moment wordt aangeboden verwerkt wordt bij puinbrekers. Daarnaast wordt dakgrind in toenemende mate verwerkt in afval-ovens aangezien het dakgrind een positieve effect heeft op de trommels van de oven (het dakgrind schuurt de trommel) hetgeen strikt genomen niet toegestaan is volgens het LAP.

4.3.2 Kosten-consequenties

Hoewel nu reeds over het residu van dakgrind de Wbm-heffing wordt betaald betekent de Wbm maatregel dat de verwerking van dakgrind ten opzichte van de alternatieven duurder wordt. Tot op heden werd door de verwerker de Wbm-heffing namelijk niet volledig doorbelast in de verwerkingstarieven in afwachting van het bezwaar wat hiertegen was aangetekend. Het reinigen van dakgrind is zonder de volledige doorbelasting van de Wbm heffing al duurder dan de beschikbare alternatieven. Het reinigen kost op dit moment ongeveer 20 euro terwijl een puinbreker het dakgrind accepteert voor 5 euro. Het residu bedraagt na reiniging is ca. 10% waardoor het afschaffen van de vrijstelling leidt tot een verhoging van iets minder dan 1,50 euro. De alternatieven hebben niet te maken met een stijging van de storkosten als gevolg van het afschaffen van de vrijstelling.

	In huidige situatie (euro/ton)	Na afschaffing Wbm vrijstelling (euro/ton)
Kosten reinigen	20	21,50
Kosten puinbreker	5	5
Kosten nieuw grind	9	9

4.3.3 Consequenties voor grondstromen

De voorgenomen maatregel leidt tot een verdere verslechtering van de concurrentiepositie van het verwerken t.o.v. de alternatieven. Overigens is het effect beperkt aangezien nu reeds een groot verschil bestaat tussen het verwerkingstarief en de alternatieven. Dit betekent dat er naar verwachting geen grote verschuiving in de grondstromen zal plaatsvinden.

Wel betekent de Wbm-maatregel dat in plaats van een beoogde prikkel om meer te gaan reinigen de prikkel om niet te reinigen wordt versterkt. In het LAP is juist aangegeven dat voorkomen moet worden dat ongewenste verontreinigingen onnodig worden verspreid. De verwerking van dakgrind bij een puinbreker, wat door de beoogde maatregel wordt bevorderd, strookt hier niet mee.

4.3.4 Vereenvoudiging belastingheffing

Aangezien tot op heden geen vrijstelling van de Wbm-heffing gold voor deze stroom, veranderd er qua administratieve belasting niets. Om het residu van dakgrind te kunnen storten is na afschaffing van de vrijstelling een verklaring nodig van SCG.

4.3.5 Consequenties toezicht

Het toezicht op het juist toepassen van de minimumstandaard is op dit moment onvoldoende om te voorkomen dat stromen niet op de in het LAP voorgeschreven wijze worden verwerkt. De Wbm maatregel zorgt ervoor dat de prikkel om te zoeken naar alternatieven voor reiniging toenemen wat betekent dat er tevens meer toezicht nodig is om ervoor te zorgen dat de verwerking geschied volgens de in het LAP opgenomen minimumstandaard. Er wordt op dit moment 3.500 ton residu gestort. Dit betekent (bij een percentage residu van ca.10%) dat 35.000 ton via reinigers wordt verwerkt en dat het overige dakgrind elders wordt verwerkt.

4.3.6 Conclusies

De Wbm maatregel verstrekt de prikkel om te zoeken naar alternatieven voor het reinigen van dakgrind. Het effect ervan is naar verwachting beperkt aangezien reeds een aanzienlijk prijsverschil bestaat met als gevolg dat er steeds minder dakgrind volgens de in het LAP opgenomen minimumstandaard gereinigd wordt. Een prikkel om meer dakgrind te reinigen is er niet door de beoogde maatregelen.

4.4 Residu ballastbedgrind

4.4.1 Situatie

Het residu ballastbedgrind komt vrij bij het reinigen van ballastbedgrind afkomstig van spoorwegen (spoorweggrind). In 2003 werd ca. **13.500** ton residu van het reinigen van ballastbedgrond gestort (bron SCG 2003).

De twee belangrijkste verwerkers van ballastbedgrond zijn Nijhoff Grindmaatschappij B.V. en Heijmans die allebei ca. 150.000 ton verwerken. Volgens Nijhoff Grindmaatschappij B.V. wordt er daarnaast nog eens ruim 100.000 ton via alternatieve routes verwerkt.

Het ballastbedgrind komt vrij bij werkzaamheden aan het spoor. Vroeger was dit geheel in handen van NS die ook zorgde voor de juiste verwerking van het ballastbedgrind (regionaal verdeeld naar Heijmans en Nijhoff). Op dit moment levert Prorail hiervoor bestekken waar aannemers op kunnen inschrijven. Hoewel door Prorail de juiste (erkende) verwerking van het ballastbedgrind wordt voorgeschreven zijn aannemers min of meer vrij om te kiezen voor de verwerker met als gevolg dat niet alle partijen bij Heijmans en Nijhoff worden aangeleverd. In het LAP is voor ballastbedgrind geen minimumstandaard voor de verwerking ervan opgenomen. In het algemeen heeft reinigen echter voorkeur boven andere technieken waarbij de verontreiniging niet verwijderd wordt.

Het residu wat na de reiniging vrijkomt is verontreinigd en moet worden gestort. Tot ca. drie jaar geleden werd hierover geen Wbm-heffing betaald. Volgens de belastingdienst ten onrechte en vanaf dat moment was afdracht van Wbm-heffing voor deze residu-stroom een feit. Hiertegen heeft een van de partijen, Nijhoff, bezwaar aangetekend en met succes want door de Raad van State is besloten dat deze stroom wel in aanmerking komt voor de vrijstelling.

4.4.2 Kosten-consequenties

Het afschaffen van de vrijstelling betekent dat voor de ondoener van het ballastbedgrond de verwerking ervan bij Nijhoff ten opzichte van de alternatieven duurder wordt. Hoewel reeds Wbm-heffing over het residu werd afgedragen bracht Nijhoff dit niet in rekening bij zijn klanten. Nijhoff was overtuigd van haar gelijk en nam het financiële risico. De andere verwerker heeft geen bezwaar aangetekend. Dit betekent dat bij deze verwerker geen wijziging te zien is in de verwerkingskosten.

De huidige kosten voor de verwerking van schoon ballastbedgrind bedragen 6-7 Euro, maar kan oplopen tot 40 Euro bij zwaar verontreinigde partijen. Een puinbreker verwerkt hetzelfde relatief schone materiaal voor ca. 3-4 Euro.

De hoeveelheid residu bij schoon ballastbedgrond na verwerking is ongeveer 3-4 %. De totale invloed op de verwerkingskosten bedraagt dan ruim 0,50 Euro en is dus beperkt.

	In huidige situatie (euro/ton)	Na afschaffing Wbm vrijstelling (euro/ton)
Kosten reinigen (schoon)	6-7	6,50 – 7,50
Kosten puinbreker	3-4	3-4

4.4.3 Consequenties voor grondstromen

De voorgenomen maatregel heeft een beperkt negatief effect op het reinigen van het ballastbedgrind. Aangezien het storten van het vervuilde residu duurder wordt, wordt ook de reiniging ten opzichte van alternatieven waarbij geen residu wordt gestort duurder. Verwacht wordt dan ook dat er nog minder partijen voor reiniging worden aangeboden en dat meer ballastbedgrind bij puinbrekers zal worden verwerkt. Aangezien er geen minimumstandaard is voor de verwerking van ballastbedgrind kan er sneller worden gekozen voor eventuele alternatieven.

Het bovenstaande geldt overigens alleen voor de verwerker die tot op heden niet de Wbm-heffing heeft doorbelast. Voor de verwerker die geen bezwaar heeft aangetekend veranderd er in feite helemaal niets in de verwerkingskosten en heeft de Wbm-maatregel geen gevolgen.

De aannemers spelen een cruciale rol. Zij bepalen waar zij het grind laten verwerken, met daarbij de kanttkening dat Prorail wel voorschrijft dat het grind op de juiste wijze moet worden verwerkt.

4.4.4 Vereenvoudiging belastingheffing

Aangezien tot op heden geen vrijstelling van de Wbm-heffing gold voor deze stroom, veranderd er qua administratieve belasting niets. Om het residu van ballastbedgrind te kunnen storten is na de invoering van de nieuwe definities voor grond een niet reinigbaarheidsverklaring van het SCG nodig.

4.4.5 Consequenties toezicht

Het toezicht op de verwerking van het ballastbedgrind is op dit moment onvoldoende om te voorkomen dat stromen niet gereinigd worden en op alternatieve wijze verwerkt. Door Prorail wordt wel voorgeschreven hoe de aannemers het grind zouden moeten verwerken maar hierop wordt niet getoetst. Er wordt een deel door puinbrekers verwerkt waardoor verontreinigingen (onnodig) worden verspreid.

4.4.6 Conclusies

De Wbm maatregel kan het effect wat nu reeds plaatsvindt versterken: er wordt ballastbedgrind bij puinbrekers aangeboden voor verwerking en niet gereinigd volgens de

voorgeschreven methode. Door de stijging van de stortkosten wordt juist de prikkel vergroot niet te gaan reinigen en te kiezen voor alternatieven.

4.5 Boorgruis OBM/WBM

Bij gas- en olieboringen komt boorgruis vrij. Men gebruikt een soort pap, boorspoeling, om dit gruis naar boven te pompen. De spoeling dient ook als smeer- en koelmiddel voor de boorbeitel en om tegendruk te bieden als een onder druk staand olie- of gasveld wordt aangeboord. Het type boorspoeling dat nu verreweg het meest wordt toegepast, is de spoeling op waterbasis, de zogeheten water based mud (WBM). Deze bevatten geen olie, maar nog wel chemicaliën. Het gebruik van een boorspoeling op oliebasis (ofwel oil based mud, OBM), waardoor het boorgruis ernstig verontreinigd raakt met olie is sterk afgenomen.

De verwerking van OBM en WBM wordt door een beperkt aantal hierin gespecialiseerde bedrijven uitgevoerd. In 2003 kwam ca. 20.000 ton residu van OBM vrij en ca. 7.000 ton WBM vrij wat werd gestort (bron SCG 2003). Er zijn 4-6 aanbieders in Nederland actief.

De in het LAP opgenomen de minimumstandaard voor het bewerken van oliehoudende boorspoeling en boorgruis is scheiding door middel van destillatie in een herbruikbare olie die weer geschikt is voor het oorspronkelijke doel (productthergebruik) en een minerale stof. Voor zover kon worden achterhaald is voor WBM is in het LAP niet specifiek aangegeven hoe dit zou moeten worden verwerkt.

Tot op heden werd over het residu OBM Wbm-heffing betaald aangezien deze stroom niet als grond werd gezien waarvoor met een SCG verklaring een vrijstelling kon worden verkregen. Hiertegen is door een van de verwerkers (CMF) geprocedeerd en met succes want door de Raad van State is besloten dat deze stroom wel in aanmerking komt voor de vrijstelling. Voor het residu van WBM gold een vrijstelling aangezien deze stroom werd aangeduid als grond.

4.5.1 Kosten-consequenties

Aangezien de aanbieders van OBM tot op heden altijd al de verwerkingskosten inclusief Wbm-heffing betaalden verandert er voor deze aanbieders feitelijk niets in de verwerkingskosten. Wel heeft de verwerker van OBM tot op heden altijd op de facturen aangegeven wat het aandeel is van de heffing in de totale verwerkingskosten met het idee dat na het winnen van de rechtszaak deze kosten zouden kunnen worden gerestitueerd. Hoewel deze klanten tot op heden dus ook al zijn geconfronteerd met verwerkingstarief waarin de Wbm-heffing was opgenomen hield men wel altijd rekening met het feit dat deze kosten in de toekomst zouden kunnen worden gerestitueerd.

Voor het residu van WBM werd tot op heden geen heffing afgedragen wat betekent dat de werkingskosten van deze stroom zullen stijgen. Van het WBM moet ca. 10%¹⁴ worden gestort wat betekent dat de verwerkingskosten zullen stijgen met ca. € 1,40.

4.5.2 Consequenties voor grondstromen

Voor OBM betekent het afschaffen van de vrijstelling qua kosten feitelijk niet veel aangezien tot op heden ook al een heffing werd afgedragen. In het verleden werd dit echter gedaan met de kans dat deze kosten zouden kunnen worden gerestitueerd terwijl er nu een zekere afdracht zal plaatsvinden. De verwachting is volgens de belangrijkste verwerker van OBM dat door de ontdoeners mogelijk sneller voor een alternatieve verwerking zal worden gekozen hoewel dit volgens het LAP niet is toegestaan. Alternatieve verwerking vindt volgens deze verwerker nu ook al plaats, maar op beperkte schaal.

Voor WBM betekent de verhoging van de verwerkingstarieven, als gevolg van hogere stortprijzen, een verslechtering van de concurrentiepositie en een mogelijk lager aanbod bij de verwerker. De stijging van de verwerkingskosten en de alternatieven zijn echter beperkt en de aanbieders zijn veelal grote spelers die hun reputatie niet in de waagschaal willen leggen door het kiezen van een verwerking in het grijze circuit. Wel zou sneller kunnen worden onderzocht of alternatieve verwerking kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in het buitenland, of door het terugvoeren van het boorgruis in de grond. Opvallend is dat slechts één verwerker van WBM residu met een niet reinigbaar verklaring van SCG laat storten terwijl zij niet met alle potentiële aanbieders van WBM zaken doen. Deze partijen worden dus nu ook al op een alternatieve wijze verwerkt, maar wat er met het residu gebeurd kon in deze studie niet worden achterhaald.

4.5.3 Vereenvoudiging belastingheffing

Aangezien tot op heden geen vrijstelling van de Wbm-heffing gold voor OBM, verandert er qua administratieve belasting niets. Wel is er omdat deze stroom in de toekomst mogelijk wordt aangemerkt als grond een niet reinigbaarheidsverklaring nodig van het SCG.

Voor WBM bestond wel een vrijstelling van de heffing, maar door de verschillende partijen is aangegeven dat geen vereenvoudiging wordt verwacht in de administratieve organisatie.

4.5.4 Consequenties toezicht

Het toezicht op de juiste verwerking van het residu OBM is volgens een van de verwerkers op dit moment beperkt. Niet alle partijen zouden bij hem of de enige concurrent aangeboden worden voor verwerking. Dit zou betekenen dat deze partijen niet volgens de in het LAP voorgeschreven wijze worden verwerkt. Aangezien de verwachting is dat verwerking in het

¹⁴ Dit percentage kan aanzienlijk variëren afhankelijk van de aangeboden partij.

grijze circuit door de Wbm maatregel kan toenemen is een beter toezicht op de juiste verwerking van deze stromen gewenst.

Voor het residu van WBM veranderen de verwerkingskosten wel maar de verwachting is dat beperkt zal worden gekozen voor alternatieven. Dit is met name ingegeven door het feit dat de enkele grote ontdoeners naar de mening van de verwerker niet snel voor een andere verwerking zullen kiezen vanwege de mogelijke reputatierisico's die daarmee gepaard zouden kunnen gaan.

4.5.5 Conclusies

Voor zowel het residu van OBM als WBM veroorzaakt de maatregel zeker geen prikkel voor reiniging.

Sterker nog voor het residu van WBM nemen de verwerkingskosten toe en dus ook de prikkel voor het zoeken naar alternatieven. De verwachting is echter dat beperkt zal worden gekozen voor alternatieven gezien de grote aanbieders en de mogelijke reputatierisico's die gepaard zouden kunnen gaan met een alternatieve verwerking.

De prikkel om te zoeken naar alternatieven geldt in beperkte mate voor het residu OBM aangezien daar nu reeds heffing over werd afgedragen. Aangezien dit werd gedaan met de verwachting dat deze gelden zouden worden gerestitueerd zal met een zekere verhoging de neiging voor het kiezen van het grijze circuit groter worden. Het effect hiervan op de grondstromen is echter naar verwachting beperkt aangezien in het LAP een minimumstandaard is opgenomen en het zoeken naar alternatieve routes op die manier wordt ontmoedigd.

4.6 Residu RKGV en zeefzand

4.6.1 Situatie

Zowel het residu van RKGV als zeefzand worden momenteel als 'afval' aangemerkt met de consequentie dat hierover bij het storten een Wbm-heffing moet worden betaald. In de toekomst echter, met de nieuwe definitie van grond, worden deze stromen waarschijnlijk als 'grond' geclassificeerd. Dit zou betekenen dat in de periode van ca 1-9-04 tot 1-1-2005 (nieuwe definitie grond en nog vrijstelling Wbm heffing grond) tijdelijk geen heffing voor deze stroom verschuldigd is.

In 2003 kwam ca. 120.000 ton residu van RKGV en zeefzand vrij wat werd gestort (schatting SCG 2003). In het LAP is voor zowel zeefzand als RKGV een minimumstandaard opgenomen. De minimumstandaard voor brekerzeefzand en sorteerzeefzand is nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik. De minimumstandaard voor het be- en verwerken van veegafval en RKG-slib is het scheiden in een inerte fractie en een restfractie,

waarna de inerte fractie, al dan niet na reiniging, nuttig wordt toegepast. De minimumstandaard voor het verwerken van de restfractie (exclusief het inerte deel) van veegafval en RKG-slib, alsmede voor markt- en drijfval, is verwijderen door verbranden, waarbij aan reststoffen minder dan 5% van de ingangshoeveelheid restfractie (op gewichtsbasis) wordt gestort.

4.6.2 Kosten-consequenties

Ten opzichte van de huidige situatie verandert er door de Wbm-maatregel in de kostenstructuur voor de reiniging van zeezand of RKGV niets. Wel zullen er als gevolg van de verwachte definitieve wijzigingen van afval naar grond in de toekomst depotkeuringen moeten worden uitgevoerd voor de afvoer van het residu van zeezand en RKGV naar stortplaatsen zoals dit voor grondstormen verplicht is.

4.6.3 Consequenties voor grondstromen

In principe gaat er voor deze stroom ten opzichte van de huidige situatie geen financiële prikkel uit van de Wbm maatregel om meer partijen te gaan verwerken. Wijzigingen in grondstormen worden dan ook niet voorzien.

Wel zal in de periode 1-9-04 tot 1-1-2005 het storten van dit residu tijdelijk voordeliger worden, hetgeen een tijdelijke aanzuigende werking naar stortplaatsen zou kunnen betekenen.

4.6.4 Vereenvoudiging belasting heffing

Aangezien tot op heden geen vrijstelling van de Wbm-heffing gold voor deze stroom, veranderd er qua administratieve belasting niets.

4.6.5 Consequenties voor toezicht

Aangezien er geen verandering optreedt voor de verwerking van deze stromen zijn er tevens geen consequenties voor het toezicht op deze stromen vanuit de Wm.

4.6.6 Conclusie

Ten opzichte van de huidige situatie verandert er door de Wbm maatregel niets. Daarom levert voor zowel RKGV als zeezand de Wbm maatregel geen positieve of negatieve prikkel op om meer te reinigen. Evenmin levert het voordelen op ten aanzien van de administratieve belasting.

5 Samenvatting en conclusies

In het kader van de uitgevoerde verkenning zijn globaal de consequenties van de afschaffing van de Wbm vrijstelling voor het storten van niet reinigbare verontreinigde grond (Wbm maatregel) in kaart gebracht. De belangrijkste conclusies zijn hieronder weergegeven. Hierbij is onderscheid gemaakt in de volgende zaken:

- Financiële consequenties
- Consequenties op het verloop van grondstromen
- Consequenties vereenvoudiging belastingheffing
- Consequenties voor het toezicht

5.1 Financiële consequenties

In de onderstaande tabel zijn de meerkosten voor de bodemsaneringsoperatie weergegeven bij een strikte doorvertaling van de Wbm maatregel naar de stortkosten (op basis van het grond aanbod in 2003).

	Te storten hoeveelheden	Meerkosten euro/ton	Toename stortkosten (euro)
Grond uit ontgravingen	267.000	13,79	3.681.930
Residu reiniging grond	336.000	13,79	4.633.440
<i>Totaal</i>			8.315.370

De financiële consequenties van de Wbm maatregel voor de residuen van dakgrind, ballastbedgrind en boorgruis OBM zijn afhankelijk van de interpretaties van de uitspraken van de RvS en het definiëren van deze categorieën als afval of grond (variërend van 0 tot 510.230 euro).

De financiële consequenties voor WBM bedragen 96.530 euro. Voor het residu RKGV en zeefzand zijn er geen financiële consequenties, aangezien voor deze categorie ook al in de huidige situatie Wbm heffing geldt.

Opgemerkt moet worden dat de hier berekende meerkosten vooralsnog als een (theoretisch) maximum moeten worden gezien. Als gevolg van de Wbm maatregel kunnen namelijk verschuivingen optreden, zoals in de onderhavige rapportage beschreven, die het uiteindelijke financiële effect van de maatregel kunnen beïnvloeden. Daarnaast zijn er ook andere ontwikkelingen, los van de Wbm maatregel, die een effect kunnen hebben op het uiteindelijke kostenplaatje (zoals bijvoorbeeld het gewijzigde bodembeleid).

Om te voorkomen dat als gevolg van de meerkosten van bodemsanering door de Wbm maatregel minder zal worden gesaneerd, zou de heffingsopbrengst kunnen worden “teruggesluisd” naar het bodemsaneringsbudget.

5.2 Consequenties verloop grondstromen

Eerst zal worden aangegeven wat de **financiële prikkels** zijn die de Wbm maatregel met zich meebrengt, los van wat technisch of op basis van wet- en regelgeving mogelijk is. Daarna zal worden ingegaan op het **feitelijke effect** dat de financiële prikkel kan hebben op het verloop van de grond stromen, gebaseerd op de technische haalbaarheid, wet- en regelgeving en evt. andere overwegingen.

Financiële prikkels

- Ten aanzien van de grond uit ontgravingen en het residu van reiniging grond is er sprake van een positieve (financiële) prikkel in de richting van meer reiniging (en immobilisatie/nuttige toepassing) en minder storten als gevolg van de WBM maatregel;
- Voor grond uit ontgravingen is er behalve een positieve prikkel in de richting van meer reiniging echter ook een positieve prikkel in de richting van het grijze circuit (meer opmengen tot hergebruikgrond) en meer export naar het buitenland;
- Ten aanzien van de stromen dakgrind, ballastbedgrind, OBM en WBM is er daarentegen sprake van een negatieve prikkel in de richting van meer reiniging;
- Voor RKGV en zeezand is er geen sprake van een prikkel.

Feitelijk verloop van de grondstromen

- De positieve/negatieve prikkels als gevolg van de Wbm-maatregel zijn voor de meeste stromen groter dan de verwachte realisatie hiervan. Redenen hiervoor zijn onder meer technische haalbaarheid, aanwezigheid van minimum verwerkingstandaarden en andere wet- en regelgeving. In een aantal gevallen zal door de Wbm maatregel een bestaande prikkel slechts licht worden versterkt.

Uit de verkenning is niet gebleken dat de Wbm maatregel substantiële consequenties zal hebben voor het verloop van de grondstromen. Wel worden een (beperkte) verschuiving van storten van grond uit ontgravingen naar natte reiniging, immobilisatie en hergebruik voorzien en een (beperkte) verschuiving van natte reiniging naar immobilisatie.

- Door de verhoging van de kosten van natte reiniging als gevolg van de Wbm maatregel kan een (klein) deel van de grond die nu op basis van de economische criteria als reinigbaar wordt beschouwd straks als niet reinigbaar worden aangemerkt. Dit zou kunnen worden voorkomen door het economische criterium met hetzelfde bedrag te verhogen.

5.3 Consequenties vereenvoudiging belastingheffing

- Bij geen van de grondstromen wordt verwacht dat de Wbm maatregel zal leiden tot noemenswaardige voordelen ten aanzien van de administratieve inspanningen bij

ontdoeners, reinigers en stortplaatsen. SCG verklaringen blijven nodig en ook administratieve verplichtingen vanuit andere wet- en regelgeving;

- Wel worden beperkte voordelen gezien in de grotere eenduidigheid die de Wbm maatregel met zich meebrengt en het voorkomen van discussies (met de belastingdienst) die niet altijd het milieubelang dienen;
- De Wbm maatregel zal de handhavingsinspanningen van de belastingdienst op de stortplaatsen vereenvoudigen.

5.4 Consequenties toezicht

- Het toezicht van de belastingdienst op grondstromen van stortplaatsen zal verminderen. In de nieuwe situatie is de verklaring van het SCG en de toets of grond reinigbaar is of niet, niet meer van belang voor de belastingdienst. Aangezien de handhaving van de belastingdienst als stringent wordt ervaren en de handhaving vanuit de Wm op dit punt beperkt, verliest het toezicht op de stortplaatsen door de Wbm maatregel aan waarde;
- Verwacht mag worden dat de eisen die het toezicht vanuit de belastingdienst aan de administratieve organisatie en de verantwoording van de grond- en afvalstromen stelde, ook een positieve uitwerking hebben gehad op een goede beheersing van de stoffenstromen in bredere zin en het bewustzijn hieromtrent. Dit kan door de Wbm maatregel verminderen;
- Om mogelijke negatieve gevolgen van het verminderde toezicht te voorkomen is een stringenter toezicht vanuit de Wm essentieel.

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde en geraadpleegde personen

Grondstroom	Naam	Organisatie	
Ontgraven/Reinigen	R.Cino	VROM	
	J. Weisscher		
	S. Heibloom		
	W. Willaart		
	A. Roelofzen		DCMR
	J. de Kruijf		Provincie Brabant
	B. Stookappe		BSB
	M. Jansen	SBNS	
	L. Bijlsma	NVPG	
	H, van Zoelen	SCG	
	M. Gadella		
T. Honders			
Thermische reiniging	A.Orbons	ATM	
	R. van Zundert		
Natte reiniging	A. Kok	Theo Pouw	
	J. van de Bom	BSN	
Biologische reiniging	R. de Jong	ANG Milieutechniek	
Immobilisatie	H. Breukelman	BAG	
Dakgrind	P. van de Kooij	Kooij Groep	
Boorgruis	W. van der Horst	CMF (Boorgruis OBM)	
	H. Westerhuis	OBM (Boorgruis WBM)	
	H. Koop	NAM	
Ballastbedgrind	Nijhoff	Grindmij (Ballastbedgrind)	
RKGV/zeefzand	De Vries	BRBS	
Storten	H. Hop	VAR (stortplaats)	