

Vergaderjaar 1996–1997

**24 875**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer (bepalingen inzake afvalstoffen)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 januari 1997

#### **Inleiding**

Met genoegen constateer ik dat de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in haar verslag over het wetsvoorstel inzake de herziening van enkele bepalingen van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer geen fundamentele bezwaren heeft gemaakt tegen de beoogde wijziging en dat de noodzaak van het wetsvoorstel in het algemeen wordt onderschreven. Wel heeft een aantal leden vragen gesteld, met name over de voorgestelde wijziging met betrekking tot de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.

In het algemeen deel van deze nota zal worden ingegaan op het kader, waarin het wetsvoorstel geplaatst moet worden. In het artikelsgewijze gedeelte zal worden ingegaan op de diverse vragen bij de verschillende artikelen. De beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie in het algemeen deel over de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen zullen in verband met de overzichtelijkheid, worden behandeld in het artikelsgewijze gedeelte. De leden van de CDA-fractie merkten in het algemeen deel op dat zij een aantal vragen hebben over de wijziging van de artikelen 10.11 en 10.26. Evenals de leden van de CDA-fractie kom ik daarop terug bij de artikelsgewijze behandeling. Ook op de door de leden van de D66 fractie specifiek gestelde vragen in het algemeen deel zal ik terugkomen in de artikelsgewijze behandeling.

Bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd, waarin een aantal noodzakelijke technische wijzigingen worden aangebracht.

#### **Algemeen**

Het onderhavige wetsvoorstel vloeit, zoals verschillende fracties hebben geconstateerd, voort uit praktijkervaringen en voortgeschreden beleidsinzicht bij de uitvoering van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer. De voorgestelde wijziging dient ertoe om knelpunten uit de praktijk op korte termijn op te heffen. Deze wijziging heeft dan ook grotendeels een sterk technisch karakter. Naast dit wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen van de Wet milieubeheer voorbereid die tezamen het algemene kader vormen, waarin dit wetsvoorstel gezien moet worden. De

leden van de CDA-fractie vroegen hiernaar en in het bijzonder wanneer de betreffende wijzigingsvoorstellen, met name inzake de handhaving, gepubliceerd zullen worden. Een wijziging van hoofdstuk 18 inzake handhaving in de Wet milieubeheer wordt thans voorbereid. Deze wijziging kan belangrijke gevolgen hebben voor de handhaving van het hoofdstuk Afvalstoffen. In dit kader wordt onder andere aandacht besteed aan een verbetering van de mogelijkheden tot handhaving van de regels buiten inrichtingen. Het streven is er op gericht dit wetsvoorstel eind 1997 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Een ingrijpende wijziging van het hoofdstuk Afvalstoffen hangt samen met het advies van de Commissie Epema-Brugman over de toekomstige organisatie van de afvalverwijdering, dat ik op 6 september jl. aan de Tweede Kamer heb aangeboden. In mijn standpunt naar aanleiding van dit advies, dat ik u op 3 december jl. heb aangeboden, is opgemerkt dat het de bedoeling is een wetsvoorstel in de tweede helft van 1997 in de Ministerraad te brengen. Naar verwachting kan het wetgevingstraject zijn afgerond binnen de door de Commissie genoemde periode van drie jaar. In het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Commissie Epema-Brugman zullen ook de in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel genoemde complexere onderwerpen, zoals een wettelijke regeling van de afvalstoffenmakelaar, worden meegenomen.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel I**

#### Onderdelen C en D

De leden van de fracties van het CDA en D66 betuigen hun instemming met deze wijziging. Wel vroegen de leden van de CDA-fractie of overgangsproblemen kunnen ontstaan bij het opheffen van het persoonsgebonden karakter van de vergunning voor een inrichting waar afvalstoffen van buiten de inrichting afkomstig worden verwijderd, dan wel worden gestort.

Overgangsproblemen worden niet verwacht omdat het opheffen van het persoonsgebonden karakter van de vergunning leidt tot een versoepeling van de regels bij de overgang van de vergunning aan een andere rechtspersoon.

Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie of het criterium «een doelmatige verwijdering van afvalstoffen» voldoende houvast biedt voor het intrekken van een vergunning, welke afwegingen daarbij in het geding zijn en of het criterium voor alle gevaarlijke afvalstoffen in dezelfde mate en op dezelfde wijze geldt.

Allereerst merk ik op dat het criterium «een doelmatige verwijdering van afvalstoffen» thans in de praktijk wordt gebruikt bij het verlenen van vergunningen voor inrichtingen waar afvalstoffen worden verwijderd. In het verleden is het criterium ook gebruikt bij het intrekken van vergunningen op grond van de Wet chemische afvalstoffen. Zodoende is met de toepassing van het criterium al de nodige ervaring opgedaan. Hieruit blijkt dat het in de praktijk een bruikbaar criterium is gebleken. Voor wat betreft het tweede deel van de vraag merk ik op dat het criterium sinds 1994 wettelijk is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. In principe worden alle onderdelen van deze definitie betrokken bij de afweging, maar omdat het hier gaat om het intrekken van een vergunning voor een bestaande inrichting, zal het onderdeel continuïteit van de verwijdering een belangrijke rol spelen.

## Onderdeel H

De leden van de D66-fractie hebben in het algemeen deel gevraagd naar de mogelijkheden om blik en kunststof in te zamelen en te verwerken c.q. her te gebruiken. Zij geven in overweging een aanpassing van de hergebruiksregeling ingevolge artikel 10.4 en denken aan het creëren van extra inzamelmogelijkheden voor blik en kunststof.

Op 7 juni 1995 heb ik u toegezonden het programma «Gescheiden inzameling van huishoudelijk afval». Dit programma bevat het gezamenlijke standpunt van rijk, provincies en gemeenten over de gescheiden inzameling van droge componenten uit het huishoudelijk afval tot het jaar 2000. In het kader van dit programma zijn verspreid over het land een groot aantal proefprojecten uitgevoerd. De bekendste daarvan is het proefproject Breda. In die proefprojecten is per component de effectiviteit van de beproefde inzamelmethode onderzocht, is nagegaan welk deel van de ingezamelde componenten kon worden hergebruikt, zijn de kosten van de inzameling berekend en is een uitspraak gedaan over de vraag of de beproefde inzamelmethode(n) voor of uiterlijk in 2000 landelijk zou(den) kunnen worden ingevoerd. In dat programma is voor de component kunststoffen uit het huishoudelijk afval vastgesteld, dat de herverwerkingsmogelijkheden thans (te) gering zijn, waardoor het milieurendement dat met de gescheiden inzameling van deze component kan worden bereikt niet opweegt tegen de kosten die ervoor moeten worden gemaakt. Om die reden hebben de drie overheden besloten vooralsnog nog niet over te gaan tot de invoering van een landelijk systeem voor de gescheiden inzameling van kunststofafval. Wel is aangegeven dat afhankelijk van plaatselijke omstandigheden de inzameling van kunststof flessen te overwegen zou zijn en dat gelet op het feit dat producenten van kunststoffen veel onderzoek verrichten om herwerkingsmogelijkheden van kunststofafval te vergroten, de situatie na het jaar 2000 wel eens anders zou kunnen zijn.

Ten aanzien van de component metalen is vastgesteld dat daar geen apart systeem voor behoeft te worden ontwikkeld, omdat die component volledig door middel van magneetscheiding hetzij voor hetzij na verbranding uit de stroom huishoudelijk afval of de AVI-slak kan worden afgescheiden. Met andere woorden de noodzaak om de burger te vragen metalen gescheiden te houden ontbreekt, gelet op het feit dat medio 1997 de laatste, thans in aanbouw zijnde AVI in bedrijf zal worden gesteld waardoor nagenoeg al het huishoudelijk zal kunnen worden verbrand.

## Onderdeel I

De leden van de CDA-fractie vroegen of de voorgestelde wijziging van artikel 10.8 met de toevoeging van de term «zorg dragen voor» voldoende zekerheid biedt dat de terugnameplicht werkelijk invulling krijgt, met andere woorden dat geen sprake is van een afschuifproces.

Terug- of innameverplichtingen behoeven niet altijd in te houden dat de betrokkene zelf terug- of inneemt. Soms kan hem de ruimte worden gelaten om te kiezen voor een andere constructie. In verband daarmee is de aanhef van artikel 10.8, waarin tot dusverre alleen werd gesproken van een plicht tot het (zelf) terugnemen of innemen van producten, enigszins aangepast. Er wordt nu in ruimere zin gesproken van «verplichtingen met betrekking tot het terugnemen of innemen».

Het gebruik van de term «zorg dragen voor» betekent dat degene tot wie de maatregel zich richt aangesproken kan worden, indien de gewenste resultaten niet worden bereikt. In het Besluit verwijdering batterijen, het Besluit verwijdering personenwagenbanden en het Besluit verwijdering land- en tuinbouwfolies is als zodanig ook gebruik gemaakt van dit artikel.

## Onderdelen J en K

De leden van de CDA-fractie vroegen om aan te geven waarom een spoedige regeling met betrekking tot de wijziging ten aanzien van de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen gewenst is.

Op 10 februari 1994 heeft de president van de rechtbank te Amsterdam in kort geding (KG 1994, nr. 83), geoordeeld dat in het stadsdeel Oud-West geen sprake is van inzameling van huishoudelijke afvalstoffen «bij elk perceel» zoals thans is voorgeschreven in artikel 10.11 van de Wet milieubeheer. De president van de rechtbank overweegt dat door niet bij elk perceel containers te plaatsen maar op een afstand van ongeveer 50 meter van de woning, door de gemeente wordt afgeweken van de verplichting om bij elk perceel huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. In hoger beroep is deze uitspraak van de president door het hof Amsterdam bevestigd bij arrest van 22 december 1994 (KG 1995, nr 275). In het stadsdeel Oud-West worden de huishoudelijke afvalstoffen ingezameld door middel van containers die langs de straat staan. Hoewel de uitspraak van de rechter betrekking heeft op een specifiek geval, kan deze wel een belangrijke doorwerking hebben naar andere gemeenten waar vergelijkbare inzamelsystemen ingang hebben gevonden.

Naar aanleiding van deze recente jurisprudentie is in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten beziens hoeverre een inzamelstructuur als hiervoor geschetst als een verwijderingsvariant kan worden ingepast in het hoofdstuk Afvalstoffen. De voorgestelde wijziging beoogt deze en vergelijkbare inzamelsystemen die wel voldoen aan het criterium van laagdrempeligheid, maar waar niet sprake is van inzameling «bij elk perceel» in te passen in het hoofdstuk Afvalstoffen.

De leden van de fracties van de CDA en van de PvdA hebben verschillende vragen gesteld over de afstand van 75 meter die in de memorie van toelichting wordt genoemd als afstand tussen de perceelsgrens en het inzamelpunt. De vragen betreffen met name de laagdrempeligheid van de voorziening en of de situatie voor ouderen en gehandicapten niet te rooskleurig wordt voorgesteld. Tevens zijn vragen gesteld over de status van de maximale afstand van 75 meter.

Naar aanleiding daarvan merk ik op, dat uit het in de memorie van toelichting genoemde onderzoek van Fugro-Ecoplan B.V. blijkt dat een laagdrempelige inzameling van huishoudelijke afvalstoffen niet in gevaar komt als de afstand tussen de perceelsgrens en de clusterplaats of het vaste collectieve inzamelsysteem, dat dagelijks 24 uur per dag beschikbaar is, 75 meter bedraagt. In het tweede deel van dit onderzoek is nog eens specifiek gekeken naar de gevolgen voor ouderen en minder validen, indien de afstand tussen de perceelsgrens en de clusterplaats of het vaste collectieve inzamelsysteem maximaal 75 meter zou bedragen. Uit dit onderzoek blijkt dat er voor ouderen geen problemen zijn zowel bij inzameling bij de perceelsgrens als bij een inzamelsysteem dat maximaal 75 meter van de perceelsgrens ligt. Bij de minder validen maakt dit onderzoek een onderscheid tussen de groep die zelfstandig in staat is het afval weg te doen en de groep die niet zelfstandig in staat is het afval weg te doen. Deze eerste groep heeft een lichte voorkeur voor een inzameling van huishoudelijke afvalstoffen direct aan de perceelsgrens. De tweede groep heeft een voorkeur voor collectieve inzamelsystemen die dagelijks 24 uur per dag beschikbaar zijn. De reden die hiervoor werd aangegeven is dat de dagelijkse beschikbaarheid betekent dat men de omvang en het gewicht van de huishoudelijke afvalstoffen die moeten worden weggebracht naar het collectieve inzamelsysteem kan aanpassen aan de eigen lichamelijke mogelijkheden. Degenen die niet in staat zijn de huishoudelijke afvalstoffen zelf weg te brengen, noemden als reden dat de 24-uurs beschikbaarheid van de collectieve inzamelsystemen het voordeel heeft

dat het afval altijd kan worden weggedaan op het moment dat hulp beschikbaar is. Bij haalsystemen is het lang niet altijd zo dat beide tijdstippen samenvallen.

Met betrekking tot de status van de 75 meter die in de toelichting genoemd wordt, merk ik op dat deze afstand als een richtsnoer geldt voor het gemeentebestuur bij het bepalen van de afstand van de perceelsgrens tot zowel clusterplaasten als vaste collectieve inzamelsystemen.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat er rechtsongelijkheid kan ontstaan wanneer gemeentebesturen op basis van lokale omstandigheden tot een verschillende benadering komen en verschillende inzamelsystemen kiezen.

De inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is bij uitstek een zaak voor de gemeentelijke overheid. Niet alleen de keuze van het inzamelsysteem, maar bijvoorbeeld ook de wijze waarop grof huishoudelijk afval wordt ingezameld en of gebruik gemaakt wordt van differentiatie van tarieven, is een zaak voor de gemeentelijke overheid. Het gemeentebestuur zal op basis van lokale omstandigheden moeten beoordelen welk inzamelsysteem en welke afstand van de perceelsgrens tot het inzamelsysteem het meest geëigend is. Inherent aan deze beoordeling is dat er verschillen kunnen ontstaan tussen de verschillende gemeenten.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het niet de voorkeur verdient om een maximum-afstand te bepalen.

Met de leden van de GPV-fractie ben ik van mening dat op basis van lokale omstandigheden moet worden beoordeeld welk systeem van inzameling de voorkeur heeft. Hierbij valt onder meer te denken aan de aanwezigheid van redenen van fysieke aard, zoals woonerven en smalle trottoirs, en van (verkeers-)technische aard, zoals een smalle straat waar een bepaald type auto waarmee de huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld, niet kan komen.

Deze lokale omstandigheden maken het naar mijn oordeel niet wenselijk om een maximale afstand in de wet vast te leggen. Er is echter niets op tegen om een maximale afstand vast te leggen in de gemeentelijke verordening waarin op grond van artikel 10.10 van de Wet milieubeheer regels inzake het ontdoen van huishoudelijke afvalstoffen worden gesteld. Op deze wijze wordt optimaal recht gedaan aan de lokale omstandigheden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er een verplichte frequentie is voor het ledigen van een inzamelmiddel, waar meerdere burgers gezamenlijk gebruik van maken en dat hen 24 uur per dag ter beschikking staat.

Op grond van artikel 10.11 dient de gemeente er zorg voor te dragen dat tenminste eenmaal per week huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. De gemeenteraad kan in het belang van een doelmatige verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen bepalen dat met een andere regelmaat huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. Onder inzamelen moet ook worden verstaan het ledigen van het inzamelmiddel en uit artikel 10.11 vloeit derhalve voort dat tenminste eenmaal per week het inzamelmiddel moet worden geledigd tenzij de gemeenteraad bij verordening een andere regelmaat heeft vastgelegd.

Onderdeel J, onder 3

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze kan worden gewaarborgd dat de zogenaamde brengvoorziening voor grof huishoudelijk afval de vorm krijgt van een milieupark of -straat met ruime openingstijden, personeel en mogelijkheden om afvalstoffen te scheiden.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de gemeenten om zorg te

dragen voor brengvoorzieningen voor grof huishoudelijk afval. De beoogde wijziging maakt het mogelijk dat gemeenten gaan samenwerken op dit punt. Naar verwachting zal van deze samenwerking een stimulerende werking uitgaan om ook daadwerkelijk een gezamenlijke brengvoorziening op te richten in de vorm van een milieupark of -straat met ruime openingstijden, personeel en mogelijkheden om afvalstoffen te scheiden. Samenwerking waarborgt inderdaad niet dat de brengvoorziening de vorm krijgt van een milieupark of -straat. Wel is gebleken dat gemeentebesturen eerder bereid en in staat zijn om een brengvoorziening in de vorm van een milieupark of -straat op te richten, indien de mogelijkheid bestaat om dit gezamenlijk te doen.

#### Onderdeel L

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het een goede zaak is dat de gesignaleerde knelpunten met betrekking tot artikel 10.20 worden aangepakt, maar dat hiermee tevens vooruitgelopen wordt op de discussie over het meldingssysteem.

Met genoegen constateer ik dat ingestemd wordt met de voorgestelde wijziging. Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd de nu in de toelichting gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Daarnaast sluit ik niet uit dat het meldingssysteem ook in de discussie over het advies van de Commissie Epema-Brugman aan de orde zal komen.

#### Onderdeel M

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de voorgestelde wijziging van artikel 10.26 en vragen of deze wijziging wel opportuun is in het licht van het advies van de Commissie Epema-Brugman.

De voorgestelde wijziging van artikel 10.26 van de Wet milieubeheer is mede ingegeven door de vraag van de provincies wat zij verder nog aan regels zouden moeten stellen ten aanzien van de verdere verwijdering van autowrakken, van bedrijfsafvalstoffen en van ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen, indien voor die afvalstoffen door diverse ontwikkelingen een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering al voldoende verzekerd is. Als voorbeelden kunnen hierbij worden aangehaald de verwijderingsstructuur voor batterijen, personenwagenbanden en autowrakken. Overigens sluit ik niet uit dat ook dit artikel als gevolg van het advies van de Commissie Epema-Brugman nog nader zal worden gewijzigd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer