

Vergaderjaar 2007–2008

31 337

Wijziging van de Wet milieubeheer (enkele wijzigingen betreffende afvalstoffen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit voorstel van wet bevat enkele wijzigingen van de Wet milieubeheer (verder: Wm) op het gebied van afvalstoffen. Er worden inhoudelijke wijzigingen voorgesteld met name in de hoofdstukken 8, 10 en 15 van de Wm. Verder is het als gevolg van deze wijzigingen noodzakelijk een klein aantal redactionele wijzigingen door te voeren in enkele andere hoofdstukken van de Wm, in de Algemene wet bestuursrecht en in de Kernenergiewet.

Dit wetsvoorstel bevat de volgende relevante zes wijzigingen, die achtereenvolgens worden toegelicht:

1. een verruiming van de vrijstellingsmogelijkheden voor het gescheiden inzamelen van groente-, fruit- en tuinafval;
2. het schrappen van aan de gemeenten gestelde voorwaarden met betrekking tot de inzameling nabij elk perceel;
3. het regelen van de afstemming tussen de overlap aan verplichtingen uit hoofde van hoofdstuk 10 Wm en de Kaderwet diervoeders;
4. het scheppen van de mogelijkheid dat gemeenten het voorkòmen, opruimen, vervoer, alsmede de nuttige toepassing en verwijdering van zwerfafval mogen financieren uit de afvalstoffenheffing;
5. het schrappen van de ministeriële verklaring van geen bedenkingen;
6. een wetstechnische verbetering van artikel 1.1, vijfde lid, Wm.

1.1 Verruiming vrijstellingsmogelijkheden groente-, fruit- en tuinafval (gft)

De eerste wijziging betreft de verplichting tot het afzonderlijk inzamelen van groente-, fruit- en tuinafval (verder: gft-afval). In het wetsvoorstel (artikel I, onderdeel H) wordt voorgesteld de beleidsvrijheid van gemeenten te vergroten, zodat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om de inzameling van gft-afval af te stemmen op de plaatselijke situatie. Op grond van artikel 10.21, tweede lid, Wm zijn gemeenten verplicht huishoudelijke afvalstoffen eenmaal per week in te zamelen bij elk perceel en de afvalstroom gft gescheiden van het overige huishoudelijke afval in te

zamelen. In artikel 10.26 Wm is reeds een drietal afwijkingsmogelijkheden opgenomen waarmee gemeenten binnen de gestelde kaders kunnen afwijken van de in artikel 10.21 geformuleerde inzamelplicht:

- onderdeel a: het inzamelen van huishoudelijk afval *nabij* elk perceel,
- onderdeel b: het inzamelen van huishoudelijk afval met een *bij de verordening aangegeven regelmaat*, en
- onderdeel c: het in een gedeelte van het grondgebied niet inzamelen van huishoudelijk afval.

Aangezien onder het begrip «huishoudelijk afval» ook het gft-afval valt, kan de gemeente deze drie vrijstellingsmogelijkheden ook gebruiken voor gft-afval.

Bij schrijven van 9 september 2004¹ aan de (toenmalige) staatssecretaris van VROM heeft het (toenmalige) Afval Overleg Orgaan (verder: AOO) geadviseerd de beleidsvrijheid voor gemeenten ten aanzien van de inrichting van het gft-afvalbeheer te vergroten. Belangrijke overweging hierbij is dat de huidige wettelijke verplichting (met de genoemde, beperkte vrijstellingsmogelijkheden) voor een aantal gemeenten een te strak keurslijf is waardoor geen optimalisatie van de gemeentelijke inzameling mogelijk is. Naast de huidige mogelijkheden zouden gemeenten ook de mogelijkheid willen hebben om:

- de frequentie van de inzameling van gft-afval te bepalen, zodat bijvoorbeeld in de winter geen inzameling hoeft plaats te vinden;
- slechts bepaalde bestanddelen van het gft-afval afzonderlijk in te zamelen, zoals alleen het bestanddeel «tuinafval»;
- andere afvalstromen met het gft-afval in te zamelen, te denken valt aan luiers.

Overigens is door het AOO aangegeven dat het ongewenst is om de wettelijke inzamelplicht volledig op te heffen. Weliswaar zou deze optie volledige vrijheid geven aan gemeenten, maar een ledenraadpleging van de VNG gaf aan dat een meerderheid van gemeenten hecht aan een wettelijk verankerde inzamelplicht.

Bij schrijven van 9 november 2004 aan het AOO (in afschrift naar de Tweede Kamer)² heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM aangegeven het advies over te nemen. Onderhavige wetswijziging (artikel I, onderdeel H) is een uitwerking van dit voornemen.

Ter verdere onderbouwing van deze beleidswijziging wordt het volgende opgemerkt. Een verruiming van de wettelijke vrijstellingsmogelijkheden betekent niet dat er concessies aan het niveau van milieubescherming worden gedaan. Het beleid is erop gericht om steeds minder huishoudelijk afval te storten. Het storten van huishoudelijk afval was in 1994 een van de redenen om een strikte verplichting tot gescheiden inzameling van gft in te voeren. Het keurslijf van deze strikte verplichting wordt met deze wetswijziging genuanceerd door gemeenten meer ruimte te geven voor eigen beleidsinvulling en optimalisering van de gescheiden inzameling. Deze beleidsaanpassing wordt ondersteund door onderzoeken naar de milieueffecten van enerzijds gescheiden inzameling en composteren en anderzijds het integraal inzamelen en verbranden. Op basis van deze onderzoeken lijken de verschillen tussen beide opties minder significant te zijn geworden³.

Overigens ligt hier wel een belangrijke taak voor gemeenten om, bij het invullen van de nieuwe beleidsvrijheid, over de achtergronden, redenen en gevolgen van de wijzigingen op een actieve wijze met de burger te communiceren. Uit onderzoek is gebleken dat een complexe boodschap zoals de wijzigingen in het gft-afvalbeheer, goed te communiceren is aan de burger⁴.

¹ Niet-dossierstuk II 2003/04, vrom040763.

² Niet-dossierstuk II 2004/05, vrom040958.

³ Landelijk afvalbeheerplan (verder: LAP), sectorplan 9, paragraaf 4.1.2, kamerstukken 2002/2003, 28 600 XI, nr. 93.

⁴ «Afscheid van de verplichte afvalscheiding? Een onderzoek naar de communiceerbaarheid van de mogelijke beleidswijziging GFT-inzameling». Dit onderzoek is te downloaden via de website van het ministerie van VROM (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w011>).

Verder kan gemeld worden dat gescheiden inzameling en composteren inmiddels een voldoende sterke positie hebben gekregen in de markt van afvalverwerking. Bovendien heeft de marktwerking ertoe geleid dat deze wijze van afvalverwerking voor de meeste gemeenten goedkoper is dan de inzameling met het restafval. Hierdoor ontstaat een financiële prikkel voor gemeenten om de gft-inzameling voort te zetten. Tot slot wordt opgemerkt dat het vergroten van de beleidsruimte van gemeenten ook past in het kabinetsbeleid van deregulering, marktwerking en decentralisatie.

Naast de verruiming van de beleidsvrijheid voor gemeenten wordt tevens voorgesteld de verplichting te schrappen om de VROM-Inspectie op de hoogte te stellen van het voornemen van gemeenten om van de vrijheid gebruik te maken. Het is gebleken dat de inspectie (in het kader van de taken van tweedelijns-toezicht) voldoende andere mogelijkheden heeft om zich hierover te laten informeren.

1.2 Inzameling nabij elk perceel (intrekking artikel 10.26, vierde lid, van de Wm)

In het kader van het VROM-project «herijking regelgeving»¹ is voorgesteld de Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel in te trekken. In deze regeling zijn de voorwaarden opgenomen waaronder gemeenten kunnen afwijken van de hoofdregel dat huishoudelijke afvalstoffen *bij* elk perceel moeten worden ingezameld en kunnen bepalen dat huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld *nabij* elk perceel. In bovengenoemde regeling is ondermeer vastgelegd dat de inzameling nabij elk perceel zodanig moet plaatsvinden dat er sprake is van een laagdrempelige inzameling. In de regeling is dit geconcretiseerd, waarbij maximale afstandsgrenzen zijn vastgelegd tussen het perceel waar de afvalstoffen ontstaan en de gemeentelijke inzamelvoorziening.

Aangezien de wettelijke zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen bij gemeenten ligt, is het uit oogpunt van decentralisatie niet noodzakelijk om te bepalen binnen welke maximale afstand van de perceelsgrens de gemeente moet zorg dragen voor de inzameling van huishoudelijk afval. Voorgesteld wordt de dwingend voorgeschreven delegatiebevoegdheid (neergelegd in artikel 10.26, vierde lid, Wm) te laten vervallen (artikel I, onderdeel H). Met het vervallen van deze delegatiebevoegdheid komt de Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel van rechtswege te vervallen.

1.3 Afstemming hoofdstuk Afvalstoffen Wet milieubeheer met de Kaderwet diervoeders

Ten aanzien van agrarische reststromen die een bestemming krijgen als diervoeder, is thans sprake van elkaar overlappende regelgeving. Enerzijds is hierop het afvalstoffenregime van hoofdstuk 10 Wm van toepassing, anderzijds de Kaderwet diervoeders. Door de (toenmalige) staatssecretaris van VROM is in een brief van 27 februari 2006 aan het Productschap diervoeders gesteld dat de toegevoegde waarde van het onder de afvalstoffenregelgeving houden van deze reststromen beperkt lijkt en dat bezien zal worden of er een mogelijkheid is om een afstemmingsbepaling op te nemen in hoofdstuk 22 Wm. Op grond van een analyse van beide wetgevingssystemen is geconcludeerd dat de Kaderwet diervoeders een voldoende doelmatige omgang met afvalstoffen waarborgt. Duidelijk is namelijk dat de vereisten die voortvloeien uit de diervoederregelgeving zowel qua doel (beheersing van de risico's in de keten) als middelen (ontdoener moet zijn geregistreerd of erkend; traceerbaarheid van afvalstoffen; registratie diervoederbedrijven) zeer

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

grote overlap vertonen met de regelgeving rond afvalstoffen. Bij de analyse is ook nagegaan of de Kaderwet afvalstoffen het toestaat dat het hoofdstuk Afvalstoffen niet langer van toepassing is op agrarische reststromen die een bestemming krijgen als diervoeder en de Kaderwet diervoeders terzake een voldoende implementatie is van genoemde richtlijn. De Kaderrichtlijn afvalstoffen is zowel in hoofdstuk 8 als hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (Wm) geïmplementeerd.

Hoofdstuk 8 heeft betrekking op de vergunningplicht voor inrichtingen voor onder andere het vervaardigen van diervoeders, ongeacht of daarbij afvalstoffen worden toegepast. Dit hoofdstuk blijft van toepassing. Aan de bepalingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen die in hoofdstuk 10 van de Wm zijn geïmplementeerd wordt – wat betreft het beheer van afvalstoffen – ook in voldoende mate uitvoering gegeven door middel van de Kaderwet diervoeders.

De regelgeving rondom diervoeders is sterk Europees bepaald. Deze Europese wet- en regelgeving is nationaal opgenomen in de Kaderwet diervoeders, het daarop gebaseerde Besluit diervoeders en de Regeling diervoeders. Belangrijk is de Verordening nr. 183/2005 tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne (verder: Verordening nr 183/2005)¹. Doelstelling van deze verordening is het waarborgen van de veiligheid van diervoeders door de gehele keten van de primaire productie tot en met het voederen van de dieren. Het algemeen gebruik van procedures op basis van de beginselen van «Hazard Analyses and Critical Control Points» zal tezamen met goede hygiënepraktijken de verantwoordelijkheid van exploitanten verhogen.

Tevens zijn alle diervoederbedrijven in de keten geregistreerd dan wel erkend (artikel 10 Kaderwet diervoeders) en moeten zij voldoen aan een reeks voorwaarden teneinde de veiligheid en de traceerbaarheid van de producten te waarborgen.

Een groot deel van de bepalingen in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer heeft feitelijk een vergelijkbaar doel namelijk een traceerbaarheid in de gehele keten (van ontdoener tot verwerker) te waarborgen, door middel van vergunningen, vermeldingen op de lijst van inzamelaars, registratieverplichtingen voor een ieder in de keten, begeleidingsformulieren en meldingen.

Vergelijking van de relevante elementen (zorgplicht, bevoegdheid tot ontvangst, registratie-plicht, informatieplicht tijdens vervoer en bij afgifte) uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en de wettelijke regelingen voor diervoeders levert het volgende beeld op:

a. zorgplicht

Artikel 10.1 Wm kent een algemene zorgplicht met betrekking tot handelingen met afvalstoffen.

Artikel 2 van de Kaderwet diervoeders kent een vergelijkbare algemene zorgplicht. Op grond van dit laatstgenoemde artikel is het verboden diervoeders, die niet gezond of deugdelijk zijn of die een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, te bereiden, te be- of verwerken, te verpakken, te etiketteren, voorhanden of in voorraad te hebben, te vervoeren of in het verkeer te brengen.

b. afgifte door en aan daartoe bevoegde personen of inrichtingen

Artikel 10.37 Wm kent een verbod om zich door afgifte aan een ander van bedrijfsafvalstoffen te ontdoen, tenzij de ontvanger bevoegd is.

Hoofdstuk IV van de Kaderwet diervoeders stelt dat het zonder erkenning of registratie verboden is de door de Minister van LNV aangewezen diervoeders te bereiden, te be- of verwerken, in voorraad of voorhanden te

¹ Verordening nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 12 januari 2005, tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne (Pb L 35/1 van 8 februari 2005).

hebben of in het verkeer te brengen. Deze aanwijzing is geregeld in de artikelen 69, 73b en 73c van de Regeling diervoeders. De Verordening nr. 183/2005 stelt dat exploitanten van diervoeders alleen van erkende of geregistreerde bedrijven veevoerders mogen accepteren. De term exploitanten is zeer ruim en omvat zowel primaire producenten, handelaren, tussenpersonen, als vervoerders.

De afgiftemogelijkheden aan diverse actoren in de diervoederketen vertoont dus vergelijkbare restricties als in de afvalstoffenketen. Afgifte maar ook acceptatie mag alleen plaatsvinden van of aan erkende of geregistreerde actoren. Met name het feit dat acceptatie van diervoeders alleen van erkende of geregistreerde bedrijven mag plaatsvinden is in dit kader van belang. Dit impliceert namelijk dat degene die een ontdoener is van afvalstoffen in de zin van hoofdstuk 10 van de Wm, een erkenning of registratie moet hebben als diervoederproducent. Een patat- of suikerfabriek waar agrarische reststromen ontstaan welke als (grondstof voor) diervoeder kunnen dienen moet dus ook erkend of geregistreerd zijn. Evident is ook dat wanneer er ergens in de diervoederketen afgifte plaatsvindt van een diervoeder aan een niet erkende of geregistreerde actor, het diervoeder komt te vallen onder het regime van de Wet milieubeheer. Het diervoeder heeft immers de diervoederketen verlaten en kan niet zonder meer weer in die keten worden opgenomen.

c. Registratieverplichting en informatieverstrekking

Op grond van artikel 10.38 Wm registreert degene die zich van bedrijfsafvalstoffen ontdoet door deze af te geven aan een bevoegde persoon, diverse gegevens met betrekking tot de afvalstoffen. Op 1 januari 2005 is de Algemene Levensmiddelen Verordening (verder: ALV)¹ in werking getreden. De ALV richt zich ondermeer op producenten en exploitanten van diervoeders. Belangrijk onderdeel van deze verordening is de traceerbaarheid. Elke actor in de diervoederketen moet een «systeem» in werking hebben waarmee diervoeders een stap vooruit of achteruit getraceerd kunnen worden. Wettelijk moet het systeem vergelijkbare gegevens bevatten als artikel 10.38 Wm.

Ten aanzien van de informatie die verstrekt moet worden over diervoeder-middelen, gelden vele specifieke eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van de benaming, samenstelling en etikettering. Deze eisen zijn vastgelegd in de Regeling diervoeders. In het algemeen moet informatie over het diervoeder zijn vermeld op een begeleidend document of in sommige gevallen op een etiket staan.

d. Begeleidingsbrief

Afvalstoffen mogen enkel worden ontvangen indien de begeleidingsbrief wordt verstrekt, vervoerders dienen in het bezit te zijn van een begeleidingsformulier (de artikelen 10.39 en 10.44 Wm).

De diervoederregelgeving kent in het algemeen geen officieel vastgesteld transportbegeleidingsformulier (behoudens dierlijke bijproducten). Wel blijkt uit het voorgaande dat hetzij op grond van een begeleidingsformulier dan wel etiket tijdens het transport duidelijk is wat de aard en eigenschappen zijn van het diervoeder. Een belangrijke extra borging is dat alleen diervoeders ontvangen mogen worden van erkende of geregistreerde exploitanten van diervoeders, dus ook alleen van erkende vervoerders.

Alhoewel minder stringent geregeld dan in de Wm, is evident dat er voldoende waarborgen zijn dat ontvangers weten welke stoffen worden ontvangen.

¹ Verordening nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (Pb. L 31/1 van 1 februari 2002).

e. Ontvangstmelding

De diervoederregelgeving kent geen centrale meldingsverplichting van ontvangst of transport. Deze Wm kent wel een dergelijke verplichting (artikel 10.40). De centrale melding van afvalstoffen vindt plaats met name ten behoeve van het effectief kunnen uitoefenen van toezicht en ten behoeve van cijfermatige overzichten.

De diervoederregelgeving is sterk gericht op transparantie van de keten en de traceerbaarheid van producten. De veelvoud aan verplichtingen maakt een centrale melding niet nodig.

f. Registratie inzamelaars

Inzamelaars van afvalstoffen moeten vermeld zijn op een lijst (artikel 10.45 Wm). In de diervoederketen kent men het begrip «inzamelaar» feitelijk niet. Alle actoren in de keten worden beschouwd als «exploitant» en moeten erkend of geregistreerd staan. Hiermee wordt feitelijk hetzelfde beoogd als de vermelding op de lijst van inzamelaars.

Van belang is dat deze inzamelaars of vervoerders moeten voldoen aan de vereisten uit de Kaderwet diervoeders en de Hygiëneverordeningen, welke verplichtingen omvatten om diervoeders vrij te houden van verontreinigingen door een verantwoorde bedrijfsvoering. Hierin wordt o.a. gesteld dat voorkomen moet worden dat gevaarlijke verontreinigingen kunnen optreden door het apart en veilig opslaan van afvalstoffen. Maatregelen welke door een bedrijf worden getroffen dienen in een register te worden vastgelegd.

g. Overbrenging naar het buitenland

De artikelen 10.56 tot en met 10.60 Wm regelen de strafbaarstelling van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Een Europese Verordening is rechtstreeks werkend en behoeft geen implementatie. Omdat ten aanzien van agrarische reststromen die een bestemming krijgen als diervoeder het Nederlandse standpunt is dat deze eveneens het predikaat afvalstoffen hebben, is de EVOA in geval van grensoverschrijdende transporten van toepassing. Als de EVOA van toepassing is, kan de strafbaarstelling niet worden uitgezonderd. Conclusie is dan ook dat de artikelen 10.56 tot en met 10.60 van toepassing dienen te blijven.

1.4 Wijziging afvalstoffenheffing in verband met zwerfafval

Met het wetsvoorstel wordt eveneens beoogd te regelen dat gemeenten het voorkomen, opruimen, vervoer, alsmede de nuttige toepassing en verwijdering van zwerfafval mogen financieren uit de afvalstoffenheffing. Het voornemen hiertoe is per brief van de Minister van VROM van 5 juni 2007 aan de Tweede Kamer aangekondigd¹. Met de voorgestelde wijziging van artikel 15.33 Wm (artikel I, onderdeel J) wordt invulling gegeven aan de afspraken uit het akkoord van 27 juli 2007 tussen VROM, de VNG en het verpakkende bedrijfsleven over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 tot en met 2012, zoals neergelegd in de raamovereenkomst².

Deze raamovereenkomst bevat onder andere afspraken over het voorkomen en verminderen van de hoeveelheid zwerfafval. Deels zijn deze afspraken ter realisatie van het Impulsprogramma Zwerfafval³ dat het bedrijfsleven, gemeenten, de rijksoverheid en andere betrokkenen of belanghebbenden methoden en instrumenten aanreikt om zwerfafval gezamenlijk, intensiever en efficiënter aan te pakken. Daarnaast is in de raamovereenkomst opgenomen dat gemeenten zal worden toegestaan de

¹ Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nr. 40.

² Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nr. 42.

³ Kamerstukken II 2006/07, 28 694, nr. 37.

kosten voor het opruimen en verwerken van zwerfafval via de afvalstoffenheffing te verrekenen, teneinde gemeenten, indien noodzakelijk, in staat te stellen extra middelen in te zetten voor het opruimen en verwerken van het zwerfafval. Het voorkomen, opruimen en dergelijke van zwerfafval hoort tot de gemeentelijke autonomie. Daarnaast bepaalt artikel 10.25 van de Wet milieubeheer dat bij de afvalstoffenverordening in ieder geval regels kunnen worden gesteld: a. ten einde te voorkomen dat afvalstoffen als zwerfafval in het milieu terecht komen dan wel teneinde te bereiken dat zulks zo min mogelijk gebeurt en b. omtrent het opruimen van afvalstoffen die als zwerfafval in het milieu terecht zijn gekomen.

De afvalstoffenheffing mag op grond van artikel 15.33 Wm op dit moment enkel worden ingezet voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Uit jurisprudentie blijkt dat gemeenten de kosten voor het opruimen van zwerfafval enkel kunnen toerekenen aan de afvalstoffenheffing, voor zover het de kosten betreft die verbonden zijn aan het inzamelen van zwerfafval dat is ontstaan door het aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen¹. Gemeenten zijn voor de financiering van het opruimen en verwerken van zwerfafval derhalve deels aangewezen op de algemene middelen.

Om de kosten voor het voorkomen en het beperken, het opruimen, het vervoer, de nuttige toepassing en de verwijdering van zwerfafval voor een groter deel of zelfs volledig te kunnen financieren via de afvalstoffenheffing is een wijziging van de Wm noodzakelijk. De voorgestelde wijziging van artikel 15.33 Wm voorziet daarin. Voor zover het betreft het voorkomen, beperken en opruimen van zwerfafval, is tekstueel aangesloten bij artikel 10.25 Wm, zodanig dat duidelijk is dat al hetgeen daaromtrent in de afvalstoffenverordening wordt geregeld, kan worden bekostigd uit de afvalstoffenheffing.

Door ook financiering van preventieve maatregelen via de afvalstoffenheffing mogelijk te maken, wordt verder gegaan dan de afspraak uit de raamovereenkomst. De reden daarvoor is dat het voorkomen van zwerfafval essentieel is voor een integrale en efficiënte aanpak van de zwerfafvalproblematiek. Het verdient de voorkeur dat gemeenten *alle* kosten verbonden aan de aanpak van zwerfafval uit dezelfde bron kunnen financieren.

1.5 Vervallen verklaring van geen bedenkingen

In het kader van het VROM-project «herijking regelgeving» is aangegeven dat de afgifte van een verklaring van geen bedenkingen (verder: vvgb) kan komen te vervallen. Dit instrument is geregeld in paragraaf 8.1.3.3 van de Wm en bepaalt dat voor aangewezen inrichtingen de vergunning niet kan worden verleend voordat de Minister van VROM verklaart dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

De aangewezen inrichtingen waren opgenomen in bijlage III van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (verder: lvb). Bij besluit van 15 maart 2005 tot wijziging van het lvb² in verband met het beheer van afvalstoffen is deze bijlage reeds ingetrokken, zodat er vanaf 29 april 2005 geen afvalverwerkende inrichtingen meer zijn aangewezen die vvgb-plichtig zijn. Hiermee is feitelijk het herijkingsvoornemen gerealiseerd en zijn de artikelen (8.35–8.38) uit de Wm die de vvgb betreffen tot een «dode letter» geworden. Dit wetsvoorstel voorziet in het vervallen van deze artikelen (artikel I, onderdeel D).

1.6 Technische aanpassing van artikel 1.1, vijfde lid, van de Wm

Bij de laatste algehele wijziging van hoofdstuk 10 (afvalstoffen) Wm zijn

¹ Hof Amsterdam 15 november 2006, nr. 05/00509 en Hof Arnhem 30 januari 2004, nr. 02/01519.

² Besluit van 15 maart 2005 tot wijziging van het lvb in verband met het beheer van afvalstoffen, Stb. 2005, 168.

het toenmalige zesde en negende lid van artikel 1.1 samengevoegd tot één artikellid, het huidige vijfde lid van artikel 1.1 Wm. Blijkens de memorie van toelichting bij dat nieuwe vijfde lid zijn de betreffende bepalingen weliswaar redactioneel gewijzigd, maar is beoogd dat de regeling materieel hetzelfde zou blijven¹. De gekozen formulering (bij de onderdelen b en c) kent evenwel een kleine onvolkomenheid. Het is gewenst de redactie van dit artikellid weer in lijn te brengen met de bedoeling van de wetgever en aan te sluiten bij de redactie van deze bepaling zoals deze luidde voor de voornoemde aanpassing van de Wm. Met dit wetsvoorstel wordt deze onvolkomenheid gerepareerd.

2. Administratieve lasten

Door de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer zal deze regelgeving niet meer van toepassing zijn op bedrijven die reeds voorschriften opgelegd krijgen door de Kaderwet diervoeders. Dit betekent een reductie van de administratieve lasten doordat minder bedrijven moeten voldoen aan de eisen van de Wet milieubeheer. In de onderstaande tabel is aangegeven welk type bedrijf en welke informatieverplichting dit betreft.

Tabel 1 Overzicht bedrijven met veranderingen in de verplichtingen

Nr.	Type bedrijf	Informatieverplichting	Artikel
1	Ontdoeners van afvalstoffen	Registratie van afgegeven afvalstoffen	10.38
2	Ontdoeners van afvalstoffen	Overleggen van gegevens over de afvalstoffen	10.39
3	Ontdoeners van afvalstoffen	Een begeleidingsbrief verstrekken aan de transporteur	10.39
4	Ontvangers van afvalstoffen	Melden van de ontvangst bij het LMA (Landelijk Meldpunt Afvalstoffen)	10.40
5	Inzamelaars van afvalstoffen	Registratie op een lijst van inzamelaars	10.45
6	Vervoerders, handelaren, bemiddelaars van afvalstoffen	Registratie op een lijst voor vervoerder, inzamelaars, handelaren en bemiddelaars. (VIHB-lijst)	10.55
7	Vervoerders, handelaren, bemiddelaars van afvalstoffen	Bijhouden van gegevens	10.55

De informatieverplichtingen, zoals weergegeven in de bovenstaande tabel, zijn opgenomen in de AL-nulmeting van het ministerie van VROM. Na deze peildatum is deze regelgeving echter veranderd. In de onderstaande tabel is weergegeven wat de situatie is van de AL ten tijde van de nulmeting en de huidige situatie na het meenemen van de wijzigingen in de regelgeving.

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 3, p. 34.

Tabel 2 Overzicht van de AL

Nr.	Categorie	Totaal
1	Ontvangstmelding afvalstoffen (aan LMA of Provincie)	€ 14 671 000
2	Begeleidingsbrief, contract en omschrijvingsformulier	€ 28 035 200
3	Besluit Inzamelen Afvalstoffen	€ 3 728 600*
Totale AL uit de nulmeting		€ 46 434 800

* Na de correctie op de nulmeting zoals beschreven in het SIRA-rapport (december 2005)

Nr.	Categorie	Totaal
1	Ontvangstmelding afvalstoffen (aan LMA of Provincie)	€ 13 254 700
2	Begeleidingsbrief, contract en omschrijvingsformulier	€ 28 035 200
3	Besluit Inzamelen Afvalstoffen	€ 1 548 300
Totale AL huidige situatie		€ 42 838 200

Door een extern bureau (Sira Consulting B.V.) is berekend dat de totale administratieve lasten in de voorgenomen situatie € 41,2 miljoen bedraagt. Dit is een AL-reductie van € 1,6 miljoen per jaar (3,7%). In de onderstaande figuur is dit weergegeven.

Tabel 3 Overzicht voorgenomen situatie en reductie

Nr.	Categorie	Totaal
1	Ontvangstmelding afvalstoffen (aan LMA of Provincie)	€ 12 647 400
2	Begeleidingsbrief, contract en omschrijvingsformulier	€ 27 045 500
3	Besluit Inzamelen Afvalstoffen	€ 1 548 300
Totale AL voorgenomen situatie		€ 41 241 200

De voorgestelde wijziging van artikel 15.33 Wm inzake de afvalstoffenheffing (artikel I, onderdeel J) heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Ook heeft zij anderszins geen effecten voor het bedrijfsleven. De heffing wordt enkel geheven ten aanzien van percelen waarvoor krachtens de artikelen 10.21 en 10.22 Wm een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt, hetgeen op grond van artikel 1.1, eerste lid, Wm enkel particuliere huishoudens betreft.

Dit wetsvoorstel zou daarnaast een geringe verhoging kunnen betekenen van de administratieve lasten voor de burger op het punt van de verruiming van de mogelijkheden om de gft-inzameling aan te passen aan de lokale situatie (artikel I, onderdeel H). Het is namelijk mogelijk dat gemeenten de nieuw gecreëerde vrijstellingsmogelijkheden zullen combineren met de reeds bestaande mogelijkheid om de frequentie aan te passen. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld besluiten om het tuinafval (al dan niet in aanvulling op de reguliere inzameling) op afroep te gaan inzamelen. Dat betekent dat een burger eerst moet bellen voordat dergelijk afval wordt opgehaald.

Dit kan een (geringe) verhoging van de administratieve lasten voor de burger tot gevolg hebben. Omdat er sprake is van beleidsvrijheid voor de gemeenten, zullen de gemeenten zelf zonodig de lasten moeten kwantificeren.

De wijziging van de afvalstoffenheffing ten behoeve van zwerfafval heeft mogelijk gevolgen voor particulieren, indien gemeenten gebruik maken van de voorgestelde mogelijkheid de kosten voor het opruimen en verwerken van zwerfafval via de afvalstoffenheffing te verrekenen, zoals is opgenomen in de raamovereenkomst. Het is niet mogelijk een indicatie te geven van de ontwikkeling van de hoogte van de afvalstoffenheffing dan wel de ontwikkeling van de algemene middelen (OZB) in relatie tot de aanpak van zwerfafval. De keuze ligt daarbij bij de gemeenten. Het bepalen van de hoogte van de afvalstoffenheffing is een autonome gemeentelijke bevoegdheid. Daarbij geldt wel de restrictie dat de afvalstoffenheffing enkel ingezet mag worden voor de in artikel 15.33 genoemde handelingen en maximaal kostendekkend mag zijn.

De voorgestelde wijziging betreft geen plicht, enkel de mogelijkheid, de aanpak van zwerfafval via de afvalstoffenheffing te financieren. Het is aan gemeenten om te bepalen of zij van deze mogelijkheid gebruik maken, of dat financiering plaats vindt via de algemene middelen (OZB). Dat betekent dan ook dat de situatie per gemeente verschillend kan zijn, zowel in ontwikkelingen van de heffing, als ook in termen van het beleid en voorzieningenniveau. Indien de afvalstoffenheffing in een individuele gemeente wel wordt ingezet, of in hogere mate dan nu reeds het geval is, heeft dit een verhogend effect op de afvalstoffenheffing. Daar kan dan wel tegenover staan dat de OZB met eenzelfde bedrag wordt ontlast.

Daarnaast geldt dat gemeenten kunnen besluiten de invulling die zij geven aan het zwerfafvalbeleid te wijzigen. Het staat gemeenten vrij hun inspanningen ten aanzien van de aanpak van zwerfafval te vergroten, hetgeen gepaard zal gaan met hogere kosten. Het reeds genoemde impulsprogramma zwerfafval is er echter op gericht de aanpak van de zwerfafvalproblematiek efficiënter te maken, zodanig dat hetzelfde resultaat bereikt kan worden tegen lagere kosten, of met gelijke kosten een beter resultaat. De ontwikkeling van de afvalstoffenheffing en de OZB worden overigens macro gevolgd door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij bericht daar jaarlijks over in de gemeentefondsbegroting.

Een mogelijke verlaging van de afvalstoffenheffing kan echter optreden als gevolg van de in de raamovereenkomst neergelegde afspraken inzake aparte inzameling van kunststof verpakkingsafval. Reeds eerder is aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de impact hiervan op de afvalstoffenheffing nog onduidelijk is aangezien het systeem voor aparte inzameling van kunststofafval nog niet definitief is vormgegeven¹. Essentieel is de mate waarin het systeem erin zal slagen de consument ertoe te bewegen het kunststof verpakkingsafval te scheiden en apart in te leveren. Indien het kunststof verpakkingsafval overwegend in het restafval terecht blijft komen, is verlaging van de afvalstoffenheffing niet te verwachten, aangezien de kosten voor inzameling en verwerking van het restafval dan gelijk blijven.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft bij brief van 15 november 2007 aan de Minister van VROM laten weten dat de gevolgen voor de administratieve lasten op een goede wijze in beeld zijn gebracht en dat Actal heeft besloten, gegeven de selectiecriteria, geen advies uit te brengen. Wel merkt Actal op dat een deel van de lastenreductie niet merkbaar zal zijn aangezien de betrokken bedrijven een

¹ Handelingen II 2007/08, nr. 9, pag. 527–536.

beperkt aantal verplichtingen blijven behouden door overlap met de Kaderwet diervoeders. Actal adviseert daarover goed te communiceren met het betrokken bedrijfsleven.

3. Bestuurlijke lasten

Controle op de naleving van de vereisten zoals gesteld in hoofdstuk 10 Wm vindt plaats door zowel provincie en gemeenten als de VROM-Inspectie. Door de afstemming met de Kaderwet diervoeders hoeven deze instanties niet langer te controleren op agrarische reststromen die worden gebruikt als diervoeder. Dit betekent dus een daling van de bestuurlijke lasten. Het toezicht op de naleving van de diervoederregeling vindt plaats door de Voedsel en Warenautoriteit en de Algemene Inspectiedienst; voor deze instanties verandert er niets.

Door het voorgestelde laten vervallen van de verplichting in artikel 10.26 Wm, het op de hoogte stellen van de inspecteur door burgemeester en wethouders, treedt verder een lichte daling op van de bestuurlijke lasten (artikel I, onderdeel H).

4. Overige effecten

Het schrappen van de overlap tussen het afvalstoffen- en het diervoederregime (artikel I, onderdeel P) heeft geen gevolgen voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, aangezien het diervoederregime voldoet en de hierboven genoemde instanties in nauwe samenwerking op de naleving van deze regelgeving toezien. Er zijn ook geen nalevingskosten en geen negatieve milieueffecten.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Met deze wijziging wordt invulling gegeven aan de begrippen «zich ontdoen van afvalstoffen» en «zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen». Met de voorgestelde redactie worden enkele onvolkomenheden gerepareerd.

Onder het begrip «zich ontdoen van afvalstoffen» wordt mede verstaan het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen binnen de inrichting waarin zij zijn ontstaan.

Onder het begrip «zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen» wordt mede verstaan het voor nuttige toepassing of verwijdering brengen van afvalstoffen vanuit een inrichting naar een elders gelegen inrichting die aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon behoort. Dat betekent dat afvalstoffen die weliswaar niet van eigenaar wisselen maar naar een andere inrichting van deze eigenaar worden gebracht ook onder het begrip «zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen» vallen. Daarnaast valt ook het tijdelijk voor nuttige toepassing afgeven van afvalstoffen onder het begrip «zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen».

Door deze ruime invulling van dit begrip wordt zeker gesteld dat de afvalstoffenregelgeving, met name par. 10.6.1, ook van toepassing is in de hiervoor genoemde situaties.

Onderdeel D

De artikelen inzake de verklaring van geen bedenkingen vervallen

hiermee. Het gaat om de volgende artikelen uit paragraaf 8.1.3.3 Wm: 8.35, 8.36, 8.36a, 8.36b, 8.36c, 8.36d, 8.36e, 8.37 en 8.38 Wm.

Onderdeel H

Met deze wijziging wordt beoogd de bestaande vrijstellingsmogelijkheden van artikel 10.26, eerste lid, Wm uit te breiden. Het gaat om de vrijstellingsmogelijkheden van artikel 10.21 Wm waarin de gemeentelijke inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is geregeld. Hierdoor kan de gemeenteraad in de afvalstoffenverordening een aantal zaken regelen in afwijking van de hoofdregel die is opgenomen in artikel 10.21 Wm. Voor alle genoemde vrijstellingen betekent het dat de genoemde afwijkingen alleen mogelijk zijn indien deze in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen plaatsvinden. De inhoud van dit begrip is verder ingevuld in het LAP. Gemeenten moeten bij het uitoefenen van deze vrijstellingsbevoegdheid rekening houden met het geldende LAP.

Op grond van de voorgestelde wetswijziging worden de volgende vrijstellingsmogelijkheden toegevoegd:

- *onderdeel d (nieuw)* bepaalt dat bepaalde bestanddelen van het gft-afval afzonderlijk ingezameld mogen worden. Hierdoor kan een gemeente er voor kiezen om bijvoorbeeld alleen het tuinafval afzonderlijk in te zamelen en het groente- en fruitafval met het reguliere huishoudelijke afval in te zamelen;
- *onderdeel e (nieuw)* bepaalt dat gft-afval met andere specifiek te benoemen bestanddelen van het huishoudelijk afval mag worden ingezameld. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de inzameling van incontinentiemateriaal (luiers) of biologisch afbreekbare plastics (voorzien van het kiemplantlogo) met het gft-afval.

Gemeenten kunnen overigens verschillende vrijstellingsmogelijkheden met elkaar combineren. Bijvoorbeeld alleen tuinafval ophalen gedurende de periode waarin dit afval ontstaat, te weten: het voor- en najaar. Het spreekt voor zich dat een gemeente bij het invullen van de vrijstelling niet zo ver kan gaan dat er helemaal geen sprake meer is van (op een of andere wijze) afzonderlijke inzameling van gft-afval. De hoofdregel in artikel 10.21 waar gescheiden inzameling is voorgeschreven, blijft immers bestaan. Zodoende dient er altijd in een deel van de gemeente, met een bepaalde frequentie een substantiële hoeveelheid gft-afval te worden opgehaald.

Verder wordt voorgesteld het *derde lid* van artikel 10.26 Wm te laten vervallen. Dit betreft de verplichting voor gemeenten om de inspecteur op de hoogte te stellen van het voornemen om een besluit te nemen waarbij gebruik is gemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid.

Ook het *vierde lid* van artikel 10.26 Wm kan komen te vervallen. In dit artikellid is een delegatiebevoegdheid opgenomen om regels te stellen met voorwaarden inzake de inzameling nabij elk perceel. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de Regeling voorwaarden inzamelen huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel. In deze regeling is bepaald dat de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen nabij elk perceel zodanig plaatsvindt dat sprake is van een laagdrempelige voorziening. Verder is in deze regeling de term «laagdrempelig» ingevuld met een afstand van maximaal 75 meter (of 125 meter in bijzondere gevallen) tussen het perceel waar de afvalstoffen ontstaan en de inzamelvoorziening. Met het vervallen van de delegatiebevoegdheid vervalt ook deze ministeriële regeling en de daarin opgenomen voorwaarden. Daarmee zijn er dan geen voorwaarden meer gesteld voor gemeenten die zij in acht moeten nemen bij het gebruik maken van de in artikel 10.26, eerste lid, onder a,

genoemde vrijstellingsmogelijkheid om afvalstoffen nabij elk perceel in te zamelen.

Onderdeel J

Deze wijziging is uitgebreid toegelicht in paragraaf 1.4 van het algemeen deel. Tekstueel is aangesloten bij de formulering van artikel 10.25 van de Wm, zodat duidelijk is dat al hetgeen daaromtrent in de afvalstoffenverordening wordt geregeld, kan worden bekostigd uit de afvalstoffenheffing.

Ten behoeve van de leesbaarheid wordt door het voorstel de redactie van artikel 15.33 zodanig gewijzigd dat de kosten ter bestrijding waarvan een gemeente een heffing kan instellen, in drie onderdelen worden weergegeven. De inhoud van de onderdelen b en c is nieuw ten opzichte van het thans geldende artikel 15.33. Met het oog op de leesbaarheid is de formulering van artikel 10.25 «teneinde te bereiken dat zulks zo min mogelijk gebeurt» samengebond tot «beperken». Daarmee is aangesloten op de in de Wm gangbare combinatie van het «voorkomen dan wel zoveel mogelijk beperken».

Onderdeel N

Het komen te vervallen van artikel 8.36a (zie onderdeel D) werkt door in artikel 20.2 van de Wm. Bij de formulering van onderdeel N is uitgegaan van de tekst van de Wet milieubeheer, zoals deze komt te luiden nadat de Aanpassingswet vierde tranche Awb in werking treedt (Kamerstukken II, 2006–2007, 31 124, nr. 2, hoofdstuk 13, artikel 11).

Onderdeel P

De redenen om het hoofdstuk Afvalstoffen, met uitzondering van titel 10.7, niet langer van toepassing te laten zijn indien voorschriften gelden bij of krachtens de Kaderwet diervoeders, is uitvoerig beschreven in paragraaf 1.3 van het algemeen gedeelte van deze toelichting.

Overige onderdelen

De overige onderdelen van artikel I betreffen louter redactionele wijzigingen, die goeddeels worden veroorzaakt door het «uitkleden» van paragraaf 8.1.3.3.

Artikel II

Deze wijziging strekt ertoe een technische aanpassing aan te brengen in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht, waarin verwezen wordt naar een artikel dat ingevolge artikel I, onderdeel D, van dit wetsvoorstel zal vervallen.

Artikel III

In de artikelen 17, 20 en 20a van de Kernenergiewet wordt paragraaf 8.1.3.3 Wm van overeenkomstige toepassing verklaard bij de voorbereiding van de beschikking op een vergunningsaanvraag. Omdat wordt voorgesteld de artikelen uit deze paragraaf inzake de vvgb te schrappen, zal ook de Kernenergiewet op dit punt moeten worden aangepast.

Artikel IV

Wat betreft de datum van inwerkingtreding wordt afgeweken van de vaste inwerkingtredingdata en de minimum invoeringstermijn (brief van 1 februari 2007, Kamerstukken II 2006/2007, 29 515, nr. 181).

Redenen zijn dat gemeenten nu al anticiperen op het wetsvoorstel en er voor gemeenten sprake is van een verruiming van de vrijstellingsmogelijkheden (artikel I, onderdeel A), er sprake is van een verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (artikel I, onderdeel P) en het verder slechts technische aanpassingen betreft.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer