

Notitie

Bestemd voor : Tweede Kamer
Van
Datum : 6 juli 2010
Onderwerp : Wijziging WM ter implementatie van KRA

Op 8 juli aanstaande wordt in de Commissie VROM de wijziging van de Wet Milieubeheer ter implementatie van de EG-kaderrichtlijn Afvalstoffen behandeld (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn afvalstoffen). De NVRD vraagt graag uw aandacht voor de volgende punten.

De Europese afvalkaderrichtlijn is herzien en in 2008 gemoderniseerd vastgesteld en om die reden moet deze nu voor 31 december van dit jaar in Nederland worden ingevoerd via een aanpassing van de Wet Milieubeheer. De NVRD is verheugd met de grote nadruk op het belang van afvalpreventie, hergebruik en recycling in de kaderrichtlijn. De voorgestelde wijze van implementatie leidt op een aantal punten echter tot problemen.

De Minister kiest ervoor om op een aantal punten de richtlijn één op één te implementeren en op een aantal punten enige ruimte te benutten. Met de huidige kennis van zaken is bij aanpassing van de Wet Milieubeheer zaak om een aantal knelpunten in Nederland op te lossen.

Gemeentelijke zorgplicht voor afvalinzameling en -verwerking

De inzameling van het huishoudelijk afval behoort op basis van artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer tot de wettelijke zorgplicht van gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de verwerking van het ingezamelde afval is echter niet in de wet geregeld. Dit leidt in de praktijk tot juridische processen en tot rechtsonzekerheid voor gemeenten die beslissingen moeten nemen over de organisatie van de afvalinzameling en -verwerking, met onnodige maatschappelijke kosten en onzekerheid als gevolg. Artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer moet daarom zo worden aangepast dat ook de afvalverwerking onder de zorgplicht van gemeenten wordt gebracht. Dit is in lijn met de Europese kaderrichtlijn die zich uitstrekt tot afvalbeheer in brede zin.

De Europese afvalkaderrichtlijn legt de verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer bij de lidstaten. In Nederland geeft het Rijk hier uitvoering aan, onder meer via de vaststelling van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). De zorg voor de inzameling van het huishoudelijk afval is bij wet opgedragen aan de gemeenten. Artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer geeft gemeenten de verantwoordelijkheid om ervoor zorg te dragen dat het afval wekelijks wordt ingezameld. Gemeenten geven daar invulling aan via een eigen gemeentelijke reinigingsdienst, door samen met andere gemeenten te participeren in een samenwerkingsverband of overheidsvennootschap, of door de afvalinzameling uit te besteden aan een derde.

De Wet Milieubeheer regelt niet de verantwoordelijkheid voor de verwerking van het ingezamelde afval. Feitelijk volgt deze verantwoordelijkheid uit de zorgplicht voor de inzameling. Immers, afval wat is ingezameld moet vervolgens ook worden verwerkt. Jurisprudentie zowel op Nederlands als Europees niveau heeft bevestigd dat uit de Wet Milieubeheer inderdaad moet worden afgeleid dat gemeenten behalve voor de afvalinzameling ook verantwoordelijk zijn voor de correcte verwerking van het afval¹.

¹ Hof Den Haag 15 december 2009, AVR-Afvalverwerking B.V./gemeente Westland en N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland, LJN: BK6928 alsmede Landkreise arrest Europees Hof van Justitie.

Het feit dat de afvalinzameling en de verwerking van het afval onder de zorgplicht valt, geeft gemeenten het recht om deze activiteiten zelf te organiseren. Gemeenten worden hierbij echter regelmatig geconfronteerd met juridische procedures waarbij dit recht wordt betwist. Dit leidt tot onnodige kosten en tot rechtsonzekerheid.

Werking van producentenverantwoordelijkheid.

Het uitgangspunt van producentenverantwoordelijkheid is dat producenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie en de financiering van het afvalbeheer van hun producten vanaf het moment dat deze worden afgedankt. Bij de behandeling van het Landelijk Afvalbeheerplan heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de Minister wordt opgedragen om dit principe tot uitgangspunt van het beleid te maken².

Op dit moment is nog geen sprake van een dergelijke situatie. In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van producentenverantwoordelijkheid geregeld via artikel 10.17 van de Wet Milieubeheer. In het gewijzigde lid 2 staat echter dat de organisatorische en financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk aan de producenten kan worden opgedragen. Met name de toevoeging "of gedeeltelijk" laat de weg open voor onduidelijkheden, discussies en procedures, zoals deze plaats hebben gevonden op het terrein van verpakkingen en eerder rond wit- en bruingoed, en moet daarom worden doorgehaald. Alleen dan kan een eenduidige vorm van producentenverantwoordelijkheid worden bereikt waarbij de afvalbeheerkosten daadwerkelijk via de productprijs tot uitdrukking komen. Door de onduidelijkheid over 'geheel of gedeeltelijk' is het niet de bedoeling dat kosten alsnog via de afvalstoffenheffing in rekening gebracht moeten worden, waardoor consumenten die al bijdragen moeten betalen ook als burger nogmaals (geheel of gedeeltelijk) moeten betalen.

Producentenverantwoordelijkheid is een belangrijk instrument in het afvalbeheer geworden. Door producenten verantwoordelijk te maken voor de organisatie en financiering van het afvalbeheer van hun producten beoogt dit instrument de kosten van het afvalbeheer van producten op te nemen in de productprijs, om het hergebruik en de recycling van afgedankte producten te bevorderen, en om producenten te stimuleren tot ecodesign.

Bij de implementatie van producentenverantwoordelijkheid zijn verschillende actoren betrokken: gemeenten die de zorg hebben voor de afvalinzameling, distributeurs die niet alleen producten verkopen maar vaak ook producten innemen, en producenten. Deze actoren, die vaak tegengestelde belangen hebben, moeten tot overeenstemming komen en samenwerken om succesvol uitvoering te kunnen geven aan de producentenverantwoordelijkheid. Daarbij is van groot belang dat de wetgeving volstrekt helder is over de verantwoordelijkheden.

In de praktijk zijn er momenteel verschillende regelingen voor producentenverantwoordelijkheid (o.m. autowrakken, autobanden, batterijen, verpakkingen, elektr(on)ische apparatuur). Al deze regelingen kennen een andere distributie van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende actoren. Zo zijn gemeenten wettelijk wel verantwoordelijk voor de inzameling van afgedankte elektr(on)ische apparatuur, maar niet voor die van verpakkingen of batterijen. Distributeurs moeten wel afgedankte batterijen, elektr(on)ische apparaten en autobanden innemen, maar dat geldt weer niet voor afgedankte verpakkingen, terwijl veel distributeurs daarvoor wel een systeem hebben (statiegeld).

Wanneer producenten verantwoordelijk worden gemaakt om voor hun producten structuren op te zetten gericht op maximaal hergebruik, zijn ze geheel vrij om te kiezen voor een volledig privaat systeem. In dat geval zullen gemeenten zich inspannen om de publieke inzamelstructuren hierop zo efficiënt mogelijk aan te laten sluiten. Wanneer producenten ervoor kiezen om de publieke afvalinfrastructuren van gemeenten te benutten dienen zij de kostprijs hiervan te vergoeden. Gemeenten stellen zich daarbij op als maatschappelijke dienstverleners zonder winstoogmerk.

Het is goed om bij de implementatie in de Wet Milieubeheer van het instrument producenten-verantwoordelijkheid ook in de formulering duidelijk te maken dat producenten verantwoordelijkheid krijgen met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor de inzameling van afvalstoffen en het beheer van de openbare ruimte.

² Kamerstuk 30872 nr. 42

Gescheiden inzameling en nascheiding

De Europese afvalkaderrichtlijn schrijft in artikel 10 en 11 voor dat de lidstaten per 2015 tenminste een gescheiden inzameling uitvoeren van papier, metaal, kunststof en glas. Het wetsvoorstel implementeert dit via artikel 10.29 (voor huishoudelijk afval) en artikel 10.47 (voor bedrijfsafval) in de Wet Milieubeheer. In het wetsvoorstel wordt in deze artikelen echter gesproken over de verplichting tot het gescheiden inzamelen, niet gemengd met afvalstoffen en materialen die niet dezelfde eigenschappen bezitten. De reeds bestaande praktijk van nascheiding van metalen en kunststof verpakkingen in Nederland zou hierdoor onmogelijk worden, en de verdere toepassing van nascheiding wordt hierdoor belemmerd. In artikel 10 lid 2 van de Europese kaderrichtlijn wordt rond bronscheiding reeds als randvoorwaarde verankerd dat dit gebeurt indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu en economisch gebied.

Ook de Raad van State merkt in haar advies aan de regering³ terecht op dat de implementatie van de EU-afvalkaderrichtlijn er niet toe mag leiden dat de toepassing van deze nascheidingstechnieken wordt gehinderd. De artikelen 10.29 en 10.47 moeten daarom zodanig worden aangepast dat ook nascheiding als alternatief kan dienen voor bronscheiding.

Het hergebruik en de recycling van (huishoudelijke) afvalstoffen vindt in Nederland hoofdzakelijk plaats via de gescheiden inzameling van afvalstoffen. Zo kennen we inzamelsystemen voor diverse afvalstromen zoals onder meer groente-, fruit- en tuinafval, oud papier en karton, glas, afgedankte elektr(on)ische apparaten, batterijen en sinds kort ook voor kunststof verpakkingen. Bij deze inzamelsystemen wordt van de burger gevraagd om de afvalstoffen thuis te scheiden van het overige afval en deze gescheiden aan te bieden.

Een andere techniek om tot scheiding van herbruikbare afvalstromen te komen is door deze achteraf, dus na de inzameling, door middel van technische installaties af te scheiden. In Nederland worden metalen bijvoorbeeld al sinds jaar en dag na de inzameling met behulp van magneten uit het afval gescheiden. Deze nascheidingstechnieken hebben zich in de afgelopen jaren steeds verder ontwikkeld en vormen in sommige gevallen een volwaardig alternatief voor de gescheiden inzameling, zoals bijvoorbeeld bij de kunststofinzameling. Het bijzondere voordeel van deze technieken is dat de burger verder geen inspanningen hoeft te leveren en dat ook het afval van burgers die niet participeren in de bronscheiding, toch kan worden gescheiden. Met name voor de grote steden, waar het bijzonder moeilijk is om via bronscheiding tot bevredigende afvalscheidingsresultaten te komen is dit een veelbelovende ontwikkeling, waarbij wellicht hogere resultaten voor recycling van afvalstoffen kunnen worden behaald.

Deze nascheidingstechnieken zullen zich naar verwachting in de komende jaren verder vervolmaken. Behalve voor de scheiding achteraf van deelstromen uit het restafval, kan nascheiding ook goed gebruikt worden in combinatie met bronscheiding. Hierbij worden mengsels van herbruikbare stromen gescheiden ingezameld zoals bijvoorbeeld kunststof verpakkingen, drankenkartons en metalen die vervolgens achteraf worden nagescheiden. Deze situatie doet zich op dit moment bijvoorbeeld in België en Duitsland reeds voor.

Bovendien is het goed om na de meest recente wijziging van het Landelijk Afvalbeheerplan op het gebied van nuttige toepassing van afvalstoffen in de Wet Milieubeheer op te nemen, dat de inzameling van deelstromen gebeurt met het oogmerk van recycling en hergebruik.

Tot slot is het verheugend dat de verplichting tot de gescheiden inzameling van groente-, fruit- en tuinafval in het wetsvoorstel wordt omgebogen naar een mogelijkheid tot de gescheiden inzameling hiervan. Gemeenten krijgen hierdoor meer beleidsvrijheid om op de meest optimale wijze invulling te geven aan de doelstellingen van het Landelijk Afvalbeheerplan, die het best passen bij de lokale situatie.

³ Kamerstuk 32392 nr. 4

