



In de branding

Auteur(s):

Dijkgraaf, E.

Aalbers, R.F.T.

Varkevisser, M.

*De auteurs zijn onderzoeker bij OC FEB.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4261, pagina D16, 22 juni 2000

Rubriek:

Dossier Liberalisering van netw erksectoren

Trefwoord(en):*De laatste jaren is het afvalbeleid in een aantal opzichten redelijk effectief geweest. Tegelijkertijd zijn echter de kosten van afvalverwijdering voor burgers en bedrijven sterk gestegen. Kan marktwerking in de afvalmarkt eraan bijdragen dat deze kosten dalen zonder dat de effectiviteit daar onder leidt?*

De afvalmarkt is op het eerste gezicht een complexe markt. De verschillende onderdelen zijn onderling sterk verweven. Zou deze markt aan zichzelf worden overgelaten dan bestaat een sterke neiging, zichtbaar in bijvoorbeeld Oost-Europese landen, om afval enkel te storten. In beginsel is dit namelijk de goedkoopste optie. In Nederland kennen we echter een prioriteitsvolgorde: eerst preventie, dan hergebruik, vervolgens verbranden en pas als geen van deze opties mogelijk is storten. De vraag die in dit artikel centraal staat is in hoeverre marktwerking bij kan dragen aan een verhoging van de efficiëntie in de afvalmarkt zonder dat dit ten koste gaat van de implementatie van de prioriteitsvolgorde. Om deze vraag te kunnen beantwoorden analyseren we eerst welke onderdelen van de afvalmarkt een tekort aan marktwerking laten zien. Vervolgens analyseren we de problemen die voortvloeien uit de introductie van meer marktwerking in deelmarkten waarvoor een dergelijk tekort opgaat. Tenslotte geven we aan welke oplossingen mogelijk zijn.

Huidige markt

In [tabel 1](#) zijn een aantal efficiëntiebeïnvloedende elementen per onderdeel van de afvalmarkt weergegeven, gekozen op basis van een samenvatting van empirische studies ¹. Allereerst zijn toetredingsbarrières van grote invloed op de prestaties van een markt. Wanneer sprake is van vrije toe- en uittreding zal de prikkel om efficiënt te werken groot zijn voor de reeds op de markt actieve bedrijven. Daarnaast is, zeker voor markten waar weinig (potentiële) toe- en uittreding plaatsvindt, de concentratiegraad een belangrijke variabele die kan duiden op inefficiëntie. Een derde efficiëntiebeïnvloedend element is de manier waarop de afstemming tussen vraag en aanbod plaatsvindt. Als dit via de markt gebeurt zullen bedrijven eerder tot efficiënt gedrag gedwongen worden dan wanneer regulering ingezet wordt om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen ².

Tabel 1. Efficiëntiebeïnvloedende elementen

	hoge toetredings- barrières	sterke concentratie	afstemming vraag en aanbod gereguleerd
preventie	nee	nee	nee
hergebruik	nee	soms	soms
verbranden	ja	nee	ja
storten	ja	ja	ja

Voor preventie is het duidelijk dat de markt in de huidige omgeving niet belemmerd wordt door afvalwetgeving ³. Over het algemeen wordt door de overheid hooguit een taakstelling opgelegd dan wel afgesproken. Voor hergebruik geldt, als gevolg van Europese regelgeving, dat sprake is van vrije toe- en uittreding op een Europese markt en is de concentratie en de afstemming tussen vraag en aanbod over het algemeen geen probleem. Wij zien daarom geen aanleiding uit te gaan van onvoldoende marktwerking op de markt voor preventie en hergebruik als gevolg van de huidige afvalstoffenwetgeving. Aangezien preventie en hergebruik goed zijn voor zo'n tachtig procent van de afvalmarkt, betekent dit dat het grootste deel van het afval marktconform verwerkt wordt.

Voor de stort- en verbrandingsmarkt geldt dat op cruciale onderdelen sprake is van elementen die de efficiëntie in potentie negatief beïnvloeden:

» vrije toetreding is niet mogelijk omdat de capaciteit gereguleerd wordt;

» verbrandingsinstallaties concurreren niet met stortplaatsen omdat het Besluit Stortverbod Afvalstoffen het storten van brandbaar afval verbiedt;

» voor de gemeentelijke aandeelhouders bestaat een prikkel om te zorgen dat het afval binnen de eigen installatie verwerkt wordt zodat voldoende aanbod gegarandeerd is (dubbele petten problematiek);

» voor de verbrandingsmarkt geldt dat de afstemming tussen vraag en aanbod voor een groot deel gereguleerd is door zogenaamde wurgcontracten tussen afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en gemeenten. Dit zijn overeenkomsten waarbij de prijs pas achteraf op basis van nacalculatie bepaald wordt. Op deze manier kan een AVI eventuele verliezen via de aandeelhouders (gemeenten) bij de gebonden gebruikers (burgers) in rekening brengen;

» voor de stortmarkt geldt dat de regionale zelfvoorziening, waarbij alleen provinciegrensoverschrijdende transporten toegestaan worden op grond van een planmatige aanpak, zorgt voor een sterke concentratie⁴.

Samenvattend zijn de stort- en verbrandingsmarkt de onderdelen van de afvalmarkt waar het het meest loont naar de mogelijke bijdrage te kijken van meer marktwerking.

Problemen

Tot nu toe wordt in het afvalbeleid vooral gediscussieerd over een beperkte rol van marktwerking. Interessant is echter de vraag wat er gebeurt als de stort- en verbrandingsmarkt echt in de branding van marktwerking worden geplaatst. Een drietal karakteristieken van deze markten zorgen ervoor dat problemen ontstaan bij het zonder meer introduceren van ingrijpende vormen van marktwerking.

In de eerste plaats hebben AVI's met wurgcontracten mogelijkheden om voor het vrije afval lagere tarieven te rekenen omdat zij de daaruit voortvloeiende verliezen door kunnen berekenen aan de gebonden gebruikers. Zij hebben dus onvoldoende prikkels om het vrije afval aan te trekken tegen redelijke tarieven, terwijl AVI's zonder dergelijke contracten een concurrentienadeel ondervinden.

Ten tweede is sprake van ongelijke kosten voor AVI's en stortplaatsen. Installaties met een relatief lage kostprijs zullen in een vrije markt een groot deel van het afval aan kunnen trekken terwijl duurere installaties weinig of niets krijgen. Dit is niet alleen nadelig voor de financiële positie van de eigenaren (veelal gemeenten), maar kan tevens de achtervangfunctie van de stortplaatsen ondermijnen⁵.

In de derde plaats beïnvloedt marktwerking in de stort- en verbrandingsmarkt de prijsverhoudingen in de gehele afvalketen. Door een lagere prijs van verbranden ten opzichte van preventieve maatregelen, hergebruik en storten kan de effectiviteit van het afvalbeleid onder druk komen te staan.

Nieuwe markt

De problemen die optreden bij de introductie van meer marktwerking in de stort- en verbrandingsmarkt kunnen opgelost worden. Hiervoor zijn een aantal maatregelen nodig.

In de eerste plaats kunnen gebonden gebruikers van AVI's beschermd worden door opheffing van de bestaande wurgcontracten. Indien dit via juridische weg niet haalbaar is, kan dit via overname of veiling van de bestaande AVI's. De kern van de oplossing ligt daarbij in de achtergrond van de wurgcontracten. Wurgcontracten zijn afgesloten omdat de financiers een borgstelling eisten van de initiatiefnemers. Deze borgstelling was noodzakelijk omdat onvoldoende eigen vermogen ingebracht werd waardoor het risico van financiers hoger was dan in de markt gebruikelijk is. Bij overname of veiling kan echter voldoende vermogen ingebracht worden waardoor de contracten kunnen vervallen.

Veiling of overname van AVI's lost tegelijkertijd het probleem op van de ongelijke kosten. Gegeven de marktomgeving zullen kopers voor een AVI met een hoge kostprijs navenant minder betalen dan voor een AVI met een lage kostprijs. Hierdoor ontstaat een nivellerend effect waardoor een level playing field ontstaat. Op vergelijkbare wijze kunnen de kostprijsverschillen van stortplaatsen aangepakt worden.

Voor het probleem van de veranderende prijsverhoudingen in de afvalmarkt kan gecorrigeerd worden door het verhogen van bestaande belastingen. De stortbelasting moet dusdanig hoog zijn dat storten op de goedkoopste stortplaats duurder is dan verbranden in de duurste AVI. Eenzelfde redenering gaat op voor de brandbelasting (die momenteel een tarief van nul gulden kent). Indien marktwerking leidt tot verlaging van de tarieven voor het verbranden van afval waardoor preventie en hergebruik afgeremd worden, moet de brandbelasting verhoogd worden om de effectiviteit te waarborgen. Na verhoging van de bestaande belastingen komen marktprikkels overeen met de prioriteitsvolgorde. Dit houdt wel in dat afvalaanbieders niet snel zullen merken dat door de introductie van meer marktwerking hun portemonnee voller wordt. Indirect profiteren ze natuurlijk wel, doordat de gehele belastingen teruggesluisd kunnen worden.

Conclusies

Is de introductie van meer marktwerking in de afvalmarkt een begaanbare weg? Het antwoord op deze vraag hangt af van de juiste combinatie van maatregelen. Dit zal niet altijd eenvoudig zijn, bijvoorbeeld omdat medewerking van marktpartijen noodzakelijk is. Bovendien kon het wel eens zo zijn dat de Europese markt roet in het eten gaat gooien. Als de nationale grenzen voor het verbranden van afval op afzienbare termijn open gaan (wat te verwachten is) en dit in onvoldoende mate gepaard gaat met geharmoniseerd Europees afvalbeleid, dan is het maar de vraag of sprake is van een gezonde markt. Zo staat of valt de verbrandingsmarkt met goede afvalstromen sturende regelgeving zoals een stortverbod of stortbelasting en is - effectieve! - harmonisatie van milieuhygiënische randvoorwaarden noodzakelijk. Als één Europese markt tot een 'unlevel playing field' leidt, zullen marktpartijen niet snel bereid zijn voldoende te investeren in goede voorzieningen en worden afvalaanbieders geconfronteerd met prikkels die niet overeenkomen met de gekozen

voorkeursvolgorde. In dat geval moet overwogen worden of vergaande marktwerking op Europees niveau geen stap te ver is

1 Dit artikel is gebaseerd op E. Dijkgraaf, R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser, *Afvalmarkt in de branding, De huidige structuur en mogelijkheden tot marktwerking*, OCFEB Studies in Economic Policy, nr. 2, 1999.

2 De eigendomsvorm is niet opgenomen als element omdat op grond van empirische inzichten de mate van concurrentie doorslaggevend geacht wordt.

3 Daar de nadruk in dit artikel ligt op een gebrek aan marktwerking voortvloeiend uit het Nederlandse afvalbeleid, laten we een gebrek aan marktwerking, ten gevolge van bijvoorbeeld strategisch gedrag van marktpartijen, over aan de NMa.

4 Voor te verbranden afval is per 1 januari 2000 sprake van nationale zelfvoorziening.

5 De achtervangfunctie houdt in dat afval dat vrijkomt ten alle tijde ergens verwerkt moet kunnen worden om te voorkomen dat milieuhygiënische wantoestanden ontstaan.