

Is de liberalisering te ver doorgeschoten?

door Ako Klein en Henk Mogezoomp

De afvalverwerkingsmarkt is aan alle kanten en voor alle spelers en in beweging. De liberalisering die enkele jaren geleden is begonnen, resulteert op dit moment in vooral vragen. Kiezen gemeenten nog voor gft-afval scheiden als er geen prijsverschil meer is tussen composteren en verbranden? Stijgen de verwerkingstarieven vanzelf weer en zo niet, hoe erg is dat dan? Kortom: zowel gemeenten als de afvalmarkt hebben behoefte aan duidelijkheid, stabiliteit, duurzaamheid en continuïteit. Is een soort NMa voor de afvalbranche hier wellicht een oplossing voor?

Even terug naar af. De afvalverbranding kent een relatief korte geschiedenis die grofweg begint in de jaren negentig van de vorige eeuw. De overheid investeerde in kapitaalintensieve verbrandingsinstallaties (AVI's), omdat de risico's voor de markt te groot waren. De situatie is nu anders. De technieken zijn bewezen, steeds verder verbeterd en AVI's zijn tegenwoordig ook energieproducenten en warmteleveranciers. Daarmee is een markt ontstaan die ook voor marktpartijen – zelfs van buiten de afvalbranche – interessant is. Zo is AVR niet meer in overheidshanden en investeren andere partijen zoals SITA en EON in een verbrandingsinstallatie. Het gevolg is dat er nu overcapaciteit ontstaan is die tot grote concurrentie bij een aantal aanbestedingen heeft geleid: het verwerkingstarief is grofweg gehalveerd.

Corrigeert de markt het zelf?

Tot de liberalisering was de verbrandingscapaciteit in Nederland gereguleerd. Ten tijde van de liberalisering was er ondercapaciteit in Nederland (en zeker in Duitsland). Dat is nu anders. Er is (beter: lijkt) overcapaciteit en de tarieven zijn zeer recent enorm gedaald. Hier reist een vraag van belang: corrigeert de markt dit zelf door de overcapaciteit eruit te halen of is er wellicht een soort van verbrandingsheffing nodig? En de 'R1-D10 kwestie', waarbij installaties al dan niet 'nuttige toepassing' gecategoriseerd worden met gevolgen voor de mogelijkheden voor grensoverschrijdend afvaltransport: wat zijn de gevolgen voor tarieven en capaciteit hierdoor nu en op termijn?

Er speelt nog veel meer. De sterke daling van de tarieven is inmiddels dusdanig dat het koffiedik kijken lijkt wat betreft de effecten daarvan. Zo konden overheidsgedomineerde verwerkers als HVC en Twence tot nu toe concurreren met de particuliere markt, en hun werkgebied vergroten. Dit wordt lastiger nu de tarieven in de markt lager liggen dan de prijs voor verbranding bij deze overheidsgedomineerde bedrijven. In hoeverre moeten deze bedrijven hun strategie aanpassen of omgooien?

Contractkwesties

Dan de 'consument', de gemeente, wat speelt daar en wat betekent dit voor de markt? Diverse gemeenten zijn voor lange termijn gebonden aan een bepaalde verwerker. Bijvoorbeeld omdat ze aandeelhouder zijn [zie figuur]. Maar ja, de huidige tarieven liggen duidelijk lager dan de tarieven in deze 'gebonden gemeenten'. Er zijn gemeenten die contracten hebben met soms wel het drievoudige van de huidige tarieven die nog lange tijd doorlopen. Welke situatie ontstaat daar? Waarschijnlijk veel druk van de politiek om tarieven te laten dalen. Het is dan de vraag hoe de bedrijven gaan reageren. En hoe reageren de gebonden gemeenten op hun beurt als er geen ruimte is om tarieven te verlagen?



Ako Klein

Wat als...

Een onderwerp om ook even in de spotlights te zetten is 'duurzaamheid'. Hoe staat het met de huidige beleidslijn waarbij gestreefd wordt naar zo veel mogelijk bronscheiding? Kiezen gemeenten nog steeds voor ge-

scheiden gft-afvalinzameling als er geen prijsverschil meer is tussen composteren en verbranden? Wordt compostering minder interessant voor gemeenten nu er meer beleidsruimte komt doordat de standaard voor organisch afval 'nuttige toepassing' lijkt te worden en niet langer 'nuttige toepassing door materiaalhergebruik'?

Recycling zou kostentechnisch steeds minder interessant kunnen worden. Maar in hoeverre leidt dit tot verminderde afvalscheiding? Diverse partijen in de recyclingbranche zijn hier stellig over²: de recyclingsmarkt staat onder druk. Maar ja, overheden stellen vaak expliciete eisen aan recycling en er is lang niet altijd de vrijheid om afvalstromen om kostentechnische redenen van de ene op de andere dag niet meer gescheiden te verwerken en ze met het restafval te verbranden. Harde cijfers ontbreken vooralsnog, wat inspelen op deze ontwikkeling voor de afvalbranche lastig maakt.



Henk Mogezoomp

Daar komt nog bij dat de invloed van de recessie op het aanbod van te recyclen materiaal lastig in te schatten is. Het aanbod van recyclebaar materiaal is sterk afgenomen (bijvoorbeeld doordat minder mensen hun huisraad op dit moment vervangen of verbouwingen worden uitgesteld), maar ook de vraag naar gerecycled materiaal neemt af door het dalen van grondstofprijzen (de recessie heeft in de glasmarkt geleid tot een overschot aan glasscherven en de afzet van papier en karton is bijvoorbeeld tot 20% afgenomen³).

Overheid aan jasje trekken

Wat verder nog even mag worden aangehaald is de verbrandingsbelasting die is opgenomen in het tweede landelijk afvalbeheerplan (LAP2). Deze is geïntroduceerd, maar vooralsnog is de hoogte van die belasting

gelijk aan nul. Vanuit de recyclingbranche klinkt er al enige tijd een roep richting overheid om in te grijpen en ook in de politiek wordt de verbrandingstax genoemd⁴. De vraag is echter of dat verstandig is, want zijn de effecten van dergelijke kortetermijn-maatregelen niet veel te onzeker? Wat gebeurt er bijvoorbeeld in de gemeenten die nu al een hoog tarief kennen? En hoe reageren de aandeelhouders van overheidsgedomineerde verbrandingsinstallaties hierop?

Kortom: veel vragen die de branche in grote onzekerheid brengen. Nu kent iedere transitie van een gereguleerde naar een 'vrije' markt onvolkomenheden. En dat is ook niet te voorkomen. Het is echter wel van belang dat binnen een 'acceptabele periode' het gewenste 'eindresultaat' bereikt wordt. In een gereguleerde markt voert de overheid uit en stelt daar duidelijke eisen aan. Liberalisering is dan ook het proces van privatiseren en dereguleren, afhankelijk van de gradatie van liberalisering en vraagstukken die er spelen. Bij volledige liberalisering zijn er niet (of nauwelijks) regels en kan iedere partij vrij toetreden, zoals nu het geval is in de afvalbranche. Echter, meer marktwerking introduceren door gedeeltelijke liberalisering kan ook. Daarbij worden door regels – inspeland op de marktwerking – aanvullende randvoorwaarden gecreëerd om ongewenste effecten tegen te gaan. Zo is ook de energiesector niet van de een op de andere dag volledig geliberaliseerd, maar is dat gefaseerd aangepakt. Het lijkt er echter op dat behoefte aan het creëren van marktwerking steeds wordt vertaald naar volledige liberalisering, ook in de afvalbranche.

Bij volledige liberalisering ontstaan er sterke markt-effecten. Bijvoorbeeld door nieuwkomers die voor sterke concurrentie zorgen, maar ook door bedrijven die zich uit de markt terugtrekken, omdat zij hun bedrijfsstrategie wijzigen. Dit kan tot een instabiele markt leiden: grote prijsschommelingen, onzekerheid of zelfs onvoorspelbaarheid en kortetermijn-gedrag (weinig oog voor duurzaamheid). Met de juiste langetermijn-regulering kan dat voorkomen worden.

Pleidooi

Ons inziens past een gedeeltelijk gereguleerde markt in dit soort situaties het best. Ons pleidooi is dan ook om op basis van een toekomstvisie van de verwerkingsmarkt – in relatie tot het VROM-beleid dat zich richt op duurzaamheid en hergebruik – te bepalen welke randvoorwaarden voor het ontstaan van de gewenste situatie 'vanzelf' aanwezig zijn in een liberale markt en welke randvoorwaarden door de overheid gecreëerd moeten worden.

Wellicht blijkt daarbij dat in de verbrandingsmarkt niet zo veel gereguleerd hoeft te worden. Hoe ging dat dan bij andere geliberaliseerde markten? Telefonie en elektriciteit lijken daarbij interessant. De telefonie is van

een overheidsmarkt intussen een gereguleerde 'vrije markt'. De voormalige PTT is niet meer in overheidshanden en heeft diverse concurrenten gekregen. Maar.. om problemen te voorkomen is er een soort 'gatekeeper', de OPTA (een Zelfstandig Bestuursorgaan, geen inmeniging van maar wel verantwoordelijkheid van Ministerie van Economische Zaken), die de markt scherp in de gaten houdt, zorgt voor concurrentie en zo nodig regels stelt om de belangen van de consument te borgen. De rol daarvan heeft zich inmiddels bewezen. In de afvalbranche kun je wellicht een vergelijkbare partij overwegen die de grote lijnen in de gaten houdt, analyseert en daarbij kijkt naar prijsontwikkelingen, marktaandeel etc. – maar vooral ook duurzaamheid – en de 'gebruikers' informeert over wat voor hen van belang is. Zo zie je in de afvalbranche rond storten al een regulerende rol door SenterNovem.

Hoe doen ze dat in de energiesector?

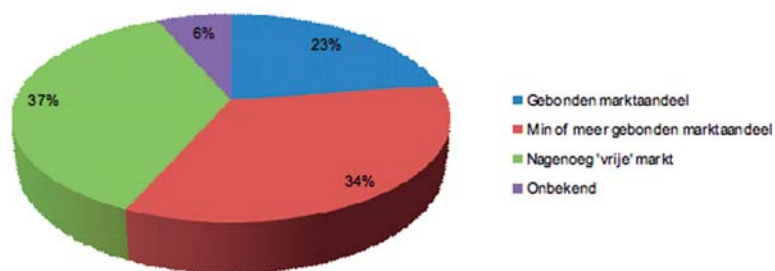
Ook de energiemarkt is interessant en biedt wellicht nog meer handvatten. Hoe is het daar geregeld? Immers: net als die markt heeft ook de afvalverbrandingsmarkt een nadrukkelijk publiek belang: het afval moet (zo duurzaam mogelijk) verwerkt worden tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven. Een dergelijke markt zou zich moeten kenmerken door continuïteit en stabiliteit. In het verleden was dit het geval, maar ontbrak het aan voldoende marktwerking. Inmiddels is die markt niet meer weg te denken. Maar... leveranciers en netbeheerders staan wel degelijk onder toezicht van de overheid. De Energiekamer (EK) van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is daarvoor de verantwoordelijke instantie. De Energiekamer stelt de tarieven voor de netwerkkosten vast, verleent de vergunningen aan leveranciers voor gas, elektriciteit en groene stroom en controleert de wijze waarop energiebedrijven opereren in de vrije markt. Zo gebruikt de Energiekamer een scorekaart waarop de prestaties van energieleveranciers onderling worden vergeleken. De Energiekamer stelt de tarieven voor de netwerkkosten vast, verleent de vergunningen aan leveranciers voor gas, elektriciteit en groene stroom en controleert de wijze waarop energiebedrijven opereren in de vrije markt.

Maar ook die markt komt nog ontwikkelingen tegen die lastige vraagstukken met zich meebrengen. In de Volkskrant van 17 augustus jl. wordt door hoogspanningsnetbeheerder Tennet en het platform Duurzame Elektriciteitsvoorziening melding gemaakt van 'file op het net'. Een teveel aan energiecentrales en de verplichting die er dan is om het energienet uit te breiden, leidt wellicht tot onnodig extra kosten voor de consument en/of vermindering van duurzame energie. Vergelijkbare vraagstukken spelen in de afvalmarkt of kunnen nog gaan spelen.

Denk er in ieder geval over na

Het de vraag of de afvalmarkt op dit moment voldoende stabiel is gezien de onzekere toekomst. Wellicht hierdoor vraagt de branche de overheid inmiddels om snel in te grijpen. De vraag is echter wat de juiste maatregelen zijn. Zonder dat vooraf goed te bestuderen, loopt de overheid het risico om het ene symptoom te bestrijden en tegelijkertijd nieuwe problemen te creëren. Wij denken dat een soort van NMa voor de afvalbranche een overweging kan zijn. Maar dan wel in een vorm waarbij ad-hoc ingrepen worden voorkomen en duurzaamheid is geborgd.

In onderstaande diagram is op basis van een analyse van KplusV weergegeven welk deel van de markt gebonden is⁵.



Auteurs: Aiko Klein en Henk Mogeboom, senior adviseurs bij KplusV organisatieadvies

1 De prijs voor gft-afvalverwerking (composteren) is in de loop der jaren sterk gedaald van meer dan €80 per ton eind vorige eeuw naar circa €40 per ton. Sommige gemeenten betalen zelfs nog maar €35 per ton. De prijs voor restafval is recent ook sterk gedaald van een gangbaar tarief van circa €120 per ton naar circa €60 per ton of lager. Met een kostenverschil in de verwerking van €40 per ton is een separate inzameling niet alleen milieu-, maar ook kostentechnisch te rechtvaardigen. Met een verschil van rond de €20 per ton is dat een stuk lastiger.

2 In de brandbrief van 11 september aan de Minister stelt de Recyclingbranche dat door overcapaciteit op de verbrandingsmarkt de recyclingsector sterk onder druk staat. Zie ook 'Van onder- naar overcapaciteit' Afval Online (mei 2009).

3 Opgaaf KVGO, brancheorganisatie voor de communicatie-industrie.

4 Als reactie op de hiervoor bedoelde brandbrief is in door de Tweede Kamer een belasting op de verbranding van reststoffen voorgesteld.

5 De gebonden gemeenten verwerken het afval bij een verbrandingsinstallatie waarvan zij zelf eigenaar zijn. De gemeenten op de nagenoeg 'vrije' markt hebben in principe een contract dat bij aflopen daarvan aanbesteed kan worden. Het min of meer gebonden marktaandeel kenmerkt zich door specifieke (logistieke) situaties, waardoor het lastig te voorspellen is of dit afval vrij op de markt zal komen of niet.